

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

ACUERDO número 07/03/22 por el que se emite la Política Nacional de Educación Inicial.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Educación Pública.

DELFINA GÓMEZ ÁLVAREZ, Secretaria de Educación Pública, con fundamento en los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 6, párrafo tercero, 37, 38, 39, 40 y 113, fracción II de la Ley General de Educación; 1, 4 y 5, fracciones XVI, XVIII y XXVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, y

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3o., párrafos primero y décimo primero, establece que: el Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, misma que forma parte de la educación básica; la educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia, y para dar cumplimiento a los criterios que orientan la educación el Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en su Eje General II. "Política Social", apartado "Derecho a la Educación", establece el compromiso del Gobierno Federal para mejorar las condiciones materiales de las escuelas del país, así como para garantizar el acceso de todos los jóvenes a la educación;

Que el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 (PSE), en sus numerales "5.- Análisis del estado actual", rubro "Educación para todas y todos, sin dejar a nadie atrás" y "6.- Objetivos prioritarios", subnumeral "6.1.- Relevancia del Objetivo prioritario 1.- Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes" (OBJETIVO 1), establece que se atenderá con prioridad la educación inicial y la calidad de los servicios educativos que se ofrecen en ella, y que a pesar del amplio reconocimiento del efecto favorable de la educación inicial en el desarrollo cognitivo, físico, afectivo y social, así como en la adquisición de aprendizajes ulteriores, la población menor de tres años de edad beneficiada en los servicios de atención infantil registrados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), apenas sobrepasa los 570 mil menores, lo que representa una cobertura de 8.7%. La oferta de este nivel educativo es fragmentada e inequitativa, lo que se explica, en parte, por la concepción histórica que asociaba la atención en esta etapa a un derecho de las madres trabajadoras, que resultó en la prestación de servicios por parte de instituciones de muy variada vocación y naturaleza;

Que en correlación con lo anterior, el PSE en su numeral "7.- Estrategias prioritarias y Acciones puntuales", mandata las siguientes acciones puntuales que, entre otras, serán instrumentadas a lo largo de la presente administración para lograr el proyecto educativo de la Cuarta Transformación: "1.1.1 Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles, para aumentar la oferta de espacios educativos desde la educación inicial hasta la superior; 1.2.4 Sensibilizar sobre la importancia del desarrollo en la primera infancia, mediante campañas universales que abarquen temas de salud, nutrición, educación, estimulación, crianza positiva y disciplina basada en el respeto a los derechos; 1.3.1 Consolidar los servicios de educación básica comunitaria e indígena, así como inicial y telesecundaria, tomando en cuenta la diversidad e interculturalidad, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género; 1.4.6 Capacitar a madres y padres de familia o tutores en los centros de cuidado infantil, educación inicial y preescolar en temas de nutrición, hábitos alimenticios, estimulación, desarrollo integral y derechos de la niñez; 1.5.1 Realizar acciones de identificación y focalización de la población con mayores índices de rezago educativo según su situación de vulnerabilidad o en localidades de alta y muy marginación; 1.5.10

Fomentar la valoración del desarrollo integral en la educación inicial y preescolar para aplicar protocolos de referencia en los casos de rezago detectados; 3.4.2 Capacitar a las personas cuidadoras, maestras y maestros en los centros educativos y de cuidado infantil en el desarrollo de habilidades socioemocionales, disciplina positiva y manejo de conflictos; 4.2.5 Brindar servicios educativos de educación inicial y básica comunitaria en los Centros Integrales de Aprendizaje Comunitario (CIAC), bajo un enfoque de atención integral; 6.4.1 Crear mecanismos eficaces de participación y colaboración entre la Autoridad Educativa Federal y las locales para dar cumplimiento al mandato constitucional de garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial, media superior y superior, con calidad, equidad, inclusión e integralidad; 6.4.3 Asegurar la eficacia en la coordinación intersecretarial y de los tres órdenes de gobierno para la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia asegurando una oferta de calidad, incluyente, pertinente, flexible y diversificada de los servicios otorgados por el Estado, y 6.4.7 Consolidar la coordinación eficaz con las instituciones de bienestar y seguridad social para fortalecer la atención al desarrollo infantil temprano, con énfasis en las necesidades educativas y afectivas de las niñas y niños de los grupos históricamente discriminados;

Que la Ley General de Educación (LGE), en sus artículos 6, 37 y 38, dispone que: la educación inicial es un derecho de la niñez, es responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia y garantizarla conforme a lo dispuesto en dicho ordenamiento legal; la educación inicial es un nivel de la educación básica, cuyos servicios pueden ser escolarizados y no escolarizados, y el Estado, de manera progresiva, generará las condiciones para la prestación universal de ese servicio;

Que asimismo la LGE, en sus artículos 39, 40 y 113, fracción II, prevé que corresponde de manera exclusiva a la SEP, en su carácter de autoridad educativa federal, determinar para toda la República los principios rectores y objetivos de la educación inicial, con la opinión de las autoridades educativas de las entidades federativas y la participación de otras dependencias e instituciones públicas, sector privado, organismos de la sociedad civil, docentes, académicos y madres y padres de familia o tutores; dichos principios rectores y objetivos estarán contenidos en la Política Nacional de Educación Inicial (PNEI), la cual será parte de una Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, y la PNEI integrará y dará coherencia a las acciones, programas y modalidades que distintos agentes desarrollan en materia de educación inicial bajo la rectoría de la SEP, con el objeto de garantizar la provisión de modelos de este nivel educativo adaptables a los distintos contextos y sensibles a la diversidad cultural y social;

Que el 23 de marzo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI), mediante Aviso emitido por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), la cual tiene como objetivo: *Desarrollar una política nacional para garantizar a niñas y niños menores de 6 años, el ejercicio efectivo de sus derechos a la supervivencia, desarrollo integral y prosperidad, educación, protección, participación y vida libre de violencia, atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones geográficas y géneros, así como a la diversidad inherente a cada persona.* En su apartado de “Marco Conceptual”, rubro “Trayecto 0 a 23” destaca que la ENAPI se desdoblará en diversas políticas sectoriales, cuyo diseño e implementación se desarrollará bajo una lógica colaborativa, siendo que en el ámbito educativo, acorde con la LGE, se emitirán los principios rectores y objetivos de la educación inicial, los cuales han de ser parte de la PNEI;

Que dentro de los cuatro grandes ejes rectores de la Ruta Integral de Atenciones (RIA) de la ENAPI se encuentra el “Eje rector 2: Educación y cuidados”, cuyo objetivo es *garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación (inicial y preescolar) y al cuidado cariñoso y sensible de niñas y niños en la primera infancia, atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones geográficas, géneros y a*

la diversidad inherente a cada persona, en cuya línea de acción “2. Educación inicial”, sobresalen como resultados prioritarios los siguientes: fortalecimiento de la cobertura y calidad de los servicios públicos, sociales y privados de educación inicial en todas las modalidades, con enfoque de derechos, inclusión, pertinencia cultural y equidad de género; fortalecimiento de la infraestructura física, equipamiento y materiales para los servicios públicos de educación inicial, con enfoque de inclusión que contemple la incorporación de diseño universal, ajustes razonables y otros apoyos que permitan reducir las barreras al aprendizaje y la participación; consolidación del programa Visitas a hogares en las 32 entidades federativas, con los esfuerzos concurrentes de gobierno federal y gobiernos estatales; desarrollo e implementación de programas de orientación a madres y padres de familia en temas relacionados con las prácticas de crianza y la educación de niñas y niños con enfoque de derechos y cuidado cariñoso y sensible, y prácticas de sostenimiento afectivo, así como el aseguramiento de la rectoría de la SEP y establecimiento de su programa de educación inicial como el referente pedagógico en la materia para todas las modalidades de intervención, en términos de currículum, materiales adecuados a las edades, evaluación sistematizada que dé seguimiento, características del ambiente educativo y metodologías de educación, y en correlación con la línea de acción “3. Educación Preescolar” el fortalecimiento de la articulación entre la educación inicial y la preescolar;

Que el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, en su artículo 5, fracciones XVI, XVIII y XXVII, establece como facultades indelegables de la persona Titular de dicha dependencia: expedir los lineamientos y demás normativa de carácter general que la LGE atribuye a la SEP, y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; determinar los principios y objetivos de la educación inicial, así como las demás que con dicho carácter de indelegable le confieran las leyes y el Presidente de la República, y

Que en razón de lo anterior, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO NÚMERO 07/03/22 POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN INICIAL

ARTÍCULO PRIMERO.- Se emite la Política Nacional de Educación Inicial, la cual se detalla en el Anexo del presente Acuerdo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Política Nacional de Educación Inicial es aplicable y de observancia obligatoria en los Estados Unidos Mexicanos.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan las disposiciones administrativas que se opongan a lo dispuesto en el presente Acuerdo.

TERCERO.- Dentro de los 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, la Secretaría de Educación Pública emitirá el Plan de Implementación, el cual establecerá las acciones puntuales para la ejecución de las estrategias para el logro de los propósitos específicos de la Política Nacional de Educación Inicial.

CUARTO.- Acorde con el interés superior de la niñez, para articular y dar identidad a la educación inicial, la Secretaría de Educación Pública en ejercicio de su facultad rectora, en el marco de la nueva escuela mexicana determinará el currículo nacional aplicable a la educación inicial en un plazo no mayor a 180 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo.

Ciudad de México, 11 de marzo de 2022.- Secretaria de Educación Pública, **Delfina Gómez Álvarez.-**
Rúbrica.

Anexo**Política Nacional de Educación Inicial****Índice**

- 1. Introducción**
- 2. Fundamentos jurídicos internacionales y nacionales**
 - 2.1 Internacionales
 - 2.2 Nacionales
- 3. Relevancia y alcance de la educación inicial**
- 4. Las niñas y los niños de cero a tres años en México**
- 5. Educación inicial en México**
 - 5.1 Objetivos de la educación inicial
 - 5.2 Principios rectores de la educación inicial
 - 5.3 Oferta de servicios de educación inicial
 - 5.3.1 Servicios de educación inicial en la modalidad escolarizada
 - 5.3.2 Servicios de educación inicial en la modalidad no escolarizada
 - 5.4 Cobertura de la educación inicial
 - 5.5 Antecedentes curriculares de la educación inicial
 - 5.6 Principales desafíos
- 6. Propósitos de la Política Nacional de la Educación Inicial**
- 7. Estrategias para el logro de los propósitos específicos de la PNEI**
 - 7.1 Estrategias para el propósito 1. Expandir la cobertura de los servicios de educación inicial, dando prioridad a niñas y niños en condición de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión
 - 7.2 Estrategias para el propósito 2. Mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen en las modalidades (escolarizada y no escolarizada) de educación inicial
 - 7.2.1 Desarrollo y adopción de estándares mínimos de calidad
 - 7.2.2 Implementación del currículo especializado para la educación inicial
 - 7.2.3 Fortalecimiento de las capacidades de los agentes educativos
 - 7.2.4 Fortalecimiento de la institucionalidad de los servicios de educación inicial
 - 7.2.5 Creación de un sistema nacional de monitoreo
 - 7.3 Estrategias para el propósito 3. Promover en las familias el desarrollo de prácticas de crianza enriquecidas y vínculos afectivos sólidos
 - 7.3.1 Sensibilización sobre la importancia de la educación en la primera infancia
 - 7.3.2 Fortalecimiento de las competencias parentales para el cuidado de la niñez
- 8. Marco institucional y financiamiento**
 - 8.1 Marco institucional
 - 8.2 Financiamiento

Bibliografía

1. Introducción

Niñas, niños, adolescentes, y jóvenes constituyen el fin primordial de la educación y el eje fundamental sobre el que se estructura la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI), la política educativa nacional y, en general, todo el marco jurídico que regula los servicios de educación, atención, y cuidado para la primera infancia.

La presente Política Nacional de Educación Inicial (PNEI) forma parte de la ENAPI y se desarrolla en concordancia con el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en su primer párrafo, dispone que el Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial y que ésta forma parte de la educación básica y que la educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

En el marco de lo establecido en los artículos 39, 40 y 113, fracción II de la Ley General de Educación, el proceso de determinar los principios rectores y objetivos de la educación inicial, sobre los cuales se fundamenta la PNEI, ha sido liderado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) de la Administración Pública Federal, a través de la Subsecretaría de Educación Básica, con la opinión de las autoridades educativas de las entidades federativas y la participación de otras dependencias e instituciones públicas, sector privado, organismos de la sociedad civil, docentes, académicos y madres y padres de familia o tutores. Esta participación, expresada a través de la opinión de los distintos actores enlistados, es de suma importancia porque un objetivo primordial de la PNEI es el de funcionar, bajo la rectoría de la SEP, como un eje articulador mediante el cual se integra y se da coherencia a las acciones, los programas y las modalidades que distintos agentes (públicos y privados) desarrollan en materia de atención, cuidado y educación inicial.

Frente a la dispersión existente del marco jurídico, institucional y financiero de los servicios para la atención, cuidado y educación inicial, la coordinación, implementación y el monitoreo de la PNEI operará bajo la rectoría de la SEP, con el objeto de garantizar la provisión de modelos de este nivel educativo adaptables a los distintos contextos y sensibles a la diversidad cultural y social favoreciendo así el desarrollo integral de las niñas y los niños de cero a tres años, independientemente de quien sea el prestador de los servicios. Como prioridad, la PNEI buscará asegurar la provisión de servicios que sean flexibles, adaptables a distintos contextos y sensibles a la diversidad cultural y social, así como promover las condiciones institucionales y normativas necesarias para ofrecer servicios de educación inicial que sean de calidad, equitativos y pertinentes.

La falta de acción en los primeros tres años del desarrollo humano compromete, en lo inmediato, el bienestar, aprendizaje y desarrollo integral de las niñas y los niños; en particular, de quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. En el mediano y largo plazo, la falta de acción en este ámbito representa enormes costos tanto para la vida de cada persona, como para la sociedad y la economía.

Existe sólida evidencia que demuestra la relevancia de impulsar programas educativos de calidad para niñas y niños de cero a tres años (Barnett, 2015; Camilli et al, 2010). Tener como referencia estos programas es importante por tres razones. En primer lugar, los programas de educación inicial por las características y necesidades de esta etapa de la vida no deben actuar aisladamente, sino integrados con otros servicios de atención a la primera infancia, entre los que figuran los de salud y nutrición, cuidados, protección y bienestar. En segundo lugar, estos programas deben incluir propuestas pedagógicas diversas que conforman un repertorio amplio para atender las diferentes realidades e interculturalidades de las niñas y los niños en México. En tercer lugar, la evidencia internacional y nacional permite extraer lecciones que ayudarán a fomentar una implementación eficiente y eficaz de la presente política nacional, frente a los complejos desafíos de una gestión integral de los servicios para la primera infancia.

En este contexto, la PNEI busca impulsar que todo servicio educativo y de cuidado -ya sea público o privado- destinado a niñas y niños de cero a tres años, asegure ambientes interactivos y estimulantes, un cuidado responsivo y cariñoso, el acceso a oportunidades de aprendizaje a través del juego, y el desarrollo de habilidades básicas para la vida. Ello permitirá que, sobre tales habilidades, se construyan progresivamente otras más complejas.¹ En este sentido, la SEP, como ente rector, velará por el alineamiento de la PNEI con la educación preescolar y los subsiguientes niveles educativos de la educación básica, en cuanto a estándares de calidad, progresividad, formación de agentes educativos y currículo promoviendo así una trayectoria educativa coherente para las niñas y los niños.

¹ Aunque hay diferencias conceptuales entre los tres términos "habilidades", "capacidades" y "competencias", en este documento se utilizan como sinónimos.

2. Fundamentos jurídicos internacionales y nacionales

A continuación, se enlistan los principales fundamentos jurídicos internacionales y nacionales de la PNEI.

2.1 Internacionales

Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por México en 1990², establece que: “En todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño (artículo 3, numeral 1); “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención” (artículo 4)³.

Objetivos de Desarrollo Sostenible. En septiembre de 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, acordaron 17 Objetivos de alcance mundial y 169 metas, que aprobó la Asamblea General en su Resolución 70/01 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. El objetivo número 4 en la meta 4.2 establece el compromiso de asegurar, de ahora a 2030, el acceso de todas las niñas y los niños “a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”.

2.2 Nacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Establece que: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte [...]” (artículo 1o., primer párrafo) y “El Estado –Federación, Estados Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial [...]. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica, ésta y la media superior serán obligatorias [...]. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia” (artículo 3o., primer párrafo).

Ley General de Educación. Dispone que: “La educación inicial es un derecho de la niñez; es responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia y garantizarla conforme a lo dispuesto en la presente Ley” (artículo 6, tercer párrafo); “La educación básica está compuesta por el nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria. Los servicios que comprende este tipo de educación, entre otros, son: Inicial escolarizada y no escolarizada” (artículo 37, primero y segundo párrafos, fracción I); “En educación inicial, el Estado, de manera progresiva, generará las condiciones para la prestación universal de ese servicio. Las autoridades educativas fomentarán una cultura a favor de la educación inicial con base en programas, campañas, estrategias y acciones de difusión y orientación, con el apoyo de los sectores social y privado, organizaciones de la sociedad civil, y organismos internacionales.” (artículo 38).

La SEP “determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial con la opinión de las autoridades educativas de las entidades federativas y la participación de otras dependencias e instituciones públicas, sector privado, organismos de la sociedad civil, docentes, académicos, y madres y padres de familia o tutores.” (artículo 39); “Los principios rectores y objetivos estarán contenidos en la Política Nacional de Educación Inicial, la cual será parte de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. La Política Nacional de Educación Inicial integrará y dará coherencia a las acciones, programas y modalidades que distintos agentes desarrollan en materia de educación inicial bajo la rectoría de la Secretaría, con el objeto de garantizar la provisión de modelos de este nivel educativo adaptables a los distintos contextos y sensibles a la diversidad cultural y social.” (artículo 40).

Es atribución exclusiva de la autoridad educativa federal (SEP) “Determinar para toda la República los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio para la educación [...] normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica” (artículo 113, fracción II); es atribución exclusiva de las autoridades educativas de los Estados y Ciudad de México, en sus respectivas competencias “Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación inicial [...]” (artículo 114, fracción VII), y “Son infracciones de quienes prestan servicios educativos: impartir educación inicial [...], sin contar con la autorización correspondiente.” (artículo 170, fracción XIX).

² México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, sin embargo, fue hasta 2011 cuando incorporó el principio del interés superior de la niñez en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al especificar que: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Las niñas y los niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.

³ Según la misma Convención, en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales (como es el caso de la educación), los Estados deben adoptar esas medidas hasta el máximo de los recursos de los que dispongan y, cuando así se requiera, dentro del marco de la cooperación internacional.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Establece que: “Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. (artículo 5); “Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa mas no limitativa, los siguientes: Derecho a la educación (artículo 13, fracción XI), y “Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma (artículo 57, tercer párrafo).

Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Prevé que: “Los Centros de Atención, en cualquiera de sus modalidades, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley.” (artículo 5); “Niñas y niños tienen derecho a recibir los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en condiciones de calidad, calidez, seguridad, protección y respeto a sus derechos, identidad e individualidad con el fin de garantizar el interés superior de la niñez.” (artículo 9); “Con el fin de garantizar el cumplimiento de los servicios a que se refiere esta Ley, en los Centros de Atención se contemplarán las siguientes actividades: Apoyo al desarrollo biológico, cognoscitivo, psicomotriz, y socioafectivo;” (artículo 12, fracción VIII); “El Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y entidades, los Poderes Ejecutivos de los Estados, de la Ciudad de México y las alcaldías de sus demarcaciones territoriales y los Municipios garantizarán, en el ámbito de sus competencias, que la prestación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo infantil se oriente a lograr la observancia y ejercicio de los siguientes derechos de niñas y niños: A recibir orientación y educación apropiada a su edad [...], A recibir servicios de calidad y con calidez por parte de personal apto, suficiente y que cuente con formación o capacidades desde un enfoque de los derechos de la niñez [...] (artículo 11, fracciones V y VIII), y “El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes atribuciones en materia de prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil: Elaborar, aplicar y evaluar el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil [...], Organizar el Consejo Nacional [...] y Coordinar y operar el Registro Nacional (artículo 21, fracciones I, II y III).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Establece que “A la Secretaría de Educación Pública le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Participar en la coordinación de los programas en que la educación sea uno de sus componentes, particularmente los de desarrollo en la primera infancia.” (artículo 38, fracción XVII).

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. En su Eje II. “Política Social”, apartado “Derecho a la Educación”, establece el compromiso del Gobierno Federal para mejorar las condiciones materiales de las escuelas del país, así como a garantizar el acceso de todos los jóvenes a la educación.

Programa Sectorial de Educación 2020-2024. En su apartado “5.- Análisis del estado actual” “Educación para todas y todos, sin dejar a nadie atrás” se señala que: “Está comprobado que la estimulación temprana tiene efectos especialmente favorables en las conductas y los aprendizajes de los individuos en etapas posteriores de su desarrollo. No obstante, los hogares más pobres carecen de información relevante sobre los cuidados en la primera infancia; por tanto, es menos recurrente que las madres y padres de las comunidades de bajos ingresos participen en actividades que pueda contribuir al mejor desarrollo físico, cognoscitivo y psicosocial de sus hijos”. Asimismo, en su apartado “6.- Objetivos prioritarios”, numeral “6.1.- Relevancia del Objetivo prioritario 1: Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes” indica que “[...] a pesar del amplio reconocimiento de su efecto favorable en el desarrollo cognitivo, físico, afectivo y social, así como en la adquisición de aprendizajes ulteriores, la población menor de tres años de edad beneficiada en los servicios de atención infantil registrados por la SEP, apenas sobrepasa los 570 mil menores, lo que representa una cobertura de 8.7%. La oferta de este nivel educativo es fragmentada e inequitativa, lo que se explica, en parte, por la concepción histórica que asociaba la atención en esta etapa a un derecho de las madres trabajadoras, que resultó en la prestación de servicios por parte de instituciones de muy variada vocación y naturaleza”.

ENAPI. Su objetivo es garantizar a las niñas y los niños menores de seis años “el ejercicio efectivo de sus derechos a la supervivencia, desarrollo integral y prosperidad, educación, protección, participación y vida libre de violencia, atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones geográficas y géneros, así como a la diversidad inherente a cada persona”. Su herramienta fundamental es la Ruta Integral de Atenciones, que es el marco integrador del conjunto de 29 servicios e intervenciones públicas requeridas para garantizar el desarrollo integral de niñas y niños en las distintas etapas de su trayecto de vida durante la primera infancia con la participación e involucramiento activo de sus familias, personas cuidadoras principales, agentes educativos y/o personal de salud. El conjunto de 29 servicios e intervenciones se organiza en cuatro componentes interrelacionados del desarrollo integral de niñas y niños: (i) salud y nutrición; (ii) educación y cuidados; (iii) protección; y (iv) bienestar. Ello supone un trabajo intersectorial articulado por un Programa

Especial que esté diseñado con un enfoque de derechos. Las intervenciones en el ámbito educativo tienen como entidad rectora a la SEP.⁴ La PNEI forma parte de la ENAPI conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General de Educación.

Estrategia Nacional de Educación Inclusiva. La estrategia es una respuesta a la lógica de exclusión social y educativa que ha prevalecido durante décadas, y que ha implicado una privación de los derechos fundamentales para distintas personas y grupos sociales. El sistema educativo debe fortalecerse con una perspectiva de inclusión. “La inclusión defiende el replanteamiento de la función de la escuela para dar cabida a toda persona, con independencia de sus características o condiciones. Se sustenta en el reconocimiento de la igualdad de todas las personas en dignidad y en derechos, el respeto a las diferencias, la valoración de cada estudiante, el compromiso con el éxito escolar, el énfasis en aquellos que enfrentan mayores desventajas sociales; el combate a cualquier forma de discriminación, y la transformación de las políticas, las culturas y las prácticas de cada centro educativo.” (SEP, 2019).

Reglamento Interior de la SEP. Señala que es atribución de la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC), adscrita a la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP “Proponer a la Persona titular de la Subsecretaría de Educación Básica los principios rectores y objetivos de la educación inicial que estarán contenidos en la Política Nacional de Educación Inicial.” (artículo 22, fracción IV).

3. Relevancia y alcance de la educación inicial

La educación inicial busca ofrecer servicios e intervenciones a las niñas y los niños de cero a tres años, mediante los que se construyan vínculos afectivos sólidos y condiciones de aprendizaje que les permitan desarrollar sus habilidades cognitivas, psicomotrices, socioemocionales y del lenguaje; sentando así las bases de su desarrollo integral y bienestar durante toda la vida. Tal como lo demuestra un creciente cúmulo de evidencia proveniente de la psicología, pedagogía, neurociencia, economía y sociología, desde el nacimiento y durante los primeros años de vida del ser humano se abre una etapa especialmente propicia para el aprendizaje, el desarrollo y el bienestar (Shonkoff y Phillips, 2000).

La educación inicial está presente en todos los servicios e intervenciones que involucren la interacción con niñas y niños, independientemente de cuál sea su motivación, denominación o formato (por ejemplo, facilitar la incorporación de las madres al mercado laboral, estimular el desarrollo de las niñas y los niños, o proveer alimentación). Las niñas y los niños de cero a tres años, por naturaleza, están aprendiendo en cada interacción y este aprendizaje se está dando a la velocidad más rápida que ocurrirá en sus vidas. Por este motivo, no resulta posible separar el cuidado y atención infantil de la educación inicial. De conformidad con el principio del interés superior de la niñez, es imperativo que las autoridades prioricen las medidas que mejor promuevan, de manera conjunta, coordinada y normada el cuidado, atención y educación inicial de las niñas y los niños de cero a tres años, contemplando el aprendizaje que resulta de todas las interacciones que ocurren en los ejercicios de atención y cuidado.

Todo servicio que involucre a las niñas y los niños de cero a tres años tiene un importante efecto en su desarrollo integral y también en la sociedad de manera general; por lo tanto, debe asegurarse su calidad y pertinencia. Numerosas investigaciones realizadas en diversos países muestran que la educación inicial impartida en centros educativos con altos estándares de calidad tiene efectos importantes en el desarrollo cognitivo y psicosocial de las niñas y los niños a corto, mediano y largo plazo (Belfield, Nores, Barnett & Schweinhart, 2006; Campbell & Burchinal, 2008; Camilli et al., 2010; Vegas y Santibáñez, 2010; Vandell et al., 2010). Resultados similares se han observado en estudios realizados en México (Cárdenas et al., 2017). Estos efectos en el desarrollo no ocurren e incluso podrían ser perjudiciales cuando los programas distan de contar con la calidad y los recursos idóneos (Rao y Sun, 2010; Woodhead et al., 2009; Singh y Mukherjee, 2018).

Los hallazgos sobre la efectividad de los servicios de educación inicial son particularmente reveladores si se les compara con los efectos de los que se prestan en niveles educativos más tardíos (como la primaria o la secundaria), los cuales son menores (Heckman, 2008). En este sentido, en términos financieros, se afirma que las inversiones en primera infancia tienen tasas de retorno muy elevadas, superando a las que se realizan en otros momentos de la vida (Heckman et al., 2010).

Por otra parte, en consonancia con la evidencia internacional y las experiencias nacionales, es necesario asegurar el acompañamiento a las familias en las tareas de crianza y promoción del desarrollo de las niñas y los niños que están en la casa, privilegiando el interés superior de éstos. En este contexto, se desarrollan

⁴ “En materia de Educación y cuidados sobresalen el fortalecimiento de la cobertura y calidad de los servicios públicos, sociales y privados de educación inicial en todas las modalidades, con enfoque de derechos, inclusión, pertinencia cultural y equidad de género; fortalecimiento de la infraestructura física, equipamiento y materiales para los servicios públicos de educación inicial, con enfoque de inclusión; consolidación del programa Visitas a hogares en los 32 estados; desarrollo de programas de orientación a madres y padres de familia en prácticas de crianza; establecimiento del programa de educación inicial de la SEP como el referente pedagógico en la materia para todas las modalidades de intervención; y fortalecimiento de la articulación entre la educación inicial y preescolar.” (ENAPI).

modalidades alternativas a los centros de educación y cuidado, entre las cuales se encuentran las visitas domiciliarias, los ejercicios grupales de madres, padres, tutores, y personas cuidadoras con bebés, y los programas comunitarios.

Al revisar las experiencias en Latinoamérica y el Caribe es posible observar efectos positivos generados por programas que tienen como objetivo potenciar una crianza positiva (Altafim, et al., 2006); trabajar con las familias para promover el desarrollo infantil a través de visitas domiciliarias o grupos (Amia, s/f, Centro de Políticas Públicas UC, 2012; Gertler et al, 2014)); así como potenciar la participación de las familias en el sistema educativo (J-PAL, 2016). También hay programas comunitarios que tienen resultados positivos en las niñas y los niños, como por ejemplo Cuna Más, de Perú (Guerrero y León, 2017). Estudios desarrollados en México revelan que el programa comunitario del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) tiene impactos positivos en las prácticas de crianza de las niñas y los niños (Cárdenas et al., 2017); y que las visitas domiciliarias promueven una interacción positiva de los padres y madres con sus hijos (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF e Instituto Nacional de Salud Pública, (INSP), 2020).

La educación inicial es un mecanismo efectivo para contribuir en la equidad de las oportunidades de las niñas y los niños, al disminuir las brechas de aprendizaje entre diferentes grupos socioeconómicos (Waldfoeger, 2015), así como en la desigualdad de género. Evidencia adicional muestra que la educación inicial de calidad tiene mayor impacto en las niñas y los niños de familias vulnerables (Ryan et al., 2006; Ruhm & Waldfoeger, 2012), al compensar las carencias que viven en sus hogares.

Bajo el contexto anterior, la PNEI busca expandir la cobertura de la educación inicial iniciando especialmente en los grupos de niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión, considerando las condiciones socioeconómicas de sus madres y padres de familia o tutores.

4. Las niñas y los niños de cero a tres años en México

De acuerdo con las cifras del Censo de Población y Vivienda 2020 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México residen 7 millones 872 mil 460 niñas y niños de cero a tres años, de los cuales el 49.5% son mujeres. Esta cifra puede ser mayor dado el subregistro de las niñas y los niños de este grupo etario (UNICEF y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), 2021).

Según el mismo Censo, las ocho entidades federativas que concentran la mayor cantidad de niñas y niños de cero a tres años (en conjunto, 4 millones) son Estado de México (con el 12.7%), Jalisco (6.7%), Veracruz (5.9%), Puebla (5.8%), Chiapas (5.7%), Guanajuato (5.4%), Ciudad de México (4.7%) y Nuevo León (4.5%) (véase Mapa 1). En términos relativos, las entidades con la mayor proporción de población en ese rango de edad respecto a su población estatal son Chiapas (8.1%), Guerrero (7.5%), Zacatecas (7.4%), Durango (7.2%), Michoacán (7.2%), Coahuila (7%); el resto de las entidades varían entre el 4 y el 6.9%.

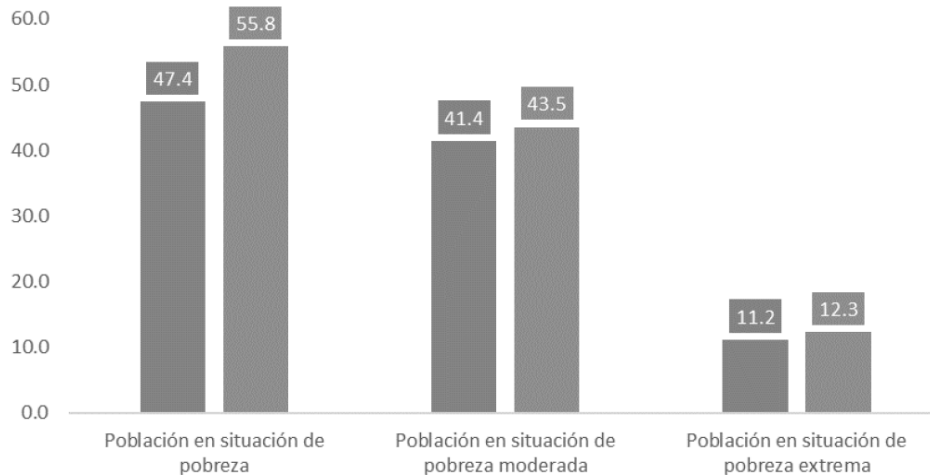
Mapa 1. Distribución del porcentaje total de niñas y niños de cero a tres años en el país



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020 el porcentaje de la población de cero a tres años en situación de pobreza se incrementó de 47.4% en el 2018 a 55.8% en el 2020. Este grupo etario en situación de pobreza moderada es de 43.5% y en pobreza extrema de 12.3%, lo que equivale a un incremento de 2.1 y 1.1 puntos porcentuales respecto al 2018, respectivamente. (Véase Gráfica 1).

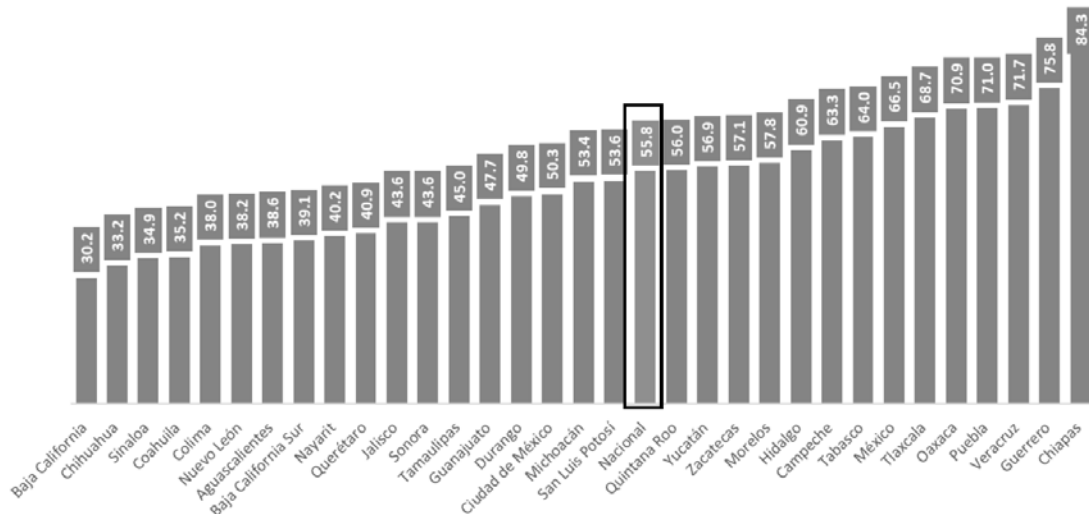
Gráfica 1. Porcentaje de población de cero a tres años por condición de pobreza, 2018 y 2020



Fuente: Estimación del Banco Mundial con base en la ENIGH 2018 y 2020.

Asimismo, en 14 entidades se observa que el porcentaje de niñas y niños en situación de pobreza es mayor al valor nacional. En Chiapas, Guerrero, Veracruz, Puebla y Oaxaca se presentaron los mayores porcentajes. En dichas entidades, entre 7 y 8 niñas y niños de cada 10 se encontraban en esa condición, muy por arriba del promedio nacional y en fuerte contraste respecto a las entidades del norte del país, como Baja California, Chihuahua, y Sinaloa; en ellas, entre 3 niñas y niños de cada 10 se encontraban en situación de pobreza. (Véase Gráfica 2).

Gráfica 2. Porcentaje de población de cero a tres años en situación de pobreza en 2020, por entidad federativa



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en la ENIGH 2020.

Del total de los hogares en México, se estima que en el 16.4% de los hogares (es decir, en 5 millones 869 mil 135), habitan al menos una niña o niño entre los cero y tres años. El 72.1% de esos hogares se encuentran en localidades urbanas y el 27.9% en rurales. Así mismo, del total de hogares con niñas y niños de cero a tres años, en 9.4% la persona jefa de hogar habla una lengua indígena. Las entidades con mayor presencia de este grupo poblacional son Chiapas, Oaxaca, Puebla, Estado de México, Veracruz, Yucatán y Guerrero (ENIGH, 2020).

Se desconoce el número de niñas y niños de cero a tres años con discapacidad, dado que el Censo de Población y Vivienda 2020 no desagrega esta información para este grupo etario. Sin embargo, se sabe que, del total de niñas y niños de cero a cuatro años, el 5% tiene alguna limitación, discapacidad, o algún problema o condición mental (INEGI, 2020). Así mismo, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19 informa que, para niñas y niños de 2 a 4 años, 2.6% de niñas y niños presentan dificultades severas de funcionamiento en al menos un ámbito, destacando que las dificultades de funcionamiento se presentan en 3.5% de los niños y 1.7% de las niñas.

5. Educación inicial en México

En México, la educación inicial es el primer nivel educativo del tipo básico y está dirigida a niñas y niños de cero a tres años y sus familias, independientemente del prestador del servicio, denominación, modalidad de atención, o tipo de sostenimiento. En este nivel educativo, se reconoce a las niñas y los niños como sujetos de derechos y aprendices competentes; priorizando el rol del sostenimiento afectivo y la crianza compartida entre agentes educativos, familia y adultos responsables.

5.1 Objetivos de la educación inicial:

General:

Potenciar el desarrollo integral de niñas y niños de cero a tres años en un ambiente rico en experiencias afectivas, educativas y sociales, y el acompañamiento a las familias en las prácticas de crianza.

Específicos:

1.- Generar condiciones para el acompañamiento afectivo y social de las crianzas.

En la sociedad contemporánea, la matriz social que caracterizaba a la crianza ha variado considerablemente. En muchos casos, la familia ampliada no puede cubrir por sí misma las necesidades de sostenimiento que las niñas y niños pequeños necesitan. La educación inicial se convierte en un gran sostén social de las familias, propiciando la crianza compartida, respetuosa de cada núcleo familiar y enriquecida por las prácticas educativas. Pero la delegación de la crianza, si no es suficientemente cuidadosa con los procesos de separación temprana, puede producir serios riesgos en el desarrollo psíquico de los bebés, niñas y niños de hasta 3 años. Por ese motivo, es importante generar vínculos afectivos entre las familias y los agentes educativos, que permitan construir continuidades amorosas y culturales.

2.- Acompañar a las familias en la observación y el conocimiento de las necesidades de sus niñas y niños, enriqueciendo las prácticas de crianza.

La educación inicial brinda elementos a las familias para la comprensión de las actitudes y conductas de niñas y niños, aportando información sobre el desarrollo integral (el sueño, la alimentación, el control de esfínteres, el juego y los procesos de aprendizaje, el lenguaje, la socialización, el movimiento), compartiendo miradas y significados de la vida infantil, que muchas veces, cuando se trata de bebés y niños y niñas que aún no hablan convencionalmente, resultan muy difíciles de identificar. Desde ese punto de vista, se aportan estrategias para el sostenimiento afectivo, la transmisión y creación de repertorios de juegos, lenguaje e interacciones, la construcción de ritmos adecuados para cada niña y niño, fortaleciendo el rol de madres, padres y tutores en los procesos de la crianza.

3.- Valorar los universos culturales y enriquecer las experiencias culturales de todos los niños y niñas de cero a tres años y sus familias.

Todas las familias poseen experiencias culturales e ideales en relación con la formación de sus hijas e hijos. A través de las acciones de crianza compartida, en diversidad y con pleno criterio de inclusión, se toman en consideración las prácticas y variadas formas culturales para su socialización y enriquecimiento en comunidad, reconociendo que las niñas y los niños son creadores y portadores de cultura, y que tienen pleno derecho a la participación. Asimismo, dichas prácticas se nutren con la especificidad que aportan los agentes educativos a través de sus saberes sobre la primera infancia, democratizando el acceso a bienes culturales que para muchas familias estarían fuera de sus posibilidades reales sin la intervención de la educación inicial.

4.- Promover variados ambientes de aprendizaje ligados al juego y a las experiencias artísticas.

El juego y el arte forman parte de las experiencias humanas vitales, más aún en la primera infancia. Por ese motivo ofrecer propuestas musicales, literarias, de arte plástico y visual, de expresión corporal y danza, con juegos artísticos, entraña garantizar los derechos de niñas y niños a un crecimiento pleno. En tiempos de tecnología y escasas interacciones personalizadas entre niñas, niños y adultos, promover experiencias de exploración y creación, facilita el desarrollo autónomo, creativo y feliz en todos los planos (social, psicológico, cognitivo, motriz, afectivo, físico, artístico). La educación inicial garantiza el encuentro con el arte en sus múltiples manifestaciones, y propone ambientes lúdicos y desafiantes de aprendizaje, que estimulan la interacción, la invención y el descubrimiento.

5.- Impulsar un acercamiento a la lectura y a los libros desde los primeros días de vida.

Leer y escribir son prácticas que se inician al comienzo de la vida, si hay personas adultas que pongan en disponibilidad los relatos orales y los libros, la música de las lenguas. La educación inicial en México promueve que todas las niñas y niños y sus familias tengan acceso a sus primeras bibliotecas, con el fin de influir positivamente tanto en el desarrollo simbólico y poético como en los procesos de alfabetización convencional, es decir en una construcción más rica y potente de sus caminos como lectores y escritores. Los libros crean, además, situaciones de encuentros afectivos profundos entre niñas, niños y adultos, tanto desde la oralidad como desde el punto de vista corporal; por lo tanto, la lectura afianza los vínculos tempranos y permite encontrar formas de intercambio, conversación y diálogo tónico.

6. Estimular las experiencias de lenguaje, considerando la inclusión de todas las lenguas maternas.

La oralidad es una experiencia fundamental en los primeros años de la vida, tanto para el aprendizaje del lenguaje como para el fortalecimiento de los apegos seguros. Los bebés construyen su integridad psíquica en gran parte a través de las interacciones verbales que les ofrecen sus figuras de referencia afectiva; las voces amadas aportan continuidad y tranquilidad, además de juego y conocimiento específico sobre el lenguaje. Las variadas lenguas maternas profundizan el sentido de pertenencia cultural, identificando nuestro origen a través de la narrativa y la poética. Las experiencias de lenguaje que proveen los cuentos, los poemas, las canciones, acentúan la potencia de la lengua de relato, y la educación inicial garantiza el acceso y la circulación del lenguaje oral y escrito en las diversas lenguas de las comunidades.

7.- Contribuir al fortalecimiento de mejores condiciones de alimentación y vida saludable para niñas y niños de cero a tres años.

A través de la estimulación de la lactancia materna exclusiva y de la alimentación perceptiva, se promueve la identificación de las necesidades nutricias de cada niña y niño, evitando con ello la malnutrición. Asimismo, se comparten con las familias conocimientos específicos sobre nutrición y buenos hábitos alimentarios y si el servicio de educación inicial tiene las condiciones, se construyen huertos que permiten el abastecimiento de las familias. Se acentúa la "libertad de movimiento" como forma de aprendizaje y bienestar, que propicia la autonomía y autorregulación creciente y el desarrollo de la imagen corporal, a través de la libre expresión.

8.- Dar visibilidad a los derechos de niñas y niños de cero a tres años en todos los planos, y trabajar para su cumplimiento.

Reconocer a las niñas y los niños como sujetos de derechos, promoviendo los cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño: a) interés superior de la niñez, b) supervivencia y desarrollo, c) no discriminación y d) participación infantil, que son la base de lo que reconocemos como enfoque de derechos en la infancia y contribuir a que toda persona adulta sea responsable de cuidar y generar las condiciones para que se respeten los derechos de las niñas y los niños, convirtiéndose en garante de esos derechos, tanto en el ámbito educativo como en la vida familiar.

5.2 Principios rectores de la educación inicial

1. Las niñas y niños son aprendices competentes, capaces de pensar, opinar, sentir y decidir, con base en la evolución de sus facultades y las experiencias que se les brinden.
2. Las niñas y los niños son sujetos de derechos y es responsabilidad de los adultos generar las oportunidades para que puedan avanzar en el descubrimiento y exploración de su potencial, brindándoles seguridad y confianza.
3. Las niñas y los niños aprenden esencialmente a través del juego, por lo que debe garantizárseles experiencias en ese sentido que contribuyan a una progresiva adquisición de autonomía, alimenten su capacidad creadora y favorezcan su aprendizaje, bienestar y libertad y felicidad.
4. Las niñas y los niños requieren recibir servicios educativos de calidad, que garanticen la seguridad, protección, provisión, participación y aprendizaje infantil, cuidando que el entorno y las personas a cargo cuenten con las bases metodológicas, teóricas, normativas y operativas para la correcta implementación del servicio educativo.
5. Las madres y padres de familia o tutores requieren recibir orientación y enriquecer sus prácticas de crianza a fin de alimentar las experiencias de aprendizaje de las niñas y niños a través de ofrecerles cuidados afectivos, atención a sus necesidades básicas y acercamiento a la cultura.

Con base en los principios rectores, los servicios que proveen educación inicial deben:

- Proporcionar ambientes de aprendizaje y cuidado para favorecer el desarrollo integral y el bienestar infantil.
- Incluir interacciones cariñosas y sensibles, así como experiencias de juego, arte, movimiento, exploración, literatura y lenguaje, en las que se propicie la participación infantil.

- Reconocer y fortalecer las prácticas de crianza en contextos tanto familiares como no familiares, dando un lugar social protagónico a la primera infancia.
- Ser inclusivos, reconociendo y valorando la diversidad. Esto significa atender los intereses y las necesidades de cada niño o niña independientemente de su cultura, lengua, capacidades o discapacidades, condiciones socioeconómicas, geográficas, de desarrollo o de salud.
- Ser equitativos, brindando una atención diferenciada y prioritaria para las niñas y los niños que se encuentran en condiciones de mayor marginación y vulnerabilidad.

5.3 Oferta de servicios de educación inicial

En México, mediante los servicios de educación inicial se busca responder a la diversidad de situaciones en las que se encuentra la población; por ello, sus acciones se piensan y se desarrollan en distintos contextos sociales; y pueden dirigirse a las niñas y los niños, a sus familias, o a ambos.

De conformidad con la fracción I del artículo 37, en correlación con la fracción III del artículo 35, ambos de la Ley General de Educación, la oferta de educación inicial puede brindarse en dos modalidades: escolarizada y no escolarizada.

El principal objetivo de la **educación inicial escolarizada** es brindar atención a las niñas y los niños desde los 43 días de vida y hasta los tres años, para favorecer su desarrollo integral. Esta atención se presta en **centros de atención**, que son espacios físicos habilitados para brindar diariamente educación y cuidados a las niñas y los niños en horarios determinados.

Por otra parte, el objetivo principal de la **educación inicial no escolarizada** es acompañar a las familias en la crianza de las niñas y los niños, desde el embarazo y durante los primeros tres años de vida, con el fin de favorecer su desarrollo integral y garantizar sus derechos. Esta modalidad se desarrolla en **esquemas flexibles** y espacios comunitarios que pueden tener otros usos, tales como aulas clínicas de salud, casas particulares, espacios al aire libre, entre otros. La frecuencia de las sesiones y sus horarios se acuerdan con madres, padres, embarazadas, tutores, o personas cuidadoras que participen en dichos esquemas.

Los detalles de las referidas modalidades se definen en la siguiente tabla 1:

Tabla 1. Modalidades de la educación inicial en México.

	Modalidad escolarizada (Centros de atención)	Modalidad no escolarizada (Esquemas flexibles)
Objetivos	Brindar atención (educación y cuidado) a las niñas y los niños desde los 43 días de su nacimiento y hasta los tres años, para favorecer su desarrollo integral.	Desde el embarazo y durante los primeros tres años de vida, acompañar a las familias en la crianza de las niñas y los niños para fortalecer su desarrollo integral.
Beneficiarios directos o principales	Niñas y niños.	Familias.
Otros beneficiarios	Familias.	Niñas y niños, comunidad.
Agentes educativos	Personal con función de educador, asistentes.	Personal con función de promotor educativo, educador, voluntariado, enfermería.
Horarios	Determinados. Las jornadas en general duran más de tres horas.	Se acuerdan junto con el grupo de madres, padres, embarazadas y personas cuidadoras. Las jornadas en general duran menos de tres horas.
Frecuencia	Diaria.	Variable. Se define con madres, padres, embarazadas y personas cuidadoras.
Espacios	Espacio físico habilitado para la actividad educativa. Puede ser propio, arrendado, cedido, adaptado, entre otros.	Los espacios se buscan en la comunidad u hogar y tienen otros usos: aulas y espacios educativos, salones en clínicas de salud, hogares, espacios al aire libre, entre otros.

Fuente: Subsecretaría de Educación Básica con base en el proceso participativo mediante el cual se diseña la PNEI.

5.3.1. Servicios de educación inicial en la modalidad escolarizada

En México, existen servicios de educación inicial que pertenecen a la modalidad escolarizada. Los nombres de los servicios varían por el tipo de prestador. La fracción I del artículo 8 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, establece que los “Centros de Atención” son “Espacios, cualquiera que sea su denominación, de modalidad pública, privada o mixta, donde se prestan servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en un marco de ejercicio pleno de los derechos de niñas y niños desde los cuarenta y tres días de nacidos”.

Así, mediante los centros de atención las niñas y los niños quedan a cargo de los agentes educativos y son atendidos en grupo, durante varias horas al día, fuera del hogar; generalmente durante el horario de trabajo de sus madres, padres, tutores o familiares.

La administración de los centros de atención puede estar a cargo del sector público (por instituciones del ámbito de la educación, el desarrollo, la seguridad social, entre otros), o bien a cargo de particulares, grupos comunitarios u organizaciones de la sociedad civil. Por este motivo, hay una gran diversidad en los prestadores del servicio, cuyo personal puede estar integrado bien por profesionales en la atención y educación de la primera infancia y contar con condiciones estables de trabajo; bien por personas cuidadoras voluntarias con capacitación básica; o bien, en algunos casos, por personal que no cuenta con preparación alguna y presenta alta tasa de rotación entre trabajos.

Los centros de atención suelen incluir algún componente educativo e instrumentos de trabajo con las familias. Por ejemplo, existen centros que trabajan con el programa pedagógico todavía vigente de la SEP, que incluye el componente de trabajo con familias.⁵ Asimismo, en los Centros de Atención, las niñas y los niños reciben al menos un alimento durante su estancia, sin ser un servicio estandarizado. Lo mismo ocurre con las prestaciones de atención a la salud: algunos Centros de Atención cuentan con estos servicios y otros no.

5.3.2. Servicios de educación inicial en la modalidad no escolarizada

Los servicios de educación inicial de la modalidad no escolarizada que existen en el país se desarrollan mediante esquemas flexibles:

Programas comunitarios

Dentro de las diversas experiencias que existen en este ámbito, sobresale el programa de educación inicial del CONAFE, cuyo propósito es acompañar a las familias en comunidades que no tienen acceso a otros servicios, como los que se prestan en los centros de atención en la modalidad escolarizada. En un inicio, a partir de 1992, la cobertura se focalizó en nueve Estados, que contaban con el mayor número de comunidades rurales e indígenas, en los municipios de mayor marginación. En 1995 se incorporaron otras trece entidades y a partir de 1998 se incluyó a las 8 restantes, ampliando así la atención a las 31 entidades, con excepción de la Ciudad de México. Sin embargo, busca focalizarse en localidades con menos de 2,500 habitantes; dentro de las que la mayoría son rurales y muchas de ellas indígenas.

El programa de educación inicial del CONAFE centra su atención en mejorar las prácticas de crianza de madres, padres o personas cuidadoras de las niñas y los niños, actualmente, de cero a tres años y 11 meses, a fin de favorecer su desarrollo integral. Es decir, se enfoca en los adultos y en la interacción que ellos tienen con las niñas y los niños. El CONAFE ofrece a las familias el programa, el cual dura diez meses, tiene lugar en espacios comunitarios y consiste en dos reuniones semanales.⁶ Se ofrecen tres tipos de sesiones: (a) familiares, donde se trabaja con al menos 5 adultos y sus hijos o hijas; (b) con embarazadas y; (c) para fomentar el involucramiento del hombre en la crianza. Este programa de educación inicial es implementado por promotoras y promotores educativos, que son personas voluntarias de la comunidad, capacitadas y orientadas por el CONAFE de forma inicial y continua.

En los servicios de educación inicial del CONAFE, la atención a las familias durante la pandemia motivada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) ha implicado diversificar las vías para acompañar la crianza de las niñas y los niños a distancia y presencial con sana distancia que permitan mantener e incluso reforzar las interacciones respetuosas y sensibles con las niñas y los niños, a través del juego, la lectura, la narración y el canto, sin descuidar las medidas sanitarias para guardar la salud. Por ello, el CONAFE ha ampliado el formato de su programa de educación inicial promoviendo actividades para realizar en los hogares, para propiciar la interacción familiar, y continuar acompañando a las personas cuidadoras en el fortalecimiento de las prácticas de crianza propiciando una maternidad y paternidad responsable.

⁵ Acuerdo número 04/01/18 por el que se establece el Programa de Educación Inicial: Un Buen Comienzo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 2018 (Acuerdo 04/01/18) https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15509/3/images/a04_01_18.pdf

⁶ Cada sesión dura, al menos, dos horas.

Por otro lado, la DGDC a través del Programa Presupuestario U031 Expansión de la Educación Inicial, con el apoyo de los tres órdenes de gobierno, a partir de 2020, impulsa un nuevo servicio de atención comunitaria: los denominados Centros Comunitarios de Atención a la Primera Infancia. Se trata de centros comunitarios ubicados en zonas urbanas de alta marginación en los que se atiende a las niñas y los niños de cero a tres años, y a sus familias. Su aportación consiste en propiciar un trabajo colaborativo entre agentes educativos, padres y madres de familia, personas cuidadoras, y niñas y niños.

Visitas a Hogares

El programa Visitas a Hogares, diseñado por la DGDC e implementado por las Autoridades Educativas de los Estados, y en la capital, a través de la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, constituye otro modelo orientado al enriquecimiento de las prácticas de crianza en las familias. Este programa opera en municipios con poblaciones mayores a los 2,500 habitantes, preferentemente de zonas periféricas urbanas, así como en zonas marginales de la Ciudad de México.

Su rasgo distintivo es que atiende a cada familia de manera individual. Los agentes educativos que gestionan el programa cuentan con una capacitación en los fundamentos pedagógicos del Programa de Educación Inicial: Un Buen Comienzo (Acuerdo 04/01/18). Cada agente realiza visitas a los hogares una vez por semana (cada visita tiene una duración aproximada de hora y media) y se apoya en una mochila con materiales didácticos (libros, juguetes, música, entre otros) para trabajar con las familias.

En línea: programa "Aprende en Casa" para educación inicial

Frente a las nuevas necesidades educativas generadas por la pandemia motivada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), y en el marco, entre otros, del artículo 84 de la Ley General de Educación, que establece la utilización del avance de las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital, con la finalidad de fortalecer los modelos pedagógicos de enseñanza aprendizaje, la innovación educativa y el establecimiento de programas de educación a distancia, la SEP diseñó el programa Aprende en Casa, cuyo recurso principal son los programas televisados por canales abiertos al público, que se basa en los aprendizajes esperados de cada programa por nivel educativo del tipo básico. Para la educación inicial, el punto de partida son los aprendizajes del Programa de Educación Inicial: Un Buen Comienzo (Acuerdo 04/01/18), considerando además las intervenciones comunitarias con las familias. El programa Aprende en Casa para educación inicial consiste en una serie de cápsulas de 30 minutos cada una, transmitidas con el propósito de fortalecer las prácticas de crianza durante la contingencia. Posteriormente, el contenido se hace accesible por medio de otras plataformas sociales masivas.

5.4 Cobertura de la educación inicial

En los últimos diez años, varias instancias del gobierno, organismos internacionales e investigadores han emprendido esfuerzos por recopilar datos sobre las intervenciones y los servicios de educación inicial en el país. Sin embargo, se han enfrentado diversos obstáculos para lograr tal objetivo e incluso subsisten vacíos de información que no favorecen la toma de decisiones informadas en este ámbito tan trascendental para el desarrollo del ser humano.

El conjunto de servicios de educación inicial que se ofrece actualmente dista de ser suficiente para el acceso universal a este nivel educativo. Antes de la pandemia, la cobertura de los servicios de educación inicial era de 680,669 niñas y niños de cero a tres años, equivalente al 8.64% del total de 7 millones 872 mil 460 niñas y niños de esas edades que residen en México según el Censo de Población y Vivienda 2020 realizado por el INEGI. Sin embargo, tras dos años de pandemia, la cobertura ha descendido, como se puede observar en la tabla 2. Es importante comentar que las cifras de la tabla captan sólo aquellos servicios que son suministrados por la SEP, el CONAFE u otras instituciones públicas o privadas, federales o estatales, que cuentan con una clave de registro como centro de trabajo ante la SEP. Esto significa que no está considerada la totalidad de los servicios que existen.

Tomando en consideración lo anterior, los datos disponibles indican que sumando las personas atendidas en las dos modalidades (escolarizada y no escolarizada), el total de cobertura de educación inicial asciende hoy a 405,782 niñas y niños, con poco más de la mitad de la matrícula en la modalidad no escolarizada. Si bien el objetivo de esta última es atender a aquellas niñas y niños con mayores necesidades (i.e. en zonas rurales, indígenas o suburbanas de alta marginación), es posible observar que el acceso a estos servicios es muy reducido, comparando la cifra de cobertura con las 3,733,134 personas de cero a tres años que viven en situación de pobreza (ENIGH, 2020).

Tabla 2. Cobertura de la educación inicial por modalidad de servicio y clasificador de la Clave de Centro de Trabajo. Ciclo escolar 2020-2021.

Modalidad de servicio	Categoría de servicio	Institución que provee el servicio	Tipo de Clave de Centro de Trabajo	Número de niñas y niños atendidos
Escolarizada	Centros de Atención	Servicios de la SEP transferidos	DDI	11,690
		Servicios de las autoridades educativas de los estados	EDI	9,182
		Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, IMSS (propias y algunas subrogadas), ISSSTE (propias y algunas subrogadas), Petróleos Mexicanos y SNDIF	NDI	23,073
		Otras dependencias y entidades de la Administración Pública Local	ODI	2,129
		Instituciones autónomas federales y locales	UDI	1,119
		Particulares con subsidio federal o estatal	SDI	7,625
		Particulares y subrogados del IMSS e ISSSTE	PDI	101,143
	Centros de Atención Migrante e Indígena	Escuelas de educación inicial migrante	DZG	714
		Servicios indígenas de la SEP	DIN	40186
	Subtotal			196,861
	Educación Especial	Centros de Atención Múltiple (solo educación inicial)	DML, EML, PML	2,653
	Subtotal			2,653
No escolarizada	Atención a madres y padres de familia / Visita a hogares	CONAFE / Programa Visitas a Hogares	FEI	206,268
	Subtotal			206,268
TOTAL				405,782

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.

SNDIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias.

DDI: Incluye servicios de la SEP transferidos.

DIN: Incluye servicios indígenas de la SEP.

DML: Incluye servicios en centros de atención múltiple federales.

EML: Incluye servicios en centros de atención múltiple estatales.

PML: Incluye servicios en centros de atención múltiple particulares.

DZG: Incluye escuelas de educación inicial migrante que operan en las siguientes entidades: Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Sinaloa.

EDI: Incluye servicios de las autoridades educativas de los estados.

FEI: Educación inicial comunitaria en el medio rural (programas de atención a padres del CONAFE y visita a hogares de la SEP).

NDI: Incluye servicios prestados por dependencias (distintos de la SEP) y entidades de la Administración Pública Federal.

ODI: Incluye servicios prestados por dependencias y entidades de la Administración Pública Local distintos de las autoridades educativas de los estados.

PDI: Incluye servicios prestados por particulares. Aquí figuran las guarderías subrogadas por el IMSS e ISSSTE.

SDI: Incluye servicios particulares que reciben subsidio federal o estatal.

UDI: Incluye servicios prestados por instituciones autónomas federales y locales.

Fuente: Sistema de Estadísticas Continuas (Formato 911), SEP.

5.5 Antecedentes curriculares de la educación inicial

En el 2013 la SEP publicó y puso en marcha el Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial que sustituyó al Programa de Educación Inicial que la SEP había publicado en 1992. Posteriormente, en la reforma curricular de 2017 y con la finalidad de orientar el trabajo educativo con las niñas y los niños de cero a tres años de edad que asegurara la calidad de la educación inicial se elaboró el Programa de Educación Inicial: Un Buen Comienzo (Acuerdo 04/01/18), mismo que es de observancia obligatoria para la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, órgano administrativo desconcentrado de la SEP y que, para articular y dar identidad a la educación inicial acorde con el interés superior de la niñez, la SEP, con pleno respeto al federalismo educativo, y a su respectiva normativa, promovería su adopción entre las autoridades educativas de los estados y las instituciones públicas que imparten educación inicial, para lo cual propiciaría la celebración de los instrumentos jurídicos correspondientes (artículo Segundo del Acuerdo 04/01/18).

Este Programa de Educación Inicial: Un Buen Comienzo (Acuerdo 04/01/18), aún vigente, empezó a ser implementado a partir del 24 de enero de 2018: promueve la generación de ambientes de aprendizaje enriquecidos y desafiantes, ya sea en centros de atención, en centros comunitarios, o en hogares. Busca desarrollar acciones pedagógicas a partir de las necesidades e intereses de las niñas y los niños. Todo lo anterior es gestionado por agentes educativos que brindan sostenimiento afectivo y promueven la participación de las niñas y los niños, siempre respetando sus distintas formas y ritmos de aprendizaje. Asimismo, acerca a las niñas y los niños a la música, la literatura, y a objetos diversos que favorecen su creatividad y propician su curiosidad. Concibe al juego y al vínculo afectivo como ejes centrales de todas las acciones pedagógicas y considera fundamental contar con adultos afectuosos y dispuestos a acompañar a las niñas y los niños en el desarrollo de sus capacidades para observar, investigar, pensar, escuchar, convivir, crear y proponer ideas propias.

Una de las premisas del Programa es que, cualquiera que sea el espacio en donde se lleve a cabo la educación inicial, la participación de las familias es crucial en el proceso de desarrollo y aprendizaje de sus hijas e hijos. De esta manera, se les debe acompañar y proporcionar orientación para tomar decisiones informadas y desplegar sus propias capacidades de crianza. En el mismo sentido, los agentes educativos deben procurar establecer estrategias de crianza compartida con las familias, que puedan extenderse más allá de los tiempos que dure un servicio determinado. En resumen, el Programa se basa en las siguientes premisas:

- Educación de calidad y equitativa para todas las niñas y los niños, sin distinción o excepción alguna, con las mismas oportunidades para aprender y desarrollar al máximo su potencial.
- Participación de las niñas y los niños para que se sientan plenamente considerados en cuanto a sus necesidades e intereses.
- Respeto a cada niña y niño en su individualidad.

- Impulso de las capacidades de la familia para la crianza.
- Consideración del juego como vía de aprendizaje, y como estructura de interacción, exploración y creación.
- Promoción de aprendizajes relacionados con la salud y la nutrición.
- Desarrollo de las habilidades socioemocionales y afectivas de las niñas y los niños, a partir de un trato sensible, cariñoso y responsivo.

Agentes educativos de los distintos servicios han hecho distintas aportaciones a la DGDC, en el proceso de formulación de los objetivos de la educación inicial que habrán de considerarse en el nuevo currículo de educación inicial, entre las que destacan las siguientes:

- Generar condiciones para el acompañamiento afectivo y social de la crianza.
- Acompañar a las familias en la observación y el conocimiento de las necesidades de sus niñas y niños y en el enriquecimiento de las prácticas de crianza.
- Valorar los universos culturales y enriquecer las experiencias culturales de las niñas y los niños, del nacimiento a los tres años, y de sus familias.
- Promover variados ambientes de aprendizaje, ligados al juego y a las experiencias artísticas.
- Estimular las experiencias del lenguaje considerando la diversidad de las lenguas maternas.
- Producir un acercamiento a la lectura y a los libros desde los primeros días de vida.
- Contribuir al fortalecimiento de mejores condiciones de alimentación para las niñas y los niños del nacimiento a los tres años.
- Dar visibilidad a los derechos de los niños del nacimiento a los tres años en todos los planos y trabajar para su cumplimiento.

5.6 Principales desafíos

La PNEI asume que el problema público fundamental en materia de educación inicial consiste en que las niñas y los niños de cero a tres años, especialmente los que viven en situación de vulnerabilidad por sus condiciones de marginación, carencias sociales y pobreza, no están desarrollando todo su potencial; y, por el contrario, están creciendo con privaciones y lagunas en los ámbitos cognitivo, socioemocional, físico-motor y del lenguaje ya que las carencias que viven acentúan sus desventajas de origen, mismas que se traducen -en el corto, mediano y largo plazo- en serias restricciones a su desempeño y aprovechamiento escolares, en problemas en sus condiciones de salud, en su posibilidad de inserción social y, en general, en una menor calidad de vida. Por este motivo, las niñas y los niños en condición de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión constituyen el grupo de atención prioritaria de la PNEI.

Datos de la Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Mujeres (ENIM) 2015 informan que el rezago (entendido como retraso en el desarrollo) se da más en las niñas y los niños de las familias más pobres. El rezago alcanza un 39.5% para menores de un año en el grupo más pobre y un 24% en el grupo más rico. En cuanto al grupo de uno a tres años para las familias más pobres, el rezago alcanza un 33.4% y, para las más ricas, 20.4% (ENIM, 2015). En cuanto a las condiciones en las que viven niñas y niños, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19 identifica que 29.4 y 86.6% de niñas y niños menores de cinco años cuentan con por lo menos tres libros infantiles y dos o más tipos de juguetes, respectivamente. Adicionalmente, solo el 67.7% tiene acceso a oportunidades de estimulación en el hogar y en promedio, niñas y niños mayores a dos años juegan con al menos cuatro tipos de juguetes, mientras que los menores a un año juegan con 1.7 tipo de juguetes.

Los principales desafíos identificados para la educación inicial, a los que la PNEI busca responder son los siguientes:

- **Existe baja oferta de servicios de educación inicial, especialmente para las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad, con desigual calidad en los servicios que ofrecen diferentes prestadores.** Como se señaló en el numeral “5.4 Cobertura de la educación inicial” de la presente PNEI, la oferta de servicios de educación inicial dista del propósito de universalización, con sólo el 8.6% de las niñas y los niños de cero a tres años en México actualmente atendido por alguna modalidad de educación inicial. Además, la oferta es diferente entre los niveles de ingreso y áreas geográficas, observándose que éstos no se focalizan en las poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad. Asimismo, es posible observar diferencias significativas en los programas, métodos de trabajo, infraestructura y equipamiento de los centros de atención. Estas diferencias se observan también en cuanto al nivel de gasto por niña o niño y a la preparación del personal que los atiende.

- **Falta de confianza de madres, padres y personas cuidadoras en los servicios existentes de cuidado y educación inicial.** En estudios vinculados a la participación de la mujer en el mercado laboral en México, se ha registrado que la razón más importante de la baja tasa de participación es la falta de confianza en los servicios de cuidado infantil. El 41% de las mujeres poco calificadas y el 32% de las mujeres altamente calificadas dicen que su decisión de no trabajar se debe a la falta de servicios de cuidado infantil confiables (Banco Mundial, 2021).
- **Existe un bajo conocimiento y capacidad para propiciar el aprendizaje y desarrollo desde los primeros meses de vida, especialmente por parte de madres, padres, o personas cuidadoras en situación de vulnerabilidad.** Diversos estudios indican que las personas cuidadoras de niñas y niños (ej. Madres, padres o tutores) de bajo ingreso y bajo nivel educativo tienden a ser menos capaces para involucrar a sus hijas e hijos en actividades de aprendizaje y desarrollo integral. (Ermisch, 2008; Feinstein et al., 2007, 2008). Por ello, se presenta como un desafío crucial el trabajo con las familias en el fortalecimiento de las prácticas de crianza propiciando una maternidad y paternidad responsables.
- **Dentro de los servicios existentes para las niñas y niños de cero a tres años, aún predomina una noción tradicional de cuidado, de corte asistencialista.** Respecto a los servicios de atención a la primera infancia, si bien ha habido avances a través del fortalecimiento del enfoque pedagógico, todavía es necesario avanzar en una perspectiva construida desde el derecho humano a la educación y, en particular, el derecho a la educación inicial. Así lo establece tanto el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley General de Educación cuyos textos pueden consultarse en el numeral “2. Fundamentos jurídicos internacionales y nacionales” de la PNEI.
- **Es necesario avanzar en el desarrollo profesional de los agentes educativos que atienden a los niños y niñas de cero a tres años.** En México, si bien existen programas de formación específicos para determinados servicios brindados por las instituciones proveedoras, no existe una estrategia de formación inicial y permanente que permita a los agentes educativos acceder a conocimientos y habilidades deseables para acompañar a las niñas y los niños en su desarrollo integral. No están definidos los requisitos mínimos para integrarse a este servicio. No hay claridad en qué tipo de perfiles se necesitan y si las escuelas normales están formando suficiente “talento humano” para atender este nivel educativo. Tampoco existen mecanismos de acompañamiento de su práctica pedagógica ni en su propio desarrollo profesional. Asimismo, existen precarias condiciones laborales del personal a cargo de los servicios de educación inicial, así como por la falta de prestaciones, apoyos y procesos de profesionalización. Estas circunstancias aumentan la rotación de personal e impiden el desarrollo de figuras estables de apego para las niñas y los niños que son destinatarios de estos servicios (Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, 2018).
- **La organización de los servicios para los niños de cero a tres años carece de un sistema unificado que permita garantizar la calidad de los servicios.** Los servicios de educación inicial, atención y cuidado están a cargo de distintas instituciones (públicas y privadas) y organizaciones (sociales y comunitarias), sin un único cuerpo que funcione como un sistema de aseguramiento de la calidad ni órgano rector que garantice un adecuado monitoreo a la calidad. Cada institución tiene su propio sistema de operación, supervisión y capacitación, sin que exista sistema regulatorio que permita asegurar estándares mínimos de calidad para todos los servicios de educación inicial. Resulta necesario un trabajo conjunto por parte de las instituciones públicas para asegurar la confluencia de criterios, normativa e institucionalidad para el aseguramiento de la calidad donde se reconozcan y valoren las aportaciones de los servicios educativos y los beneficiarios, independientemente del proveedor. Además, no hay una articulación clara de la continuidad educativa con la educación preescolar.
- **Las asignaciones presupuestales a la educación inicial son insuficientes para asegurar la universalidad con calidad que mandata la ley.** El financiamiento público para los servicios de educación inicial (en sus dos modalidades) y cuidado es actualmente bajo respecto a las brechas existentes para avanzar hacia la universalización con niveles mínimos de calidad. Asimismo, la asignación de recursos públicos se encuentra dispersa entre diferentes instituciones que proveen servicios atención para niñas y niños de cero a tres años, incluyendo la SEP, SNDIF, IMSS, ISSSTE, así como otras instituciones públicas que ofrecen servicios de educación inicial como universidades públicas, el Instituto Politécnico Nacional, empresas, paraestatales y otros organismos autónomos. Finalmente, la distribución actual del gasto no se encuentra deliberadamente dirigida a la expansión de servicios y mejora de calidad para las niñas y niños de las poblaciones más vulnerables. Dentro del mismo sector educativo, a pesar de la Reforma Educativa de 2019, la educación inicial es el nivel educativo al que se le asigna la menor proporción del gasto público.⁷

⁷ En 2019, la inversión en educación inicial representó el 0.7% del total del presupuesto educativo. En 2020 disminuyó ligeramente para ubicarse en 0.67%.

6. Propósitos de la Política Nacional de Educación Inicial

Es propósito general de la PNEI generar condiciones para la provisión de servicios de calidad que fomenten el desarrollo integral de las niñas y los niños de cero a tres años como parte de la atención integral a la primera infancia.

Para el cumplimiento de este propósito general, se proponen tres propósitos específicos:

Propósito 1. Expandir la cobertura de los servicios de educación inicial, dando prioridad a niñas y niños en condición de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión.

Propósito 2. Mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen en las modalidades (escolarizada y no escolarizada) de educación inicial.

Propósito 3. Promover en las familias el desarrollo de prácticas de crianza enriquecidas y vínculos afectivos sólidos.

Los propósitos de la PNEI tienen vinculación con el Objetivo: *“Garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación (inicial y preescolar) y al cuidado cariñoso y sensible de NN en la Primera Infancia, atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones geográficas, géneros y a la diversidad inherente a cada persona”* del “Eje rector 2: Educación y cuidados” de la ENAPI. Asimismo, para el logro de sus tres propósitos específicos, la PNEI se encuentra alineada a los 15 principios rectores que guían a la ENAPI: Interés superior de la niñez, Enfoque de derechos, Universalidad, Equidad, Trayecto de vida, Igualdad y no discriminación, Inclusión, Pertinencia cultural, Integralidad y complementariedad, Intersectorialidad, Coordinación, Corresponsabilidad y participación, Territorialidad, Transparencia y rendición de cuentas, y Uso de evidencia, seguimiento y evaluación.⁸

7. Estrategias para el logro de los propósitos específicos de la PNEI

7.1 Estrategias para el propósito 1. Expandir la cobertura de los servicios de educación inicial, dando prioridad a niñas y niños en condición de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión

Para generar de manera progresiva las condiciones para la prestación universal de la educación inicial, bajo la rectoría de la SEP, las autoridades educativas, promoverán la expansión de su cobertura tanto en su modalidad escolarizada, como en su modalidad no escolarizada, sin embargo, con base en el principio de equidad y la evidencia disponible presentada anteriormente en el numeral “3. Relevancia y alcance de la educación inicial”, se requiere en una primera etapa brindar atención prioritaria a las niñas y los niños que se encuentran en condición de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión, quienes deben recibir servicios que cumplan con criterios básicos de calidad para asegurar su desarrollo integral. En consecuencia, la expansión de la educación inicial se realizará mediante procesos de focalización y de aseguramiento de estándares mínimos de calidad para todo servicio que se preste en este nivel educativo.

Dada la situación actual del país y los recursos disponibles (ej. económicos, de personal calificado, entre otros), la universalización de los servicios de educación inicial será un proceso gradual y progresivo en el que se requerirá la participación de diversas instancias federales, estatales y municipales, públicas y privadas. En este proceso de consolidación del primer nivel del sistema educativo nacional, es de especial relevancia la participación de todas las instituciones que brindan educación inicial, entre otros aspectos, por la aportación e intercambio de experiencias significativas para la atención a la primera infancia.

La priorización en los grupos de niñas y niños de familias de niveles socioeconómicos bajos potencializa los efectos positivos que tiene un servicio educativo de calidad en el aprendizaje (Heckman, 2016). Para lograr este fin, no sólo es importante definir los sectores a los que se quiere llegar, sino también ofrecer recursos (i.e. servicios, herramientas, información, entre otros) que permitan que las niñas y los niños participen y logren su máximo desarrollo. Estos componentes integrarán las estrategias específicas de expansión que serán incluidas en los planes y presupuestos.

Para lograr una focalización efectiva será necesario complementar los datos sobre las características y necesidades de las familias. Estos datos serán útiles en la medida en que sean exactos, completos, íntegros, actualizados, coherentes, relevantes, accesibles y confiables. Por ejemplo, la información de la oferta y de la potencial demanda tendría que ser georreferenciada, a fin de tener una mejor visión de las necesidades de programas de educación inicial en los diferentes territorios.

⁸ Lo que comprende cada uno de los 15 principios rectores que guían la ENAPI puede consultarse en www.dof.gob.mx/2020/SEGOB/ENAPI-DOF-02-03-20-.pdf.

La expansión será planificada siguiendo criterios para lograr una focalización precisa, entre los que figuran los siguientes: i) identificación de brechas de cobertura, determinadas por la demanda actual y potencial basada en datos demográficos sobre población presente y proyectada de niñas y niños de cero a tres años, confrontada con la oferta disponible, considerando los programas que se ofrecen en cada localidad por todo tipo de prestador de servicios; ii) detección de las poblaciones más vulnerables, siguiendo indicadores de vulnerabilidad, marginación, pobreza, que definan las áreas con mayor necesidad de servicios de educación inicial; iii) análisis de factibilidad sobre los distintos servicios de educación y cuidado, tomando en cuenta la disponibilidad de insumos básicos, la escala mínima de operación, y las características sociodemográficas de las familias (actividad económica, ocupación de las madres). Estos criterios permitirán determinar las áreas del país con mayores necesidades de expandir cobertura y cuál es la modalidad más adecuada para cada localidad.⁹

7.2 Estrategias para el propósito 2. Mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen en las modalidades (escolarizada y no escolarizada) de educación inicial

En el proceso mismo de planeación de la expansión de cobertura de los servicios de educación inicial, es indispensable definir estándares mínimos de calidad que deberán reunir los servicios en sus dos modalidades: escolarizada (centros de atención) y no escolarizada (esquemas flexibles).

“Calidad” es un concepto multidimensional que incluye las condiciones de institucionalidad del sistema (ej. gobernanza, financiamiento); las variables estructurales de los centros (ej. infraestructura, espacios educativos, materiales); y los procesos que definen las experiencias diarias de las niñas y los niños (ej. Interacciones, currículo) (OCDE, 2015). Cuando las distintas dimensiones de la calidad están presentes en la prestación de los servicios educativos y de cuidado, entonces éstos pueden ser flexibles, adaptables a distintos contextos, pertinentes, sensibles a la diversidad cultural y social, y tendientes al desarrollo de las habilidades de las niñas y los niños. La calidad de los programas debe ser integral, es decir considerar la educación, desarrollo, salud, cuidado, nutrición y crianza de los niños y niñas (Lopez Boo, Araujo & Tome, 2016).

La mejora de la calidad no parte de cero, sino que se construirá sobre principios y estándares de calidad existentes, que deberán ser revisados, mejorados y armonizados a la luz de la PNEI. Dichos estándares y mejoras deberán ser aplicables a todas las instituciones y proveedores que imparten educación inicial en el territorio nacional. Para asegurar la integralidad de los procesos educativos, estos estándares serán consistentes con criterios y requisitos que se aplican a educación preescolar y primaria con el fin de proveer una trayectoria educativa coherente para las niñas y los niños.

Para lograr la mejora de la calidad de los servicios por parte de todos los actores involucrados en la educación inicial se requiere desplegar las siguientes acciones:

7.2.1 Desarrollo y adopción de estándares mínimos de calidad

A través de un proceso participativo coordinado por la SEP, se desarrollarán estándares mínimos de calidad para el funcionamiento de los servicios que atienden a las niñas y los niños de cero a tres años. Algunos estándares se referirán a aspectos estructurales y otros a los procesos. Entre dichos estándares se considerarán, por ejemplo, condiciones de los espacios físicos, tamaño de los grupos, proporción de personas cuidadoras por niño, cualificaciones de los agentes educativos, alimentación y vida sana, seguridad, involucramiento familiar, uso del currículo y materiales. En los servicios de educación inicial en su modalidad escolarizada, las entidades prestadoras de servicios deberán asegurar suficientes espacios de aprendizajes seguros, resilientes ante eventos naturales, inclusivos, centrados en las niñas y los niños, y propiciadores de las prácticas pedagógicas y de ambientes enriquecidos de aprendizaje.

Los estándares mínimos de calidad deberán desarrollarse bajo el marco normativo vigente, con el fin de garantizar las condiciones para el aprendizaje de las niñas y los niños que participan en la educación inicial. El proceso de mejora será gradual, reconociendo la realidad actual de los servicios, pero también será firme en sus objetivos de avance progresivo hacia una mejoría efectiva en los mismos. Todos los servicios públicos y particulares tendrán que cumplir con estos estándares para seguir operando o para comenzar a operar; y los servicios ya existentes recibirán, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, recursos para alcanzarlos oportunamente. El cumplimiento de estos estándares permitirá homogeneizar la calidad entre todos los proveedores de educación inicial en sus dos modalidades.

⁹ Con base en estos criterios, se pueden proyectar cuáles serán los requerimientos de cada modalidad (cantidad de centros o espacios, agentes educativos, niñas y niños atendidos por modalidad); y estimar el costo asociado.

Un elemento indispensable para lograr que los estándares mínimos de calidad sean efectivos en la práctica, será la articulación y sinergia entre el gobierno federal y los gobiernos locales, así como entre éstos y otros actores involucrados. Adicionalmente y también de manera participativa, se establecerán los mecanismos que formarán parte del sistema de aseguramiento y monitoreo que se describe en el numeral “7.2.5 Creación de un sistema de monitoreo”.

7.2.2 Implementación del currículo especializado para la educación inicial

Con el fin de mejorar la calidad de los servicios de educación inicial, se llevará a cabo el diseño y posterior implementación de un currículo de observancia obligatoria y aplicable a nivel nacional para todos los servicios que se ofrezcan en este nivel educativo, tanto en la modalidad escolarizada, como en la modalidad no escolarizada.

El currículo, basado en la evidencia y un enfoque de derechos, tendrá como foco el desarrollo integral de las niñas y los niños, estará alineado con los currículos de los niveles de preescolar y primaria, a fin de facilitar el tránsito educativo y proveer a las niñas y los niños una trayectoria educativa estable. También será flexible para adaptarse a la diversidad de la población; seguirá el principio de inclusión para considerar las necesidades de las niñas y los niños; promoverá el desarrollo de la autonomía y la participación y asegurará aprendizajes clave para responder a los desafíos de mitigación y adaptación al cambio climático.

En ejercicio de sus atribuciones, el currículo será determinado por la SEP y, conforme a lo previsto en la normativa aplicable, será trabajado participativamente con todos los actores involucrados en la educación y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

7.2.3 Fortalecimiento de las capacidades de los agentes educativos

La existencia de distintos servicios de educación inicial ha implicado diferencias entre los agentes educativos que participan en la misma en términos de formación, es decir, solo una fracción de ellos se forma en escuelas normales, otros tienen formación técnica y algunos más, los que provienen de las propias comunidades, pueden tener hoy sólo cursos de capacitación específicos.

La SEP, a través de la Dirección General de Educación Superior para el Magisterio, adscrita a la Subsecretaría de Educación Superior, en coordinación con la Subsecretaría de Educación Básica y la Unidad de Promoción de Equidad y Excelencia Educativa, en ejercicio de la atribución exclusiva que le confiere el artículo 113, fracción II de la Ley General de Educación, determinará para toda la República los planes y programas de estudio para las licenciaturas en educación inicial mismos que, en términos del artículo 97 del citado ordenamiento legal, deberán responder a la programación estratégica que realice el sistema educativo nacional, así como mantener articulación y coherencia con el currículo de la educación básica, en específico con el nivel inicial para así promover una transición positiva de las niñas y los niños entre niveles educativos.

Por lo que hace a otros agentes educativos, bajo la rectoría de la SEP, se revisará la normativa existente y se definirán las directrices generales con el fin de garantizar un mínimo común de conocimientos, competencias y habilidades, con miras a implementar estándares mínimos en centros de atención y cuidado y generar mecanismos para reconocer las competencias de quienes ya trabajan en los mismos y no tienen una educación formal. En este proceso, deberá considerarse, entre otras disposiciones, lo establecido por la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, en lo tocante a la capacitación y certificación del personal que labora en dichos centros. Esto es relevante para promover la retención de agentes educativos valiosos a partir de oportunidades de formación para avanzar en el proceso de profesionalización.¹⁰

7.2.4 Fortalecimiento de la institucionalidad de los servicios de educación inicial

El fortalecimiento institucional es un factor crítico para la implementación de las estrategias de los propósitos específicos de la PNEI. Para garantizar una educación inicial de calidad a nivel nacional es necesario contar con una instancia que articule y lleve el monitoreo adecuado tanto de la implementación PNEI, como del trabajo de los diferentes proveedores. En ese sentido, la Subsecretaría de Educación Básica, como instancia normativa responsable, entre otras, de la educación inicial, deberá contar con la organización interna que le permita liderar, coordinar y supervisar el trabajo intersectorial e interinstitucional en torno a dicho nivel educativo, así como dar cabal cumplimiento al mandato legal para que, bajo la rectoría de la SEP, se integre y dé coherencia a las acciones, programas y modalidades que distintos agentes desarrollan en materia de educación inicial.

¹⁰ Estas acciones son críticas porque la formación y las condiciones laborales de los agentes educativos impactan en la calidad de la educación impartida. Hay evidencia de que los agentes educativos cualificados tienen la capacidad de ofrecer a niñas y niños ambientes educativos de calidad. El nivel de formación influye en la calidad de las interacciones que se tienen con las niñas y los niños, así como la posibilidad de usar estrategias de andamiaje (OCDE, 2015). La tendencia internacional es a la profesionalización de los agentes educativos (Pardo & Adlerstein, 2016). También se ha observado que las condiciones laborales impactan los niveles de satisfacción profesional y la retención de los agentes educativos (OCDE, 2015; OCDE, 2019).

7.2.5 Creación de un sistema nacional de monitoreo

Se creará, en términos de la normativa aplicable, un sistema nacional de monitoreo de los servicios que ofrecen educación inicial.¹¹ Entre otros aspectos, este sistema permitirá monitorear los servicios de educación inicial, en particular en lo relativo al cumplimiento de la normativa y de los estándares mínimos de calidad para el buen funcionamiento respecto a todas las dimensiones de los servicios provistos por las diferentes instituciones proveedoras, sean públicas o privadas. Será administrado y liderado por una institución que no sea prestadora de servicios de educación inicial para que no existan conflictos de interés.

Este sistema nacional de monitoreo permitirá generar información clara, confiable y precisa sobre las características de los servicios educativos, lo que permitirá el desarrollo de políticas bien focalizadas y pertinentes a la realidad del país (OCDE, 2015),¹² así como crear mecanismos de apoyo para los servicios de educación inicial en sus dos modalidades.

7.3 Estrategias para el propósito 3. Promover en las familias el desarrollo de prácticas de crianza enriquecidas y vínculos afectivos sólidos

Para promover en las familias prácticas de crianza enriquecidas y el desarrollo de vínculos afectivos sólidos, es necesario que la sociedad conozca la importancia de los primeros años de vida en el desarrollo humano. Es preciso crear y fomentar una cultura a favor de la educación inicial, encaminada a lograr procesos colectivos de concientización que motiven la participación tanto de las niñas y los niños, como de sus familias. En este sentido, programas, campañas y estrategias de sensibilización, difusión y orientación deben ser los puntos de partida para lograr una mayor valoración de la educación y el cuidado durante la primera infancia. Además, se buscará potenciar oportunidades para el desarrollo de competencias parentales que promuevan un cuidado responsable y respetuoso para el desarrollo integral.

7.3.1 Sensibilización sobre la importancia de la educación en la primera infancia

Se desarrollarán estrategias para difundir la importancia de la educación en la primera infancia y el desarrollo infantil temprano, así como la necesidad del cuidado responsable y respetuoso en esta etapa. Estos mensajes deberán enfocarse en generar cambios de comportamiento que contribuyan a reforzar buenas prácticas de crianza y contribuyan a eliminar estereotipos de género con respecto a la crianza e incluir la posibilidad de acceder a servicios de educación inicial. Para lograr este objetivo, se diseñarán campañas y estrategias de comunicación a nivel nacional, local y municipal que incluyan mensajes en diferentes medios de comunicación, tales como televisión, radio, redes sociales, conferencias, talleres y publicidad en espacios públicos.

Para estas campañas y estrategias de comunicación, se aprovechará la infraestructura con la que cuentan las instituciones públicas de carácter federal, local y municipal. Podrán recuperarse las voces de personas que han sido beneficiarias de programas sociales dirigidos al fortalecimiento de prácticas de crianza, la maternidad y paternidad responsable, o bien, de personas que cuentan con algún tipo de reconocimiento en las comunidades; escuchar sus experiencias será de gran valor. Estas campañas y estrategias de comunicación habrán de transmitirse en español, en diversas lenguas, y mediante otras formas de comunicación para personas con deficiencias visuales o auditivas.

7.3.2 Fortalecimiento de las competencias parentales para el cuidado de la niñez

Se potenciará el trabajo directo con las familias a través de programas enfocados en la promoción de prácticas de crianza, la maternidad y paternidad responsable, el cuidado respetuoso y afectivo, así como el juego. Para tales efectos, la SEP definirá lineamientos para el trabajo en distintos contextos atendiendo las características propias de las dos modalidades de educación inicial, en coordinación con otras instituciones que también se encargan de la atención de las niñas y los niños de cero a tres años.

Se atenderá a las familias más vulnerables, mediante el otorgamiento de herramientas (ej. Información, orientaciones, materiales educativos) por parte de personal capacitado en los distintos espacios en los que se prestan los servicios de educación inicial. Se espera que estas herramientas permitan a las familias brindar el sostén emocional que es necesario para promover la estimulación y el desarrollo temprano.

¹¹ "Las actividades de monitoreo de programas educativos resultan fundamentales para mejorar la gestión de los sistemas educativos" (CIDE, 2021, p.28).

¹² En el plan de implementación de la política se definirá el alcance del sistema de monitoreo, incluyendo para qué se levantarán datos (certificar, responsabilizar, apoyar, informar), qué se medirá (factores estructurales, procesos, financiamiento), cómo se medirá, qué instrumentos se utilizarán, quién será el responsable de medir y sistematizar resultados, y qué se hará con los resultados (desarrollar planes de mejora, requerir mejoramientos, rendir cuentas).

8. Marco institucional y financiamiento

8.1 Marco institucional

Como ya se señaló, la fracción II del artículo 113 de la Ley General de Educación, le confiere a la SEP la atribución exclusiva de determinar para toda la República los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio para la educación normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica (de la cual la educación inicial es parte), “para lo cual considerará la opinión de los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y los contextos, regionales y locales”. De igual forma, tomará en cuenta, aquello que, en su caso, formule la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (artículo 23, segundo párrafo de la Ley General de Educación). Por lo que, en este proceso, es importante que el Estado fomente la participación activa del personal docente, personas cuidadoras, madres y padres de familia o tutores, así como las niñas, niños, adolescentes y jóvenes para que emitan su opinión.

Para ejecutar las estrategias para el logro de los propósitos específicos de la PNEI, se desarrollará un plan de implementación que establezca (i) un modelo de gestión en el que se distribuyan roles, funciones y responsabilidades para el logro de cada estrategia; (ii) indicadores de proceso y resultados, con metas, que alimenten un sistema de monitoreo para la rendición de cuentas sobre los avances logrados y las tareas pendientes; (iii) asignaciones financieras y fuentes de financiamiento que organicen el ejercicio del presupuesto y su monitoreo en relación con el logro de los resultados. Este plan será liderado por la SEP y realizado de manera articulada y en acuerdo con las demás instituciones públicas y particulares que intervienen en la prestación de servicios de cuidado y educación inicial para lograr un trabajo colaborativo que resulte en una cuidadosa protección de los derechos de la infancia.

El plan de implementación organizará los servicios de cuidado y de educación inicial que las instituciones públicas actualmente ofrecen en México, bajo la rectoría de la SEP, tales como los centros de atención, el programa Visitas a Hogares, los servicios de educación inicial del CONAFE y de la propia SEP (Centros Comunitarios de Atención a la Primera Infancia, Centros de Atención Múltiple y Centros de Educación Inicial Indígena). También se encuentran los servicios públicos y subrogados que ofrecen el IMSS y el ISSSTE; y los servicios estatales y municipales del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Asimismo, existen otras entidades públicas que actualmente prestan este relevante servicio para niñas y niños menores de 3 años, como la Presidencia de la República, varias secretarías de estado, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, el Poder Judicial de la Federación, Petróleos Mexicanos, hospitales y universidades públicas, entidades gubernamentales en el orden estatal, entre otros. Finalmente, el plan de implementación deberá contemplar los servicios de cuidado y educación inicial prestados por los particulares conforme a la normativa aplicable.

Para lograr un ejercicio participativo será fundamental priorizar una gestión de información articulada sobre los servicios de cuidado y educación inicial. El RENCAI incluye un listado de centros de atención infantil atendiendo a su modalidad; sus lineamientos generales para su funcionamiento y operación están publicados en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2020. También puede encontrarse información valiosa en la Plataforma de Georreferenciación para Centros de Atención Infantil. La operación, mantenimiento y actualización de ambas plataformas de información están a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

8.2 Financiamiento

La efectiva prestación de la educación inicial como derecho de la niñez, con la responsabilidad del Estado de concientizar sobre su importancia y garantizarla conforme a lo dispuesto en la Ley General de Educación, con el fin de lograr la universalidad de dicho servicio esto, de manera progresiva, y al ritmo que permita la disponibilidad presupuestaria, dependerá de la asignación de los recursos necesarios para su puesta en marcha.¹³ Por el contrario, la ausencia de mecanismos de financiamiento y de un adecuado ejercicio presupuestal en este ámbito dificultará encarar debidamente los retos que la realidad de la primera infancia implica actualmente.

¹³ A este respecto debe tenerse presente lo que establece el Décimo Segundo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019: “Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, preverán de manera progresiva y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, los recursos presupuestales necesarios para garantizar la prestación de educación inicial, con el fin de lograr la universalidad de dicho servicio, conforme a lo que establezca la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia a que se refiere el Artículo Décimo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019”.

Como se señaló en el numeral 6 que antecede, el propósito general de la PNEI es “generar condiciones para la provisión de servicios de calidad que fomenten el desarrollo integral de las niñas y los niños de cero a tres años como parte de la atención integral a la primera infancia”. En el proceso de planeación presupuestal, es de suma importancia considerar el carácter multidimensional del concepto calidad. La variable institucional de la calidad incluye, precisamente, la necesidad de un adecuado financiamiento para cumplir las estrategias para el logro de los propósitos específicos de la PNEI. Esta primera dimensión es una condición necesaria para poder alcanzar los estándares mínimos en los servicios para la primera infancia que se establezcan respecto a las otras dos dimensiones: las condiciones estructurales y materiales de los centros y los procesos que definen las experiencias diarias de las niñas y los niños.

Con base en lo anterior, el presupuesto destinado a los servicios de cuidado y educación inicial deberá ser suficiente, permitir un ejercicio eficiente e impulsar una prestación equitativa mediante la que se priorice la atención de las niñas y los niños que se encuentran en condición de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión. En las etapas de diseño, ejecución y evaluación de todas las acciones derivadas de la presente PNEI, el ejercicio presupuestal debe ser transparente y orientarse a atender las necesidades específicas de cada localidad.

El presupuesto asignado a la educación inicial deberá estar estructurado bajo un modelo que privilegie el desarrollo, el bienestar y la estimulación de las niñas y los niños que viven sus primeros años. Según la ENAPI, el diseño de los programas y mecanismos de coordinación interinstitucional estará basado en las mejores prácticas y la evidencia. Las estrategias operativas de la ENAPI se basan en los siguientes instrumentos programáticos y presupuestarios, algunos de ellos en construcción:

- Programa Especial para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
- Programa Presupuestario.
- Sub-anexo Transversal.
- Subsistema de Información sobre los Derechos de la Primera Infancia.
- Sistema de Seguimiento Nominal.
- Comisiones Estatales para la Primera Infancia.
- Mapeo Georreferenciado de Servicios para la Primera Infancia.
- Mecanismo de Aseguramiento de la Calidad.

Invertir en la educación inicial es una de las decisiones más rentables que los Estados pueden tomar actualmente. Los esfuerzos para mejorar la vida de las personas en su primera infancia pueden aumentar significativamente la productividad individual al tiempo que reducen la desigualdad social. Se trata de una oportunidad poco común para que los Estados realicen una inversión con rendimientos sumamente altos. Por otro lado, aunque la recuperación en etapas posteriores puede ser posible, es muy difícil revertir los efectos de las privaciones experimentadas durante los primeros años de la vida.

En muchos países alrededor del mundo, incluido México, los servicios de atención a la primera infancia resultan insuficientes en cantidad y calidad para compensar las desventajas de quienes viven en situación de pobreza. En América Latina, por ejemplo, el gasto promedio per cápita de los gobiernos en menores de cinco años es un tercio del equivalente destinado a niños de seis a once años. Este dato revela que -en la mayoría de los países de la región- aún no se tiene la convicción de que la educación inicial es la ruta más corta y de costo comparativamente más reducido para mejorar la calidad del aprendizaje en la educación básica.

En ese sentido, en lo que respecta a la educación inicial, la Reforma Educativa de 2019, sienta las bases para transformar la vida de millones de niñas y niños en el terreno afectivo, intelectual y nutricional, lo que al mismo tiempo supone importantes retos en términos de recursos, infraestructura y coordinación. Para lograr una transformación real, será necesario invertir los recursos necesarios para que las niñas y los niños más jóvenes de México comiencen su vida sintiéndose queridos, estando bien nutridos y recibiendo la atención adecuada.

Bibliografía

ACUDE, Hacia una cultura democrática, A.C (2013), Análisis teórico-metodológico del modelo de Educación Inicial del CONAFE para su fortalecimiento, evaluación bajo la coordinación de Robert Myers.

Altafim, E. R. P., Pedro, M. E. A., y Linhares, M. B. M. (2016), "Effectiveness of ACT Raising Safe Kids Parenting Program in a developing country", *Children and Youth Services Review*, 70, 315-323.

Amia, Comunidad Judía (S/F), Programa Hippy-Aprendiendo en casa. Evaluación, https://www.changemakers.com/sites/default/files/competition_entry_form_files/evaluacion_hippymodif_04-11_2_.pdf.

Barnett, W. S. (2015) *Economics of Early Education*. Wiley Online Library, <https://doi.org/10.1002/9781118900772.etrds0092>

Belfield, C. R., Nores, M., Barnett, S., & Schweinhart, L. (2006). The High/Scope Perry Preschool Program: Cost-benefit analysis using data from the age-40 followup. *Journal of Human Resources*, 41(1), 162-190. <https://doi.org/10.3368/jhr.xli.1.162>

Bertely, M. (coord.) (2013), Análisis y propuestas para el fortalecimiento del programa de Educación Inicial del CONAFE, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Banco Interamericano de Desarrollo- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (2020), Una fotografía sobre la calidad de los servicios y el estado del desarrollo infantil en menores de 3 años en México, nota técnica.

Banco Mundial, World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise, Estados Unidos de América, 2018, World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1096-1, licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Banco Mundial (2021) La participación laboral de la mujer en México. World Bank Group.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada el 28 de mayo de 2021, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf.

_____, Ley General de Educación, ley publicada el 30 de septiembre de 2019, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf.

_____, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, última reforma publicada el 11 de enero de 2021, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_110121.pdf.

_____, Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, última reforma publicada el 25 de junio de 2018, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSACDII_250618.pdf.

_____, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última reforma publicada el 20 de octubre de 2021, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf.

_____, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, última reforma publicada el 20 de mayo de 2021, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_200521.pdf

_____, Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, última reforma publicada el 10 de mayo de 2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGPSACDII_100516.pdf

Camilli, G., Vargas, S., Ryan, S., y Barnett, W. (2010), "Meta-Analysis of the Effects of Early Education Interventions on Cognitive and Social Development", *The Teachers College Record*, 112, No. 3:579-620.

Campbell, F. A. & Burchinal, M. (2008). Early childhood interventions: The Abecedarian Project. In P. C. Kyllonen, R. D. Roberts, & L. Stankov (Eds.). *Extending intelligence: Enhancement and new constructs* (pp. 61-84). New York: Lawrence Erlbaum Associates/Taylor & Francis Group.

Cárdenas, S. (coord.) (2014), Estimulación temprana y formación de padres con bajo costo: evaluación del Programa de Educación Inicial, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Cárdenas, S., Evans, D. y Holland, P. (2017), Estimating the effects of a low-cost early stimulation and parenting education programme in Mexico. Impact Evaluation Report N° 57, New Delhi, International Initiative for Impact Evaluation.

Cardini A. y Guevara J. (2017), El lugar del currículum en el mapa de la educación de la primera infancia. Documento de trabajo núm. 160, Buenos Aires, CIPPEC.

Carey, B. (2013), "La brecha lingüística entre niños ricos y pobres comienza en la infancia, encuentran psicólogos de Stanford", Informe Stanford, Stanford Noticias, 25 de septiembre, <https://news.stanford.edu/news/2013/september/toddler-language-gap-091213.html>.

Catálogo de la exhibición "Los cien lenguajes del niño" (2003), Características del enfoque Reggio Emilia. Colombia, Fundación Aeiotú.

Centro de Políticas Públicas. (2012), Resumen Ejecutivo: Evaluación de Impacto del Programa de Promoción "Juguemos con Nuestros Hijos", Pontificia Universidad Católica de Chile, https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/resumen-ejecutivo_evaluacion-jnh.pdf.

CIDE (2021), Estudio de Estimación de la brecha oferta demanda en Educación Inicial. No publicado.

CIDENI (Centro Iberoamericano de Derechos del Niño) (2018), Compendio de Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, <http://www.cideni.org/wp-content/uploads/2019/01/Compendio-de-Observaciones-Generales-del-Comite%CC%81-de-los-Derechos-del-Nin%CC%83o-CIDENI.pdf>.

Coneval/UNICEF (2014), Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México 2014, <https://www.unicef.org/lac/informes/pobreza-y-derechos-sociales-de-ni%C3%B1as-ni%C3%B1os-y-adolescentes-en-m%C3%A9xico>.

_____ (s/f), Pobreza infantil y adolescente en México, 2008-2016. Dónde vive y qué características tiene la población de 0 a 17 años en situación de pobreza, https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/UNICEF_CONEVAL_POBREZA_INFANTIL.pdf

Coneval (2018), Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Ficha de monitoreo 2017-2018, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S174.pdf.

Cortázar, A. (2015). Long-term effects of public early childhood education on academic achievement in Chile. *Early Childhood Research Quarterly*, 32, 13-22.

Ermisch, J. (2008), "Origins of Social Immobility and Inequality: Parenting and Early Child Development", *National Institute Economic Review*, Vol. 205, No. 1, pp. 62-71.

Feinstein, L. et al. (2008), *Education and the Family: Passing Success Across the Generations*, Routledge, London.

Feinstein, L. et al. (2007), *Reducing Inequalities: Realizing the Talent of All*, NCB, London.

Gertler, P., Heckman, J., Pinto, R., Zanolini, A., Vermeersch, C., Walker, S., Chang, S., y Grantham-McGregor, S. (2014), "Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica", *Science*, 344(6187), 998-1001.

Guerrero, G; y León, J. (2017), Evaluación de impacto del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más-Resultados Finales, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Lima, Perú, <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/6357>.

Heckman, J. (2008), *Schools, Skills and Synapses*. Discussion Paper Series .3515, Alemania, Institute for the Study of Labor.

Heckman, J., Moon, S., Pinto, R., Savelyev, P., y Yavitz, A. (2010), "The Rate of Return to the High Scope Perry Preschool Program," *Journal of Public Economics*, 94, Ns. 1-2: 114-128.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), Encuesta Intercensal 2015, <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.

_____(2016), _____(2016), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>

_____(2020), Censo de Población y Vivienda 2020, <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2012), La educación en México: estado actual y consideración sobre su evaluación, Presentación del INEE ante la Comisión de Educación de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores, https://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/reu/docs/presentacion_211112.pdf.

INSP (2015) Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Mujeres. Recuperado de: <https://www.insp.mx/enim2015.html>

J-PAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab), (2016), "Evaluación de impacto del programa de la fundación CAP".

Lopez Boo, Araujo & Tome, (2016).

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-se-mide-la-calidad-de-los-servicios-de-cuidado-infantil-Gu%C3%ADa-de-herramientas.pdf>

Martínez, T. (2019), Educación inicial. Incorporación a la educación básica y obligatoria. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, <https://ciep.mx/educacion-inicial-incorpacion-a-la-educacion-basica-y-obligatoria/>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018), Education at a Glance. OCDE Indicators, <https://www.OCDE.org/education/education-at-a-glance/>

ONU, Objetivos de Desarrollo Sostenible. 4. Educación de calidad, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>.

Pardo, M. y Adlerstein, C (2016), Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe. Proyecto Estrategia Regional Docente. Santiago: OREALC-UNESCO

Rao, N., y J. Sun (2010), "Early Childhood Care and Education Regional Report: Asia and the Pacific", Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Atención y Educación de la Primera Infancia.

Rogers, P. (2014), La teoría del cambio, Florencia, UNICEF, https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf.

Ruhm, C., and J. Waldfogel. "Long-term effects of early childhood care and education." Nordic Economic Policy Review 1:1 (2012): 23–51.

Ryan, R. M., Fauth, R. C., & Brooks-Gunn, J. (2006). Childhood Poverty: Implications for School Readiness and Early Childhood Education. In B. Spodek & O. N. Saracho (Eds.), Handbook of research on the education of young children (pp. 323–346). Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

SEP (2014), Marco curricular de la Educación Inicial indígena, México, Dirección General de Educación Indígena.

_____(2018), "Acuerdo 04/01/18 por el que se establece el Programa de Educación Inicial: Un Buen Comienzo", Diario Oficial de la Federación, 23 de enero, https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15509/2/images/a04_01_18.pdf

_____(2018), Educación Inicial. Alimentación perceptiva para niñas y niños de 0 a 5 años. Una vía para favorecer la crianza amorosa. Guía integral para madres y padres de familia, México, SEP.

_____(2019), Estrategia Nacional de Educación Inclusiva, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/nov/EduInclusiva.pdf>.

_____(2020), Programa Sectorial de Educación 2020-2024, Diario Oficial de la Federación, 6 de julio, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educaci_n_2020-2024.pdf.

_____ (2020), Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, 15 de septiembre de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600454&fecha=15/09/2020.

Secretaría de Gobernación (2016), Decreto por el que se reorganiza el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), Diario Oficial de la Federación, 18 de marzo, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5430456&fecha=18/03/2016.

_____ (2018), "Norma Oficial Mexicana NOM-009-SEGOB-2015, Medidas de previsión, prevención y mitigación de riesgos en centros de atención infantil en la modalidad pública, privada y mixta", Diario Oficial de la Federación, 5 de julio de 2018, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5530208&fecha=05/07/2018

Singh, R., y Mukherjee, P. (2018), "Effect of preschool education on cognitive achievement and subjective wellbeing at age 12: evidence from India", Compare: A Journal of Comparative and International Education, 49.

Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (2018), Resumen del diagnóstico situacional sobre primera infancia. Educación y cuidado cariñoso y sensible de la primera infancia en México, México.

_____ (2020), Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/539066/ENAPI-DOF-02-03-20-.pdf>.

Shonkoff, J., y Phillips, D. (eds.) (2000), From neurons to neighborhoods: the science of early childhood development, Washington, Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development, National Research Council.

Tricia, D., Gooouch, K., Powell, S., y Abbott, L. (2003), Birth to three matters. The framework to support children in their earliest years, Manchester, Queen's Printer.

UNICEF (2006), Convención sobre los derechos del niño, <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

UNICEF y CIDE (2021), "Hacia la universalización de la educación inicial en México: brecha, retos y costos" (por publicarse)

UNICEF y CONEVAL (2016), Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México 2012, 2014. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Distrito Federal, México

UNICEF e INSP (2020), Estudio sobre las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del Programa de Visitas a los Hogares. Informe final, México.

UNICEF e INSP (2015), Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015. Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2015, Informe Final. México.

Vandell, D., Belksy, J., Burchinal, M., Vandergrift, N. y Steinberg, L. (2010), "Do Effects of Early Child Care Extend to Age 15 Years? Results from the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development", Child Development, 813: 737–756.

Vegas, E., y Santibáñez, L. (2010), The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean. Washington, The International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank.

Waldfoegel, J. The role of preschool in reducing inequality. IZA World of Labor 2015: 219 doi: 10.15185/izawol.219

Woodhead, M., Ames, P., Vennam, U., Abebe, W., y Streuli, N. (2009), Access, Equity and Quality in Early Education and Transitions to Primary School: Evidence from Young Lives Research in Ethiopia, India and Peru, La Haya, Fundación Bernard van Leer.