



---

---

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD XOCHIMILCO**

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

**“LA NUEVA ESTRATEGIA NACIONAL DE ATENCIÓN A LA  
PRIMERA INFANCIA (ENAPI): RETOS, ALCANCES Y  
PERSPECTIVAS EN EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA  
EDUCATIVA EN EL PERIODO DE LA 4T”**

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**  
P R E S E N T A

SANDRA LUZ GONZÁLEZ LÓPEZ

Directora:  
Dra. María Del Pilar Berrios Navarro

Lectores:  
Dr. De la Rosa Rodríguez José Javier  
Dr. Vértiz Galván Miguel Ángel

México, Ciudad de México 23-febrero-2023

Generación 2014-2016

## Agradecimientos:

A mi querida universidad, por darme la oportunidad de estudiar, investigar y realizar un trabajo acerca de los niños en nuestro país.

A la Dra. Pilar por su asesoría, acompañamiento y atenta disposición en la realización de este trabajo. A mis lectores el Dr. Miguel Ángel y el Dr. Javier de la Rosa, por tomarse el tiempo de revisar, comentar y aportar sus amables observaciones.

A la familia Mellano en Buenos Aires, a quienes recuerdo con mucho cariño, me invitaron a conocer la ciudad y me trataron como una hija en un periodo muy importante de la tesis.

A mi querida mamá por ser un ángel para mí, por su inmenso amor, por su gran apoyo y por estar siempre y en todo momento. Te amo, mamá.

A mis hermanos que quiero tanto, Laura, Héctor y Xavier por su cariño y por todos los momentos que hemos compartido juntos y a toda mi familia.

A mis queridos amigos Andy, Fabi, Javier, Omar, Hamed y Rosa por todas las experiencias vividas, por darme los mejores consejos, por estar siempre que los necesito y por la confianza brindada desde que éramos compañeros en la licenciatura.

A Miguel, por su valioso apoyo para que este trabajo fuera posible, por su paciencia en horas de escritura y todas las risas.

A mi amado Michelle, cuyo amor y compañía ilumina mis días y me inspira siempre a ser la mejor que puedo ser.

A la vida, por esta oportunidad.

<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 1 Elementos básicos sobre políticas públicas y Primera Infancia.....</b>	<b>11</b>
Introducción al capítulo .....	11
1.1.1 Definición de problema público .....	11
1.1.2 Definición de políticas públicas .....	14
1.1.3 Importancia de la Primera Infancia en las Políticas Públicas .....	15
1.1.4 Comprensión de la Primera Infancia desde una perspectiva de políticas públicas .....	16
<b>1.2 Desarrollo y necesidades en el proceso educativo-formativo del infante.....</b>	<b>18</b>
1.2.1 Primera Infancia desde la ontogenia. ....	18
1.2.2 Primera Infancia desde la psicología.....	22
1.2.3 Primera Infancia desde la pedagogía.....	26
1.2.4 Tres factores en el desarrollo de la Primera Infancia: familia, escuela y entorno .....	28
Conclusión del capítulo.....	33
<b>Capítulo 2. Elementos básicos para el abordaje y comprensión de la Primera Infancia en América Latina.....</b>	<b>35</b>
<b>2.1 Impacto e incidencia de las desigualdades socioeconómicas en las y los niños latinoamericanos de Primera Infancia.....</b>	<b>35</b>
Introducción al capítulo .....	35
2.1.1 Nutrición .....	35
2.1.2 Salud .....	38
2.1.3 Infancia y Pobreza.....	43
2.1.4 Educación.....	45
<b>2.2 Programas sociales de atención a Primera Infancia en América Latina .....</b>	<b>49</b>
2.2.1 Chile: Chile Crece Contigo .....	49
2.2.2 Colombia: De Cero a Siempre .....	53
2.2.3 Educa a tu Hijo. Cuba .....	54
2.2.4 Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. México.....	58
Conclusión del capítulo.....	60
<b>Capítulo 3. La nueva política educativa para la atención a la Primera Infancia en México: retos y perspectivas .....</b>	<b>62</b>
Introducción al capítulo .....	62
<b>3.1 Criterios metodológicos del análisis .....</b>	<b>62</b>
<b>3.2 Herencias y contradicciones en el nuevo modelo educativo de la 4T.....</b>	<b>66</b>
<b>3.3 Retos de la actual política educativa para la Primera Infancia en: materia presupuestaria, infraestructura, servicios educativos, condiciones de magisterio y recursos pedagógicos. ....</b>	<b>79</b>
<b>3.4 Evaluación del diseño de la Estrategia Nacional de Atención a Primera Infancia (ENAPI)2019-2024 .....</b>	<b>88</b>
3.4.1 Descripción del programa .....	88
3.4.2 Análisis del problema.....	89
3.4.3 Análisis de la pertinencia .....	92
3.4.4 Análisis de la coherencia interna y externa del programa .....	93
3.5.5 Análisis de los recursos .....	95
3.6.6 Análisis clínico .....	97
3.7.7 Matriz FODA.....	98

.....	98
3.8.8 Análisis de la viabilidad .....	100
Conclusiones del capítulo .....	100
Conclusión general:.....	101
<b><i>Bibliografía</i> .....</b>	<b>105</b>

## *Resumen*

Esta tesis se divide en tres capítulos:

En el primer capítulo, se exponen los conceptos de políticas públicas, problema público, primera infancia y la importancia de la primera infancia para las políticas públicas. En el segundo apartado de este capítulo, se explican las condiciones que generan un impacto en el proceso educativo-formativo del infante desde la ontogenia, la psicología, la pedagogía; y se describen otros factores que también generan un impacto en el desarrollo de la primera infancia: la familia, la escuela y el entorno.

El segundo capítulo, se divide en dos partes. En la primera, se estudian las condiciones de desigualdad socioeconómica en la que crecen millones de niños latinoamericanos en primera infancia, en las cuestiones que condicionan su óptimo desarrollo como: nutrición, salud, pobreza y educación. En la segunda parte, se revisan algunas de las políticas públicas latinoamericanas más exitosas de atención a primera infancia, para dar respuesta a las múltiples necesidades y desigualdades anteriormente expuestas.

Por último, el tercer capítulo, se divide en cuatro partes. En la primera se presentan los criterios metodológicos del análisis de la evaluación a la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI). En el segundo apartado, se analizan las herencias y contradicciones en materia de políticas públicas de atención a primera infancia entre el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) para revisar coincidencias, divergencias, alcances y límites en esta materia. La tercera parte presenta los retos de la actual política educativa para primera infancia en materia presupuestaria, infraestructura, servicios educativos, condiciones de magisterio y recursos pedagógicos. En el último apartado se realiza una evaluación al diseño de la Estrategia Nacional de Atención a Primera Infancia (ENAPI-2019-2024) y construye un análisis de los elementos que se consideran importantes revisar como: descripción del programa, análisis del problema, análisis de la pertinencia, análisis de la coherencia interna y externa del programa, análisis de los recursos, análisis clínico y análisis de la viabilidad de la política.

Palabras Clave: Políticas Públicas, Política Social, Primera Infancia, 4T, Evaluación de Diseño.

## Introducción

La Primera Infancia constituye una etapa central en el desarrollo de las personas que comprende desde la gestación hasta antes de cumplir los 6 años de edad. En ella, las y los niños sientan las bases para el desarrollo, capacidades, habilidades, ocurre el reconocimiento de sí mismo y del entorno físico y social. Por tanto, los progresos recientes en el campo de la ciencia aportan suficiente información sobre el desarrollo cerebral durante esta etapa, por eso ha sido el foco de atención de las políticas más recientes en todo el mundo, no obstante, en América Latina y en nuestro país ha ido ganando terreno no sólo para que sea discutido sino para que se lleven a cabo acciones concretas en pro de este segmento de la población.

En ese sentido, la presente investigación hace referencia al papel que desempeña las políticas educativas dirigidas a Primera Infancia y su complementariedad con las políticas sociales, pues estas últimas juegan un papel muy importante para afianzar los derechos reconocidos en la legislación mexicana, pero también para apoyar a aquellos grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y con ello, logren la meta de obtener la educación a la que el Estado se ha comprometido. Para que tal proceso se lleve a cabo, es necesario que cada gobierno evalúe cuáles son las condiciones para seguir aplicando determinada política pública o cambiarla. Es importante reconocer que el desarrollo de la política pública propone —como lo señalan los principales autores sobre el tema— la intervención del Estado en aspectos concretos del desarrollo social, político, económico, cultural y educativo.

Al respecto Harold Laswell —sociólogo norteamericano a quien se le atribuye el inicio de las políticas públicas— señala que “las políticas públicas son el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (Aguilar Villanueva, 2000). En este sentido, en el caso de América Latina y más puntualmente en el caso de nuestro país, Luis Aguilar señala al respecto de la política pública “las políticas públicas son procesos integrados por varias acciones intelectuales (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo), interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisiones y posteriormente la llevan a cabo”. (Aguilar Villanueva, L., 2010). De los conceptos referidos retomamos la orientación que una política pública tiene en relación con la atención a todos los integrantes de la sociedad, es por ello, que el carácter de las políticas resulta de primer orden en relación con la formación de una estructura social funcional y desarrollada.

En primer lugar, se parte del hecho de que antes de nacer y durante los seis primeros años, ocurren eventos que serán trascendentales para el resto de la vida, pues se desarrollan las capacidades motoras, socioemocionales, lingüísticas, cognitivas, y de autorregulación en el comportamiento, y que tiene implicaciones positivas tanto en el logro escolar como en la formación de adulto productivo (Irwin, Siddiqui y Hertzman, 2007). Sin embargo, para que tal situación sea posible depende de varias cuestiones, por ejemplo, de las condiciones socioeconómicas de las familias y del tiempo disponible para cuidar y educar a sus hijos, por otra parte, de los planes y programas que el Estado realice para estos fines, de los recursos públicos que se puedan asignar a los segmentos más vulnerables y de la conciencia de la sociedad acerca de la importancia del desarrollo de la Primera Infancia y su demanda a favor de servicios de calidad para ellos, y desde luego, de la voluntad política de los gobiernos para generar verdaderos cambios.

En ese sentido, los retos más importantes los tienen los países de renta media y baja, porque en ellos viven aproximadamente 250 millones de niños en Primera Infancia, que corren el riesgo de no alcanzar su óptimo potencial de desarrollo físico, psíquico y social (The Lancet, 2017). Tan sólo en América Latina existen cerca de 3.6 millones de niños entre 3 y 4 años que están en riesgo de no lograr un desarrollo infantil temprano acorde a su edad (UNICEF, 2020) lo que genera una brecha de desigualdad desde el inicio de la vida que difícilmente podrá subsanarse en edades posteriores. De hecho, más de la mitad de los niños pobres tienen un año más de retraso en su desarrollo del lenguaje cuando comienzan la escolaridad formal, y estas brechas persisten a medida que los niños avanzan en el sistema escolar (BID, 2015) ya sea por la falta de acceso al sistema educativo, falta de acceso a los servicios de salud, carencia de espacios seguros de recreación, viviendas en condiciones poco apropiadas, insuficiencia en la alimentación, entre otros (Minujin, Bagnoli, Osorio y Aguado, 2015). El factor común presente en este rezago de la infancia es la pobreza, que se caracteriza por la falta de condiciones de desarrollo, desigualdad y negación de los derechos básicos.

Por ello, nos proponemos responder las siguientes preguntas: 1. ¿De qué manera incide la familia, la escuela y el entorno en el desarrollo en relación al desarrollo de una política de Primera Infancia? 2. ¿Cómo es el panorama general y particular del cual se parte para el diseño de una nueva estrategia que brinde atención a la Primera Infancia?, 3. ¿Cuáles son los retos que tiene ante sí la Nueva Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) en el ramo educativo para dar respuesta a las necesidades educativas de los infantes? Además, se parte del hecho de que a partir de 2006, la educación preescolar ha sido reconocida como un nivel académico importante en la formación de los niños porque en él se cimentan las bases de su formación, asimismo, se busca contrastar lo que hace el actual gobierno con el anterior en materia de políticas públicas para Primera Infancia, ya que este pretende distinguirse de sus antecesores. Aunque no son las únicas variables desde donde se puede mirar la situación de

rezago educativo, nos ayudan a tener una valoración objetiva para comprender por qué desde el inicio de la vida, millones de niñas y niños en México se quedan rezagados en su aprendizaje y su desarrollo coartando la posibilidad de un mejor futuro.

En tal sentido, realizaremos una revisión puntual sobre el diseño de la política pública actual en el ramo educativo y que atiende a las y los niños de 0 a 5 años, por tanto, los objetivos específicos son:

- Comprender los elementos que inciden en la formación educativa de los niños en la Primera Infancia, es decir, el impacto de la familia, la escuela y el entorno en el desarrollo del niño.
- Conocer cuál es el panorama general y particular del cual se parte para el diseño de la nueva estrategia de atención a la Primera Infancia.
- Analizar los retos que tiene ante sí la ENAPI en el ramo educativo para dar respuesta a las necesidades educativas de los infantes.

Posteriormente, buscaremos dar cuenta del objetivo general de este trabajo que es, conocer las herencias y contradicciones en política pública, particularmente en el ramo educativo de atención a Primera Infancia. Por mencionar algunas de estas herencias tenemos que la actual política de la 4T también diseña su estrategia en relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, construye una metodología que pretende articular políticas, acciones y recursos, que se sustente en un amplio marco legal nacional, internacional y técnico y que busca resolver múltiples problemas que aquejan a este sector de la población. Entre las contradicciones, encontramos que, la política del actual gobierno concibe la educación de los niños en Primera Infancia a través de su programa principal —la ENAPI— y de transferencias económicas que sustituyen a los centros donde se brindaba cuidados y educación a los hijos de padres sin seguridad social. A partir de ahí, se puede valorar objetivamente coincidencias, alcances, límites y retos entre la política pública anterior y la actual en el ramo educativo.

El siguiente punto trata de comprender el rezago educativo estructural que enfrenta México, para ello, esta investigación propone como hipótesis central que uno de los elementos más incidentes en las evaluaciones negativas de los estudiantes en los distintos niveles de formación, está marcado por la presencia de una ineficiente política de atención educativa en niños menores de seis años y que este rezago incide directamente en sus capacidades formativas posteriores, es decir, en la educación primaria, secundaria y bachillerato. Por tanto, esta investigación se centra en el proyecto actual de política educativa y las políticas públicas para la atención a la Primera Infancia. Así, lo que se busca con esta investigación es realizar un acercamiento al diseño de la propuesta de la actual administración y completarlo con una valoración de la política educativa en nivel preescolar.



Esta tesis se divide en tres capítulos. La primera parte del capítulo 1 presenta un marco teórico-conceptual sobre políticas públicas y Primera Infancia. Se ofrece la definición de problema público desde la visión de exponentes destacados como Joan Subirats, Eugene Bardach, André Roth y Parsons y se contrastan algunas de sus perspectivas; posteriormente se muestra la definición de políticas públicas por parte de Harold D. Laswell, Yehezkel Dror, André Roth y Luis Aguilar Villanueva, que son voces expertas en la materia; enseguida pasamos a exponer la importancia de la Primera Infancia en las políticas públicas y cómo es que en América Latina va en aumento en las demandas de programas que buscan colocar a la niñez como centro de sus políticas, así, como la relevancia que tiene intervenir en este periodo que es crucial para la vida y la importancia de que el Estado contribuya a la generación de mejores capacidades que con el tiempo le reditúan a la sociedad lo que el Estado ha invertido. La segunda parte del capítulo 1 abarca la definición de la Primera Infancia y las distintas etapas de desarrollo del ser humano desde la ontogenia y hasta los primeros 6 años de vida, la formación de la psicología del infante, se presentan algunos elementos pedagógicos para que los niños desarrollen su aprendizaje y finalmente se da cuenta de los entornos como la familia, la escuela y la comunidad como espacios que lo rodean y generan un impacto sobre el desarrollo de los niños.

El capítulo 2, también se divide en dos partes. En la primera parte se expone un marco histórico-latinoamericano que nos permite conocer el contexto con el que inician su vida más de 80 millones de niños en Primera Infancia según datos de la CEPAL (2019) y particularmente se estudia el impacto de la desigualdad socioeconómica en aspectos como la nutrición, salud, pobreza y educación. El segundo apartado de este capítulo presenta algunas de las políticas públicas más relevantes en materia de Primera Infancia, las cuales busca atenuar o enfrentar la desigualdad estructural que hemos expuesto en el apartado anterior. Entre las políticas más sobresalientes se revisan: Chile Crece Contigo (ChCC) de Chile, De Cero a Siempre de Colombia, Educa a tu Hijo de Cuba y la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, de México.

El capítulo 3, presenta los retos y las perspectivas de la nueva política pública que brinda atención a la niñez. En el primer apartado de este capítulo se comparan las estrategias contenidas en los programas de atención a Primera Infancia implementado en el gobierno de Enrique Peña Nieto, —el cual se llamó 25 al 25 Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA)*—, con la *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI)* del gobierno de la 4T dirigida a niños de cero a cinco años. Esta última, al tratarse de una política que abarca dimensiones como salud, educación, protección y bienestar, nos hemos concentrado en lo referente a educación para a partir de ahí analizar cuál es su alcance, si al menos en términos de diseño o de lo que se propone la política podría llegar más lejos de lo que se propusieron los gobiernos anteriores y finalmente el nivel de prioridad que tiene este grupo etario en el que se encuentran más de 11 millones de niños de cero a 5 años.

Enseguida, se estudian las condiciones estructurales para el desarrollo de una nueva política educativa y se revisa la sustitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) por la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (la Comisión), el cambio que significó en términos de la información que ha producido en el año que lleva operando. Asimismo, se examina la información más reciente sobre cómo operan los centros educativos preescolares en las zonas marginadas de nuestro país y los presupuestos que se le ha asignado a la niñez. Con estos elementos en su contexto nos permite hacer una aproximación para conocer hasta qué punto las políticas públicas que apoyan la educación y los recursos presupuestados están haciendo la diferencia entre el gobierno de la 4T y sus antecesores, así como si existe o no una reorientación de fondo en la propuesta educativa para la atención a la Primera Infancia.

Por último, se realiza un análisis de evaluación al diseño de la ENAPI, particularmente en lo referente al ramo educativo. Aquí se construye una hipótesis que explique la existencia de la política y se da una descripción general del programa, también se analizan los problemas que la ENAPI pretende resolver, se presenta un árbol problema con la información resumida y ubicada de la Estrategia, se revisan los objetivos del programa, se realiza un análisis de la coherencia interna y externa del programa, se examinan los recursos con los que cuenta el programa, es decir, recursos humanos, económicos y de regulación, se elabora un análisis de la población potencial y objetivo, se construye una matriz FODA y finalmente se determina si el programa es adecuado para el propósito que fue definido.

## Capítulo 1 Elementos básicos sobre políticas públicas y Primera Infancia

### Introducción al capítulo

Este capítulo está dividido en dos partes, en la primera se estudian los elementos y conceptos básicos de las políticas públicas y su relación con la Primera Infancia. En el primer apartado se repasa el concepto de problema público, la definición de políticas públicas, la importancia que ha adquirido la Primera Infancia para las políticas públicas a nivel región de América Latina, particularmente, en México y algunos elementos legales para su comprensión. En la segunda parte, se presenta a la Primera Infancia desde una visión que intenta ser integral, es decir, desde las ciencias de la salud (ontogenia) y desde las ciencias sociales (psicología, pedagogía y entorno socioeconómico).

#### 1.1.1 Definición de problema público

En el presente apartado retomaremos algunas definiciones sobre problema público en políticas públicas a partir de autores relevantes en la materia con el objetivo de presentar distintas visiones sobre el tema y nos ayude a explicar el problema de la política pública que se pretende analizar.

En su libro *“Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración”* (Subirats, 1992) plantea que debemos construir nuestra propia definición del problema el cual se nos presenta poliédricamente, e ir descubriendo cada nueva faceta nos hace más compleja su estructuración debido a que el mundo de los problemas tiene una relación directa con el mundo de las soluciones, eso significa que percibir diferentes soluciones responde al hecho que advierte distintos problemas. Lo que Subirats propone es que debemos centrarnos en ubicar los aspectos comunes dentro del complejo campo de la definición de problemas que impulsan la acción pública. Para ello debemos tener presente que estos problemas nunca vienen solos, sino que tienen una relación interdependiente.

Por otra parte, los problemas dependen de la subjetividad del analista. En palabras de Subirats *“la situación problemática construye el problema, lo define, lo clasifica, lo explica y lo evalúa, de la misma manera hay muchas definiciones de un problema, y por ello muchas maneras de solucionarlo”*. Por tanto, una mejor conceptualización de los problemas hay que evitar ir a las causas de las causas porque ello nos puede conducir a una espiral que no nos permitiría definir de forma clara la situación que deseamos mejorar, ciertamente podríamos empezar discrepando entre situaciones que no deseamos y aquello que nos gustaría que fuera, desde esta perspectiva, los problemas serían lo que separa la realidad de la situación deseada y conectarlo con objetivos racionales identificando alternativas y mecanismos para alcanzarlos seleccionando la forma más adecuada.

Subirats señala que como primer paso pensar entre la discrepancia y realidad puede ayudar, pero no es suficiente, sino que tiene que plantearse metas específicas que mejoren gradualmente el problema que se pretende resolver. Para el autor, el problema es básicamente una construcción analítica, es decir, todas las partes implicadas le van a dar una lectura distinta al problema, al definir una vía para resolverlo damos por hecho que las otras vías son inviables o erróneas. Si consideramos los problemas como oportunidades de mejora, entonces su proceso de definición se convierte en la búsqueda, creación y vías de solución. En síntesis, de lo que se trata es de escoger entre las mejores vías de solución, ya que una vez ubicado los problemas es posible poner en marcha la acción de poderes públicos.

Otra fuente consultada para abordar el concepto de problema público fue el libro *“Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas”* (Bardach, 1998). En ella el autor señala que la definición de un problema es un paso decisivo para el analista, quien necesita realizar un entendimiento empírico y conceptual que permita que evolucione la definición del problema. Generalmente, la primera información de la que dispone proviene del “cliente” y esta forma de exponer la situación es lo que Bardach llama “retórica del tema”. En ese sentido, el trabajo del analista es ir más allá de esa retórica y que pueda ser objeto de análisis a la luz de los recursos políticos, económicos e institucionales disponibles, sin embargo, hay que tener sumo cuidado con la información proveniente de esa retórica, porque no se trata de hacer eco a ese discurso sino de aportar un análisis que conduzca a una definición más analítica del problema.

Bardach propone pensar en términos de “deficiencias y excesos” aunque no es imprescindible hacerlo, depende del contexto, por tanto, existen cuestiones que puede tratarse de un cambio de estrategia. Debemos tener presente que no todo lo que se presente como “mal” o “indeseable” son considerados problemas, cada persona tendrá una manera de concebirlos y parte de distintas filosofías de lo que debería ser. El autor también recomienda cuantificar hasta donde sea posible, para ello es muy importante la obtención de la información, en ese sentido, resulta útil hacer un diagnóstico y definir qué problemas pueden mitigarse. Por último, como afirma Bardach una de las trampas más comunes en la definición de problemas es plantear la solución, hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones, las causas deben ser reales, no suposiciones y con ellas, el analista debe evaluar la cadena causal.

Finalmente, en *“Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas”* (Parsons, 2007) explica que la génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema, pero su definición depende en gran medida de los diseñadores de políticas. Podrá existir un consenso en cuanto a que existe una situación no deseada, sin embargo, los distintos actores que participan pueden estar en desacuerdo a la hora de definirlo y, por ende, en cuando a las políticas públicas que deberán implementarse. Parsons explica que puede ser polémica la manera en que los analistas definen los problemas, es decir, los hechos

nunca hablan por sí mismos, sino que necesitan de interpretación. En ese sentido, el establecimiento de la agenda plantea preguntas similares y respuestas paralelas, van a existir distintos enfoques planteados y la cuestión es cómo llegan a convertirse en asuntos políticos o públicos.

Parsons sugiere que un problema puede ser definido y colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta. La forma en que se lleva a cabo este proceso es crucial para elaborar una respuesta al problema público. La teoría que enmarca la descripción, análisis o clasificación de un problema se acomodan a una realidad a la que se le desea aplicar una solución. Los problemas de políticas públicas a diferencia de otros tipos de problemas que pertenecen a las ciencias exactas, es que su definición no es precisa, de ahí que la definición de los problemas implique una percepción. En ese sentido, Parsons afirma que los analistas de políticas son los encargados de la estructuración y ordenación de los problemas y tienen la misión de facilitar la tarea de los tomadores de decisión respecto a la solución de los mismos. Este proceso de definición de problema público es una tarea política porque desde la visión del autor no hay un acuerdo universal sobre los problemas y cómo deben ser resueltos, de ahí que, la definición del problema es parte del problema tal y como los críticos de arte interpretan las obras de los artistas. Parsons también nos habla de que puede haber casos donde se reconozca un problema, pero no necesariamente sea considerado un asunto de interés público.

En opinión de los autores, los analistas de políticas públicas tienen la gran responsabilidad y misión de definir un problema público, ya que a partir de su visión y análisis es que se pretende que la “situación no deseada” mejore gradualmente o se proponga una solución, de tal manera que sea posible visualizar los frutos de una intervención pública. Hacer grandes planes que desborden o vayan más allá del problema que se pretende resolver, hará que los analistas o los tomadores de decisión pierdan de vista lo esencial, se pierda tiempo, recursos y el problema continúe.

Para analizar la política pública de la 4T en atención a Primera Infancia, retomaremos a los autores antes citados para comprender si la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) en su formulación del problema, se plantea la construcción de una definición centrada de la cual se deriven metas específicas que mejoren el problema que se pretende resolver. Sin embargo, aunque desde los años ochenta se han publicado diversos materiales que establecen métodos, procedimientos y lineamientos interesados en desarrollar una pedagogía para el cuidado, atención y educación de la Primera Infancia (Luna Fuentes, Quiñones Vázquez, & Quiroga Martínez, 2022) , y en los años noventa el Estado ratificó su compromiso a partir del establecimiento de la Convención de los Derechos de las y los niños, los gobiernos han avanzado lento en materia de educación inicial, la cual se volvió obligatoria a partir del año 2002, pero sin haber generado políticas públicas que favorecieran estas iniciativas.

### 1.1.2 Definición de políticas públicas

El análisis de las políticas públicas comienza a mediados del siglo XX y se le atribuyen a Harold D. Lasswell el inicio de su estudio. Lasswell como pionero de esta materia en Estados Unidos, parte de la preocupación de que el gobierno requiere de mayores herramientas técnicas para aumentar la racionalidad de sus decisiones. Consideraba que las ciencias sociales se encontraban fragmentadas y que la política demandaba una mayor integración para enfrentar con eficacia problemas públicos más complejos (Villanueva, 1992). En ese sentido, para Lasswell las políticas públicas son *“un conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado”* (Villanueva, El estudio de las Políticas Públicas, 2000). Desde esta perspectiva, las políticas públicas tienen una construcción multidisciplinaria que tienen como base el conocimiento, el contenido, los objetivos y los actores involucrados, los cuales se convierten en un instrumento para mejorar la acción gubernamental.

Para Yehezkel Dror, Dr. En Ciencias Jurídicas y experto en el sector público israelí, insistía en la necesidad de considerar las limitaciones del análisis de políticas públicas para países en vías de desarrollo. Para el autor *“El objeto de la Ciencia de Políticas es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean un componente de éstas”* (Dror, 1994). En tal sentido, la construcción de políticas requiere considerar múltiples dimensiones como la cuestión técnica, económica, administrativa y social, para que las decisiones gubernamentales cuenten con la garantía y la legalidad necesaria de parte de todos los sectores involucrados.

La definición de André Noël Roth en su libro *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, clásico en América Latina nos dice que *“Las políticas públicas son un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”* (Roth A. N., 2002) es decir, establece que el objetivo de las políticas debe orientar el comportamiento de las personas y resolver problemas colectivos, no obstante, según Lasswell, los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir con el desarrollo de las ciencias de las políticas, sino también las personas que tuvieran cierta experiencia en su elaboración.

Para Aguilar Villanueva estudioso de las políticas públicas en América Latina y el experto que introdujo el estudio del área en México, las políticas públicas surgen para conocer cómo se toman decisiones de gobierno. En palabras del propio autor *“las características fundamentales*

*de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana en el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respecto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas”* (Villanueva, 2000). Esto significa que las políticas públicas integran un conjunto de acciones estructuradas que son un instrumento en que el gobierno atiende los problemas públicos.

Por tanto, en esta investigación las políticas públicas corresponden a la necesidad de atender el cuidado y la correcta atención de educación inicial en un momento fundamental y poco abordado de la vida, al menos por los expertos en política educativa y política social como es la Primera Infancia. Así es como la atención a este sector cubre un importante espectro del correcto desarrollo de la ciudadanía y se busca equilibrar las condiciones con las que los miembros de la sociedad se pueden desarrollar por lo menos en el plano educativo.

### 1.1.3 Importancia de la Primera Infancia en las Políticas Públicas

Durante las últimas dos décadas hemos visto un aumento de políticas públicas orientadas a la Primera Infancia, las cuales han empezado a implementar planes integrales o estrategias con el objetivo de dar cumplimiento legal a los derechos de las y los niños, y que tienen como base normas de carácter internacional y nacional, no obstante, América Latina ha mostrado un aumento en la demanda de políticas y programas que buscan colocar en la agenda pública la protección integral de la niñez y de manera consecuente ha puesto sobre la mesa la discusión sobre recursos públicos (UNICEF, 2015). Sin embargo, en la realidad, sigue siendo un reto el aumento de la inversión a este sector, pese a que se ha demostrado las importantes tazas de retorno que trae para los países que implementan estas medidas (UNICEF, 2015).

Otra cuestión que ha ayudado al aumento de políticas públicas para Primera Infancia es que han incursionado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, debido a que tiene relativamente poco tiempo que se reconoce que la infancia se encuentra entre los grupos más trastocados por las desigualdades sociales y económicas, rasgo muy característico de los países latinoamericanos y particularmente de México. Si bien, el objetivo de las políticas de educación inicial no es disminuir la desigualdad, sin embargo, impacta indirectamente en ese resultado porque su principal objetivo es favorecer el desarrollo integral de las y los niños, y este desarrollo integral no se puede lograr sin experiencias ricas y formativas en el plano educativo. De ahí la importancia de que se implementen y evalúen los resultados de estas políticas y programas y se permita conocer hasta qué punto estas desigualdades han disminuido, al menos, en los aspectos relativos a salud, nutrición, educación y protección social.

Un factor más por el que se considera que la Primera Infancia es de suma importancia para las políticas públicas es porque la relevancia de este periodo es crucial para la vida. Todas las habilidades cognitivas, motrices, sensoriales y todo el estímulo recibido por parte de las familias y el entorno, hace que las oportunidades de crecimiento y desarrollo para todo niño se construyan o desaparezcan. En un segundo momento, pero de igual importancia se encuentran todas las habilidades sociales y afectivas, la relación con la familia, la escuela y el entorno son momentos clave para que la o el niño desarrolle su propia personalidad y aprenda a relacionarse de manera empática con su entorno. En este contexto las políticas públicas tienen gran relevancia porque los niños son atendidos en diversos espacios de cuidado, crianza y enseñanza. Separarlos no es posible, sino que además intentarlo significa tener un reducido entendimiento de los derechos de los niños (Alejandra Cardini, Gala Díaz, Jennifer Guevara y Olga de Achaval, 2017). Por ello es de suma importancia contar con políticas públicas enfocadas a espacios ligados al cuidado y la crianza, tales como la alimentación, el sueño y la higiene. Aquí sería de gran ayuda una orientación a los padres; y, por otro lado, contar con políticas públicas que estén más ligadas a las habilidades y los saberes y con ella se podría contar también con políticas públicas orientadas a la educación y al personal educativo.

Finalmente es importante resaltar que la atención a los niños de Primera Infancia en políticas públicas requiere de una acción coordinada, es decir, de la articulación entre los diferentes sectores de gobierno (salud, educación, bienestar social, desarrollo social o de la mujer) tanto a nivel nacional como local. Por otra parte, también se necesita, aunque en menor grado una coordinación interinstitucional entre las distintas dependencias de gobierno y organizaciones de la sociedad civil (ejemplo: ONGs, iglesias, universidades, organizaciones comunitarias, empresas privadas) y organizaciones intergubernamentales (agencias de Naciones Unidas) (UNESCO, 2004). En consecuencia, es fundamental contar con la información que permita saber los avances y los límites y evaluar en qué medida los aportes de cada una contribuyen a la mejora de la situación de los infantes.

En este escenario la atención a la Primera Infancia constituye una inversión a futuro cuyo retorno se puede medir en la calidad humana y de capacidades de la ciudadanía, no solo en relación con su formación académica sino en cuanto a la calidad de vida que acompaña a las y los niños en su desarrollo cognitivo y físico y también como una inversión que se hace así misma a la sociedad para la formación de mejores ciudadanos (earlyinstitute, 2021).

#### 1.1.4 Comprensión de la Primera Infancia desde una perspectiva de políticas públicas

La política pública en Primera Infancia en acuerdo con la Convención Internacional de los Derechos del Niño y otros instrumentos de derechos humanos, han concertado que los Estados parte deben diseñar políticas y programas que estén al servicio de las y los niños de 0 a 5 años, anteponiendo algunos principios como el interés superior de la niñez, el cual consiste en buscar



satisfacer las necesidades de las y los niños en el máximo nivel posible con la finalidad de garantizar su desarrollo integral y el disfrute pleno y efectivo de todos sus derechos (CEDH, 2019). Esto implica que el ejercicio de estos derechos debe ser considerado como criterios rectores en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos.

Hace poco más de 15 años que la región latinoamericana trabaja con una política integral de Primera Infancia, lo que incluye atención prenatal, y atención durante los seis primeros años en áreas como salud, nutrición, educación, protección y estimulación. Esto demuestra el reconocimiento de los gobiernos a este grupo etario y su relevancia para el desarrollo humano (A. Cortázar; A. Fiszbein y L. Rivera, 2020). Lo anterior significa que es necesaria la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, organismos cooperantes y sociedad civil, para integrar las acciones que el Estado requiere, asegurar el cumplimiento de los derechos del niño, y adoptar todas las medidas necesarias para la elaboración y aplicación de estas políticas públicas.

Atender a la Primera Infancia, también significa que para el Estado debe ser importante invertir en la formación de capacidades para lograr que la familia cumpla un mejor papel en el desempeño de sus funciones y contribuya a la generación de un mejor desarrollo físico, emocional y un sano desenvolvimiento social de los infantes. En ese sentido, la familia y la sociedad deben participar activamente en la toma de decisiones para la ejecución conjunta de acciones y programas efectivos a favor de la Primera Infancia. Además, contar con un marco legal es de suma importancia, ya que ayuda a la creación de condiciones que garanticen el acceso e igualdad de oportunidades. Como vimos anteriormente, en el apartado de problema público, las políticas públicas no pueden resolver todos los escenarios que se consideren “indeseables”, sino que se tiene que elegir de entre un conjunto de situaciones y tratar de definir aquella que mejor considere el hacedor o el analista de estos programas, no obstante, es fundamental que las políticas no solo ayuden a corregir un problema sino que además otorgue equidad e inclusión social, lo que implica el mejoramiento en la calidad de vida de las y los niños sin importar su condición social, sexo, raza, cultura, entorno y contexto geográfico.

Un área que queda a deber es que ningún país latinoamericano cuenta con un sistema de aseguramiento de la calidad de sus servicios, en todo caso tienen ciertos estándares en salud y educación, pero se observa la necesidad de asegurar estos procesos y que se vea reflejado en presencia de regulaciones de funcionamiento en todas las áreas (A. Cortázar; A. Fiszbein y L. Rivera, 2020). Asimismo, es importante establecer metas de desarrollo infantil y mecanismos de evaluación que permitan conocer los cambios y características de desarrollo de los niños. En ese sentido, sería de gran utilidad identificar las necesidades más apremiantes y que los diferentes actores interesados trabajen en el desarrollo integral de la Primera Infancia y sobre un objetivo específico.

## 1.2 Desarrollo y necesidades en el proceso educativo-formativo del infante

### 1.2.1 Primera Infancia desde la ontogenia.

La presente investigación parte de la necesidad de comprender el desarrollo de los elementos constitutivos de la Primera Infancia, es por ello, que a lo largo de este apartado como en el resto del capítulo nos enfocaremos en que estos elementos sean desarrollados. Trataremos de retomar las perspectivas teóricas más relevantes sobre el desarrollo del infante desde la ontogenia, la psicología, la pedagogía y otros factores como la familia y el entorno. Así entonces, se considera pertinente partir de los aspectos fundamentales que inciden en el desarrollo del individuo, mismos que se encuentran presentes desde la gestación y el nacimiento, así como las etapas tempranas de estimulación del cuerpo y la mente.

Al cabo de las 20 semanas de gestación, los movimientos corporales del feto son más controlados y variados (Karmiloff-Smith & Johnson, 2012). Al cumplir las 25 semanas, todas las neuronas se encontrarán interconectadas a una compleja red neuronal por medio de transmisiones de impulsos eléctricos. En todo este proceso de desarrollo, el cerebro produce el doble de células de lo que el bebé realmente necesita y millones de esas células estarán débilmente conectadas, por lo que, para fortalecer esas conexiones, necesitan ser estimuladas, las que no sean debidamente estimuladas durante el embarazo no lograrán conectarse y morirán. A las 27 semanas, comienza a aumentar la superficie cerebral y en este periodo empezarán a formarse conexiones sinápticas y vainas de grasa que van a ser las encargadas de transmitir los impulsos eléctricos para asegurar una suficiente transmisión. A las 30 semanas, en el cerebro empiezan a formarse surcos que se encargarán de realizar una mayor cantidad de conexiones y aumente la superficie del cerebro (Karmiloff-Smith & Johnson, 2012).

Lo que se busca dejar claro es que, la arquitectura del cerebro se empezará a formar antes de que el niño nazca, y los caminos cerebrales van a ser los cimientos para el procesamiento de información. Sin embargo, el desarrollo cerebral dista mucho de estar completo, ya que después del nacimiento, las experiencias del niño van a desempeñar un papel más significativo en el moldeado y afinación de esos caminos cerebrales. Por eso, es fundamental lo que suceda con el feto durante el embarazo, porque su desarrollo cerebral, depende de un tiempo de gestación adecuado, de la disponibilidad de oxígeno y de la salud física y mental de la madre (Lamas, 2017).

Al nacer el cerebro de un bebé pesa aproximadamente una cuarta parte de lo que llegará a pesar cuando sea un adulto, pero el nacimiento en sí es especial para el cerebro, por un lado, está el logro del proceso de crecimiento y desarrollo que permitió las condiciones para llegar al nacimiento y por otro la fragilidad del momento. La dificultad o facilidad con la cual nace un bebé, la rapidez con la que empieza a respirar y la efectividad del médico obstetra, puede afectar

significativamente el proceso de desarrollo cerebral (Campos, 2010). Una vez fuera del vientre materno, se produce un incremento notable de sinapsis en todo el cerebro humano. En esta etapa de desarrollo, la producción de nuevas neuronas (neurogénesis) y la conexión entre ellas (sinaptogénesis) aumentan la función cerebral. Al cumplir el primer año de vida, el cerebro del niño tiene casi el doble de conexiones neuronales en comparación al de un adulto. Esta sobreabundancia de conexiones decrece a lo largo de la infancia a medida que muchos de ellos son podados y desaparecen (Campos, 2010). Un camino neural podrá debilitarse o estabilizarse dependiendo de las experiencias que el bebé tenga día con día y de qué tan estimulado esté su cerebro, de ahí que, el cerebro de los bebés tenga un alto nivel de plasticidad frente al aprendizaje o frente a las contingencias, dependiendo de los estímulos que reciba desde el exterior.

Así a partir de este momento, el bebé necesita de una serie de cuidados y estímulos para el crecimiento y desarrollo de su cerebro. El primer factor para contribuir al neurodesarrollo del bebé es la alimentación. Durante el embarazo, la ingesta de alimentos proviene del torrente sanguíneo y de la placenta. Después del nacimiento, los nutrientes provienen de la leche materna, cabe resaltar que es el alimento más completo y rico en todos los aspectos, el cual ha demostrado tener suficientes ácidos grasos y ser ideal para el desarrollo del sistema nervioso, además de poseer cualidad inmunitaria y psicológica (Campos, 2010). La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, recomienda la lactancia materna exclusiva a un bebé, porque la leche materna es el único alimento capaz de satisfacer las necesidades de nutrientes y es la fuente de líquidos más segura, a través de las proteínas y anticuerpos inmuniza al bebé, reduce el riesgo de diarrea, de enfermedades infecciosas, de desarrollar diabetes y obesidad en posteriores etapas de la vida. Además de nutritiva, la leche materna exclusiva estimula el vínculo afectivo con la madre (FAO, 2006) ya que la cercanía entre ambos le genera al bebé seguridad y apego; a partir de los seis meses de vida, necesita una alimentación rica en vitaminas, proteínas y minerales que satisfaga sus requerimientos alimentarios y continúe fortaleciendo su cuerpo y su cerebro, para ello, el pediatra es quien mejor puede guiar a los padres en la incorporación de nuevos alimentos de manera gradual (FAO, 2006).

Un segundo factor en el impacto del sano desarrollo del cerebro de los bebés es el contacto visual. La mirada genera reacciones cerebrales muy fuertes, lo cual no debe sorprender porque los ojos son una ventana de información acerca de las intenciones o emociones de una persona (Karmiloff-Smith & Johnson, 2012). Los bebés usan sus ojos para explorar el mundo desde el momento en que nacen, incluso antes de ser capaces de usar las manos y piernas. Los ojos brindan información respecto al tamaño, formas y colores de los objetos, así como de las personas en su entorno y los movimientos que realizan. Cuando los ojos de los padres y los bebés se encuentran ocurre algo muy especial: se establece una conexión emocional, se vuelve una experiencia comunicativa y se transmite información e interés recíprocos. En el momento en que el bebé mira a los ojos a sus padres, comienza a hacer asociaciones entre comida y quien la proporciona, entre voces y personas, entre sonrisas y estar alegre. Este hito del desarrollo

contribuye notablemente a la adquisición de capacidades infantiles como calmarse, controlarse y relacionarse con los demás e iniciar y responder a distintos tipos de comunicación (Erhard-Weiss, 2021). En los años subsecuentes, los niños, además de necesitar del contacto visual con sus padres, también necesitan estímulos visuales que incluyan formas, tamaños, colores, texturas que le inviten a explorar su entorno y los impulse a moverse. Este factor se conecta con la necesidad del movimiento del bebé, ya que éste busca alcanzar los objetos de su atención o desplazarse por ellos (Moreno Lucas, 2015).

Un tercer factor que merece especial atención es el nivel de mielinización producida en los niños de Primera Infancia. La mielinización es una sustancia de grasa que recubre los axones (parte de las neuronas que forman un cilindro alargado) la cual facilita que las señales viajen más rápido a través de las neuronas. El 80% del proceso de mielinización se produce antes de los seis años (una cuarta parte de este porcentaje se da en el vientre materno), un 10% entre los 6 y los 30 años, y el 10% restante a partir de los 30 años (Roseellini, 2003). Esta sustancia tiene una gran relevancia desde los primeros meses de vida, ya que contribuyen a sujetar las experiencias sensorio-perceptivas, por ejemplo, las neuronas que han sido designadas al circuito visual sólo podrán cumplir sus funciones óptimas si están expuestas a las experiencias sensoriales del ambiente (Campos, 2010). Es por ello que, los expertos en neurociencias han insistido en que las primeras experiencias de los infantes son trascendentales para el resto de la vida, porque este es el momento en que más percepción tiene el cerebro para aprender y desarrollarse (Campos, 2011).

La mielinización ayuda que la visión sea alimentada por la luz, a tal grado que los niños puedan distinguir perfectamente entre objetos, colores, formas y movimientos. Por otra parte, la mielinización le permite al niño desarrollar adecuadamente el sistema motor, al grado que a los 12 meses le sea posible caminar de la mano, agarrar objetos y lanzarlos, ser balanceado con poca intensidad y duración, arrastrarse, trepar y gatear, son actividades que permiten la maduración del sistema nervioso y del cerebro; y a su vez ayuda a la producción del lenguaje verbal (Campos, 2010). Los expertos estiman que entre los 2 y los 3 años de vida se adquiere el 50% del lenguaje que se poseerá en la adultez, por eso es muy importante que en el entorno familiar del niño se hable con él directamente, se produzca contacto visual y escuche una gran diversidad de palabras. Por otra parte, la mielinización también tiene un impacto en el control de la conducta, resolución de problemas complejos y en la producción de estrategias metacognoscitivas (Karmiloff-Smith & Johnson, 2012). Por lo tanto, cuando ocurre un proceso de mielinización correcto se obtiene la maduración del sistema nervioso, con el consiguiente desarrollo de las funciones cerebrales, y a la vez, la formación de la personalidad (Karmiloff-Smith & Johnson, 2012).

Un cuarto factor para el desarrollo y la maduración cerebral es el sueño, el cual cumple papel importante que supone el afianzamiento de aprendizajes de largo plazo, en ese sentido, podemos considerar que el sueño no es sólo un periodo de descanso, sino un proceso cognitivo en el cual

ciertas regiones cerebrales representan un papel decisivo en el aprendizaje y la memoria a lo largo de la vida (Karmiloff-Smith & Johnson, 2012). Al dormir se cumplen varias funciones que ayudan a la salud de los niños como: fomentar el crecimiento y el desarrollo cerebral óptimo, mejorar el aprendizaje, la atención, la memoria, la eficiencia sináptica, y la plasticidad, regula las emociones, el apetito, la alimentación, el peso corporal, fortalece la función inmune y proporciona tiempo óptimo para limpiar el cerebro de desechos celulares y neurotoxinas (Forero, D. y Alfoso, D., 2019). En ese sentido, el sueño cumple una función evolutiva imprescindible para el adecuado crecimiento físico, desarrollo neurológico y emocional del niño.

Como quinto factor importante para la maduración cerebral del infante es la nutrición. El cerebro de los niños requiere determinados nutrientes, agua, sal, glucosa, entre otros para cumplir las funciones esenciales de neurotransmisión y la neurogénesis, así como para protegerse contra el estrés oxidativo, con ello se logra maximizar el potencial cognitivo de las siguientes etapas del desarrollo cerebral (Campos, 2010), pero además de contribuir a facilitar un buen estado nutricional y un crecimiento óptimo, puede ayudar a consolidar la adquisición de hábitos saludables para la edad adulta. Junto a la nutrición, otro rol fundamental para la maduración neurobiológica y emocional del bebé es el afecto, el cual le permite adaptarse a su entorno, regular la ansiedad, confiar en sí mismo, buscar su autonomía y regular el funcionamiento de todas las estructuras cerebrales relacionadas con las emociones y el comportamiento (Campos, 2010) por lo tanto, las interacciones madre-hijo contribuyen al desarrollo emocional y a la salud mental.

Y por último encontramos al desarrollo físico, el cual para que suceda, confluyen varios factores como el genético, la nutrición, el entorno psicosocial, el estado de salud y el propio entorno socioeconómico. Este proceso de crecimiento está inserto en la cultura del ser humano y se refiere a la adquisición de destrezas y habilidades en varias etapas de la vida, pero estas destrezas y habilidades tienen una relación directa con los factores socioeconómicos de las familias, en función de lo cual, van a tomar decisiones sobre cómo atender las necesidades básicas de sus hijos y, de ser posible, estimular su desarrollo con los recursos que tengan a su disposición (Ostrosky, 2018).

En ese sentido, es fundamental que los encargados de diseñar políticas públicas para la Primera Infancia partan de una base de conocimientos básicos sobre el proceso ontogénico en la maduración cerebral de los infantes, dado que sus decisiones tienen consecuencias a nivel de políticas; de ahí la importancia de explicar este complejo proceso y de divulgar los nuevos aportes de la ciencia en este campo de estudios. Entonces bien, numerosas evidencias señalan que los procesos implicados en el neurodesarrollo, comienzan mucho antes del nacimiento, partiendo de la creación de neuronas y posteriormente mediante numerosas conexiones axónicas, lo cual permite que se desarrollen los caminos cerebrales, y que este desarrollo aunque empiece en el embarazo, no termine con él, sino que continúe a lo largo de los cinco primeros

años, y aunque la formación de estas capacidades intelectuales y físicas se relenticen, esto tendrá un impacto permanente, reflejándose tanto en su desarrollo físico, social, emocional, lenguaje y cognitivo, de tal suerte, que todo lo que ocurra en ese tiempo, coloca los cimientos de la arquitectura neuronal del cerebro.

Así pues, factores como la nutrición, son fundamentales no sólo para el niño sino para la madre porque una alimentación correcta, sana y equilibrada, garantiza la salud del bebé e impacta positivamente en todas las áreas de su desarrollo; y en sentido contrario, no tener los alimentos en cantidad y calidad suficiente, produce secuelas permanentes. Por otra parte, el contacto visual, es otro tipo de alimento que recibe el bebé, y genera un vínculo emocional de seguridad y cercanía indispensable durante sus primeros años. Por su parte, el proceso de mielinización ha resultado de gran interés para la ciencia en general, ya que el aumento o cantidad de mielina (sustancia recubridora de las neuronas), acelera la transmisión de la información del mismo modo en que los cables eléctricos con sus agentes aislantes favorecen la transmisión eléctrica, en este caso las neuronas cubiertas de mielina permiten que la transmisión de impulsos sea más eficiente. De la misma manera juega un papel muy importante el sueño. El cerebro no descansa ni aun cuando estamos durmiendo, pero una buena calidad de sueño, lo que hace es consolidar la memoria, de ahí su importancia. Por último, destacamos que las muestras de afecto son la base del desarrollo infantil, ya que un niño amado y deseado será un niño feliz y tendrá mayores oportunidades para enfrentar el mundo que lo rodea.

Partiendo de los elementos antes mencionados, es importante destacar su incidencia en dos factores básicos, es decir, el desarrollo del cuerpo está determinado por un proceso de correcta nutrición y estimulación física que van a definir buena parte de la vida del individuo; el otro aspecto es el cerebro que al ser correctamente estimulado va a favorecer su capacidad cognitiva y empático-emocional. Ambos asuntos responden a un proceso de estimulación temprana que tendría en teoría que recaer directamente en el núcleo familiar, no obstante, las políticas públicas orientadas a la Primera Infancia podrían tener una importante incidencia para que los padres estén mejor orientados y apoyados, y para que el propio Estado adquiera un papel más significativo para este proceso. A continuación, veremos el desarrollo del infante desde otra etapa muy significativa para el crecimiento y desarrollo del niño: la psicología.

### 1.2.2 Primera Infancia desde la psicología

Para comprender mejor cómo actúan las emociones sobre la mente, es necesario acercarse al desarrollo evolutivo de la especie humana. Del cerebro primitivo emergieron los centros emocionales que miles de años más tarde dieron lugar al córtex y luego al neocórtex, los cuales, posteriormente reconfiguraron el estrato superior del sistema nervioso, -la amígdala- quien es responsable de las emociones, lo que representa una gran innovación evolutiva de los mamíferos dado que permite establecer un vínculo entre la madre e hijo. En las especies carentes de neocórtex como los reptiles, las crías pueden ser devoradas por la madre y han de protegerse de

ella; contrariamente, la especie humana genera un vínculo emocional respecto a los demás animales y en ella sientan las bases del lenguaje, la reflexión, las ideas, teorías, los sentimientos, el arte y los símbolos (Jeta, 1998). Así pues, primero se desarrolla el cerebro emocional, posteriormente el cerebro racional y de él deriva el comportamiento humano, los sentimientos y todo tipo de pensamientos.

Habiendo ubicado la base biológica de las emociones, en la fase postnatal se da comienzo la vida de un ser humano, se empieza a construir un psiquismo rudimentario en el que no hay conciencia ni intelectualidad innatas; el bebé sólo tiene procesos sensitivos y emocionales que funcionan en su conjunto, y desde los primeros días irá mostrando emociones de agrado o desagrado en relación con la satisfacción de sus necesidades (Silvana, Da Silva Renata y Calvo Tuleski, 2014), asimismo, un conjunto creciente de pruebas científicas nos dice que el desarrollo emocional comienza en la Primera Infancia. El aumento de esta capacidad ocurre al mismo tiempo que la movilidad, la cognición y el lenguaje.

Durante los primeros 6 meses de vida, los niños desarrollan una vida emocional muy intensa. La respuesta emocional del adulto a estos mensajes estimula la respuesta emocional del niño. Como es lógico, los infantes no tienen un repertorio emocional para hacer frente a estas sensaciones y carecen totalmente de control, por lo que su respuesta es exagerada dependiendo si se siente bien o mal, y son sensibles a las expresiones emocionales de quien les cuida (Jeta, 1998), no obstante, si se les responde de forma cariñosa y sensible, el bebé asociará emociones positivas ante los cuidados y serán receptivos, lo que irá moldeando su comportamiento.

Entre los 6 y los 9 meses de edad, los niños aprenden a identificar y caracterizar sus emociones por medio de las experiencias diarias, y se manifiesta una relación de apego que irá aumentando progresivamente, reaccionan con cierta tensión y miedo. En esta edad ya son capaces de retener en la memoria objetos y personas, se alegran de ver caras conocidas y sienten miedo ante la presencia de adultos extraños. También aparece el disgusto, distinguen las caras de tristeza, alegría o enfado y tienden a imitarlos (Ibarrola, 2014). Lo mismo se da cuenta si las personas están contentas o enfadadas con él y reacciona de manera diferenciada. A lo largo de este periodo sus emociones irán cambiando y diversificando, así como la expresión de estas sobre el cuerpo.

Al principio, la vida psíquica del infante se limita a las necesidades vitales, posteriormente su interés va en aumento y se presenta la crisis del primer año, y como en toda crisis se da paso al desarrollo de la personalidad propia, motivada por las mayores posibilidades motoras que tiene y empieza a lidiar con experiencias que le producen satisfacción o interés por el objeto deseado. Los objetos entonces ejercen una fuerza atractiva, que van teniendo un significado sobre el niño que con sus nuevas habilidades se desplaza para buscarlos (Silvana, Da Silva Renata y Calvo Tuleski, 2014). El vínculo de apego se hará más fuerte y canalizará su interés por la persona que le cuida. A lo largo de esta fase, el bebé y su cuidador principal interaccionan de una manera

muy especial, para él la madre representa seguridad y confianza y acudirá a ella siempre que necesite consuelo o se sienta inquieto (Jeta, 1998). El contacto físico y emocional con sus vínculos más cercanos, le permitirá al niño establecer la calma en situaciones de necesidad dándole la capacidad de ir regulando por sí mismo sus emociones.

De los 13 a los 18 meses, el bebé comenzará a mostrarse más amoroso, le gusta que lo alaben, que le aplaudan y repite cada movimiento o acción que tengan como respuesta un elogio. El mundo para él resulta todo un descubrimiento, puesto que empieza a caminar y adquiere más independencia. De igual manera, muestra expresiones negativas como obstinación y terquedad, demandan atención exclusiva por lo que aparecen los celos; pero a medida que se le dedique tiempo y se le demuestre afecto a él y a otros miembros de la familia, aprenden a expresar sus emociones por medio de la imitación; es decir, el contexto emocional de los niños será su primer referente, pues le mostrará un repertorio emocional que le enseñará a canalizar sus emociones y sobrellevar las situaciones (Jeta, 1998). Este ambiente emocional se convierte ahora en el comportamiento modelo que les enseña a interactuar con las personas que le rodean. En ese sentido, la conducta y actitud de los padres serán ejemplos que influyen de forma decisiva.

Entre los 19 y 24 meses, se da un periodo emocional difícil pues el niño experimenta deseos de autonomía, y será una fase marcada por el egocentrismo. Si el infante quiere algo, debe ser para ya, en su mente las personas que lo rodean sólo existen para complacerlo y responder a sus demandas. Disfruta que lo mimen, desea no compartir sus cosas y con frecuencia, intenta saltar los límites que se le imponen. Descubre que sus deseos y los de sus padres, no son lo mismo. El “no” se vuelve su palabra favorita (Ibarrola, 2014). Durante el segundo año, los niños empiezan a consolar a los demás, a la vez que pueden causar daño y molestar a otros adultos y niños, pero identifican las acciones que desencadenan el estado emocional de una persona. Tanto en sus conductas de consolar como de hacer rabiar toman un papel más activo a medida que se acercan al tercer año de vida (Jeta, 1998). Al llegar al tercer año de vida, aparece una nueva crisis que tiene como objetivo, probar su capacidad de manipular y a menudo sus elecciones le llevarán a situaciones de conflicto con los adultos. Sin embargo, es el adulto quien puede enseñarle a seguir las reglas, a controlar su voluntad y emoción ante una situación de frustración.

Entre el segundo y tercer año de vida, el pequeño ya tiene un amplio desarrollo motor que le permite correr con otros infantes e ingresar a otras actividades colectivas. Por medio del juego y la convivencia social, empieza a incorporar reglas sociales y viene una nueva crisis, en la cual predomina el negativismo infantil hacia las propuestas de las personas con quien convive. En esta etapa, puede presentar un cierto nivel de rebeldía e insubordinación a las reglas sociales (Silvana, Da Silva Renata y Calvo Tuleski, 2014). De modo que, la educación constituye una alternativa para superar la crisis y permitirle al niño comprender que su emoción puede controlarse y eso le lleva a una mejor convivencia con su entorno.



De los 3 a los 6 años, los niños en Primera Infancia complejizan aún más sus emociones, en determinadas situaciones llegan a sentir tristeza, enfado, vergüenza y orgullo, son más perceptivos a las causas mentales que las producen y no sólo a las causas externas. Por esa razón, es muy importante comprender plenamente lo que sienten y enseñarles a expresar y cuidar sus emociones para que puedan vivir en un mundo emocional más equilibrado (Jeta, 1998). El niño que ha construido un lazo de confianza básica puede explorar el mundo, crecer, separarse e individualizarse porque sabe que tiene vínculos afectivos estables.

El desarrollo de una emotividad madura exige la formación de habilidades sociales, lo que incluye amistades duraderas y relaciones íntimas, por lo tanto, es esencial que los sentimientos de los niños reciban una atención del mismo nivel que el desarrollo motriz, cognitivo y de lenguaje. Este desarrollo emocional, incluye la capacidad de comprender e identificar los sentimientos propios, los de otros y de gestionar emociones fuertes. En realidad, el desarrollo emocional está integrado a la arquitectura del cerebro de los niños en respuesta a experiencias personales e influencias del entorno en el que viven. En ese sentido, la emoción que deriva del sistema nervioso atraviesa millones de conexiones cerebrales y es la premisa para desarrollar un comportamiento emocional cada vez más maduro (Universidad de Harvard, 2004). Sin embargo, comprender la naturaleza humana de cada emoción nos predispone a un modo diferente de acción y decisión.

En resumen, en el primer año de vida el sistema nervioso permite el desarrollo de las emociones y en conjunto con los procesos sensoriales y motores, el niño va desarrollando la acción y el lenguaje. De la misma manera, los infantes manifiestan muy pronto empatía, tanto como sus padres lo expresen con él. De los 2 a los 3 años el desarrollo físico, cognitivo y emocional son inseparables, por lo tanto, se dan de manera integrada y de los 3 a los 6 años los niños empiezan a ser más activos y perciben las emociones de otras personas, forman su propia personalidad, expresan sus emociones, especialmente las negativas y van a intentar ser más autónomos, aunque eso signifique ir en contra de las reglas de sus padres.

La mayoría de las políticas actuales sobre Primera Infancia se centran en la cognición, el lenguaje y la alfabetización temprana (Universidad de Harvard, 2004); y las que tienen que ver con el desarrollo emocional suelen recibir un reconocimiento menor, porque a las habilidades emocionales han sido desvalorizadas frente a las habilidades racionales, aun cuando el desarrollo emocional maduro conduzca a los niños a alcanzar una importante madurez emocional en las distintas etapas de su vida. Aprender a focalizar las emociones permitirá el desarrollo de la inteligencia emocional y así garantizar mayores posibilidades de éxito. Si sumado a este desarrollo psíquico, se le provee al niño de experiencias estimulantes, su capacidad emotiva y cognitiva tendrán un alto alcance. En este sentido, la Primera Infancia ofrece una oportunidad única para poner en marcha el desarrollo de capacidades emocionales maduras y con ellas afrontar situaciones que puedan provocarle miedo, ira, etc. Si se les enseña

a los niños a ser conscientes sobre sus sentimientos, a expresarlos y dominarlos cuando sean perjudiciales para sí mismo o para otros, conseguirá sentirse bien sin ayuda de terceros.

### 1.2.3 Primera Infancia desde la pedagogía

Dentro de los factores pedagógicos que influyen en el aprendizaje de los niños se debe tener en cuenta la multiplicidad de agentes internos y externos que pueden ejercer una influencia positiva o negativa en el proceso de desarrollo, para ello retomaremos los conceptos de aprendizaje de Vigotski y Piaget, que son dos referencias importantes en el campo de la psicología y la pedagogía. Para Vigotsky, la enseñanza y la educación constituyen formas universales de desarrollo psíquico de la persona y el instrumento esencial de enculturación y humanización (Chaves Salas, 2001). Para Piaget el aprendizaje es una reorganización de las estructuras cognitivas existentes en cada momento, lo que significa que el aprendizaje es un proceso de cambio que se va reconstruyendo y organizando a medida que crecemos y vamos interactuando con el entorno (II Congreso Iberoamericano de docentes, 2020).

Teniendo en cuenta estas definiciones, es necesario considerar la importancia de cuidar que las primeras experiencias escolares sean exitosas en el plano formativo y satisfactorias en el plano personal y humano, ya que son esenciales en el desarrollo del proceso escolar. Entre los factores de mayor impacto tenemos: los fisiológicos, los pedagógicos, los psicológicos y los sociológicos. Como ya hemos mencionado, los aspectos fisiológicos incluyen nutrición, salud y en buen estado físico en general; entre los factores pedagógicos que intervienen en la calidad de la enseñanza están: la motivación de los estudiantes para aprender y el empeño de los docentes para preparar la clase; entre los factores psicológicos que también generan un impacto se encuentran: la percepción, la memoria y la conceptualización y por último a los factores sociológicos, está la posición económica de la familia, nivel de escolaridad, ocupación de los padres y la calidad de ambiente que rodea al infante (Morales Rodríguez y Pacheco Sarmiento, 2018) y desde luego un ambiente de aprendizaje agradable en el hogar y en la escuela.

En ese sentido, la motivación juega un papel de gran importancia porque va a fungir como un elemento de atracción por parte del docente, y permite al alumno aceptar el esfuerzo requerido para conseguir aprender lo que le están enseñando. La ausencia de motivación, hace complicado el papel del maestro (Morón Macías, 2011) lo cual supone que la lección que se está exponiendo quedará desaprovechada, por tal motivo, es necesario que el docente preste especial atención a la acción que el infante presenta en relación al proceso académico, pues es en el aula donde el docente se permitirá saber qué tan motivado se encuentran los alumnos y se permitirá evaluar constantemente su papel como proveedor de aprendizajes.

Asimismo, es necesario tener presente que el juego cumple un papel muy importante, e integrar diversas actividades como el arte, la literatura, y la exploración del medio, constituyen como actividades rectoras de la infancia (Morales Rodríguez y Pacheco Sarmiento, 2018). De tal

manera que estas actividades las que ayuda en el desarrollo integral de los niños y se asumen como elementos que orientan el trabajo pedagógico. Incluir el juego en el aprendizaje, tiene varios beneficios como: aprender habilidades para la vida, comprender que existen reglas, les ayuda a los niños a actuar en sociedad, los niños se relajan, se ríen y se divierten. Así pues, el juego como actividad lúdica, contribuye al desarrollo físico-motor, intelectual, creativo, emocional, social y cultural (Llull, Josué, 2009). De la misma manera, las acciones que se realizan al jugar están conectadas directamente con la maduración del niño en aspectos importantes para su futura integración al mundo adulto.

La enseñanza de actividades artísticas como pintar, dibujar, tocar un instrumento musical, modelar o cantar, si trabajan solos promueve el autoestima, si trabajan en compañía son conscientes de su contribución personal al trabajo colectivo y les da sentido de pertenencia a algún grupo, mejora su desarrollo físico en el sentido mano-ojo, lateralidad y sentido del ritmo, desarrollan su creatividad y sentido de lenguaje (Trellers de Peña, 2004) además contribuye a la sensibilidad estética y emocional y sobre todo contribuye a desarrollar el aprendizaje integral de los niños.

Por otra parte, promover la literatura infantil también tiene grandes beneficios para los infantes como: aumentar el vocabulario, familiarizarse con la escritura, la pronunciación correcta de las palabras, mejorar la comunicación y la ortografía, es decir, inculcar el hábito de leer a un niño desde pequeño, es vital dada la importancia que la literatura infantil posee (Chávez Ordoñez, 2021) además es fundamental para la adquisición de conocimientos, recreación, información e interacción. Este acercamiento a la lectura no sólo necesita de buenas intenciones por parte de los padres, sino de condiciones que hagan posible que ese hábito se fomente desde el juego, como habíamos mencionado anteriormente, la escuela en el mejor de los casos implementará algunos recursos o herramientas para hacer de esta actividad algo atractivo, sin embargo, en casa esta actividad también necesita de estímulos para que posteriormente el niño, el joven o el adulto lo haga por sí mismo.

Partiendo de los elementos antes mencionados, no podemos perder de vista que para determinar el éxito o fracaso pedagógico es sin lugar a dudas el docente en el aula y los padres en su casa, ya que a través de los juegos, los ejercicios estéticos y de autopercepción, se realiza una labor de guía y conducción para que la experiencia adquirida por el niño cobre sentido, es decir, tenga un efecto satisfactorio. Por su parte, el docente tendría que contar con una formación académica formal que involucre actividades de empatía, contar con espacios y materiales adecuados, así con la capacitación y una remuneración que estimule su labor, ya que trabaja con un material humano en formación en un periodo que está por determinar sus capacidades previas a su inserción al modelo educativo formal. En ese sentido, el espacio educativo debe contar con los elementos mínimos de calidad para que a los niños les permitan adquirir herramientas técnicas para iniciar la educación en igualdad de oportunidades.

#### 1.2.4 Tres factores en el desarrollo de la Primera Infancia: familia, escuela y entorno

Desde la perspectiva demográfica, “la familia es el ámbito de relaciones sociales de naturaleza íntima, donde conviven e interactúan personas emparentadas, de distinto género y generaciones distintas. En su seno se construyen fuertes lazos de solidaridad; se entretienen relaciones de poder y autoridad; se reúnen y distribuyen los recursos para satisfacer las necesidades básicas de los miembros; se definen obligaciones, responsabilidades y derechos de acuerdo con las normas culturales, la edad, el sexo y la posición en la relación de parentesco de sus integrantes” (Gutierrez Capulín, Díaz Otero y Román Reyes, 2016). En ese sentido, la familia entonces es la institución base de cualquier sociedad humana, la cual da sentido a sus integrantes y su papel es insustituible, sobre todo en la etapa de formación de los niños.

Del mismo modo, este núcleo social es el primer espacio donde el individuo desarrolla de manera armonizada sus aspectos cognitivos, afectivos y sociales y establecen las primeras relaciones sociales con otros miembros familiares. Su meta principal es influir en sus miembros de tal manera que estos logren insertarse en los espacios productivos de la sociedad (Suárez Palacio y Velez Múnera, 2018). Por esa razón, es muy importante promover un ambiente familiar sano en donde se brinden los recursos necesarios para un buen desarrollo personal y social de los individuos. Por otro lado, la familia también aporta un valor socializador, ya que al construir vínculos positivos entre padres e hijos se adquieren las primeras pautas de relación social como la cohesión familiar, la cual puede reflejar lazos emocionales fuertes.

La familia enseña diferentes formas de pensar, valores, hábitos, costumbres, entre otros, y ayuda a configurar la personalidad de los miembros, lo cual es necesario para el buen desenvolvimiento social de los hijos, que posteriormente se desempeñarán en un contexto sociocultural. De esta manera, la familia se convierte en la primera institución que muestra a los niños cómo comportarse socialmente, pues les transmiten valores que se encuentran presentes en su entorno, y en él se muestran la calidad del vínculo familiar, las interacciones entre padres e hijos y la estabilidad emocional de sus integrantes (Gutierrez Capulín, Díaz Otero y Román Reyes, 2016). Asimismo, construir vínculos positivos entre padres e hijos es de vital importancia para fortalecer las capacidades individuales de los integrantes de la familia, pero sobre todo de los niños, que toman como primera referencia a su familia. Sentir un grado aceptable de satisfacción familiar, inducirá a los miembros de la familia a intercambiar emociones, sentimientos a desarrollar pautas de interacción adecuadas, cooperativas, así como validar y fortalecer la imagen mutua de cada integrante. Por lo tanto, por medio de las dinámicas familiares se puede generar satisfacción, un buen desarrollo personal y social y establecer vínculos saludables y positivos con otros miembros.

En este sentido, la familia además de proveer los elementos antes mencionados es el depositario de la cultura y los valores que modularán los aspectos positivos y negativos de la conducta y desarrollo de la personalidad del individuo. Por ello, la familia y el espacio educativo son

elementos que reafirman y apuntalan el desarrollo psico-social del individuo. Asimismo, la familia va a contribuir al desarrollo del infante a través de: el fomento de valores éticos y morales, las prácticas de crianza, las experiencias sensoriales emocionales y afectivas e inteligencia emocional. Ahondaremos en cada uno de ellos.

Los valores permiten el crecimiento personal, posibilitan las relaciones con los demás, contribuyen al desarrollo humano en aspectos como: el intelectual, cultural, social y espiritual. Particularmente, los niños en Primera Infancia no saben de forma clara lo que es correcto y lo que no lo es, y se dejan llevar por sus emociones. Por esa razón es tan importante que los padres señalen a sus hijos el camino que deben seguir y los valores que deben implementarse. Sin embargo, para que estos valores se inculquen es de vital importancia el ejemplo de los padres, como ser respetuoso, ser empático con los demás etc. Por otra parte, los padres deben ofrecer apoyo para que los pequeños les tengan confianza, con el objetivo de que cuando no sepan cómo reaccionar ante alguna situación acudan a los adultos (Corro Morales, 2013) y finalmente al poner en práctica estos valores, se conviertan en hábitos, los cuales consolidan la personalidad de cada individuo y fortalecen su carácter.

Respecto a las prácticas de crianza, es la forma en que los padres o cuidadores orientan el desarrollo de sus hijos mediante un conjunto de valores y normas que le facilitarán la inserción a lo largo de su vida. A partir de estas prácticas de crianza se les brindan herramientas a los infantes en su desarrollo social y afectivo, los cuales hacen referencia a un conjunto de actitudes hacia los hijos que le son transmitidas y crean un clima emocional que expresa las conductas de los padres. Los estilos de crianza más comunes son: la de los padres autoritarios, los padres con autoridad, los padres permisivos y los padres pasivos (Doepke y Zilibotti, 2019) y para implementar un estilo de crianza u otro, según los autores, depende de la cultura o lo que los padres consideran como “un buen camino para sus hijos”, los recursos económicos que los padres dispongan, el conocimiento y el tiempo. Los padres suelen tener ideas preconcebidas, creencias y expectativas acerca de lo que se debe transmitir a sus hijos en este caso normas y valores, sin embargo, estas ideas que traen consigo los padres se van adecuando a la realidad y al contexto.

Por otra parte, las experiencias sensoriales, emocionales y afectivas son aquellas que les proporciona a los hijos experiencias tempranas, tales como el apego seguro, las emociones, la relación con los padres, la regulación emocional y el contacto social, son etapas que los niños en Primera Infancia viven intensamente, se alojan en el hemisferio derecho del cerebro y completan el desarrollo a nivel cerebral, que le ayudan a formar su persona y en futuro establecer relaciones sanas con su entorno familiar, comunidad y escuela (Bleichmar, 2005). Las experiencias tempranas muchas veces condicionan el actuar de una persona, por lo tanto, se deben enseñar emociones eficientes que pueden ser replicadas en el futuro. Todo lo que se aprendió o se vivió en algún momento, puede aparecer en la vida sin que esté preparado para esta reacción, “innatamente estamos preparados para responder con una emoción de manera pre-

organizada ante percepciones de cualidades generales de la experiencia sensorial”. Nadie nace teniendo miedo o rabia frente a una situación. La autora afirma que las emociones se quedan en el cerebro, esperando actuar. En la infancia no se tiene control sobre ellas, pero en la adultez se puede elegir y ser controladas si se aprendió cómo hacerlo.

Otro aspecto relevante que los infantes forman en sus contextos sociales es la inteligencia emocional. Como se ha mencionado anteriormente, desde la perspectiva neurocientífica, se pone de manifiesto que el desarrollo temprano del cerebro depende de las experiencias adecuadas durante los cinco primeros años de vida. Por lo tanto, un buen desarrollo social en los niños de 0 a 6 años les ayudará a desarrollar su autoestima y otros valores para ser aceptados socialmente. Por lo anterior, la inteligencia emocional es un constructo que ha empezado a tener relevancia y se concibe como la capacidad que tiene el individuo de percibir e interpretar estados emocionales provenientes del entorno social, lo cual corresponde a la capacidad de captación que tiene el niño de las emociones del otro, ello permite interactuar con el mundo, reconocer los sentimientos propios, asimilarlos y regular los impulsos (Fernández Berrocal y Extremera Pacheco, 2005). Lo anterior se desarrolla a partir de la adquisición de ciertas habilidades como: la conciencia de las propias emociones, la autorregulación, la motivación en cuanto a la identificación de todo aquello que aporta el logro de los objetivos, la empatía o habilidad para darse cuenta sobre los sentimientos de los demás y ponerse en su lugar.

Ahora bien, en lo referente a la educación lo primero que se debe tener en cuenta es que los hogares son la primera escuela de los niños, por lo tanto, la primera experiencia educativa tiene lugar en el núcleo familiar, eso significa que los padres son los primeros maestros y este es un tema que debe ser transmitido y aceptado por toda la sociedad, dado que establece un criterio mínimo de corresponsabilidad entre el espacio formativo (escuela y el núcleo familiar), para ello es indispensable fomentar la cooperación entre ambos. De este modo, la familia es la primera y principal fuente encargada de promover el desarrollo cognitivo, social y emocional de los niños desde los primeros años de vida, y por lo tanto, es el contexto más deseable de crianza y educación, en ese sentido, es importante que en ese espacio existan con las condiciones adecuadas para el buen desarrollo del infante. Pero en lo que refiere a la educación que brindan las escuelas, apoyan las enseñanzas desde casa, contribuyen al desarrollo óptimo de habilidades y destrezas, resalta como una etapa donde se trabajan distintas áreas como la física, social, cognoscitiva, emocional y psicológica, todo ello en medio de un ambiente de convivencia donde se encuentran los niños y autoridades distintas a las de sus padres.

El ambiente familiar se constituye así como la primera experiencia de aprendizaje y el conocimiento. Los padres cumplen un rol fundamental y difícilmente sustituible dentro de la familia en la crianza de sus hijos. Además de proporcionarles las condiciones de subsistencia tienen que cumplir con la función de educadores, brindando experiencias educativas y de socialización de calidad provechosos para su desarrollo, así pues, cuando el ambiente familiar y educativo en el que vive el niño es precario y deficiente, éstos presentarán en el futuro retrasos

escolares. Si por el contrario tienen una adecuada y temprana estimulación en el hogar, se favorecerá el desarrollo de habilidades y competencias en los infantes. En consecuencia, la calidad educativa del ambiente familiar tiene una relación directa con el nivel de escolaridad alcanzado, sobre todo por las madres, y la calidad de estilos educativos que se realicen dentro del hogar (Grausec, 2002). Por el contrario, padres con un bajo nivel socioeconómico y reducido capital cultural evidenciarán dificultades para promover un ambiente de calidad, estimulante y eficiente en la instalación de habilidades y actitudes.

Determinadas características de los hogares, el perfil de los padres y las dinámicas familiares tendrían la capacidad de influir en el desarrollo cognitivo y psico social de los niños. Un ambiente familiar de calidad empobrecida restringe las experiencias cognitivas del infante, cuyas repercusiones se manifestarán en el futuro aprendizaje escolar. Así por ejemplo, el nivel cultural y educativo de los padres estaría asociado a los hábitos de lectura. En lugares donde no se acostumbra a leer a los niños las brechas de aprendizaje son mayores respecto de aquellos donde sí se lee. De igual modo con las actitudes expresadas e interacciones de tipo verbal y emocional, las madres que presentan mayores niveles de afecto y comunicación con sus hijos, también son las que tienen menores actitudes de descalificación y rechazo hacia estos, estableciendo un apego seguro, que es capaz de transferir mayores habilidades sociales y mejores resultados escolares en sus hijos (Jiménez, 2010). Madres con mayor nivel educativo tenderían a ser menos directas, presentarían una mayor diversidad de expresiones verbales durante el diálogo con su hijo, les inducirían al desarrollo del vocabulario, la expresión comunicativa y la coherencia en el uso del lenguaje. Por otra parte, las madres de menor nivel educativo tenderían a ocupar menos tiempo en interactuar verbalmente con sus hijos, les harían menos declaraciones y más preguntas, mostrándose más desaprobadores cuando el niño se equivoca (Yoder y Warren SF, 2001).

En consecuencia los padres que transmiten y muestran a sus hijos más afecto e interés se traducen en jóvenes con más confianza en sus habilidades, mayor independencia, mayor facilidad para relacionarse con sus pares y presentan mayor éxito académico (Martínez Sánchez, 2005). Además de las demostraciones de afecto, el diálogo, la disciplina enseñada, y el aprendizaje, la calidad educativa del ambiente familiar estaría determinada por condiciones materiales de existencia. La disponibilidad de artefactos culturales y simbólicos que permitan reforzar el rol educador de los padres hacia los hijos, al posibilitar el desarrollo de experiencias educativas novedosas y estimulantes en el hogar. Así por ejemplo, disponer de libros, en cantidad, calidad y pertinencia, influiría en el desarrollo de hábitos de lectura y reforzaría la comprensión lingüística, el manejo de vocabulario, la gramática y la ortografía (Bus y Van IJzendoorn, 1995). Experiencias que, por lo demás, resultarían realmente enriquecedoras a más temprana edad.

Por otra parte es importante la disponibilidad de materiales de aprendizaje con los cuales el niño puede interactuar solo o en compañía de sus padres o hermanos. Madres con mayor nivel de

educación serían más rigurosas y exigentes en la selección de material educativo acorde a la edad de sus hijos y evidenciarían una mayor preocupación y conocimiento acerca de lo que sus hijos están leyendo y cómo lo están comprendiendo, a diferencia de las madres de menor nivel educativo.

Un aspecto más para tener en cuenta en el impacto del desarrollo de los niños son los entornos donde regularmente crecen, la atención se ha centrado principalmente en los entornos individual, familiar y escolar, pero no toman en cuenta suficientemente el contexto comunitario, es decir, el entorno del barrio o del vecindario un estudio reciente sugiere que también tiene un impacto en el desarrollo infantil (Goldfeld & Villanueva, 2017).

Teniendo en cuenta que la tendencia actual es que las ciudades sigan creciendo, pues según cálculos de la ONU, actualmente en 55% de la población mundial vive en ciudades y para 2050 esa cifra será cercana al 70% (ONU, 2020) lo que significa que muchos niños se crían y desarrollan en esos entornos, por lo que es muy importante la necesidad de que el crecimiento que veamos en los próximos años o décadas defiendan la necesidad de crear ciudades que se adapten a los niños. Cuestiones como la planificación urbana, el transporte y los servicios públicos son fundamentales para no hacer de las ciudades enormes basureros industriales, sino que tomen en cuenta políticas y estrategias que disminuya la vulnerabilidad o los peligros que actualmente existe a nivel comunitario especialmente para los niños y jóvenes. Sin embargo, escasean las directrices que expliquen cómo debe ser una ciudad adecuada para los niños, lo que sí está claro es que las limitadas condiciones de las familias y de los vecindarios que habitan, hacen que el desarrollo infantil sea marcadamente limitado (A. Goldfeld y K. Villanueva, 2017).

Varios autores coinciden en que las condiciones socioeconómicas de los barrios marginados y empobrecidos generan un efecto negativo en las oportunidades de vida de los individuos particularmente en cuanto a su desarrollo integral, su rendimiento académico y su conducta (Carranza, R.; Contreras, G. Otero y D., 2016) (A. Goldfeld y K. Villanueva, 2017). Países como Australia han ido trabajando en crear indicadores y medidas que puedan ser utilizadas para el diseño de políticas y programas que mejoren en el desarrollo de los niños y sus comunidades (A. Goldfeld y K. Villanueva, 2017) no obstante, aún no es una práctica muy extendida o que esté siendo tomada en cuenta por otros gobiernos que planean de forma cortoplacista. Si los investigadores, los profesionistas, los proveedores de servicios, las familias y las comunidades tienen una visión más clara de cómo influye el ambiente físico y los servicios, podrían empezar a plantearse cómo modificar el entorno construido y el sector de los servicios para mejorar el desarrollo infantil.

Resumiendo, la familia es la unidad básica que rige el comportamiento de los individuos y es el espacio primario de socialización, al interior de ella se establece una dinámica que impone el curso de las relaciones, comparten intereses y establecen compromisos colectivos. Entre los factores más relevantes que influyen en el desarrollo de los niños, se encuentran: los valores



éticos, las prácticas de crianza, las experiencias sensoriales, emocionales y afectivas y la inteligencia emocional.

Respecto a los valores, lo más importante que podemos concluir es que en la medida en que cada individuo logre su desarrollo personal, contribuirá al desarrollo de la sociedad; es por eso que la familia debe crear en los hogares un ambiente de igualdad, confianza, seguridad y tranquilidad, de modo que la estabilidad emocional que estos principios generen, un impacto en el entorno social de cada uno de sus miembros. Lo anterior, va aunado a las prácticas o estilos de crianza de los padres y tener en cuenta ideas específicas que por diversas razones como la experiencia, la edad, la cultura y los roles sociales, los padres van a tener ideas de cómo educar a sus hijos, sin embargo, esas ideas deben irse adecuando a la realidad y al contexto en que se desarrollan de tal manera que ejerzan una influencia positiva en el desarrollo de sus hijos. Por otra parte, la inteligencia emocional los padres y la escuela le deben enseñar a los infantes cómo construirla, de tal manera que aprenda a reconocerse a asimismo y a los demás y los niños sepan qué hacer en caso de que una experiencia les resulte difícil o frustrante.

Por otro lado, también se mencionó que la familia es la primera escuela en donde el niño aprende y se educa y los padres son los primeros en dar el ejemplo, ya que su atención, su cariño y la confianza que les brindan, le van a permitir al infante generar condiciones de sociabilidad, autoconfianza, educación y desarrollo cognitivo, por lo cual resulta de interés determinar la calidad educativa que se gesta al interior de los hogares. Finalmente un aspecto que es importante darle mayor atención y que tiene un alto impacto en el desarrollo de los niños es el entorno ya que puede incidir de manera fundamental en el desarrollo de los niños. Existen muchos estudios que se han centrado en factores relacionados a la familia y a la escuela, pero es necesario prestar atención a los entornos comunitarios como un mecanismo para mejorar el desarrollo infantil.

En este sentido lo que la sociedad (el Estado tiene como compromiso en la formación del individuo) es brindar la posibilidad de acceso a una educación estándar que sea capaz de brindar herramientas tanto a las familias como al niño que permitan su buen desarrollo y un mínimo de oportunidades para una correcta inserción a la educación formal. Sin lugar a dudas, resulta difícil incidir en los aspectos familiares que se involucran en la formación del infante, pero a través de una política educativa clara en atención a la Primera Infancia se pueden establecer criterios mínimos para la formación del niño. En ese sentido, siguiendo los datos concretos que en sociedades como la mexicana se plantean sobre la desigualdad, el mundo rural y el urbano, etc. estos elementos mínimos convertidos en capacidades y conocimiento concreto, resultan fundamentales para compensar mediante el espacio educativo falencias que puedan existir en los núcleos familiares de su entorno, etc.

## Conclusión del capítulo

Se considera importante hablar de la Primera Infancia desde las políticas públicas, porque lo que se busca es conocer a profundidad el tipo de política que el gobierno federal está dirigiendo a los niños de este sector de la población, saber cómo percibe el problema público y qué tipo de respuesta está proponiendo. Esto es importante porque nos brinda un panorama más completo del nivel de compromiso y también sirve para entender cómo vamos como país, como sociedad y qué estamos haciendo por las y los niños.

Por otro lado, las políticas públicas nos plantean que un problema público debe ser definido viendo todas sus aristas pero no centrarse en la situación ideal, porque finalmente el rezago educativo es un problema de los múltiples que pueden derivar de la educación, así como el hambre de la pobreza o los homicidios de la violencia, entonces, no vamos a desaparecerlos pero si disminuirlos, y para ello, se necesita de una definición concreta, objetiva y cuantificable, por tanto, la idea es que teniendo presente esta definición, se avance en la lectura y desde ahí se pueda valorar (y eso lo vamos a ver en el capítulo 3) y comprobar si efectivamente el problema público está definido con estas características y se pueda pensar que esta política pública pueda solucionar el problema que se plantea.

El rezago educativo con el que empieza su educación millones de niños en Primera Infancia en nuestro país, es un problema público de enormes dimensiones, en ese sentido, es importante discutirlo porque se habla poco del tema y hace falta mayor visibilización. Donde se ha podido proponer un diálogo y elementos de mejora en las áreas que atañen directamente a los infantes, es principalmente desde la academia y la sociedad civil, no obstante, el gobierno federal a pesar de ser progresista, preocupado por el bienestar de los más pobres, no parece saber que los niños de Primera Infancia, son los más pobres de entre los pobres (las becas para estudiantes empiezan en primaria, se otorgan hasta nivel superior y también la pensión para adultos mayores) es decir, los niños de Primera infancia no cuentan sino hasta que empiezan su educación formal, justo al momento en que se está culminando con los años más prometedores de toda la vida del individuo.

Por último, cerramos este capítulo con el estudio de la Primera Infancia desde la ontogenia, la psicología, la pedagogía y el entorno (familia, escuela y ciudad) que aunque no son los únicos factores ni los más relevantes, influyen en el rezago educativo.

## Capítulo 2. Elementos básicos para el abordaje y comprensión de la Primera Infancia en América Latina

### 2.1 Impacto e incidencia de las desigualdades socioeconómicas en las y los niños latinoamericanos de Primera Infancia.

#### Introducción al capítulo

El presente capítulo se divide en dos partes. En la primera parte se estudian las desigualdades socioeconómicas en las que vive un importante número de niños latinoamericanos. Específicamente se investiga el impacto de la nutrición, la salud, la pobreza infantil y la educación, pues estos indicadores complementan la visión de la situación de los niños en Primera Infancia. En el segundo apartado, se revisan los programas sociales Chile Crece Contigo (ChCC) de Chile, De Cero a Siempre (DCaS) de Colombia, Educa a tu Hijo, de Cuba y la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (México) para comprender lo que hacen los gobiernos nacionales por sus niños y desde ahí retomar las mejores prácticas y con ello, analizar lo que funciona, lo que no funciona y lo que podría funcionar.

#### 2.1.1 Nutrición

Durante la infancia se establecen los hábitos alimenticios que determinarán el buen funcionamiento del organismo y el sano crecimiento de los niños. Una buena alimentación es la primera línea de defensa contra las enfermedades, impacta en su desarrollo conductual, cognitivo y escolar, los prepara para las sucesivas etapas de desarrollo y contribuye a una vida saludable. Como los niños se encuentran en un periodo de crecimiento, tienen necesidades muy elevadas de nutrientes y cada grupo de alimentos tiene una función específica, por lo cual, es muy importante fomentar que su alimentación sea muy variada y comprender cómo se están alimentando los niños y qué consecuencias tiene eso sobre la educación.

La UNICEF en su informe llamado ¿Una alimentación para el fracaso? 2021, realiza un análisis acerca de por qué los niños en Primera Infancia no están siendo alimentados debidamente, pues, entre los 6 y 23 meses, el 52% de ellos, consume los alimentos mínimos que se requieren y sólo el 29% recibe una alimentación escasamente diversa, por lo que la primera conclusión es que a los niños no se les alimenta de manera suficiente con los alimentos adecuados para su edad. Así pues, el estatus socioeconómico de las familias tiene una relación directa con los alimentos que consumen. Si la dieta es baja en nutrientes y minerales esenciales, es porque los ingresos de las familias a penas les permite adquirir lo mínimo necesario para sobrevivir, no obstante, ese es un dilema sólo de las familias pobres, no de quienes sí pueden adquirir alimentos en variedad y cantidad suficientes.

La segunda cuestión es que la alimentación ha mejorado poco o nada en la última década, de hecho, se ha complejizado esta cuestión debido a la pandemia por COVID-19, el resultado es que millones de familias han sufrido la disminución o pérdida de ingresos y eso ha impactado en la compra de alimentos nutritivos en los hogares. Esta situación que expone la UNICEF coincide con un aumento de la pobreza en la región, pues estimaciones de la CEPAL registraron que entre 2015 y 2018 la pobreza aumentó, pasando de 29.1 a 29.6; mientras que la pobreza extrema pasó de 8.7 a 10.2, aunque entre 2002 y 2014 había disminuido considerablemente debido al incremento del ingreso laboral y a la provisión de transferencias monetarias (CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2018).

Una tercera estimación de la UNICEF es que existe una alta disparidad en la alimentación de los niños dentro de los propios países, es decir, los niños que viven en zonas rurales, en los hogares más pobres y en las regiones más desfavorecidas, reciben una alimentación menos rica en nutrientes; los niños alimentados con productos mínimamente diversos en zonas urbanas son del 39% y en las zonas rurales del 23%, es decir, casi el doble. Este desnivel en los hábitos alimentarios del entorno urbano y rural representa diferencias socioculturales, económicas y el estilo de vida. El hecho de que en las zonas urbanas el consumo de carne, legumbres y frutas sea más elevado, puede deberse a que los ingresos de la población sean más altos, pero eso no significa que el beneficio es para toda la población, pues también sucede que en las zonas urbanas marginales el poder adquisitivo de las familias es menor y no tienen acceso al consumo de los alimentos disponibles.

La cuarta conclusión de la UNICEF acerca de por qué los niños no se están alimentando adecuadamente es porque las familias tienen dificultades para encontrar y comprar alimentos nutritivos para sus hijos. Cuando los ingresos son limitados, las familias dan prioridad a alimentos de ingesta calórica alta -porque son los que llenan los estómagos- pero no nutren, debido a que son productos refinados, han perdido todos sus nutrientes y contienen una alta cantidad de sal, azúcar y grasas. Si los niños desde muy pequeños consumen con regularidad estos alimentos se daña su salud y afianza esos sabores dañinos haciendo que rechacen el consumo de alimentos saludables.

Una quinta razón que nos da la UNICEF es que en la mayoría de los hogares son las mujeres las responsables de la alimentación y el cuidado de los niños, si estas madres son primerizas, muy jóvenes o trabajan, la falta de tiempo suficiente ejerce también una influencia sobre ellas acerca de la alimentación de sus hijos, sobre todo en zonas urbanas donde además de trabajar para percibir un salario, siguen asumiendo la mayor parte de las responsabilidades domésticas y del cuidado infantil. Cabe la pena mencionar que los alimentos saludables además de ser a un costo promedio o elevado también requieren tiempo para ser cocinados, factor que representa una desventaja frente a los alimentos procesados que además de ser más baratos, en ocasiones no hace falta cocinarlos.

Por último, la UNICEF deduce que los alimentos y bebidas procesados poco saludables son ampliamente accesibles y se comercializan agresivamente, los padres alimentan a sus hijos con estos productos, aunque saben que son poco saludables, sin embargo, son baratos, se preparan con rapidez y los niños los aceptan fácilmente, de igual manera sucede con la comida chatarra. Un estudio de la Universidad de Stanford, determinó que las familias de altos ingresos niegan a sus hijos el consumo de comida chatarra casi todas las veces que lo solicitan, porque les intentan inculcar a sus hijos hábitos saludables, el control de porciones y valores más generales como la fuerza de voluntad, además de que no niegan a sus hijos otros gustos o deseos materiales; mientras que las familias de escasos recursos aceptan el consumo frecuente de alimentos chatarra porque intentan nutrir emocionalmente a sus hijos, ya que el “no” forma parte de la vida cotidiana, permitirse comer comida chatarra es algo a lo que se puede decir “sí” a menudo (Fielding Singh, P., 2018). En ese sentido, el tipo de nutrición por el que optan las familias no sólo influye el factor económico, sino emocional y de cuidados.

En síntesis, la UNICEF hace un análisis de las múltiples variables que inciden en que los niños del mundo no se estén alimentando de manera adecuada. Desafortunadamente los niños que se encuentran en mayores contextos de pobreza y vulnerabilidad son los primeros en padecer de una alimentación pobre y desbalanceada, por lo que pone peligro el desarrollo óptimo de sus capacidades. Tanto en el entorno urbano como rural, el acceso a los alimentos nutritivos y asequibles es una complicación en la que se ven envueltas un importante número de familias, y cada vez con mayor frecuencia optan por alimentos procesados poco saludables, baratos y que se comercializan fácilmente<sup>1</sup>.

De igual manera, la mayoría de las madres sigue asumiendo responsabilidades domésticas, laborales y educativas de sus hijos y deja a muchas de ellas sin tiempo suficiente para alimentarlos de manera saludable, por lo tanto, millones de niños no consumen la cantidad o la calidad de alimentos que necesitan, mientras que, por otro lado, consumen en exceso los alimentos que no necesitan.

Debemos tener en cuenta desde el campo en que nos encontremos, ya sea como sociedad civil, academia, organismos internacionales o gobierno, que la alimentación de los niños debe ser central y no quedar fuera del análisis porque los impactos que una buena o mala alimentación tenga sobre los niños generan un impacto permanente en el desarrollo y la calidad de vida. En este sentido, los problemas nutricionales constituyen en la región de América Latina un reflejo

---

<sup>1</sup> En octubre del 2020, nuestro país implementó el etiquetado a los alimentos procesados, después de una fuerte oposición por parte de la iniciativa privada nacional y extranjera por considerarla excluyente, sin precedentes, de enormes costos y de ir en contra de las reglas del comercio. Sin embargo, estos argumentos fueron rebasados ante la inminente evidencia que la pandemia por COVID-19 puso en cuestión, pues las personas que tienen mala salud, comorbilidades, bajas defensas o que regularmente se alimentan con alimentos procesados no pudieron hacer frente al virus, no obstante, diversas organizaciones civiles, la Cámara de Diputados, el Senado de la República y el Gobierno Federal, aprobaron las normas para que el nuevo etiquetado con octágonos fuera claro para niñas, niños y grupos vulnerables, tal y como se había demostrado en otros países como Chile, Perú y Uruguay.

de las desigualdades entre los estratos, cuya posición económica es más favorable con respecto a la población de recursos escasos, que en muchas ocasiones se encuentra por debajo de línea de la pobreza y por tanto, dedica buena parte de su tiempo a cubrir de la forma que le sea posible la alimentación, con lo cual, a la par de enfrentar procesos de desnutrición o mala nutrición, también ocupan buena cantidad de su tiempo para obtener el alimento, es decir, que en estas condiciones además de reflejarse la desigualdad también se enfrenta un problema de salud cuya repercusión es directa al momento de que los infantes participen en la esfera educativa, pues el rendimiento de un niño mal alimentado es probadamente inferior al de un niño cuya nutrición es adecuada.

### 2.1.2 Salud

Para construir una valoración efectiva del nivel de vida de una sociedad, es necesario revisar ciertos indicadores que nos ayudan a conocer y comparar sus avances o retrocesos, por ejemplo: tasa de crecimiento de la población, tasa de analfabetismo en adultos, nivel de pobreza, clasificación de la población según su ingreso económico, coeficiente de Gini, índice de desarrollo humano, etc., pero existe un indicador que particularmente muestra la relación entre desarrollo económico y nivel de vida de la población, la salud (Molina Salazar, Romero Velázquez, & Trejo Rodríguez, 2011).

La salud, no sólo es ausencia de enfermedad, sino la capacidad que tiene un Estado para atender adecuadamente a la sociedad. En tanto componente de capital humano, la salud contribuye al crecimiento económico en el largo plazo, por ejemplo, tiene impacto directo en el desarrollo cognitivo del niño y disminuye la ausencia escolar; de igual manera afecta la productividad laboral de un adulto, reduce las pérdidas de producción de los trabajadores y se liberan para otros fines recursos económicos que de otro modo sería necesario destinar al tratamiento de enfermedades (Lustig, 2007). Sin embargo, las desigualdades existentes ya sea a nivel local, de país o región propician que ciertos grupos tengan menor acceso a estos servicios. En el caso de la salud, estas desventajas generan retraso, enfermedad y muerte en la población que se encuentra más desfavorecida.

Para comprender cómo vamos a nivel región de América Latina, se propone atención a ciertos indicadores de salud en la Primera Infancia como mortalidad infantil, lactancia, desnutrición, retraso en el crecimiento y obesidad, y aunque no son los únicos indicadores nos puede ayudar a tener cierta perspectiva de la salud en los infantes de cero a cinco años.

La mortalidad es un concepto ligado a que la vida es el bien más preciado, de ahí la importancia de tratar de postergar la muerte, por lo tanto, es del interés de múltiples campos como la salud, la seguridad social y las políticas en general. Un punto que llama especialmente la atención es la mortalidad infantil, pues además de ser un tema sensible desde el punto de vista social, cuando en un país mueren niños por causas que se pudieron evitar, dice mucho del nivel de desarrollo

de ese país, su compromiso con la salud y qué tipo de estrategias o políticas aplican para tener esa situación.

La mortalidad en menores de 5 años se utiliza como indicador de progreso en el bienestar infantil. En 1980 en América Latina había una tasa de mortalidad infantil de 84 por cada 1000 nacidos vivos; para 2018 el continente redujo la mortalidad a 16 de cada 1000 (UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 2019 Niños, alimentos y nutrición: Crecer bien en un mundo en transformación, 2019) con lo cual, se puede constatar un notable descenso de 68 puntos, y significa una mejora en este indicador. Diversas causas impactan en la mortalidad infantil, pero en particular la desnutrición combinada con otros factores es responsable del 50% de las muertes infantiles en el mundo (CEPAL, Mortalidad en la niñez: una base de datos de América Latina desde 1960, 2011), en ese sentido, los gobiernos han apostado por dar repartos de ingreso a las familias más pobres, pero no basta, es necesario mejorar los de servicios públicos como el agua potable para disminuir la mortalidad en niños de Primera Infancia (Balladelli, 2013).

Un segundo indicador importante es la lactancia materna, que, según la Organización Panamericana de la Salud, además de salvar vidas infantiles, mejora la salud, el desarrollo social y económico de los individuos y de las naciones. Asimismo, la lactancia materna es la forma más completa de alimentar a los bebés, ya que les protege de enfermedades infecciosas, fortalece sus defensas, protege contra la mortalidad infantil y asegura un buen vínculo madre-hijo. Por todo ello, es el alimento superior sobre cualquier otro alimento para la nutrición y desarrollo del bebé en los primeros meses de vida, tal y como numerosos estudios científicos han demostrado (Asociación Española de Pediatría, 2012).

Organizaciones de salud pública internacionales recomiendan iniciar la lactancia una hora después del parto y que los bebés sean alimentados con leche materna exclusivamente los seis primeros meses. Sin embargo, con datos de la UNICEF los países de América Latina tienen marcadas diferencias en cuanto a la lactancia materna exclusiva. En países como Chile, la lactancia materna exclusiva la reciben 82% de los infantes, en Perú al 67%, en Bolivia al 60%, los países que oscilan entre el 25% y el 40% son Argentina 32.7%, Brasil 38.6%, Costa Rica 32.5%, Ecuador 40%, El Salvador 31.4% Guyana 33.2%, Haití 39.7% Honduras 29.7%, Nicaragua 30.6% y los países que menos practican la lactancia materna exclusiva son República Dominicana 7%, Surinam 2.8%, México 14.4% y Jamaica con 23.8% (BID, 2015). Las razones del por qué esta disparidad en porcentajes de lactancia materna exclusiva pueden ser variables, las mujeres del quintil más pobre en Bolivia y Perú, amamantan a sus hijos el doble de tiempo que el quintil más rico que opta por fórmulas lácteas. Donde se nota un importante cambio, en el sentido de que ha disminuido el porcentaje de niños que son alimentados con lactancia materna exclusiva es en México, pasando del 29% a finales de los años ochenta a 21% en 2006 y a un 14% en 2012 (BID, 2015). En síntesis, según la UNICEF solo 2 de cada 5 infantes en América Latina reciben lactancia materna exclusiva.

También la UNICEF hace un desglose de los países que cuentan con licencias de maternidad, y la divide en países que dan menos de 14 semanas (México, Perú y Paraguay), países que dan entre 14 y 25 semanas (Colombia, Brasil, España y China), países que dan entre 26 y 51 semanas (Chile, Portugal, Italia y Francia) y países que ofrecen más de 52 semanas (Canadá, Alemania, Japón y Mongolia) (BBC News, 2018) y en los diversos foros sobre lactancia materna, la UNICEF recomienda que al menos sean 18 semanas de licencia para que las mujeres puedan amamantar a sus hijos, dada la importancia que este periodo requiere para los infantes. Podemos sintetizar que ambos factores -lactancia materna exclusiva y licencias de maternidad- están relacionados, pues los países que más la practican son precisamente quienes apoyan y entienden la importancia para la salud para los niños, reduce el ausentismo, los costos de atención en salud, mejora la retención de los empleados etc.

Otro factor de gran relevancia que muestra la salud de los infantes son los niveles de desnutrición, anemia, baja talla u obesidad, lo cual trae consigo efectos irreversibles para la salud el cuerpo y el cerebro de los niños, dejando una huella imborrable de la cual se desprenden importantes consecuencias como tener hábitos poco saludables que le provoquen sobrepeso, obesidad y otras enfermedades, así como bajo rendimiento en su capacidad de aprender y de generar bajos ingresos en la edad adulta. Por otra parte, efectos como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y los daños medioambientales son ahora preocupaciones que ponen en cuestión si tendremos la capacidad para alimentar a esta generación de niños por no hablar de las generaciones futuras (FAO, 2006).

En las dos últimas décadas, se lograron avances para disminuir la desnutrición de menores de 5 años alrededor del mundo, reduciendo en una tercera parte la prevalencia del retraso en el crecimiento infantil y en 55 millones el número de niños que padecen este problema. Sin embargo, a pesar de este importante avance, se ha fracasado en garantizar que los niños tengan acceso a una alimentación nutritiva y de calidad. La UNICEF en su informe *Niños, alimentos y nutrición 2019*, asegura que la malnutrición ahora está cambiando, ya no sólo es aquella imagen de hambre o hambruna, sino que debe utilizarse para referirnos a niños con retraso en el crecimiento (cuya estatura no corresponde a la de su edad); emaciación (niños cuyo peso es bajo en proporción a su altura), niños con hambre oculta (aquellos que no consumen vitaminas y minerales necesarios) y finalmente niños con sobrepeso u obesidad. Según cifras de la UNICEF, en todo el mundo dos de cada tres niños menores de cinco años presentan retraso en el crecimiento, casi 50 millones sufren emaciación y 1 de cada 3 sufre sobrepeso o desnutrición (UNICEF, 2019). En América Latina y el Caribe, 4.8 millones de niños menores de cinco años sufren retraso en el crecimiento, 0.7% de emaciación y 7.5% menores de cinco años presentan sobrepeso y obesidad (UNICEF, 3 de cada 10 niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe viven con sobrepeso, 2021). De igual modo, la UNICEF estima que el número de niños y mujeres afectados por el hambre oculta es alarmante, pues alrededor de 340 millones de niños menores de cinco años (o dos de cada tres) padecen hambre oculta. La UNICEF asegura



que esta triple carga de la malnutrición: desnutrición, hambre oculta y sobrepeso, amenaza la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo de los niños, las economías y las naciones.

En otro informe sobre nutrición en niños de Primera Infancia llamado Estado mundial de la infancia 2019, la UNICEF indaga los efectos de la desnutrición en los niños y también nos ofrece algunos datos, por ejemplo, la malnutrición tiene muchas causas, el estado nutricional de la gestante o la alimentación durante los primeros momentos de vida del infante, como dato importante, la UNICEF estima que en América Latina 5.1 millones de niños y niñas sufren desnutrición crónica, principalmente en zonas rurales, solo 2 de cada 5 lactantes menores de seis meses son alimentados exclusivamente con leche materna, durante los primeros seis meses, en contrapartida, las fórmulas de leche infantil han aumentado 41% en todo el mundo y 72% en los países de ingresos medios altos. Asimismo, la UNICEF calcula que el 44% de los niños de 6 a 23 meses no consumen frutas ni verduras y el 59% no consume huevos, leche, pescado ni carne y sólo uno de cada cinco niños en ese rango de edad procedente de zonas rurales, recibe la dieta mínima recomendada para un adecuado crecimiento y desarrollo del cerebro.

Por otra parte, el retraso en el crecimiento generalmente ha sido utilizado como indicador del nivel de bienestar de los niños, sin embargo, también es un fiel reflejo de las desigualdades sociales, o como señala la UNICEF, el retraso en el crecimiento es un síntoma de carencias del pasado y un indicador de pobreza para el futuro. Las causas del retraso en el crecimiento tienen su origen en el estado nutricional de la madre, aproximadamente un 14.6% de los recién nacidos pesaron poco al nacer, y alrededor de 9 de cada 10 se encontraban en países de bajos y medianos ingresos, lo anterior significa que el retraso en el crecimiento puede perpetuarse generación tras generación, así como la pobreza. Otros factores que también influyen en el crecimiento de los niños es una alimentación adecuada, acceso a servicios médicos y agua potable. Un ejemplo que suele darse es que en una familia haya madre con sobrepeso e hijo con retraso en el crecimiento.

Los niños y las madres que padecen carencias de micronutrientes pueden padecer consecuencias como anemia, lo cual aumenta las posibilidades de morir durante el parto, o la falta de yodo que deteriora la capacidad de aprendizaje del niño. Estimaciones de la UNICEF aseguran que al menos uno de cada dos menores de cinco años, sufren hambre oculta debido a las deficiencias no siempre visibles de vitaminas y otros nutrientes esenciales. En ese sentido, el hambre oculta puede existir tanto en dietas tradicionales como modernas. Algunos países de bajos ingresos, se alimentan principalmente de alimentos básicos como cereales y tubérculos y consumen alimentos más ricos en nutrientes como fruta, verduras, carne, pescado, huevo o lácteos de forma ocasional. De igual manera, los alimentos ultra procesados pueden estar enriquecidos con vitaminas y minerales y pueden llegar a ser sustanciosos en el sentido de que satisfacen el hambre, pero no aportan beneficios a la salud y por el contrario son altamente adictivos. Para la propia UNICEF los 340 millones de niños menores de cinco años que sufren hambre oculta es una cifra conservadora, pues sólo refleja un estimado de los niños que padecen carencia de vitamina A y hierro.

El sobrepeso y la obesidad también está creciendo en todos los continentes, según los últimos datos, alrededor de 3.9 millones de niños latinoamericanos menores de cinco años tienen sobrepeso y las proyecciones de la UNICEF determinan que para 2025 habrá entre 40 y 43 millones de niños en esa situación. Las causas de este fenómeno pueden ser una alta ingesta calórica de alimentos, el abandono de la dieta tradicional y la disminución de ejercicio físico, tanto en países de altos como de bajos ingresos, sin embargo, la obesidad ahora empieza a ser una afección de los pobres porque refleja una mayor disponibilidad de alimentos baratos altos en grasa, azúcar, sal o conservadores en la mayor parte del mundo.

Los países de bajos ingresos y en menor medida los de medianos ingresos, son los que han padecido las consecuencias de carecer un sistema de salud robusto que responda a las necesidades de su población, dado que estos países vienen afrontando dificultades en el crecimiento económico, sus actividades económicas están orientadas principalmente a la realización de actividades primarias, importan bienes manufacturados, tienen altas tasas de crecimiento poblacional y han comprometido gran parte de sus ingresos en deudas, por lo que en ocasiones se opta por ajustes macroeconómicos, esa cuestión explica en parte los problemas de salud en estos países y los resultados de mortalidad infantil, en otras palabras, los países de bajos ingresos tienden a brindar una menor oferta en los servicios de salud y por consiguiente también tienen menores niveles de salud; en el caso de los países de medianos ingresos, aunque cuentan con más recursos las diferencias son muy marcadas entre el entorno urbano y rural, pues los servicios públicos de salud que se ofrecen en el entorno rural, tienden a ser precarios casi a la par de los países pobres.

Los expertos aseguran que la mortalidad infantil puede prevenirse si los gobiernos deciden priorizar las políticas a favor de los niños, eso significaría mejorar la salud, la cual no solo depende de la disponibilidad de servicios médicos, sino que otros elementos también la determinan como la biología humana, el medio ambiente y el acceso a los servicios de asistencia sanitaria (Acevedo y Martínez, 2013), sin embargo, una elevación del crecimiento y desarrollo económico podría aumentar los niveles de salud y disminuir la mortalidad infantil.

De igual manera, la lactancia materna es un indicador importante de salud infantil, dimos cuenta del promedio más reciente sobre las prácticas de lactancia en los países latinoamericanos, y se observa una cierta semejanza entre los países que más la fomentan y los países que brindan más apoyo a las madres trabajadoras, por otra parte, quienes se encuentran en seria desventaja son las madres que laboran en el sector informal, ya que no cuentan con garantías para sus hijos — se quedan sin empleo en caso de optar por la lactancia, lo cual disminuye los ingresos de la familia— o bien el niño se queda sin ser amamantado y no pueden cotizar en salud ni pensión cuando están lactando.

En este sentido, temas como la lactancia, la correcta alimentación y el cuidado del buen estado físico de los niños constituye en la actualidad un tema que cada vez cobra mayor relevancia, pues es a partir de estas condiciones en que se reflejan las distancias sociales, ya que problemas como la mala nutrición, desnutrición, obesidad y sobrepeso, inciden en la salud pública de los países latinoamericanos, y son las condiciones en que los infantes acuden a los distintos niveles de formación educativa y directamente impactan en su desempeño escolar. En este sentido, la estimulación, la buena nutrición y la activación física representan mecanismos para combatir la obesidad y el sedentarismo que actualmente impacta en la niñez, particularmente en los niños más pequeños, es por ello, que esta problemática constituye un elemento a destacar cuando se reflexiona sobre el diseño de una política educativa integral.

Los elementos antes mencionados que afectan directamente a la salud y al buen desarrollo de los niños, forman parte de un problema que regionalmente tiene un gran impacto y es una determinante en el buen el desarrollo de la niñez y el amplio nivel de pobreza que enfrenta la región latinoamericana.

### 2.1.3 Infancia y Pobreza

Vivir en pobreza desde la infancia perjudica la salud física y mental de los niños, pues les priva del derecho fundamental a la vida afectando múltiples esferas en su entorno privado y social, lo que a la vez crea condiciones para no superarla y que se reproduzca de manera intergeneracional. Uno de los factores determinantes en la pobreza es nacer en un hogar con pocos recursos socioeconómicos. Son varios los estudios que demuestran cómo las experiencias de pobreza desde la infancia tienen efectos negativos en la salud en general, y sus efectos en la edad adulta, haciendo que sea muy difícil salir de ella.

Como vimos en el apartado de nutrición y salud, la pobreza se asocia a una inadecuada atención prenatal, a la mala salud de la madre, y desde luego a una mala nutrición del niño, dicho de otra manera, los niños nacidos en familias pobres tienden a tener peor salud lo cual deja secuelas de por vida. Otro factor de pobreza en la infancia, son las experiencias de estrés familiar, que pueden derivar de situaciones económicas estrechas de la familia, como la pérdida del empleo, la separación de la familia, la muerte de algún miembro o una situación inesperada y trágica como un accidente que condene a la incapacidad. Por otro lado, la pobreza también se asocia a características como el entorno de la vivienda o si el área geográfica donde se habita cuenta con los servicios de infraestructura necesarios.

Particularmente, América Latina presenta índices muy alarmantes en pobreza infantil, ante todo representan una violación a los derechos de la niñez, pues un alto porcentaje de niños se encuentran por debajo del umbral de la pobreza y esa situación les impide disfrutar del bienestar al que debieran tener acceso, ya que las y los niños pobres además de verse imposibilitados a los estándares de bienestar general, no pueden satisfacer sus necesidades básicas, lo que erosiona

las capacidades presentes y futuras. Una buena definición de pobreza infantil la podemos encontrar en *Estado mundial de la infancia 2005*, en la que se afirma que “los niños que viven en pobreza sufren privación de recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar de sus derechos y alcanzar pleno potencial como miembros plenos y en pie de igualdad de la sociedad” (UNICEF, 2005).

Esta definición es clave porque da cuenta de que la pobreza no solo es la falta de ingresos o la falta de acceso a los servicios básicos, sino que termina teniendo un impacto social y emocional permanente. En este sentido, la pobreza y en particular -la pobreza extrema- limitan el goce efectivo de los derechos, profundiza la exclusión, agudiza la desigualdad y multiplica las posibilidades para que no pueda ser trascendida.

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo, pues según Stiglitz viven familias inmensamente ricas e inmensamente pobres. En la mayoría de los países de la región, hay un mercado laboral precario con bajos salarios y prácticas de contratación que polarizan a la sociedad, lo cual ha impulsado a que gran parte de la fuerza de trabajo se autocontrate sin sistema de salud y sin seguridad social. Este fenómeno lo vimos crecer a finales de los noventa y principios de los 2000, donde se registró un aumento de la pobreza infantil en países como Argentina, Brasil, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Uruguay y Venezuela y algunos otros países lograron una cierta disminución como Nicaragua, Perú, Paraguay y Chile (CEPAL, *Desafíos de la pobreza infantil en América Latina*, 2005), lo que explica en parte el aumento de la pobreza infantil producto de la concentración del ingreso en un contexto de cierto crecimiento de la región; a la par que, los sectores más pobres padecieron una disminución del ingreso en el mercado de trabajo, vieron disminuida su capacidad adquisitiva y los que no tuvieron más opción laboraron en mercado de trabajo informal.

Sin embargo, el problema no radica sólo en los altos niveles de desigualdad y precariedad laboral, sino en el escaso desarrollo de las economías de algunos países y el bajo nivel de productividad. Esto se refleja una vez más, si se compara la pobreza infantil de los países de la OCDE que va de entre un 2% y un 17% de los menores de 18 años que viven en pobreza, contra un 22% y un 34% de América Latina (CEPAL, *Desafíos de la pobreza infantil en América Latina*, 2005). Para 2016, aun cuando la región se ha fortalecido progresivamente y se observan avances significativos en cuanto a desarrollo económico y social, la dinámica de las economías internas y su relación con el exterior, siguió impulsando el progreso económico, no obstante, fue desigual porque aproximadamente 69 millones de niños continuaron viviendo en pobreza, 1 de cada 4 en pobreza extrema, en su mayoría en zonas rurales remotas y crecientemente en entornos urbanos y al menos dos de cada cinco niños, siguió sin ejercer su derecho básico al agua potable, saneamiento, vivienda, educación e información (UNICEF, *Panorama-2016\_LACRO\_Folleto-LAC-ESP Niños y niñas en América Latina y el Caribe*, 2016). Sin duda

hubo un desarrollo de la región, pero no se reflejó precisamente en los niveles de bienestar infantil.

El hecho de obtener un ingreso en el hogar no significa que con eso se pueden satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. Puede haber situaciones que requieran de una mayor demanda de ese ingreso, pues difícilmente una familia pobre cubre sus necesidades básicas sin recurrir a la deuda. Asimismo, un ingreso que sea superior a la línea de la pobreza tampoco garantiza que se puede acceder a los servicios básicos, puede que el entorno donde viva esa familia no tenga caminos, energía eléctrica, agua entubada, escuelas u hospitales cerca, y tenga que desplazarse o hacer dobles esfuerzos que las personas que tienen estos servicios más a su alcance. Ambos factores —ingresos familiares insuficientes, falta o deficiencia de servicios de salud, educación e infraestructura, — son factores que contribuyen a la pobreza.

Otros determinantes de la pobreza son la situación coyuntural, por ejemplo, puede haber variaciones en el ingreso derivadas de periodos de desempleo o puede tratarse de una crisis estructural, en donde a las familias les sea muy difícil mejorar su situación y las políticas implementadas que los gobiernos apliquen solo sean un apoyo para no caer en la pobreza extrema o salir de ella y los servicios sociales sean de atención mínima y diferenciada.

En este escenario, donde la pobreza y la desigualdad junto con otros factores derivados como la desnutrición y la obesidad infantil, son el marco referencial con el cual se tiene que trabajar al momento de desarrollar una política educativa. Asimismo, la educación constituye una de las herramientas más ampliamente difundidas en el continente para a través de ella combatir este fenómeno pues de esta manera se puede incidir en la calidad de vida de los miembros de la sociedad, sin embargo, la forma en la que se diseñen las políticas educativas deben tener en consideración toda la serie de elementos antes expuesta para que en su desarrollo, el modelo educativo funcione de manera eficiente, es por ello, que para esta investigación, estas temáticas resultan muy relevantes dada la situación económica y política de nuestro país.

#### 2.1.4 Educación

La educación de la Primera Infancia es esencial para la adquisición de habilidades sociales y cognitivas, potencia el desarrollo integral de los niños, les enseña hábitos y rutinas necesarios para regular la asistencia permanente en la escuela y trabajar individualmente y en equipo, les genera conciencia acerca de la importancia de cuidar la salud y el medio ambiente, en el largo plazo se traduce en ciudadanos productivos con mejores salarios, disminuye los problemas sociales como la violencia y el uso de sustancias tóxicas y derivado de ello, el Estado invierte menos en tener que castigar los actos que deriven de estas conductas (Vargas Amézquita , 2010). Estos argumentos y muchos otros han sido expuestos en diferentes foros internacionales para abogar por la educación en Primera Infancia, y han logrado que los gobiernos implementen en sus países de origen, políticas e inversiones para este nivel educativo.

Sin embargo, América Latina se ha caracterizado entre otras cosas, por los altos niveles de desigualdad y exclusión, lo cual se refleja en la falta de oportunidades educativas; en otros términos, las personas pobres son las que tienen menores posibilidades de acceder a la educación y sin educación adecuada difícilmente logran mejorar las condiciones de precariedad en que se encuentran. Para profundizar en cómo opera la educación inicial y cuál es la problemática que se enfrenta, revisaremos la visión que diferentes organismos internacionales y analizaremos desde ahí la situación que enfrentan los niños en Primera Infancia.

Una cuestión que limita el acceso a la educación de la Primera Infancia, según la UNICEF es una oferta educativa limitada y dispersa en áreas rurales, y, por otro lado, la demanda de servicios educativos para este sector de la población, debido a que las familias no valoran la importancia de la estimulación y el aprendizaje temprano. En otro informe de la UNICEF (Cada niño aprende: estrategia de educación de UNICEF 2019-2030, 2019) sostiene que al menos 175 millones de niños en edad preescolar siguen sin acceder a la educación y para revertir esta situación, en 2030 tendrían que matricularse en promedio 5.7 veces más niños en la educación preescolar, sin embargo, eso constituiría un reto mayúsculo para los países de ingresos medios y bajos y principalmente para las zonas rurales o marginadas que son a las que menos recursos se les destina. En opinión de la UNICEF, hay una falta de compromiso político de alto nivel para priorizar en los planes y estrategias, escasa capacidad institucional para planificar, aplicar y garantizar una calidad a escala en los programas de educación en la Primera Infancia.

De forma semejante, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realiza un análisis de los servicios educativos para la Primera Infancia en América Latina en su informe (La calidad de los servicios de desarrollo infantil en América Latina, 2017) afirma que Latinoamérica y el Caribe son la región del mundo con los niveles más altos de desigualdad, lo cual puede verse reflejado en los conocimientos y habilidades entre los niños de bajos ingresos y sus pares más aventajados, sin embargo, aunque los países de la región han dedicado más esfuerzos y recursos para ampliar la cobertura, los niños de cero a cinco años son a los que menos recursos se les destina, por cada dólar invertido a un niño menor de 5 años, se gastan más de tres dólares entre los que tienen 6 y 11 años. Respecto de las condiciones laborales de los docentes en este nivel educativo, el problema que se encuentra entre los países latinoamericanos, es que los gobiernos no invierten lo suficiente en la formación de cuadros profesionales, ya sea para la capacitación, reconocimiento e incentivos, falta de esquemas de remuneración competitivos o pagos atrasados, por lo que cada vez es menos atractivo trabajar como educador o como administrativo en estos campos.

El BID señala que en general los servicios de cuidado en América Latina son de baja calidad y ponen en riesgo los logros de la agenda con respecto a desarrollo infantil, en ese sentido, los hogares más vulnerables (de bajos ingresos, los indígenas, los que tienen necesidades especiales o personas con discapacidad) tienden a participar menos en los servicios de desarrollo infantil;

en cambio los hogares con mayores recursos tienen una participación más alta, por lo tanto, el problema podría no solo ser de oferta de estos servicios, sino de demanda, lo cual implicaría implementar algunas estrategias para atraer a las familias más vulnerables.

De igual forma, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en el informe (Desde un comienzo: forjar sociedades inclusivas mediante la educación inclusiva en la primera infancia, 2021) realiza una revisión de las condiciones en que se ofrece educación preescolar en Europa, Asia y América Latina y ofrece una serie de sugerencias para la mejora de sus prácticas, por otra parte, el informe hace énfasis en que son muy pocos las y los niños que viven en países de medianos y bajos ingresos que se benefician de la educación en Primera Infancia, ya que existen grandes disparidades en el acceso a la educación preescolar entre los grupos más pobres y los más acomodados, como dato, 4 de cada 10 niños no han iniciado su educación a la edad en que se supone que deberían estar escolarizados y sólo 3 de cada 10 países han establecido como mínimo un año de educación preescolar obligatorio, aunado a lo anterior, en muchos países se parte del supuesto de que los padres informarán al personal docente acerca de las dificultades de aprendizaje de sus hijas e hijos.

A su vez, para la CEPAL en su informe (¿Existen diferencias en América Latina en el aporte de la educación preescolar al logro educativo futuro?: PISA 2009-2012, 2016) reconoce el cuidado integral de la Primera Infancia como un derecho de las y los niños, el cual es promovido por múltiples organismos, acuerdos y normas internacionales, no obstante, para la CEPAL en América Latina existe un acceso desigual a la educación inicial, lo cual representa una vulneración a los derechos de las y los niños, al mismo tiempo, constituye una fuente de inequidad futura, de ahí que en la región persisten importantes desigualdades en el acceso a este nivel, según el contexto socioeconómico de pertenencia y área de residencia, por ejemplo, las y los niños de 5 años que habitan en zonas rurales asisten en menor medida a una institución escolar, y esto se debe principalmente a la oferta educativa, pero también puede deberse a ciertos factores socioeconómicos y culturales de las familias. Asimismo, este organismo internacional también reconoce que en las últimas décadas hay una expansión en la cobertura del nivel inicial, impulsada por el marco legal en América Latina, aunque siguen excluidos de la educación inicial niños provenientes de los contextos más desfavorecidos.

Finalmente, el Banco Mundial (BM) también ofrece un análisis acerca del gasto anual en las instituciones públicas de educación inicial en (La educación infantil, un profundo rezago de América Latina, 2014) y con datos del 2010, retoma que los países latinoamericanos invierten apenas un tercio que las naciones desarrolladas. Estas cifras desalentadoras llevan a los expertos a recomendar que se dedique más recursos a los primeros años de vida, porque los niños no están aprendiendo mucho y eso ocurre porque entran en la escuela con rezagos muy grandes. Estos rezagos -afirman los expertos del BM- son de tipo cognitivo, como la concentración o la

memorización y también de tipo no cognitivo, como la capacidad de superar retos o tener autocontrol.

Tanto la UNICEF, como el BID, UNESCO y la CEPAL coinciden en que los países latinoamericanos han hecho un importante esfuerzo por ampliar la matrícula escolar en preescolar, sin embargo, esa no es razón suficiente para que todas y todos los niños accedan a la educación, porque los más pobres tienden a quedar limitados en el acceso, mientras que los menos pobres o los del quintil más rico son a quienes sí se inscriben a estos servicios, por un lado, porque aunque la educación en este nivel se ha vuelto obligatoria, no necesariamente está llegando a todos los niños que viven en las regiones más apartadas y marginadas, y tampoco los gobiernos están haciendo suficiente promoción para informar e invitar a que las familias hagan uso de estos servicios; y, por otro lado, porque una gran cantidad de familias ignora en cierta medida o por completo la importancia de la educación y el desarrollo de capacidades de sus hijas e hijos, por consiguiente, se siguen reproduciendo y profundizando las desigualdades. Ahora bien, el BM compara a los países latinoamericanos y las naciones desarrolladas en cuanto a la inversión que hacen a la Primera Infancia, y resalta que los países latinoamericanos deberían invertir más en sus niños, sin embargo, es paradójico que este organismo recomiende a los gobiernos aumentar la inversión para la educación, y cuando los países de medianos o bajos ingresos se endeudan con el BM, generalmente los gobiernos hacen recortes al sector público para pagarle y además con altas tasas de interés, lo que inevitablemente tiene consecuencias sobre el gasto y la asignación del dinero público para la infancia.

En este escenario, existe una particular tensión entre la política educativa del medio rural en los países en vías de desarrollo y los países desarrollados, es decir, si se hace un análisis comparativo con países de altos ingreso como Suecia, Japón y Alemania con el medio rural de países latinoamericanos como Colombia, México, Brasil, etc. las comparaciones arrojarán resultados abismales entre el nivel de ingresos por la actividad productiva y las conducciones, que tanto técnicas como infraestructurales existen entre ambos bloques en relación con los espacios en donde se brinda la educación básica, por ejemplo, en el medio rural además de estar dispersos no cuentan con condiciones mínimas para un buen ejercicio de la educación, en este sentido, las comparaciones que suelen brindarnos los organismos financieros internacionales o de cooperación, resultan poco útiles en términos de generar modelos a replicar, es decir, las condiciones de un país latinoamericano no pueden ser sometidas a este sistema de evaluación pero tampoco pueden compararse con otros espacios dado que estructuralmente las condiciones de la educación la falta de ella o su mal ejercicio, son el reflejo de una realidad mucho más amplia en donde la economía y el ejercicio de gobierno tienen un papel fundamental, particularmente en la integración educativa de los espacios dispersos y sobre todo del medio rural.

Para abreviar un poco lo que se ha expuesto aquí, a continuación, se presenta una tabla-resumen con los indicadores que impactan en el desarrollo, entorno y educación de las y los niños.



## Indicadores de impacto en el entorno socioeconómico de las y los niños latinoamericanos.

Nutrición	Salud	Infancia y pobreza	Educación
<ul style="list-style-type: none"><li>• Los niños son alimentados con alimentos inadecuados para su edad.</li><li>• Disminución o pérdida de los ingresos, que afecta la compra de alimentos nutritivos en los hogares.</li><li>• Alta disparidad de alimentos dentro de los propios países.</li><li>• Dificultad para encontrar o comprar alimentos.</li><li>• Mujeres jefas del hogar que ante la falta de tiempo (o de recursos —o de ambos—) opten por alimentos altos en calorías o procesados.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mortalidad infantil por: desnutrición combinada con otros factores.</li><li>• Mortalidad por: servicios públicos deficientes (escasez de agua potable).</li><li>• Lactancia materna exclusiva (donde México ocupa de los lugares más bajos a nivel de América Latina).</li><li>• Desnutrición (carencia de micronutrientes, hambre oculta, anemia, baja talla) sobrepeso u obesidad.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nacer en un hogar pobre.</li><li>• Experiencias de estrés familiar (variaciones de ingreso derivadas de periodos de desempleo o de una crisis estructural).</li><li>• Entorno de la vivienda y/o área geográfica.</li><li>• Mercado laboral precario (bajos salarios y/o sin seguridad social).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Oferta educativa limitada y dispersa en áreas rurales.</li><li>• Baja demanda de servicios educativos en preescolar.</li><li>• Baja inversión en educación en los países latinoamericanos.</li><li>• Servicios de cuidados de baja calidad.</li><li>• Grandes disparidades en el acceso a la educación preescolar (debido al entorno socioeconómico y cultural de la familia).</li></ul>

**Nota.** Fuente: Indicadores seleccionados a partir de las lecturas revisadas para el desarrollo de este apartado.

Como se observa, existen muchas situaciones similares de precariedad en los ramos de nutrición, salud, infancia y pobreza y educación para las y los niños latinoamericanos, situación que debe ser revisada y atendida por sus Estados y que deben ser tomadas en cuenta para las políticas de todos esos ramos, incluyendo el diseño de programas que tratan de ayudar a que esas políticas tengan su mejor desempeño.

## 2.2 Programas sociales de atención a Primera Infancia en América Latina

### 2.2.1 Chile: Chile Crece Contigo

Cuando se piensa en modelos educativos de atención a la PI ya sea educación inicial y educación preescolar, la experiencia que resalta en esta materia es la que ha demostrado Chile. Sin embargo, hay que tener en cuenta una serie de elementos que como se desarrollaron en el apartado anterior tienen una incidencia crucial y es que la economía chilena es una de las economías más estables de la región a la par que ha conseguido estandarizar ciertos niveles de vida e integración entre las zonas rurales y el medio urbano. Así, teniendo en cuenta estas consideraciones, es importante destacar lo siguiente en relación con el proyecto que actualmente se desarrolla en ese país.

Chile Crece Contigo (ChCC) es un programa multidimensional de salud para la vida temprana, dirigido a los niños desde la primera revisión prenatal de la gestación y continúa durante los

siguientes cuatro años de vida. Desde el año 2007, el gobierno de Michelle Bachelet implementa este programa y lo va ampliando gradualmente en todo el país, y a partir del 2016, el programa se extiende para el grupo etario de 5 a 9 años con la implementación de un componente de salud mental. El proceso de instalación se organizó en dos etapas, en 2007 se integraron las primeras 159 comunas (casi la mitad de las municipalidades del país) y las comunas restantes se integraron a partir del año 2008.

Este programa lo coordina el Ministerio de Desarrollo Social, y es ejecutado en conjunto por los Ministerios de Salud y Educación. Asimismo, las operaciones locales de este programa se realizan a través de la Red Comunal Chile Crece Contigo, la cual se compone de diferentes instituciones y actores locales. Esta Red es dirigida por un coordinador comunal y que tiene como misión articular esta red y velar por la gestión de prestaciones oportunas y pertinentes para los niños. Las bases de este programa se encontraban en servicios y programas sociales con los que Chile ya contaba al momento de plantear este nuevo proyecto. Así, fue la plataforma como base para la instalación de un programa eje, el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB) ello permitió asegurar altas coberturas de atención a la población beneficiaria (Castillo C.; Quezada S.; Valenzuela P.; y Silva V., 2018).

Para solicitar este servicio, es necesario que las personas se encuentren inscritas en el servicio de salud pública. El sistema de salud chileno puede ser público o privado y los usuarios eligen nominalmente a qué servicio contribuir. Si las personas eligen el sistema de salud público, las cuotas son relativamente más bajas que en el privado y si no pueden pagarlas, entonces automáticamente están cubiertas por el sistema público de salud. De ahí que todas las personas inscritas en el servicio de salud público tengan acceso automáticamente al programa ChCC desde la primera revisión prenatal y hasta el ingreso a la escuela primaria (Clarke D.; Cortés G. y Vergara D., 2019). Sin embargo, el programa en sus reglas de operación no deja claro si los hijos de padres contribuyentes al sistema público y padres no contribuyentes pueden acceder a los mismos servicios de salud.

ChCC tiene entre sus objetivos principales frenar la desigualdad que comienza a afectar a los niños incluso antes de su nacimiento, por medio de un seguimiento personalizado detectando las necesidades y requerimientos de las y los niños y sus familias desde el momento de la gestación hasta los cuatro años. El Programa considera prestaciones universales, diferenciadas y preferentes. Este acompañamiento personalizado a la trayectoria del desarrollo de las y los niños se da mediante ciertos criterios. La meta es apoyar a las familias mediante la entrega oportuna de prestaciones (servicios y beneficios) combinando acciones universales, diferenciadas y especializadas en la medida que la o el niño lo requiera y bajo el principio de “apoyar a cada quién según sus necesidades” (Castillo C.; Quezada S.; Valenzuela P.; y Silva V., 2018). Este acompañamiento a la trayectoria del desarrollo de los infantes se hace por medio del Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB).

El PADB cumple un doble rol: por un lado, asegura el acceso equitativo a prestaciones sanitarias universales, y por otro, monitorea el desarrollo infantil y detecta la presencia de riesgos en el desarrollo de cada niño para activar un acceso de oferta a servicios diferenciados y especializados. El PADB, está compuesto por un conjunto de prestaciones relevantes, según el ciclo de la vida (gestación, nacimiento y controles de salud del niño), cada prestación tiene un estándar de calidad definido por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. El objetivo principal de las redes comunales es articular a nivel local el acompañamiento a la trayectoria del desarrollo de los niños monitoreando las diversas prestaciones al sistema.

Esta organización de servicios y prestaciones se divide de la siguiente manera: a) cobertura al 100% de las y los niños chilenos 1) Programas educativos con espacios informativos interactivos (página web, radio, material audiovisual, redes sociales y línea telefónica); Cobertura al 80% del 100% de niñas y niños chilenos 1) Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB), 2) Programa de Apoyo al Recién Nacido (PARN) y 4) Programa de Apoyo a la Salud Mental Infantil; cobertura al 60% más vulnerable del 100% de niñas y niños chilenos 1) Salas cuna y jardines infantiles gratuitos de calidad, 2) visitas domiciliarias de los equipos de salud, 3) subsidio familiar, 4) atención a las y los niños con rezago, 5) ayudas técnicas para las y los niños con discapacidad y 6) acceso preferente a la oferta de programas públicos; y por último Cobertura al 40% del 100% de niñas y niños chilenos 1) Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral (Rincón del juego Rinju) (Zamora, Hernández, Vicuña, Urbina, Castro y Véliz, 2019).

En las orientaciones técnicas del programa ChCC se establece con detalle los tipos de prestaciones que existen, describe en qué consiste y cómo pueden ser solicitados. Para que el programa empiece a operar, lo primero es inscribir a la gestante al centro de salud que le corresponda, posteriormente ahí se evalúa su estado de salud, si existen factores de riesgo psicosociales, se le invita a talleres y se le entrega material educativo para preparar el parto, se registra a la niña o al niño en el Sistema de Registro Derivación y Monitoreo y a partir de él se activan las alertas de vulnerabilidad biopsicosocial<sup>2</sup>, sus resultados son enviados directamente a la Red Comunal ChCC. Una vez que el bebé ha nacido en hospital público, se le entrega a la madre un set de implementos<sup>3</sup> y se empieza a llevar un control de salud del niño. Este tiene que ser inscrito al centro de salud correspondiente y se lleva a cabo un historial de desarrollo integral, se evalúa el desarrollo psicomotor del infante, se entregan los materiales de estimulación de acuerdo con la edad<sup>4</sup>, se registra la información de los resultados del desarrollo y en caso de ser

---

<sup>2</sup> Las alertas de riesgo son: gestante menor de 17 años y 11 meses, gestante con educación incompleta y no estudia, violencia de género, familia de la gestante sin registro social, casa-habitación precaria, gestante con bajos ingresos o adultos mayores de 60 años, es gestante que estudia, trabaja o busca empleo y no accede a una sala cuna o Jardín Infantil, familia perteneciente al 60% más vulnerable y la gestante es consumidora consuetudinaria de alcohol o drogas.

<sup>3</sup> Este set de implementos incluye una cuna corral equipada, una alfombra de goma, un organizador vertical, toalla de baño con gorro y pañales de algodón, una mochila, vestuario para el bebé hasta los primeros seis meses, un cojín de lactancia, libro de estimulación, DVD con cápsulas educativas, un set de limpieza, una cartilla educativa, un libro de cuentos y un organizador mudador (Zamora, Hernández, Vicuña, Urbina, Castro y Véliz, 2019).

<sup>4</sup> En el primer control de gestación se entrega una guía de la gestación con temas útiles para la mujer embarazada y las familias, a partir de los 11 meses y hasta antes de cumplir los tres años, se entrega a los niños un set de juguetes para

necesario se envía una alerta de vulnerabilidad biopsicosocial a la Red Comunal Chile Crece Contigo.

Posteriormente se invita a talleres a los padres en temas relacionados a la estimulación del lenguaje y desarrollo motor y se les brinda atención especializada a niños con rezago o riesgo de retraso en su desarrollo o que sus familias están en riesgo ya sea por problemas de separación, muerte, enfermedad, violencia intrafamiliar o que los niños empiezan a mostrar conductas graves. A estos talleres se les puede invitar a los padres y a sus hijos, siempre que cumplan con los criterios que establece el programa. También se activa la alerta de visitas domiciliaria y se evalúan cuestiones relacionadas con maltrato, negligencia, si la madre o cuidadores principales tienen déficit intelectual, si la madre, padre o cuidador principal tiene trastorno mental severo y si hay riesgo de retraso psicomotor. Finalmente, la modalidad que tiene desde 2016 añadiéndose al servicio infantil es el apoyo a la salud mental, el cual puede ser solicitado por los padres o por las escuelas donde asisten los niños. Sobre la modalidad del subsidio familiar, las orientaciones técnicas del programa ChCC, establece que se deben cumplir una serie de requisitos para recibirlo como pertenecer al 60% de hogares vulnerables según el Registro Social de Hogares, de igual manera tienen acceso garantizado a las salas cuna y jardines infantiles los niños que pertenezcan a este sector de hogares vulnerables (Reglas de operación ChCC).

Por lo anterior, el programa ChCC es un tipo de política que primer lugar busca cumplir sus compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos del niño, haciendo valer los principios de la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la supervivencia, al desarrollo y a la protección. En segundo lugar, lo que hace esta política de corte distributivo es tratar de corregir y compensar la desigualdad que ha impactado a la sociedad chilena, brindándole a los niños de la población más vulnerable, por un lado, la posibilidad de un mejor comienzo para que alcancen su máximo potencial y por otro, generar un impacto positivo a las familias

La gran virtud de este programa está en identificar las prestaciones que cada niño requiere y llevar un seguimiento a su trayectoria de desarrollo. Para aprovechar estos recursos es necesario realizar un diagnóstico de las políticas y programas existentes, investigar oferta programática, identificar programas existentes y sus actores, cuál es la cobertura efectiva, cómo operan a la par que asegurar su acceso y calidad y los elementos que puedan facilitar u obstaculizar su articulación. Sin embargo, más allá de la operatividad que se ha mostrado altamente eficiente de este programa el actual contexto que vive Chile de migración ha generado un espacio gris para la atención a los nuevos ciudadanos que son hijos de padres migrantes y que, por tanto, en teoría tendrían derecho a dicho programas para la atención a la infancia. Sin embargo, la

---

estimular su desarrollo motriz y cognitivo. De los tres años y hasta antes de cumplir los cinco años se entrega otro set de historietas, tarjetas, libros etc. para estimular el desarrollo de su imaginación, del lenguaje, identificación y expresión adecuada de emociones, entre otros.

experiencia chilena rebela importantes avances en materia de atención a la Primera Infancia y derivado de esta experiencia bastante exitosa, se han retomado por otros países de la región elementos cruciales para sus propias experiencias. Hasta este año (2023) continua el programa y se sigue considerando como uno de los más exitosos de su tipo (Boo, 2022).

### 2.2.2 Colombia: De Cero a Siempre

La estrategia de atención integral De Cero a Siempre (DCaS) empezó en el año 2011 como una política de Estado, la cual busca promover el desarrollo integral de las y los niños que pertenecen a la población socioeconómica vulnerable en la que aproximadamente se encuentra 2.4 millones de niñas y niños colombianos de cero a 5 años. El programa consiste en un conjunto de acciones planificadas a nivel nacional y territorial, que están orientadas a promover y garantizar el desarrollo temprano de las y los niños desde su gestación hasta los seis años. Particularmente la estrategia promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para que los niños sean atendidos de manera integral acorde a su edad, contexto y condición.

La atención integral que se propone el programa DcaS, se divide en diferentes acciones, programas y políticas: 1) cuidado y crianza; 2) salud alimentación y nutrición; 3) educación inicial; 4) recreación y 5) participación y ejercicio de la ciudadanía (Alarcón Párraga C. , 2015). Con este objetivo, la estrategia contempla un plan de acciones que deben ser intersectoriales y deben estar articulados a nivel nacional, con base en acciones y planeaciones, por lo tanto, se prioriza la cooperación técnica entre los órdenes nacional, departamental y municipal así como el seguimiento a la política en los diferentes niveles territoriales.

Con el fin de lograr una gestión eficiente y efectiva de la política, se creó la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIAPI), la cual tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones para la atención integral de la Primera Infancia, siendo esta una instancia de coordinación<sup>5</sup> (Gobierno de Colombia, 2021) para asegurar la atención integral de las y los niños en cada uno de los entornos en donde transcurre su vida a través de la Ruta Integral de Atenciones (RIA). La RIA tiene por objetivo orientar la gestión de la atención integral de los territorios a través de un listado de posibles atenciones que los niños requieran y se puedan desarrollar de manera integral en sus diferentes contextos. Cada entidad territorial utiliza a la RIA, como un referente para diseñar, organizar, armonizar, actualizar y cualificar los servicios que se brindan a la Primera Infancia.

---

<sup>5</sup> Esta Comisión Intersectorial de Primera Infancia está integrada por: 1) Un delegado del Presidente de la República, 2) El Director del Departamento Administrativo o un delegado, 3) El Ministro de Salud y Protección Social o un delegado, 4) El Ministro de Educación o un delegado, 5) El Ministro de Cultura o un delegado, 6) El Ministro de Vivienda, Ciudad o Territorio o un delegado, 7) El Director General del Departamento Nacional de Planeación, 8) El Director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o un delegado, 9) El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o un delegado, 10) El Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o un delegado, 11) El Director del Departamento Administrativo del Deporte o un delegado y 12) El representante de la entidad que ejerza la rectoría de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).

Respecto de los lineamientos técnicos a la atención integral, el niño cuenta con controles periódicos de crecimiento y desarrollo, con registro civil de nacimiento, el esquema de vacunación completo acorde a su edad, está inscrito en el sistema de salud, tiene acceso a libros infantiles, y su familia participa en talleres de cuidado y crianza (Alarcón Párraga C. , 2013). En los fundamentos políticos, técnicos y de gestión del programa DCaS, se expone que la integralidad del servicio debe lograrse a través de esfuerzos intersectoriales que involucren por un lado al Ministerio de Educación Nacional y a los sectores de salud cultura y recreación. Respecto al sector salud, el programa reconoce que es muy valiosos el seguimiento familiar y el esquema de articulación entre demanda y oferta para llegar a cada una de las familias con un monitoreo completo y confiable, sin embargo, se reconoce que aún falta focalizar mayor atención en las familias que se encuentran más vulnerables. Acerca del acceso a la alimentación y a la educación, el Departamento Nacional de Planeación trabaja con los Ministerios de Hacienda, Educación, Salud, Protección social y Bienestar familiar para elaborar una propuesta de atención integral a la salud, alimentación y educación en los niños menores de 6 años. Por otra parte, el programa incluye un enfoque diferencial en la atención, pero a la vez constituye un desafío porque se tiene que tomar en cuenta la diversidad de configuraciones según el contexto, las condiciones, y si las afectaciones son transitorias o permanentes y en función de eso brindarle a cada niña o niño un acompañamiento y atención pertinente.

Lo que el programa DcaS está haciendo es brindar atención a la Primera Infancia sobre los aprendizajes derivados de la información sectorializada de los municipios, eso significa que no todos los niños cuentan con todos los instrumentos de valoración, puede suceder que los operadores del programa también omitan información al respecto o esta información esté desfazada o desactualizada, pero a los niños de los que si se dispone de información oportuna, se puede ir contando con información vigente a medida que se vaya acumulando y sea posible valorar qué tan bueno o pertinente fue el programa o que tome en cuenta ciertas omisiones para admitir la mejora del mismo. Otra ventaja es que a través de esta planeación se puede obtener información acerca de las características de los hogares y cuál es la apreciación que sobre esta tienen los padres de familia.

En este sentido existen una serie de elementos que pueden llegar a dificultar la ejecución del programa en términos de los instrumentos que en algunos escenarios resultan insuficientes, por otro lado, los aspectos más destacados son el enfoque estandarizado de la política y el rescate de las evidencias de las propias familias para la ampliación y mejoramiento del programa.

### 2.2.3 Educa a tu Hijo. Cuba

Este programa fue implementado en 1992 y comprende la realización de actividades de los niños en Primera Infancia, en el área intelectual, física, estética, artística y socio moral y está dirigido a niños que no asisten a instituciones infantiles. El programa *Educa a tu Hijo* ha sido impulsado

por el gobierno cubano que asume que el papel rector de la educación y el aprendizaje del niño es importante desde las edades más tempranas, por lo tanto, reconoce en los padres de los niños a los mediadores de esta educación. En ese sentido, la familia es el primer elemento básico del programa, ya que constituye el principal elemento que dota de experiencias a los infantes, además de asegurar su supervivencia, la familia adquiere un papel protagónico pues es un pilar fundamental en la formación integral de las nuevas generaciones, a su vez, son las directamente responsables de los resultados del programa ya que son ellas quienes realizan los ejercicios de estímulo y fomentan el desarrollo de los niños. La idea del programa, es capacitar adecuadamente a cada familia para que tenga las bases científicas y metodológicas para educar a sus hijos, y se sensibilicen al respecto puesto que detrás de cada actividad que se lleva a cabo hay objetivos de desarrollo que alcanzar.

El segundo elemento básico del programa *Educa a tu Hijo* es la comunidad, puesto que las familias viven en un entorno geográfico que las une, ya sea por sus características físicas o demográficas, o porque comparten una historia o tienen una cultura común o viven en condiciones económicas y sociales similares (UNICEF, 2016). La visión social que respalda al programa es que el desarrollo infantil es responsabilidad de todos, es decir, no basta con centrarse en la familia y en el hogar, sino que se requiere de un entorno comunitario seguro e interacciones positivas, pues gracias a los miembros de la comunidad es que se divulga el programa, se fabrican materiales y juegos y se captan a más familias. Por consiguiente, la comunidad también tiene un papel importante en su implementación.

El tercer elemento básico de *Educa a tu Hijo* es la intersectorialidad. El programa se basa en una red de servicios de atención a la Primera Infancia a nivel comunitario. Para cada nivel hay grupos que coordinan la planificación de actividades, diseño e implementación del programa. Representantes de organismos como salud, educación, cultura, deportes, protección y otros asumen la responsabilidad de trabajar por un mismo objetivo. *Educa a tu Hijo*, además es multidisciplinario, es decir, comprende actividades culturales y deportivas a fin de lograr un desarrollo integral del niño.

El programa se gestiona a través de Grupos Coordinadores intersectoriales en los diferentes niveles de la división político-administrativa (nacional, provincial, municipal y comunitario). Se reúnen una vez al mes y están a cargo del diseño y seguimiento de implementación de los planes anuales de acción a cada nivel, ajustándolo según las particularidades territoriales. La extensión del programa permite apreciar la metodología para su implementación. Se trata de estructurar un trabajo comunitario que propicie la participación de la familia para influenciar de manera positiva, coherente y coordinada, que vaya creando para que las condiciones del programa se den de manera propicia.

El nivel estructural de los grupos coordinadores a nivel nacional está encabezado por el Grupo Coordinador Nacional, a nivel provincial por el Grupo de Coordinadores Provinciales, a nivel

municipal por el Grupo de Coordinadores Municipales, a nivel local por los Grupos coordinadores a nivel de Consejo Popular y por último se encuentran los promotores y los ejecutores. El Grupo coordinador nacional diseña la política y la estrategia a implementar en todo el país. Propone la capacitación, el monitoreo y la evaluación. Coordina campañas de promoción y divulgación. El Grupo de Coordinadores Provinciales, trazan las estrategias considerando las características de la provincia, diseñan la capacitación, orientan y controlan el modo en que se implementa el programa (UNICEF, 2011). El grupo de Coordinadores Municipales, hacen un ajuste de la estrategia considerando las condiciones del territorio, cómo deben irse expandiendo, el proyecto de capacitación que deben ir implementando, seleccionan a los promotores y supervisan que el programa se vaya cumpliendo según los objetivos marcados y por último se encuentran los Grupos coordinadores a nivel de Consejo Popular, ellos son quienes concretan de manera activa y voluntaria a la comunidad, seleccionan y capacitan a los ejecutores y ajustan el proyecto a las necesidades e intereses de la comunidad.

La creación de estos grupos coordinados supone un proceso organizado en el que sus miembros analizan, complementan y deciden sus estrategias a partir de las situaciones que se van presentando y según la instancia de que se trate, procede un plan de acción. El programa opera con considerando los siguientes elementos:

1. Diagnóstico y sensibilización: se realiza un censo a las familias con hijos menores de 6 años y a las gestantes, con el fin de identificar las fortalezas, potencialidades y necesidades. La sensibilización es necesaria también en este aspecto para que tomen conciencia de la importancia del programa y el papel que puede desempeñar la familia, ya que resulta necesario explorar su nivel de disposición y preparación para participar conjuntamente con sus hijos en las actividades, lograr que comprendan la importancia de una estimulación adecuada y la necesidad de seguir realizando acciones educativas para que orienten la educación de sus hijos.

2. Campaña de promoción: se da en prensa, radio y televisión para propiciar la participación activa de la población. A nivel comunitario cada sector pone su propia experiencia a disposición del programa. Como se había mencionado anteriormente, participan médicos y enfermeras, promotores de la cultura y técnicos del deporte, miembros de brigadas sanitarias, trabajadores sociales y personal de las universidades pedagógicas. Un reto para el programa ha sido asegurar la participación estable de todos los sectores y organizaciones en cada nivel. El programa es implementado por promotores y facilitadores, en su mayoría mujeres con el apoyo de integrantes de los grupos coordinadores a nivel local y municipal. Los coordinadores sirven de enlace entre el grupo coordinador local y la comunidad, y capacitan a los facilitadores que son quienes directamente trabajan con las familias, las orientan y velan por que se realicen las acciones que estimulan el desarrollo de sus hijos en el hogar. Algo que llama la atención y que en principio el programa no se propuso, fue que las madres están dispuestas a convertirse en facilitadoras una vez que sus hijos ingresan a la escuela.



3. Atención brindada: *Educa a tu Hijo* está dirigido a mujeres embarazadas, (fase prenatal), niñas y niños de 0 a 2 años y de 2 a 6 años. Durante el embarazo, los futuros padres reciben orientación para cuidar la salud de su bebé y estimularlo durante este periodo. Esta orientación se lleva a cabo mediante visitas al hogar por parte de médicos y enfermeras, trabajadores sociales, facilitadores del programa y brigadistas sanitarios con una frecuencia semanal o mensual. Se abordan temas que preparan a las futuras madres para el logro de un buen proceso de gestación como la importancia de la alimentación y de un ambiente familiar estable. Se le brinda orientación a las gestantes sobre las posiciones que deben adoptar para dar a luz, la forma de respirar y el estado de ánimo que deben conservar. Esta información es compartida con toda la familia, pero principalmente con el futuro papá, el cual es invitado a participar en todo este proceso.

Para la población de 0 a 2 años, la atención es directamente en el hogar o en consultorio una vez a la semana. En estos encuentros los médicos, la enfermera o la brigadista sanitaria enseñan a los padres a estimular a los bebés y en cada revisión van evaluando su desempeño.

Para niños de 2 a 6 años, la atención es grupal, en la que una vez a la semana participan junto a la ejecutora del grupo y familias con sus hijos, -incluyendo a niños con necesidades especiales-, en actividades educativas para promover que las familias participen directamente en actividades para estimular el desarrollo motor, intelectual, socioafectivo y del lenguaje de sus hijas e hijos. Se insiste en la importancia de comprender la actividad y replicarla de manera sistemática en el hogar. Esta atención grupal favorece las habilidades sociales de los niños y se atiende a máximo 15 niños por sesión. La duración de las sesiones es de 1 hora y 30 minutos y se divide en tres fases: en la primera fase, se les pregunta a las familias si practicaron las actividades previamente revisadas y si encontraron problemas o cuál fue la reacción de sus hijos; en la segunda fase, las familias ponen en práctica la nueva actividad y la ponen en práctica con sus hijos y la tercera fase es donde las familias pueden dar sus opiniones sobre la actividad mientras sus hijos conviven.

Para los niños de 4 a 6 años, la maestra de preescolar es generalmente el facilitador de la actividad grupal, pues la misión principal en esta edad es facilitar la transición al grado preescolar y coadyuvar al logro de mejores resultados. El mismo sistema se aplica a los niños de 5 a 6 años que no asisten a las escuelas de preescolar porque viven en zonas apartadas, el facilitador es la maestra de primer grado y el objetivo es garantizar la continuidad de ingresar a la escuela primaria.

Este programa es un ejemplo de coordinación no institucional pero que cuenta con todo el apoyo estatal para apoyar a los niños que se encuentran fuera del sistema educativo formal, según los cálculos de la UNICEF para 2011 el 52% de los niños de 0 a 5 años (UNICEF, La contextualización del Modelo de Atención Educativa no Institucional Cubano "Educa a tu Hijo" en Países Latinoamericanos, 2011) , se encontraban en esta situación. Además este modelo ha

servido a otros países para que lo puedan adaptar a sus realidades y necesidades tales como Ecuador, Chile, Brasil, México, Venezuela y Colombia.

En síntesis el programa cubano *Educa a tu Hijo*, es reconocido por la UNICEF pues está en constante búsqueda de qué hacer y renovando contenidos, tiene ante sí el reto de profundizar la capacitación de sus ejecutores y promotoras y lograr una mayor participación paterna en las actividades para contribuir al pleno desarrollo de los infantes, es decir, los familiares son orientados y preparados previamente para que funjan como maestros de sus propios hijos en el hogar. Para los expertos el éxito del programa *Educa a tu Hijo* radica en que el gobierno cubano destina importantes recursos a las políticas sociales y a los programas de salud y educación, al tiempo que promueve la igualdad social y el desarrollo infantil.

Ahora bien, recapitulando las experiencias que históricamente desde el siglo XIX han presentado los proyectos de atención educativa para niños menores de 6 años y que involucran aspectos fundamentales como la nutrición la buena salud y el desarrollo psicosocial del niño, podemos rescatar una serie de elementos que la experiencia nacional y regional con los que nos sea entender el proceso de la educación en la Primera Infancia como una secuencia de elementos para estandarizar criterios mínimos de atención a la niñez, ahora bien, es en este punto en el que los elementos antes mencionados y los apartados anteriores, nos permiten realizar una aproximación general de la realidad que en materia de política social se refleja en instituciones concretas como son guarderías, kinders y estancias infantiles que forman parte de un proyecto de atención que es resultado de un proceso histórico particular.

El caso cubano destaca por la antigüedad de su programa de atención a la Primera Infancia, dado que además de ser pionero y ejemplo para la región, pues pese a la longevidad de este, su vigencia e influencia difícilmente puede ser cuestionada. Es evidente que su enfoque forma parte de un proyecto más amplio de desarrollo ciudadano que pone un importante énfasis en la educación, es decir, para este proyecto cuidar a los niños es formar a los ciudadanos, además de tener un enfoque generalizado en todo el territorio cubano. Ahora bien, las dificultades para su operación y las complejidades técnicas que enfrenta, están fuertemente ligadas al contexto económico nacional, sin embargo, la calidad del proyecto por parte de sus funcionarios le ha permitido continuar por casi 30 años.

#### 2.2.4 Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. México

Para explicar cómo surge la ENAPI, consideramos que es necesario dar a conocer algunas reformas llevadas a cabo en los últimos años en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, las cuales, se traducen en la articulación de políticas públicas como la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI 2020-2024). En las últimas décadas ha crecido el interés por parte del Estado para hacer valer los derechos de la infancia, en ese sentido, cabe destacar la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, con la cual

el Estado adoptó medidas administrativas y legislativas con el fin de proteger y garantizar los derechos de las y los niños.

Posteriormente, en el año 2000 se reforma el artículo 4º constitucional que establece la obligación del Estado para proveer lo necesario a fin de propiciar el respeto a la dignidad de la niñez en ejercicio pleno de sus derechos. Tal disposición permitió que ese mismo año fuera promulgada la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNNA), a través de la cual se busca asegurar a los niños un desarrollo pleno e integral, sin embargo, no se dieron los mecanismos para garantizar su aplicación y los asuntos relacionados con la atención a la infancia siguieron a cargo del Sistema Integral de Atención a la Familia (DIF) (Alaniz-Hernández, 2020).

Para 2011 se publican dos reformas constitucionales trascendentes a favor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, el artículo 4º incorporó el principio del interés superior de la niñez y el artículo 73 de la constitución, facultó al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia y en 2014 se impulsa la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) cuyo objetivo es reconocer a las y los niños como titulares de derechos.

En 2015 se crea el Sistema Nacional para la Protección Integral para Niños, Niñas y Adolescentes (SIPINNA) la cual tiene como una de sus principales atribuciones generar políticas públicas desde el más alto nivel de decisión gubernamental, con el objetivo de que las y los niños y adolescentes puedan exigir y ejercer sus derechos humanos, ya no como objetos de protección sino como responsables de decidir y opinar lo que consideren mejor para ellas y ellos (Gobierno de México, 2015). Esta ha sido una nueva manera de articular políticas públicas en los tres órdenes de gobierno, la cual ha buscado brindar respaldo, protección y legalidad a los derechos de las y los niños.

Al cabo de una revisión y análisis sobre lo que se ha hecho en materia, se reconoció una persistente precariedad programática y presupuestaria, aun contando con un marco legal y de derechos para atender las necesidades de desarrollo de este sector de la población, sin embargo, persistía una fuerte fragmentación en la Administración Pública Federal, limitadas capacidades técnicas y humanas en los distintos órdenes de gobierno y finalmente una precariedad en los sistemas de información (Gobierno de México, Salud, Educación, Gobernación, SIPINNA & otros, 2019). Así pues, se creó la ENAPI 2020-2024 como producto de análisis, consulta y deliberaciones por parte de SIPINNA, la cual busca la integralidad de las acciones de la administración pública para brindarle un cambio de rumbo a las políticas que hasta el momento se han aplicado y dirigido a la Primera Infancia.

Sin embargo, la reforma que dio pie a la creación de esta política pública integral fue la reforma constitucional de 2019, la cual fijó la obligatoriedad de la educación inicial y estableció un plazo de 180 días para su elaboración, y después de un arduo trabajo y colaboración entre las diferentes

dependencias de la administración pública federal y el sector privado, la Secretaría de Educación Pública (SEP) remitió a las Mesas Directivas tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados, la Estrategia Nacional de Atención a Primera Infancia (ENAPI) (Gobernación, Salud, Educación, & otros, 2019) esto representa el punto de partida para el diseño, ejecución y seguimiento de diversas políticas públicas que el Estado mexicano deberá implementar para atender las realidades y necesidades de los niños de cero a seis años.

En ese sentido, la ENAPI brinda atención en dos niveles: educación inicial de 0 a 3 años y educación preescolar de 4 a 6 años, y busca brindar esos servicios tomando en cuenta las necesidades de las y los niños para brindarles atención de manera diferenciada. Las coberturas universales de la ENAPI contemplan salud, registro de nacimiento y vacunación; mientras que la atención focalizada busca centrarse en aquellos segmentos de la población infantil que sufre desnutrición, anemia y baja talla con la finalidad de asignarle a cada cual un mínimo vital que cubra sus necesidades básicas. Si bien, esta es la primera política integral de atención a Primera Infancia en México, es importante reconocer que ya empezó a trazarse una ruta que integra múltiples servicios, y tomar nota de lo que va siendo acertivo o de lo que tiene qué mejorar, y asimismo de aprender de las mejores experiencias internacionales.

La RIA define atenciones para tres grupos de la población que permiten lograr el desarrollo, aprendizaje, cuidado, bienestar y protección de las y los niños en Primera Infancia: 1) atenciones dirigidas a mujer y hombre en edad reproductiva, 2) mujer embarazada, hombre próximo a ser padre y/o cuidadores principales y 3) atenciones dirigidas a cada niño y niña. Asimismo SIPINNA presenta un catálogo de atenciones en materia de Salud y Nutrición, Educación y Cuidados, Protección, Bienestar, desde la preconcepción, el embarazo y los siguientes años de vida del niño en Primera Infancia, así como los órganos responsables del cumplimiento de la misma que van desde la familia hasta diversas Secretarías de Estado (GOBERNACIÓN, SIPINNA 2020).

Como es posible advertir el Estado mexicano ha plasmado su compromiso de garantizar a las y los niños su pleno desarrollo, creando un marco jurídico y un andamiaje institucional que tome en cuenta los compromisos nacionales e internacionales en materia de Primera Infancia y desde ahí diseñe e implemente políticas públicas con el objetivo de que las y los niños sean sujetos de derechos y puedan ejercerlos. El avance más importante en esta materia sería que a la Primera Infancia se le reconoce ya como un asunto de Estado, lo cual implica un cambio de rumbo en las políticas actuales.

## Conclusión del capítulo

En este capítulo se estudiaron cuestiones socioeconómicas como la nutrición, la salud, la pobreza y la educación de los niños latinoamericanos porque son variables que terminan generando un impacto en el rezago educativo. Si hablamos de que la o el niño no va a tener

garantizada una nutrición adecuada, podemos dar por hecho la cancelación de un sano crecimiento y desarrollo y desde luego tiene la garantía de un rezago educativo. Volviendo a las políticas públicas, una política que considere atender este aspecto es de gran relevancia porque no afrontarlo tiene consecuencias devastadoras en todos los ámbitos, sobre todo en la salud y la educación.

La salud es otro asunto fundamental del que se escogió estudiar, porque si se quiere saber qué tan desigual es una sociedad o si no se conoce bien la situación de un país, se puede asomar a los índices que reportan mortalidad infantil, mortalidad materna, desnutrición, retraso en el crecimiento, sobrepeso y obesidad y, si son altos, entonces, dice mucho del nivel de desarrollo de ese país. También se menciona a la pobreza como un problema que complejiza la pobreza infantil y que amenaza con perpetuarla, pero no sólo hacemos referencia a la pobreza de ingresos que esta es rápidamente identificable por las familias, sino la pobreza de servicios públicos. Una familia que se establece en asentamientos irregulares que ofrece limitadas posibilidades de desarrollo y agudice la cuestión de la pobreza infantil y de la cual sea muy difícil desprenderse.

La educación es otro aspecto estudiado porque es el que motiva a esta investigación, conocer cuál es la situación que viven los niños de Primera Infancia latinoamericanos con respecto a la oferta educativa, la demanda de este servicio, el compromiso político de los gobiernos por ampliar y mejorar este nivel. Finalmente tiene un impacto sobre el cual se puede medir si los niños están siendo bien atendidos, si la escuela queda lejos o no cuenta con la infraestructura o los maestros necesarios, si los maestros no tienen el material que requieren para la impartición de sus clases, o si los propios padres tienen que cubrir cuotas, etc. Una serie de elementos que también tiene un impacto en el rezago educativo.

Como la nutrición, la salud, la pobreza y la educación son los grandes retos de los países latinoamericanos, se presentan las políticas públicas que sus gobiernos dirigen a las y los niños de Primera Infancia, y, además, porque esos programas son los que inspiran la Estrategia Nacional de Atención a Primera Infancia (ENAPI). La idea es conocer y comparar lo que otros países hacen, con lo que hace el gobierno de la 4T y eso lo veremos en el capítulo 3.

## Capítulo 3. La nueva política educativa para la atención a la Primera Infancia en México: retos y perspectivas

### Introducción al capítulo

En este capítulo se compone de tres apartados. En el primero revisaremos la legislación mexicana y su avance en el reconocimiento y la protección de las y los niños, se comparan y analizan las políticas dirigidas a Primera Infancia del sexenio de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, con la finalidad de investigar cuál es el cambio de paradigma y señalar sus coincidencias y diferencias. En el segundo apartado se repasan las condiciones en que se ofrece educación preescolar en México como condiciones de infraestructura de las escuelas, condiciones laborales de los profesores, el espacio en la provisión de servicios, descripción de las condiciones en que se encuentran esos espacios, jornada escolar, estándares de calidad, asistencia de los servicios educativos, mobiliario y equipamiento, etc. Finalmente cerraremos con una evaluación de diseño la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) con la finalidad de indagar si cuenta con los elementos necesarios para contribuir a la solución del problema para el que fue creado. La evaluación cuenta con una estructura de análisis que se divide en: 1) Descripción del programa (se construye una hipótesis que explica la existencia del programa); 2) Análisis del problema (se realiza un análisis de los problemas que se pretenden resolver y se construye un árbol-problema); 3) Análisis de la pertinencia (se revisan los objetivos del programa); 4) Análisis de la coherencia (tanto interna como externa del programa, es decir, la coherencia interna analiza la compatibilidad entre objetivos y entre los medios y objetivos que se quiere alcanzar; y la coherencia externa analiza el grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por la política y los objetivos propuestos por actuaciones o normativas de rango superior, igual o inferior a los que propone la política de intervención); 5) Análisis de los recursos (se analizan los recursos con los que cuenta el programa: humanos, económicos y de regulación); 6) Análisis clínico (se revisa la población potencial, objetivo, criterios de selección de los participantes y teoría causal que afecta a la población objetivo); 7) Matriz FODA y 8) Análisis de la viabilidad (se revisa si el programa es adecuado para el propósito definido).

### 3.1 Criterios metodológicos del análisis

Esta investigación parte de la importancia del impacto que tiene el entorno de las y los niños de Primera Infancia, en seguida, se analizan algunas de las propuestas más relevantes en materia de políticas públicas en América Latina, las cuales han dado respuesta a este sector de la población, y finalmente, en la estructura de este trabajo se realiza una evaluación a la Estrategia Nacional de Atención a Primera Infancia (ENAPI), por considerarse que se había llegado a un momento histórico importante, donde es una gran oportunidad exponer cuáles han sido las herencias y contradicciones de la administración de un gobierno “neoliberal” a un gobierno “progresista”. Se considera que la mejor manera de comparar ambos proyectos es por medio de una evaluación de diseño a sus programas, que busque dar cuenta de las diferencias y semejanzas. Cuando los evaluadores realizan una evaluación, generalmente se enfocan sobre el programa, las propuestas, el análisis del problema, la operatividad del programa, los indicadores, los resultados, etc. Sin embargo, este trabajo de investigación permite ampliar un poco la perspectiva y llegar a la evaluación con mayores elementos que nos permitan comprender si

finalmente hay un cambio de paradigma, —que es una de las preguntas que nos intentamos responder—.

Por tanto, nos parece importante realizar una evaluación de diseño a las políticas públicas de Primera Infancia en el ramo de educación, dado que es una manera de valorar si desde su planeación va a ayudar a alcanzar determinadas metas como la del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible, la cual establece que los Estados parte se comprometen a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad a los niños de cero a cinco años, con la finalidad de prepararlos para su educación primaria. Asimismo, es importante realizar una evaluación con estas características porque se presenta como un programa alternativo, mejorado y de alcances mayores al de gobiernos pasados, por la cual, es necesario revisar si efectivamente se genera un cambio en ese sentido.

Otro motivo por la que se realiza una evaluación de diseño es porque tratándose de políticas públicas dirigidas a la niñez, se requiere de una diversa red de atenciones, por lo tanto, este ejercicio puede estimar cómo se establece ese nivel de articulación. Teniendo en cuenta que esta política pública se diseñó inspirada en los programas revisados en el capítulo II, los hacedores de la *Estrategia* pudieron conocer la importancia que tiene el enlace de las distintas Secretarías de Estado y el trabajo que cada una realiza. De la misma forma, se tiene en cuenta que el gobierno federal en los últimos años ha buscado poner en marcha políticas como la ENAPI, porque uno de los objetivos que se puede encontrar es que buscan atender las desigualdades, por lo tanto, es una valiosa oportunidad que se ha abierto para las y los niños de Primera Infancia, ya que de esta manera son visibilizados y se encuentran presentes en las políticas públicas de los gobiernos. Si de un sexenio a otro, se decidiera que los niños de cero a cinco años son responsabilidad exclusiva de sus padres y no se generan este tipo de políticas de atención integral, significaría un retroceso en los avances hasta ahora logrados. La ley exige por su parte que las políticas en ningún sentido pueden ser regresivas, sin embargo, vimos cómo en la Ciudad de México en el cambio de gobierno de 2018 se dio un revés en ese sentido, porque los programas públicos llamados *Cunas CDMX* —con el propósito de abatir la muerte de cuna, otorgaba una cuna plegable con accesorios para recién nacidos— y *Bebé Seguro* —que concedía un apoyo económico mensual— que eran entregados a mujeres de bajos recursos desaparecieron. Si las autoridades desestiman estos programas, entonces, suponemos que no comprenden la importancia del sano desarrollo de los niños el cual se ve reflejado en su aprendizaje escolar, por lo tanto, esta es otra buena razón para evaluar los programas que actualmente existen.

Es importante también precisar que si el objetivo central de las políticas públicas de la actual administración recae en disminuir las desigualdades y brindar atención a los sectores más vulnerables, entonces resulta fundamental analizar que el diseño de la ENAPI tenga elementos con los cuales se pueda encaminar a ese objetivo. En este caso, por tratarse de políticas que apoyan la educación inicial, —se plantea en la hipótesis central de esta investigación— que un elemento que constituye un factor de rezago educativo en los niños tiene que ver con sus experiencias y educación en sus primeros años de vida, entonces revisar esta política pública tiene por sentido saber si en su diseño se ha trazado una ruta clara que responda a los problemas que exponga la propia *Estrategia*. Por otro lado, también se tiene en cuenta que una política pública no va a resolver todos los problemas de rezago educativo de la infancia, sin embargo,

se considera importante que mientras existan indicadores claros y responsabilidades bien asignadas, entonces tendremos un avance que al menos en una evaluación de diseño, se perciben como favorables porque esto permitirá a los tomadores de decisión saber qué funcionó y qué sigue en la ruta de mejora.

En una evaluación de políticas, el evaluador puede considerar algunos elementos que pudieran serle útiles para responder a su objetivo dependiendo del tipo de evaluación que esté aplicando. Por tanto, en este caso, la razón por la cual realizar un ejercicio de evaluación sobre una política pública de Primera Infancia a la actual administración, fue percatarse de que esta política se presentó como una estrategia que hace la diferencia entre este gobierno y el anterior en materia de Primera Infancia, lo cual llamó seriamente la atención, por lo prometedor que resulta que un gobierno de izquierda las impulse, por consiguiente, se decide por una evaluación de diseño asumiendo que una política pública o programa nuevo, da la oportunidad de revisar y entender los fundamentos lógicos de esa intervención pública y de revisar con exactitud y validez la explicación dada al problema que se presenta, lo mismo que analizar los propósitos y los procedimientos para resolver el problema en cuestión. Por ejemplo, para esta investigación, se considera importante describir la teoría de cambio, para lo cual nos sirve responder preguntas como: qué es lo que hace el programa, cuáles son sus objetivos o por qué la política implica que siguiendo su diseño se conseguirán sus objetivos. Esas fueron preguntas clave que nos hicimos para responder a esta evaluación.

Una lectura que ayudó a construir esta evaluación es *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral* (Osuna & Bueno, 2013) lo mismo que revisar la estructura de algunas evaluaciones de diseño y se consideró que hacer un análisis al programa en determinados elementos sería de gran utilidad. Empezando por el análisis del problema que es básicamente el elemento central que da pie a la aplicación de una política, ya que es en ella donde se permite identificar cómo se define a un problema público y quiénes son los grupos afectados. En el caso de las políticas de Primera Infancia tenemos a grupos de la sociedad civil demandando apoyo y atención a este grupo poblacional, no obstante, a diferencia de otros problemas públicos que pueden presentarse con suficiente fuerza demandando una solución y logran incorporarse en la agenda, con los temas de infancia no es así, las y los niños no demandan políticas que atiendan los problemas que los aquejan. En ese sentido, se buscó hacer un análisis del problema verificando cómo es que conciben desde el gobierno el problema de educación en la niñez.

Por otra parte, también se realiza un análisis de la pertinencia, la cual tiene que ver con la definición y orientación de los objetivos, ya que estos sirven para modificar una situación que se percibe como problemática o insatisfactoria pues, cuando se diseña una política uno de los puntos más importantes es establecer una relación entre los objetivos concretos y el problema público. La ENAPI por tratarse de una política integral tiene el deber de establecer determinados objetivos según el ramo de atención que corresponda, por lo tanto, lo que buscamos es encontrar una relación entre el problema público que define y los objetivos estratégicos, los cuales no se refieren exactamente a lo que va a hacer el programa, sino que va directamente sobre cuestiones como: “mejorar”, “conseguir” o “aumentar” porque son verbos de acción que ayudan a los



hacedores de la política, a los tomadores de decisión y a los ejecutores al respecto de lo que se quiere conseguir. En caso de que esté claro y definido el objetivo y tenga una relación con el problema, entonces nos encontraremos frente a una política pública que ha logrado tener un avance sobre las políticas de Primera Infancia que la antecedieron, pues de lo contrario, estaríamos frente a una política pública con más semejanzas que diferencias respecto de lo que se ha venido haciendo en el pasado, de ahí la importancia de realizar un análisis de la pertinencia de los objetivos de una política pública.

Se realiza también un análisis de la coherencia interna y externa del programa. La coherencia interna lo que busca es revisar si existe lógica entre los instrumentos de intervención y los objetivos, asimismo, si los diversos objetivos son coherentes entre ellos y finalmente considerar si además hay compatibilidad entre los propios objetivos. La *Estrategia* de Primera Infancia trazó una ruta que le permite simplificar el número de atenciones que se estaría brindando en los cuatro ejes: Salud y nutrición, Educación y cuidados, Protección infantil y protección social y Bienestar y desarrollo, por consiguiente, lo que se analiza en este apartado es la asociación entre objetivos y cómo se conseguirían.

Por el lado de la coherencia externa se considera importante revisar si efectivamente se encuentra bien integrada o bien, detectar algún tipo de duplicidad, porque lo que se busca con ello es la eficiencia del presupuesto público. En el caso de la ENAPI al ser un programa federal único en su tipo, sin embargo, establece una serie de elementos que tienen que ser verificados. Asimismo, también se examina la eficiencia presupuestaria y la cobertura de la población objetivo, elementos importantes que, como en cualquier política pública se revisa si es la mejor manera de consumir un presupuesto y qué tan suficiente ha sido. Si resultase ser una política pública bien definida con bajo presupuesto, esta sería una notable oportunidad para sugerir un aumento en los recursos. Por lo tanto, comprobar la coherencia externa de las políticas o programas públicos es algo que también le conviene a las propias políticas. De igual manera se verifica si hay incompetencias o incoherencias en este tipo de intervención y por último se analiza también si las actuaciones normativas limitan de alguna manera la obtención de resultados. En el caso de la ENAPI cuenta con suficientes mecanismos institucionales y legales, para apoyar a que la política educativa de nuestro país sea más eficiente y con ello se logren garantizar los derechos de las y los niños en Primera Infancia.

Con el análisis de los recursos lo que se busca es valorar la oportunidad y viabilidad de la evaluación de una intervención pública en función de sus recursos humanos económicos y de regulación, ya que son finalmente, quienes condicionan el éxito o fracaso de una política o programa público. Analizar este tipo de recursos permite generar una cadena de hipótesis sobre lo que se espera conseguir con ellos y los beneficios que estos pueden generar en la corta, media o larga duración sobre la sociedad o en su conjunto sobre la población objetivo. La ENAPI cuenta con una amplia colaboración de diversas Secretarías de Estado, con Comisiones para la Primera Infancia y personal capacitado para brindar atención según el ámbito que corresponda. De la misma forma, se revisan los recursos económicos dado que existen casos donde se asignan recursos a una población objetivo muy reducida por las restricciones del programa o todo lo contrario, se puede detectar que son muy pocos los recursos y que ante la importancia de lo que

la política está haciendo, probablemente las autoridades ignoren que necesitan seguir fortaleciendo ese tipo de programas. Y para concluir con el análisis de los recursos, se revisan también los instrumentos jurídicos —nacionales e internacionales— así como el sistema legal con los que interactúan dichos programas.

Por su parte, el análisis clínico lo que busca es dar cuenta de la población potencial y la población objetivo, es decir, para la ENAPI hay distintos grupos a los que les corresponde ser atendidos, por lo tanto, lo que buscamos saber es si esta población potencial y población objetivo se encuentra sobreestimada o infraestimada. Si resulta infraestimada y se le asignan muchos recursos, podría ser que se revisara cómo trabajan las diversas Secretarías y qué hacen con ese recurso y analizar áreas de oportunidad —pero considerando que el gran problema de las políticas públicas es la falta de recursos, la de Primera Infancia no va a ser la excepción—; de igual modo, si la población es infraestimada y se le asignan pocos recursos, habría que analizar de qué manera se distribuyen y si efectivamente es la mejor forma de canalizarlos. Otra situación que también puede suceder es que la población se encuentre sobreestimada y se le asignen muchos recursos, —pero ese no es el caso de una política pública como ésta, que hasta hace pocos sexenios se desarrollan políticas que apoyen al sistema educativo en preescolar— y por último, que la población se encuentre sobreestimada y se le asignen pocos recursos, que parece que va más por ahí el problema que aqueja a los niños en Primera infancia.

También se realiza un análisis de la viabilidad porque se considera importante que los programas y planes de gobierno deben ser claros y precisos, exponiendo desde su diseño que seguir el plan funciona y que se cuenta con todos los elementos para hacerlo. En ese sentido, el reto para una política pública integral es que el proyecto —además de lo anterior— esté articulado y no deje puntos sueltos que pueden estar sujetos a la interpretación de los ejecutores.

Finalmente, el establecer ejercicios de evaluación sobre una política pública (ENAPI) que se encuentra ante un panorama tan complejo por el grado de responsabilidad que se le asigna, constituye un reto que debe ser abordado en la medida de lo posible desde un enfoque holístico tratando de comprender la complejidad de un sector cuya condición social, legal, económica e incluso política, resulta en una situación tan ambigua (Primera Infancia), para lo cual, el actual programa busca presentar una alternativa diferente teniendo en cuenta que en el presente sexenio se busca establecer un modelo de política social y educativa diferente al de sus antecesores. Ahora bien, en tanto política pública la propuesta de la ENAPI, busca dar una respuesta concreta sobre —como se expone a lo largo de la presente investigación— una realidad que involucra varias dimensiones en el desarrollo de la niñez desde lo económico, lo familiar, lo psicológico e incluso lo cultural. Partiendo de lo anterior, esta investigación propone la revisión de elementos concretos para la evaluación de este programa y con ello en la medida de lo posible construir una propuesta.

### 3.2 Herencias y contradicciones en el nuevo modelo educativo de la 4T

Para que actualmente el Estado mexicano tenga la obligación y la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas a favor de la Primera Infancia, en primer lugar, la legislación

mexicana tuvo que hacer un amplio reconocimiento de los niños y jóvenes como sujetos de derechos y ya no como una extensión de sus padres; y en segundo lugar de manera más reciente a los niños de 0 a 5 años, porque ciertamente estén considerados en las leyes que se fueron aprobando, sin embargo, tienen distintas necesidades a los grupos de 6 a 12 y de 13 a 17 años. Para tratar de ubicar el cambio de paradigma que se plantea este gobierno con la política de Primera Infancia que actualmente se está aplicando, primero mencionaremos sin mucho detalle qué leyes han sido las que se encaminaron tanto en el ámbito nacional como en el internacional para que la Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI) se planteara como una respuesta que integraba las exigencias de estas leyes y con ella se pudiera atender de manera integral a los niños de este grupo de edad.

Con la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, el artículo 1 establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y en plena conciencia de sus facultades deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Más de cuatro décadas después, en 1989 se declara la Convención de los Derechos del Niño y en el artículo dos, exige que los Estados que formen parte, deberán garantizar en la medida de sus posibilidades la supervivencia y desarrollo del niño y México ratificó su participación en este decreto en 1990. Aún sin muchos cambios legales y sólo reconociendo hasta cierto punto la importancia de la educación preescolar, en el año 2000, México en el ámbito internacional firma el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño en lo relativo a la Participación de los Niños en Conflictos Armados y la Prostitución Infantil.

En el ámbito nacional, en 2011 se reforman los artículos 4 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estado velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez y la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII) la cual obliga a las autoridades federales y estatales y de todas las delegaciones del Distrito Federal, a los sectores privados y sociales a la prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil. En 2014 se impulsa la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) la cual tiene como objeto reconocer a niños y adolescentes como sujetos de derechos. A partir de esta ley se crea el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) que va a ser la instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes bajo la responsabilidad del Estado, la familia y la sociedad.

En 2015 en el ámbito internacional se aprueban los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el objetivo N.º 4 establece que los Estados parte se comprometen a garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y que los niños de Primera Infancia accedan a la educación preescolar de calidad a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria. En el ámbito nacional ese mismo año se da la primera sesión del SIPINNA y se discute la importancia de la creación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), en 2016 se da la segunda sesión ordinaria del SIPINNA y se aprueba una política que llamaron 25 al 25 Objetivos Nacionales de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, es decir, 25 objetivos nacionales con metas a alcanzar en 2025, el cual buscaba articular las políticas nacionales para atender los derechos de 40 millones de niñas, niños y adolescentes (NNA). En 2017 se expone la tercera sesión ordinaria del SIPINNA y la Secretaría de gobernación presenta

el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 (PRONAPINNA).

En 2018 la cumbre del G20 en la que se aprueba la iniciativa Early Childhood Development en la que básicamente se propone mayor financiamiento a programas de Primera Infancia, la construcción de una red de datos para monitorear la situación de los niños y evaluar las políticas aplicadas y cooperación internacional. En 2019 el SIPINNA emite un acuerdo por el que se aprueba la Política Integral Nacional de Atención y Desarrollo Infantil de la Primera Infancia en la que se acuerda que la Secretaría de Salud con apoyo del SIPINNA van a elaborar y poner en marcha una propuesta de política integral para Primera Infancia con el objetivo de atender las desigualdades presentes en el desarrollo infantil temprano y las brechas entre estratos sociales, ese mismo año se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución en materia educativa y adquiere mayor relevancia que la educación inicial es un derecho de la niñez y que el Estado debe hacer conciencia sobre su importancia. El ejecutivo federal ordena que un plazo no mayor a seis meses se disponga de una política integral a la que llaman Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) la cual determinará la gradualidad de su impartición y financiamiento. Finalmente, en 2020 se presenta la ENAPI como una política nacional que busca garantizar que los niños de 0 a 5 años tengan asegurado su derecho a la salud, educación, protección y bienestar a fin de garantizar las leyes emitidas por la LGDNNA.

Como se observa, desde el año 2000 se han implementado cambios importantes en materia legislativa para que los niños y jóvenes mexicanos cuenten con marcos legales más sólidos. Asimismo, desde el sexenio de Enrique Peña Nieto, se aplicaron dos políticas o programas que buscaron dar respuesta a los compromisos nacionales e internacionales adquiridos. Se mencionaba que los programas impulsados en el sexenio anterior fueron *25 al 25 Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* y el *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA)*. Lo que se busca aquí es contrastar lo que hizo la anterior administración con la actual, para que a partir de eso podamos valorar bajo qué cambios de paradigma el gobierno de la 4T se plantea cambios en la política de Primera Infancia, particularmente sobre la educación. “25 al 25” lo que buscó básicamente fue articular una política nacional de derechos de niñas, niños y adolescentes la cual constó de 25 objetivos con los que el Estado mexicano se propuso garantizar los derechos reconocidos legalmente en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y los dividió en cuatro dimensiones: *I) Supervivencia* 1. Salud y Seguridad social, 2. Mortalidad, 3. Alimentación y Nutrición, 4. Desarrollo Infantil Temprano y 5. Embarazo Adolescente; *II) Desarrollo*: 6. Igualdad y No Discriminación, 7. Pobreza, 8. Educación, 9. Población indígena, 10. Población con Discapacidad, 11. Entornos Seguros, 12. Vivienda, Agua y Saneamiento, 13. Entornos Familiares e Instituciones; *III) Protección* 14. Identidad, 15. Vida Libre de Violencia, 16. Protección, 17. Emergencias, 18. Migrantes y Refugiados, 19. Trabajo infantil y 20. Justicia; y *IV) Participación* 21. Participación de NNA, 22. Medios de Comunicación, 23. Brecha digital, 24. Cultura, Deporte y Esparcimiento y 25. Institucionalidad.

Para cada uno de estos objetivos se estableció una serie de indicadores y metas cuantitativas, para lo cual era importante que se articularan las capacidades de los tres órdenes de gobierno a fin de asegurar que cada uno de los lineamientos se cumplieran y con ello poder garantizar el ejercicio de estos derechos. El programa establecía metas a corto y mediano plazo y un mapa de

actores que estarían involucrados en todos los niveles de decisión, desde el federal hasta el municipal. En los anexos del programa, desglosa cada una de las dimensiones y describe el objetivo, el indicador a revisar, las fuentes oficiales de las cuales se va a obtener información, la periodicidad con la que se va a revisar la información de interés, la desagregación geográfica, es decir, si esta información es federal, estatal o municipal y desagregación temática, la cual se refiere a los grupos de edad a la que va dirigida el plan de acción.

A continuación, se muestra en una tabla de manera resumida lo referente a educación:

Indicador	Fuente	Línea Base	Periodicidad	Desagregación geográfica	Desagregación temática
<b>6.1 Razón de NNA que no asisten a la escuela</b>	INEGI, Censos de Población y Encuesta Intercensal INEGI, Módulo de condiciones socioeconómicas	2015	Quinquenal Bienal	Municipal Estatal	a) Grupos de Edad b) Rural/Urbano
<b>8.1 Porcentaje de NNA que no asiste a la escuela</b>	INEGI, Censos de Población y Encuesta Intercensal INEGI, Módulo de condiciones socioeconómicas	2015	Quinquenal Bienal	Estatal Municipal	a) Grupos de edad b) Rural/urbano
<b>8.2 Tasa de eficiencia terminal</b>	INEE, Banco de indicadores	2013	Anual	Estatal Municipal	a) Nivel educativo
<b>8.3 Tasa de aprobación</b>	INEE, Banco de indicadores	2013	Anual	Estatal Municipal	a) Nivel educativo
<b>8.4 Tasa de deserción total</b>	INEE, Banco de indicadores	2013	Anual	Estatal Municipal	a) Nivel educativo
<b>8.5 Porcentaje de NN con nivel de logro III y IV en lenguaje y comunicación y matemáticas por nivel total, rural y urbano en la prueba PLANEA</b>	INEE, Resultados de la prueba PLANEA	2015	Anual	Estatal	a) Grado escolar b) Rural / Urbano
<b>9.1 Porcentaje de NNA indígenas que no asisten a la escuela</b>	INEGI, Censos de Población y Encuesta Intercensal INEGI, Módulo de condiciones socioeconómicas	2015	Quinquenal Bienal	Municipal Estatal	a) Grupos de edad

Fuente: Información seleccionada sobre los indicadores de educación del programa 25 de 25 Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2016.

Desde esta perspectiva, en cuanto al diseño, los puntos favorables de esta política es que hasta cierto punto tienen relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), busca que los indicadores a evaluar correspondan con las metas establecidas y que haya una corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para dar cumplimiento a las metas. En la tabla de anexos explica de manera más desagregada qué autoridad se tiene que hacer cargo, de qué fuentes se puede obtener la información y cada cuanto tiempo se tiene que levantar. Con esta política lo que se buscó básicamente fue tener información actualizada sobre la situación de los niños y jóvenes en los ramos antes mencionados. Particularmente, llama la atención que siendo educación un ramo tan amplio que implica retos importantes, sólo se limite a revisar

asistencia a los centros educativos, eficiencia terminal, tasa de aprobación, deserción, nivel de logros en lenguaje y matemáticas y asistencia de niños y jóvenes indígenas a la escuela, siendo que ya se hablaba de calidad educativa y que por otra parte, no fuera más específico en cuestión de indicadores con respecto a los grupos de edad, puesto que para cada nivel educativo requiere de metas e indicadores específicos y por último, resalta que no se tiene un plan en cuanto tal para la educación a la Primera Infancia. Más allá de que había un compromiso de parte del gobierno federal por abogar acerca de su importancia, pero los hacedores de esta política no lo tomaron en cuenta.

El otro instrumento de política pública que aprobó el SIPINNA en el periodo de Enrique Peña Nieto fue el *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) 2016-2018*, el cual se centró básicamente en el desarrollo pleno de la niñez y adolescencia. Este programa se presentó como el primero en su tipo en la historia de México con una visión integral y que abarcaba cuestiones como el acceso a la educación de calidad, salud, cultura, deporte, esparcimiento y la no discriminación. Este programa se conformó de cinco objetivos, 12 indicadores, 33 estrategias y 236 líneas de acción, de las cuales 13 están relacionadas con educación. A continuación, se mostrará en una tabla cuáles son y qué proponen estas líneas de acción y su relación con la educación.

<b>Estrategia 2.7 Asegurar las condiciones necesarias y el acceso universal a servicios de atención para el pleno desarrollo infantil temprano</b>		
<b>Línea de acción</b>	<b>Instancia coordinadora</b>	<b>Instancia(s) coordinada(s)</b>
2.7.3 Promover la regularización a educación preescolar de los servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil en todas sus modalidades	SEP	SEDESOL, SALUD, SNDIF, CONAFE

<b>Estrategia 3.1 Garantizar el acceso, permanencia, conclusión oportuna y el aprendizaje efectivo de NNA en todos los niveles educativos</b>		
<b>Línea de acción</b>	<b>Instancia coordinadora</b>	<b>Instancia(s) coordinadora(s)</b>
3.1.1 Coordinar acciones a nivel nacional que garanticen a NNA su ingreso, permanencia y conclusión oportuna de educación básica.	SEP	SEDESOL, SIPINNA-Estatales
3.1.2 Fortalecer las acciones que permitan mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios de educación media superior, otorgando apoyos para fomentar el acceso, reingreso, permanencia y egreso de este nivel educativo.	SEP	SIPINNA-Estatales
3.1.3 Atender a la población en rezago educativo en todas las entidades federativas	SEP	SIPINNA-Estatales
3.1.4 Garantizar educación inclusiva, a través de incorporar de manera transversal en el sector educativo el principio e Interés Superior de la Niñez, para evitar la deserción escolar.	SEP	SIPINNA-Estatales
3.1.6 Impulsar que planes y programas de estudio consideren la edad, madurez y circunstancias particulares de NNA, así como las tradiciones culturales	SEP	SIPINNA-Estatales
3.1.7 Promover que en el diseño de materiales educativos se consideren las condiciones, intereses y contextos específicos de las NNA	SEP	SIPINNA-Estatales

<b>Estrategia 3.2 Combatir la pobreza extrema y moderada entre la población infantil y adolescente en todas sus dimensiones</b>		
<b>Línea de acción</b>	<b>Instancia coordinadora</b>	<b>Instancia(s) coordinadora(s)</b>
<b>3.2.5 Procurar el otorgamiento de becas educativas a las NNA en condición de pobreza, que fomenten su asistencia a la escuela</b>	SEP	SEDESOL, SIPINNA-Estatales

<b>Estrategia 3.3 Impulsar la igualdad sustantiva y no discriminación entre NNA</b>		
<b>Línea de acción</b>	<b>Instancia coordinadora</b>	<b>Instancia(s) coordinada(s)</b>
<b>3.3.3 Garantizar que NNA accedan en igualdad de condiciones, trato y oportunidades a la educación básica y media superior</b>	SEP	SEDESOL, CONAPRED, SIPINNA-Estatales

<b>Estrategia 3.5 Implementar políticas públicas efectivas que garanticen la igualdad y la no discriminación de NNA indígenas y afrodescendientes</b>		
<b>Línea de acción</b>	<b>Instancia coordinadora</b>	<b>Instancia(s) coordinada(s)</b>
<b>3.5.2 Diseñar y mejorar programas para disminuir rezago educativo en la población indígena, migrante y afrodescendiente</b>	SEP	CDI, SEDESOL, SIPINNA-Estatales
<b>3.5.3 Garantizar infraestructura digna y dotación adecuada y oportuna de materiales educativos en planteles de comunidades indígenas y afrodescendientes</b>	SEP	CDI, SEDESOL, SIPINNA-Estatales
<b>3.5.4 Fomentar que NNA indígenas y afrodescendientes hablen, lean y escriban en sus lenguas</b>	SEP	CULTURA, INMUJERES, SNDIF, SIPINNA-Estatales
<b>3.5.6 Fomentar que NNA preserven los saberes y las expresiones culturales y artísticas populares de los pueblos indígenas y afrodescendientes</b>	SEP	SEDESOL, CULTURA, CDI, SIPINNA-Estatales

Fuente: Información seleccionada sobre los indicadores de educación del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018.

Como punto favorable esta política contó con la participación de distintos sectores de la sociedad civil, la academia, organismos internacionales, la participación de NNA y fue coordinada por la administración pública federal y local, en este sentido, también se avanzó en construir una metodología que pretende articular políticas, acciones y recursos para que los beneficiarios finales sean efectivamente los niños y los jóvenes, y además se sustenta en un amplio marco legal como instrumentos internacionales, legislación nacional, reglamentos y normas técnicas mexicanas, es decir, que por primera vez se intenta llevar a cabo un amplio y complejo programa que conjunte los derechos de NNA, no obstante, que el programa sea tan amplio y pretenda abarcar los lineamientos de la LGDNNA, deja puntos sueltos, es decir, no es capaz de señalar una jerarquización, por ejemplo, plantea que los servicios y atención sean universales e integrales pero no propone cómo empezar.

Por tanto, teniendo tantas necesidades por atender, es comprensible que todas las problemáticas busquen ser atendidas parcialmente y en diversos grados, sin embargo, al no enfocarse de modo más concreto, existe el riesgo de que se cumpla parcialmente o no se cumplan ninguna de las metas establecidas. Así pues, es bien sabido que la acción pública debe tener criterios de priorización y para ello, es necesario atender a NNA que viven en mayores condiciones de vulnerabilidad, pero no dice cómo hacerlo, sólo qué instancias deben coordinar las líneas de acción y quiénes son aquellas instancias coordinadas. El programa también señala que atendería

las desigualdades desde una perspectiva de género, no obstante, en ninguno de los indicadores se muestra cómo. Asimismo, una política que se anuncia como única en la historia del país, en teoría debía contar con un financiamiento que le permita llevar a cabo sus operaciones, y aunque en reiteradas ocasiones el programa señala la importancia de aumentar paulatinamente los recursos, no queda clara de qué manera fue financiado, pues además al ser varias instancias las coordinadas, cada una optó por administrar de manera dispar los recursos asignados en las áreas o aspectos que fueron considerados por estas instancias como prioritarios, generando con ello una situación conflictiva sobre el sentido y orientación de los recursos.

Por último, respecto al ramo de la educación que es el que nos interesa para esta investigación, de todas las estrategias anteriormente mencionadas la que especialmente hace referencia a la educación en Primera Infancia es la 2.7, la cual propone que deben ser regularizada la educación preescolar, los servicios de atención, cuidado y desarrollo, pero nuevamente no propone cómo hacerlo y más bien sí habla de la educación básica en general en cuanto a ingreso, permanencia, calidad de la enseñanza y algunos criterios de la Reforma educativa impulsada en ese sexenio, pero no presta atención de manera puntual a la educación preescolar de la cual ya se había discutido en foros nacionales e internacionales. Nuevamente se visualiza a la educación preescolar como si se tratara de las mismas condiciones que otros niveles educativos, lo cual, contraviene al diagnóstico hecho por el propio programa, pues el rezago educativo reconoce empieza en los primeros años de la infancia.

Con la llegada al gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se dio un giro a los planes y programas dirigidos a la niñez y adolescencia. Por ejemplo, el Programa de Estancias Infantiles impulsado por Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, desaparece puesto que la Auditoría Superior de la Federación en su informe sobre la Cuenta Pública 2017, detectó anomalías como planteles y alumnos “fantasma” así como riesgos en medidas de seguridad y protocolos, por lo que se le definió como parte de los programas corruptos de los gobiernos anteriores al detectar problemas en el padrón de beneficiarios. No se consideraron otras evaluaciones hechas al programa que encontraron que, a partir de los seis meses de asistencia, se incrementa de forma significativa y progresiva la posibilidad de tener un desarrollo normal independientemente del sexo y la edad del niño (Hospital Infantil de México, Federico Gómez, 2017) que este programa estaba teniendo efectos positivos en los niños con discapacidad quienes mostraron avances en un 17% en cuestiones de independencia, autocuidado e inclusión social (PNUD, UNICEF, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Secretaría de Salud, SEDESOL y DIF Nacional, 2019) y se decidió que para estos niños la atención iba a ser con apoyo monetario directo para que los padres decidieran a quien pagar por el cuidado de su hija o hijo, de ahí surgió el Programa de *Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*, dirigido a madres y padres solos que no cuentan con un esquema de seguridad social, con hijas o hijos a su cargo, de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad y de 1 año hasta antes de cumplir los 5 años en caso de discapacidad; quienes por cuidar a sus hijos no pueden acceder a un empleo, permanecer o progresar o en su caso, tengan la necesidad de estudiar. El beneficio consiste en la entrega de apoyo económico a la madre, padre solo o tutor por un monto bimestral de 1600 pesos por cada niña o niño y, si los hijos presentan alguna discapacidad un monto bimestral de 3600 pesos por cada niña o niño (SEGOB-DOF, 2020).



El CONEVAL determinó que el programa en cuanto tal no tiene un plan definido que supervise los efectos de este programa o que dé seguimiento al cuidado infantil pero no debería desecharlos, aunque no sean los objetivos del programa. En palabras de esta instancia *“la pobreza no se debe combatir sólo con transferencias de ingresos. La capacidad de enfrentar los riesgos que afectan en cada una de las etapas de la vida debe partir de una red de protección que podría institucionalizarse en un sistema de seguridad social universal. La atención de la oferta debe ser con un enfoque de derechos humanos que busca ir más allá de satisfactores mínimos de bienestar y distinguir la urgencia de satisfacer los derechos en todos sus atributos (inherentes, universales, interdependientes, inalienables, indivisibles, inviolables y progresivos), por lo que este debe ser el objetivo de la política pública”* (SEGOB-DOF, 2020). En ese sentido, el principio de que el niño es asunto de interés superior no está contemplado en esta política, sino que parte de una visión reduccionista de apoyo a la familia sin considerar lo que sucede con los niños en Primera Infancia.

Por otra parte, el gobierno federal reconoció que lo que hasta el momento se había hecho en materia de políticas públicas para Primera Infancia y se concluyó una persistente precariedad programática y presupuestaria, aun contando con un marco legal y de derechos para atender las necesidades de desarrollo de este sector de la población. Se determinó que era necesario cambiar de estrategia ya que persistía una fuerte fragmentación en la Administración Pública Federal, limitadas capacidades técnicas y humanas en los distintos órdenes de gobierno y finalmente una precariedad en los sistemas de información (Gobierno de México, Salud, Educación, Gobernación y SIPINNA, 2019). Así pues, se creó la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) 2020-2024 como producto de análisis, consulta y deliberaciones por parte de SIPINNA, la cual busca la integralidad de las acciones de la administración pública para brindarle un cambio de rumbo a las políticas que hasta el momento se han aplicado y dirigido a la Primera Infancia. Sin embargo, la reforma que dio pie a la creación de esta política pública integral fue la reforma constitucional de 2019, la cual fijó la obligatoriedad de la educación inicial y estableció un plazo no mayor a 180 días para su elaboración, y después de un arduo trabajo y colaboración entre las diferentes dependencias de la administración pública federal y el sector privado, la Secretaría de Educación Pública (SEP) remitió a las Mesas Directivas tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados, el proyecto de ENAPI (Gobierno de México, Salud, Educación, Gobernación y SIPINNA, 2019).

Esto representa el punto de partida para el diseño, ejecución y seguimiento de diversas políticas públicas que el Estado mexicano deberá implementar para atender las realidades y necesidades de los niños de cero a seis años. La ENAPI brinda atención en dos niveles: educación inicial de 0 a 3 años y educación preescolar de 4 a 6 años, y busca brindar esos servicios tomando en cuenta las necesidades de las y los niños para brindarles atención de manera diferenciada. Las coberturas universales de la ENAPI contemplan salud, registro de nacimiento y vacunación; mientras que la atención focalizada busca centrarse en aquellos segmentos de la población infantil que sufre desnutrición, anemia y baja talla con la finalidad de asignarle a cada cual un mínimo vital que cubra sus necesidades básicas. Al igual que las dos políticas públicas para niños y jóvenes revisadas en el sexenio de Peña Nieto; de la ENAPI revisaremos el plan de educación para compararlos y desde ahí deducir qué cambios se están planteando en el gobierno actual.

**Eje rector 2: Educación y cuidados**

**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.

Líneas de acción	Resultados	Indicadores
<p><b>1. Cuidado cariñoso y sensible a niñas y niños de 0 a 5 años cumplidos</b></p>	<p>Entrega de cartilla de cuidados para la atención de la primera infancia.</p> <hr/> <p>Fortalecimiento de servicios públicos, sociales y privados de habilidades parentales, crianza positiva y compartida, ambientes enriquecidos, sostenimiento afectivo, habilidades socioemocionales y actividades lúdicas, con énfasis en poblaciones marginadas/excluidas.</p> <hr/> <p>Fortalecimiento de los instrumentos enfocados a la provisión de cuidados: licencias de maternidad y paternidad, capacitación para personas cuidadoras, licencias para cuidado de NN, y otros.</p> <hr/> <p>Fortalecimiento del acceso a material lúdico y de lectura para NN y sus familias.</p> <hr/> <p>Creación y fortalecimiento de las condiciones y espacios para la participación infantil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de presencia efectiva de NN en educación inicial, desagregada por edad, sexo y modalidad: escolarizada, semiescolarizada y no escolarizada, distinguiendo inscripción y permanencia.</li> <li>• Porcentaje de presencia efectiva de NN en educación preescolar, desagregado por sexo, grado y distinguiendo inscripción y permanencia.</li> <li>• Porcentaje de NN con discapacidad que accede a servicios de educación inicial.</li> <li>• Porcentaje de NN que cursan educación preescolar y tienen alguna</li> </ul>
<p><b>2. Educación inicial</b></p>	<p>Fortalecimiento de la cobertura y calidad de los servicios públicos, sociales y privados de educación</p>	<p>discapacidad.</p>
	<p>inicial en todas las modalidades, con enfoque de derechos, inclusión, pertinencia cultural y equidad de género.</p> <hr/> <p>Focalización de la población de niños y niñas con mayor grado de vulnerabilidad para brindarles distintas modalidades de educación a ellos y sus familias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de niñas y niños del tercer año de preescolar que logra los aprendizajes esperados para su edad.</li> <li>• Porcentaje de NN en primer grado de la escuela primaria que asistieron a preescolar durante el año anterior.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de niñas y niños con diagnóstico del avance en el desarrollo a sus 2 años y a sus 3 años.</li> <li>• Porcentaje de comunidades de aprendizaje en preescolar que cuentan con visita semanal de unidades de apoyo.</li> <li>• Porcentaje de comunidades de aprendizaje en preescolar con comités de participación social con más de cuatro sesiones.</li> <li>• Porcentaje de hogares con niñas y niños menores de 5</li> </ul>
	<p>Fortalecimiento de los programas de educación inicial en zonas rurales, indígenas y migrantes.</p> <p>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.</p> <p>Consolidación del programa Visitas a hogares en los 32 estados (actualmente en fase piloto en 14 entidades), con los esfuerzos concurrentes de gobierno federal y gobiernos estatales.</p> <p>Fortalecimiento de la formación inicial y continua y de procesos de capacitación adecuados al perfil y función de la diversidad de agentes educativos, así como apertura de opciones de formación técnica de calidad.</p> <p>Mejora de las condiciones de trabajo de los agentes educativos: apoyos, salario, reconocimiento, ambiente de trabajo, horario, número de adultos por NN.</p> <p>Creación de programas para que los prestadores de servicio social y de prácticas profesionales se incorporen a los esquemas de impartición de educación inicial.</p> <p>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 NN con enfoque de derechos y cuidado cariñoso y sensible, y prácticas de sostenimiento afectivo.</p>	<p>años de localidades prioritarias, cuyos cuidadores participan en programas de habilidades parentales/crianza positiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de NN de 36 a 59 meses con los cuales algún adulto ha realizado en los últimos 3 días cuatro o más actividades para promover su aprendizaje y prepararlos para la escuela.</li> <li>• Porcentaje de planteles de educación inicial que presentan rezago según la NOM de calidad de infraestructura educativa.</li> <li>• Porcentaje de planteles de educación preescolar que presentan rezago según la NOM de calidad de infraestructura educativa.</li> <li>• Porcentaje de personal docente de educación inicial pública con participación plena</li> </ul>

	<p>Monitoreo de la calidad de los servicios educativos que ofrecen educación inicial con base en mejoras en la supervisión y estándares que consideren, entre otros aspectos, los de inclusión y equidad.</p> <p>Detección y canalización oportuna de NN con problemas en su desarrollo, con base en la aplicación de instrumentos de evaluación debidamente validados que velen por el interés superior de la niñez y eviten la estigmatización.</p> <p>Aseguramiento de la rectoría de la Secretaría de Educación Pública 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.</p>	<p>en la formación continua oficial o adicional relevante en el último año.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de personal docente de educación preescolar con participación plena en la formación continua oficial o adicional relevante en el último año.</li> </ul>
	<p>Creación y fomento de redes de apoyo a la educación inicial, con la participación de madres y padres de familia, organizaciones civiles, fundaciones, académicos y demás interesados en el tema.</p> <p>Desarrollo de campañas de orientación y difusión sobre la Atención de la Primera Infancia, buenas prácticas de crianza con pertinencia cultural.</p>	
<b>3. Educación Preescolar</b>	<p>Fortalecimiento de la articulación entre la educación inicial y preescolar.</p> <p>Fortalecimiento de la cobertura, calidad y carácter inclusivo de los servicios públicos, sociales y privados de educación preescolar.</p>	
	<p>Focalización de la población de NN con mayor grado de vulnerabilidad para brindarles educación preescolar.</p> <p>Fortalecimiento de los programas de educación preescolar en zonas rurales, indígenas y migrantes.</p> <p>Fortalecimiento de la infraestructura física, equipamiento y materiales para los servicios públicos de educación preescolar, asegurando en lo posible la incorporación de diseño universal, ajustes razonables y otros apoyos que permitan reducir las barreras al aprendizaje y la participación.</p> <p>Fortalecimiento del currículo, así como de las habilidades y competencias del personal docente de educación preescolar, atendiendo los hitos de desarrollo y la diversidad de cada persona.</p> <p>Fortalecimiento de la formación inicial y continua, así como de la tutoría y aprendizaje entre pares del personal docente de educación preescolar.</p> <p>Fortalecimiento a la red de apoyo/acompañamiento para los centros escolares y los docentes y directivos.</p> <p>Monitoreo de la calidad de los servicios educativos que ofrece educación preescolar con base en estándares que consideren, entre otros aspectos, los de inclusión y equidad, como base para la retroalimentación y acompañamiento de los centros para su mejoramiento continuo.</p>	

Fuente: Información seleccionada de la tabla Ejes estratégicos, líneas de acción, resultados prioritarios e instituciones responsables del eje rector Educación y cuidados (Gobierno de México, Salud, Educación, Gobernación y SIPINNA, 2019).

Lo primero que habría que reconocer, es que esta es la primera política integral de atención a Primera Infancia en México, en sexenios anteriores se había considerado a los niños y jóvenes hasta los 17 años en una misma estructura como si se trataran de las mismas necesidades, lo cual como hemos revisado, no es así, la segunda cuestión favorable a esta política es que retoma parte de las experiencias internacionales exitosas para el diseño de un programa que tome en cuenta las necesidades de los niños mexicanos de 0 a 5 años y la tercera virtud de esta política, es que se establecen mecanismos institucionales para que todas las niñas y niños cuenten con intervenciones y seguimiento necesario para lograr su pleno desarrollo integral o al menos ese es el objetivo de la política. Un elemento importante que se agrega y que podría ser de gran utilidad, (si se lleva a cabo) será la creación de un Sistema de Información sobre los Derechos de la Primera Infancia, que de contar con ella se abriría la posibilidad de tener al alcance información georreferenciada y disponible para identificar las necesidades de la población infantil y actuar con base a resultados.

En cuanto a los elementos que componen esta política, se deduce que es amplia y se considera que en términos formales es la más lejos que ha llegado, no obstante, si se revisa en lo general todos y cada uno de los elementos que la componen, es amplia, compleja e intenta integrar los derechos actualmente reconocidos, no obstante, ese también es uno de los puntos débiles de esta política, en el diseño no se dispone de suficiente información de cómo llevar a cabo cada una de estas actividades, no sólo en Educación, sino en Salud y Nutrición, Protección y Bienestar, tampoco describe los objetivos de cada una de las atenciones, qué tipo de acciones se necesitan llevar a cabo y para qué, cuáles son las instancias responsables -aunque en la Ruta Integral de Atenciones (RIA) se determina quienes operan esa estrategia- sin embargo, no queda claro por qué viene separado del diseño de la ENAPI y la RIA, no se menciona de qué manera se le puede dar seguimiento y monitoreo a cada uno de estos rubros para saber si hay problemas, o quienes la aplican cómo podrían llevar a cabo algún reporte, no especifica cada cuánto tiempo es pertinente levantar la información y con qué recursos cuenta para desempeñar cada una de esas acciones. Sólo muestra las líneas de acción a seguir, cuáles son los productos esperados y algunos indicadores, que por cierto, no todos los puntos desarrollados cuentan con indicadores a evaluar. En ese sentido, el diseño de esta política tiene metas muy altas y un diseño estructural limitado.

Otro indicador que nos habla de una deuda con la niñez es el financiamiento que reciben, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 no se asignaron recursos para la coordinación de la ENAPI, lo cual pudo haber dificultado la implementación de la política en los estados y municipios. A continuación se presenta una tabla, retomada de la Auditoría Superior de la Federación respecto a la atención en Primera Infancia.

PRESUPUESTO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE CUENTAN CON RECURSOS ASIGNADOS PARA LA ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA, 2018-2020  
(Miles de pesos, número de programas presupuestarios y porcentajes)

Actividad sustantiva	Ramo	Programa presupuestario	2018	2019	2020	Variación 2018-2020		
Total de programas presupuestarios activos			38	33	26	(31.6)		
Total de recursos para la primera infancia			39,387,571.00	27,640,944.70	21,586,039.7	(45.7)		
Subtotal Conducción			17,899.3	17,416.3	32,894.7	81.8		
Conducción	Gobernación	PO25 Coordinación con las instancias que integran el SIPINNA	17,899.3	83.78	32,894.7	(6.6)		
Subtotal Salud y nutrición			16,877,318.7	17,299,004.5	15,765,281.9	6.4		
Salud y nutrición	Salud	U005 Seguro Popular	10,865,977.8	11,288,654.1	11,564,894.0	61.2		
		U008 Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	5,715.4	n.a.	9,216.0	50.6		
		E010 Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	41,692.2	42,851.7	62,000.8	n.a.		
		U013 Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	n.a.	n.a.	564,625.0	47.5		
		PO16 Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS	436.8	536.9	731.1	91		
		PO20 Salud materna, sexual y reproductiva	51,744.3	163,307.1	165,590.5	2.9		
		E022 Investigación y desarrollo tecnológico en salud	40,060.7	41,575.8	41,183.5	12.6		
		E023 Atención a la Salud	1,318,164.9	1,314,939.2	1,483,616.3	n.a.		
		S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social	2,404,426.8	2,382,539.7	n.a.	(8.6)		
		S201 Seguro Médico Siglo XXI	2,049,563.8	2,062,600.0	1,873,464.7	91		
Subtotal Educación y cuidados			2,955,152.0	2,882,162.3	3,223,840.9	(44.3)		
Educación y cuidados	Educación Pública	B003 Producción y distribución de libros y materiales educativos	1,055,657.9	390,440.3	587,552.2	n.a.		
		E013 Producción y transmisión de materiales educativos	n.a.	n.a.	27,577.5	(158.7)		
		U031 Expansión de la Educación Inicial	300,000.0	800,000.0	776,000.0	641.1		
		E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria	882,061.7	826,758.2	405,380.4	n.a.		
		U082 Programa de la Reforma Educativa	429,199.0	146,233.9	n.a.	n.a.		
		S243 Programa de Becas Elisa Acuña	19,577.7	9,383.7	n.a.	n.a.		
		S243 Programa Nacional de Becas	22,193.3	13,632.7	n.a.	n.a.		
		S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	57,944.4	41,730.4	n.a.	(78.2)		
		S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	185,622.1	78,201.9	40,484.7	n.a.		
		U281 Programa Nacional de Reconstrucción	n.a.	561,920.0	n.a.	n.a.		
Atención Integral	Entidades no Sectorizadas	U282 La Escuela es Nuestra	n.a.	n.a.	1,383,247.5	31.2		
		S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena	2,969.9	13,861.2	3,895.6	(6.8)		
		Subtotal Protección			276,622.7	234,676.1	257,690.5	(78.1)
		Protección	Gobernación	E006 Atención a refugiados en el país	183.3	54.6	26,554.8	0.0
				E012 Registro e identificación de Población	70.5	12,527.7	18,791.6	188.8
				PO24 Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	188.8	2,228.3	188.8	n.a.
				Procuraduría General de la Rep.	39.9	59.6	n.a.	n.a.
				E002 Investigar y perseguir los delitos del orden federal	18,886.9	15,155.6	n.a.	n.a.
				E009 Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	396.0	721.6	n.a.	n.a.
				E011 Investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral	81.8	n.a.	n.a.	0.0
E002 Atención, protección, servicios y asistencia consulares	1,000.0			1,000.0	1,000.0	17.3		
E040 Servicios de asistencia social integral	186,608.3			182,473.3	218,825.3	(6.3)		
E041 Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	20,115.5			20,324.3	18,850.2	n.a.		
Bienestar	Salud	S272 Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	49,076.7	n.a.	n.a.	(89.1)		
		Subtotal Bienestar			19,260,378.3	7,207,626.5	2,106,331.7	(65.4)
		Bienestar	Cultura	E011 Desarrollo Cultural	6,741.0	6,148.7	2,334.8	51.5
				E016 Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	329.4	321.4	532.0	n.a.
				B004 Adquisición de leche nacional	420,158.8	n.a.	n.a.	n.a.
				S052 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de CV.	498,883.6	n.a.	n.a.	n.a.
				S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	17,412.1	n.a.	n.a.	n.a.
				S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social	14,589,644.9	5,326,669.1	n.a.	n.a.
				S155 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	14,469.4	n.a.	n.a.	n.a.
				S174 Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	3,712,739.1	24,431	n.a.	n.a.
S174 Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	n.a.			1,850,343.2	2,103,464.9	n.a.		

FUENTE: Elaborado por la SFR, con base en información proporcionada por la Secretaría de Gobernación mediante oficio núm. UAF/DCI/P/2572/2020 con fecha del 14 de octubre de 2020, y con oficio núm. D6Y/002/2021 del 27 de enero de 2021, de la SEB-SEP.  
n.a.: no aplica/ n.s.: no significativo, debido a que el valor es menor a 0.1% y no es representativo del total/ TCMA: tasa de crecimiento media anual.  
Programa de atención específica para la primera infancia.

Analizando la tabla de presupuestos de los recursos asignados del ramo educativo en atención a la Primera Infancia, se destaca que de 2018 a 2020 incrementaron los presupuestos de la Producción y distribución de libros, la Producción y transmisión de materiales educativos y se incluye el programa *La escuela es nuestra* el cual hace llegar de manera directa y sin intermediarios recursos para el mantenimiento y mejoramiento de escuelas; para otros programas como Expansión de la educación inicial o el Programa de Apoyo a la Educación Indígena, el presupuesto asignado de 2018 a 2019 aumenta, mientras que de 2019 a 2020 disminuye por los efectos del COVID-19, según la evaluación de la Secretaría de la Función Pública; asimismo, se elimina el Programa de la Reforma Educativa, el Programa de Becas Elisa Acuña que eran recursos para estudiantes de nivel superior, el Programa Nacional de Becas, el Programa Nacional de reconstrucción para las personas afectadas por el sismo de 2017 y se elimina el Programa para la inclusión y equidad educativa, el cual estaba destinado a ampliar las oportunidades educativas atendiendo a alumnos con discapacidad desde preescolar hasta universidad. Llama la atención que los programas destinados a los niños de Primera Infancia más pobres son a quienes se decide reducir o eliminar el gasto como en el caso del programa Educación Inicial y Básica Comunitaria que coordina el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) o el programa de inclusión a los niños con discapacidad. En momentos de crisis económica, sería más acertado considerar de dónde se recortan los recursos antes que hacerlo a Primera Infancia, especialmente a los niños pobres.

Parece que el cambio de paradigma del proyecto educativo del sexenio de Peña Nieto y el de López Obrador, radica en que el segundo va más lejos en cuanto a un plan formativo para la educación y la atención integral en los niños de 0 a 5 años, si por lo menos se consigue avanzar en capturar la información de los distintos estados y municipios sobre la situación de los niños



tanto el aspecto de salud, educación, protección y bienestar, habrá sido un paso muy importante; si no se consigue y además tampoco se impulsa la política con el mismo ímpetu con la que fue anunciada, entonces este gobierno habrá tenido sobradas ganas de hacer algo por la niñez mexicana pero al final no se reflejará en la mejora de sus indicadores, cuestión que no será posible saber hasta el término de su mandato. Con respecto al programa Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, en comparación con el programa Estancias Infantiles, se considera un retroceso, porque los apoyos económicos que brinda el actual gobierno a estos padres no resuelve de mejor manera que los niños asistan a centros infantiles donde además de obtener alimentos, protección y cuidados, les ayudaba a socializar con otros niños de su edad y los metía a otra dinámica, en cambio la estrategia de dar dinero a las familias le delega al ámbito privado —la familia— el cuidado, la atención y la educación- asumiendo que en ningún lugar los niños pobres estarían mejor cuidados<sup>6</sup> lo que sin duda corresponde a un proyecto conservador porque contrario a las sociedades democráticas o progresistas en el ámbito público es donde se hubican este tipo de servicios.

### 3.3 Retos de la actual política educativa para la Primera Infancia en: materia presupuestaria, infraestructura, servicios educativos, condiciones de magisterio y recursos pedagógicos.

En este apartado se revisarán las condiciones que dieron pie al cambio de política educativa y sus implicaciones en el nivel preescolar. En 2019 el presidente López Obrador anunció la disolución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la cual llevaba dieciséis años operando y generando información sobre las condiciones del sistema educativo. Entre las razones que se dieron para la derogación de este instituto fue que había maltratado a los profesores en el marco de la Reforma Educativa impulsada por Enrique Peña Nieto. A mediados del 2020 la propuesta de la actual administración fue reemplazar al INEE y crear la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (la Comisión). Este cambio representó tanto para especialistas como para organismos de la sociedad civil un retroceso si la nueva instancia que lo supliría dejara de ser autónoma, no obstante, la Comisión cuenta con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tiene el propósito de incidir en la mejora continua del Sistema Educativo Nacional (SEN) (DOF, 2020).

En la página gubernamental de la Comisión, se destacan informes relativos a la educación básica y educación media. Los de educación básica hacen referencia al *Programa de formación para la inserción docente 2021-2026* el cual se organiza en cinco apartados; en el primero se definen los principios y la visión de la Comisión respecto a la formación docente, en el segundo apartado se explica la inserción docente en la educación básica; el tercer y cuarto apartados plantean los objetivos del programa y en el quinto apartado las acciones a seguir con el fin de monitorear, dar seguimiento y valorar el programa. El segundo documento de la Comisión se titula *Del*

---

<sup>6</sup> Hacemos referencia a los niños pobres, porque los padres que cuentan con seguridad social pueden llevar a sus hijos a las estancias de gobierno, los de clase media y alta, pueden elegir en dónde podrían estar mejor cuidados y educados sus hijos y más de las veces se procura atención especializada en casa o con servicios privados.

*tránsito de docente en formación a docente en servicio* y se organiza en tres apartados; el primero se refiere a las intervenciones formativas, es decir, lo que pasa entre la teoría y la práctica docente; el segundo apartado explica las acciones de aprendizaje para documentar la participación del personal docente y directivo en la intervención formativa y el tercer apartado de este documento presenta el resultado del proceso metodológico de diseño de la intervención formativa. El tercer documento que presenta la Comisión se llama *El inicio de mi viaje en la docencia*, el cual propone a los docentes de nuevo ingreso un camino para empezar su recorrido en el ejercicio magisterial, cuyo propósito es incorporar a los integrantes de recién ingreso al servicio educativo y fortalecer la práctica cotidiana.

En suma, la información de estos documentos explican el proyecto docente que se busca en este sexenio, no obstante, hasta el momento no se ha generado la información necesaria que en teoría la Comisión tendría que realizar, por ejemplo: estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del SEN, determinar indicadores que determinen la mejora de la educación, emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, la mejora de las escuelas y la profesionalización de la gestión escolar, emitir lineamientos de coordinación entre las autoridades educativas federal y las entidades federativas, sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio, educación básica y media superior, generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del SEN, entre otras (Cuenta Pública, 2020). Por lo tanto, nos apegaremos a la información generada por el INEE en 2010 y 2019 y desde ahí, se analizarán las condiciones del sistema educativo en cuanto a la condición en que operan las escuelas y los docentes en el nivel preescolar.

El informe *La educación preescolar en México* (INEE, 2010) hace una extensa revisión de las condiciones en que se imparten clases en nivel preescolar tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. El informe agrega que en todas las modalidades educativas hay carencias, sin embargo, la mayoría de ellas se concentran en las zonas que atienden a niños provenientes de contextos socioeconómicos desfavorables. El INEE plantea que estas carencias principalmente resaltan en servicios educativos deficientes, esto ocurre porque las escuelas no cuentan con suficientes recursos para llevar a cabo sus operaciones, y los padres tienen que pagar cuotas lo que evidentemente termina impactando a las familias de más escasos recursos, otra cuestión importante a tener en cuenta es la infraestructura deficiente en la mayoría de las escuelas, por ejemplo, las instalaciones de seguridad e higiene no están presentes o su estado actual es deficiente. Todo esto en su conjunto puede poner en riesgo el aprendizaje de los niños y la salud de la comunidad escolar.

Otra de las insuficiencias generalizadas es el espacio disponible por alumno en el aula, es decir, la mayoría de los espacios alberga un área insuficiente, considerando además que la Normatividad del Sistema Educativo Mexicano es menos estricto que el internacional y aun así hay estrechez en los espacios donde los alumnos toman clases. Otro factor que se suma a las



dificultades de la provisión de servicios en educación preescolar, según el INEE es una baja provisión de materiales en las comunidades indígenas y comunitarias que atienden a las poblaciones de contextos socioeconómicos vulnerables, lo cual implicaría oportunidades desiguales de enseñanza y aprendizaje y que los ambientes y prácticas sean menos estimulantes, porque dependen de los recursos disponibles tanto de los docentes como de los padres de familia. Como tal esta situación agrava las condiciones de aprendizaje y acentúa las desigualdades sociales. También es necesario considerar la cantidad de alumnos por niño en el aula, el INEE sostiene que hay un problema generalizado en las escuelas de preescolar públicas, en las zonas urbanas es más probable encontrar mayor número de alumnos por profesor, lo que significa que las interacciones entre profesor y alumno se reducen considerablemente, por otro lado, en las escuelas comunitarias y rurales, el problema no es tanto la cantidad de alumnos, sino las distintas edades de ellos, los distintos contextos socioeconómicos y las distintas necesidades que puedan tener de acuerdo a su edad.

Otra de las problemáticas relevantes que expone el INEE en las escuelas de nivel preescolar, es que la mayoría de las escuelas no tiene las adecuaciones necesarias para atender a niños con necesidades especiales, además que la mayoría de profesores no tiene formación suficiente sobre cursos de actualización para brindar servicio y atención a niños con estos padecimientos y los pocos apoyos especializados que sí existen se encuentran menos presentes en las poblaciones con desventaja socioeconómica. También la comunidad docente enfrenta ciertas condiciones que vuelven atractivo o repelen a los candidatos a sentirse motivados con la docencia. El INEE explica que las profesoras que laboran en el sector público (excepto en el comunitario) tienen mejores condiciones laborales que las que laboran en el sector privado, lo cual se refleja en sus salarios y contratos laborales permanentes, mientras que las profesoras que laboran en el sector privado tienen un salario menor y trabajan sin contrato que establezca sus derechos y obligaciones.

Otro factor importante por considerar, según el informe del INEE es la duración de la jornada escolar la cual no es adecuada para los padres de familia que trabajan jornadas completas (ocho horas), pues la mayoría de las escuelas de preescolar públicas en el país cuentan con jornadas de cuatro horas, mientras que en las escuelas privadas la jornada dura cinco. Esto claramente es un problema para los padres de familia que tienen que hacer esfuerzos extraordinarios para recoger a sus hijos a los planteles, pero además no se armoniza con los horarios de las personas en su jornada laboral, ante esta problemática podemos encontrar una discordancia en la que las familias tienen que elegir por no inscribir a sus hijos a la escuela u optar por empleos donde la remuneración es menor para poder asistir a tiempo por ellos a los centros escolares. Lo que el INEE recomendó en su momento fue indagar cuáles son las necesidades específicas de los padres de familia y en función de eso impulsar cambios en beneficio de los niños.

En ese sentido, lo que se percibe es una gran deficiencia en el sector educativo preescolar, por un lado, quienes asisten a estos servicios educativos son atendidos con los estándares mínimos

de calidad porque las escuelas no cuentan con suficientes recursos para operar en óptimas condiciones, y los padres tienen que pagar cuotas lo que evidentemente termina impactando a las familias de más escasos recursos, y si los padres no pueden pagar esas cuotas, implica que las docentes tienen que trabajar en ambientes menos estimulantes con los recursos que les es posible, o si la escuela tiene fallas estructurales hasta puede convertirse en un espacio peligroso para las y los niños que asisten; y por otro lado, la peor parte es para las y los niños que quedan fuera del sistema educativo, ya que la pobreza de los hogares no permite a los padres llevar a sus hijos cuatro horas a la escuela, más aún si es en zonas alejadas o si hay que tomar algún transporte para llevarlos, de igual manera para los niños con discapacidad temporal o permanente, lo cual evidentemente tiene consecuencias para el aprendizaje y abre brechas para un rezago educativo desde el inicio.

En otro informe publicado llamado Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) en educación preescolar (INEE, 2019) hizo una valoración de las condiciones en que se encuentran las escuelas en cuanto a infraestructura, mobiliario y equipamiento, condiciones en que labora el personal académico, entre otros. El informe destaca que existen tres tipos de escuela preescolar: las comunitarias, las indígenas y las generales. Asimismo, en este nivel educativo existen alrededor de 90 mil escuelas, 240 mil docentes y 4.9 millones de alumnos donde aproximadamente el 85% de los alumnos asisten a escuelas públicas. Sin embargo, el informe sólo hace referencia de las condiciones que existen en las escuelas preescolares comunitarias, indígenas y generales que a nivel nacional entre todas suman 88 mil 842. La siguiente tabla resume los tipos de escuela preescolar donde miles de niños reciben su educación.

Tipo de escuela	
Comunitarias (CONAFE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administradas por el CONAFE.</li> <li>• Se ubican en localidades pequeñas de alto o muy alto grado de marginación.</li> <li>• Atendidas por un joven egresado de secundaria o bachillerato a quien se le denomina Líder para la Educación Comunitaria (LEC).</li> </ul>
Indígena Unidocente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un solo docente atiende a toda la escuela.</li> <li>• Reguladas por la DGEI.</li> <li>• Se ubican en localidades rurales donde existe población indígena, con niveles altos o muy altos de marginación.</li> </ul>
Indígena No Unidocente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay dos o más docentes en la escuela.</li> <li>• Reguladas por la DGEI.</li> <li>• Se ubican en localidades con población indígena de alto o muy alto grado de marginación.</li> </ul>
General Unidocente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una educadora atiende a toda la escuela.</li> <li>• Se ubican en localidades rurales pequeñas de alta marginación.</li> </ul>
General No Unidocente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos o más educadoras atienden a la población escolar.</li> <li>• En su mayoría se ubican en localidades urbanas.</li> </ul>
Privadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De sostenimiento particular.</li> </ul>

Fuente: Imagen del informe del INEE Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) en educación preescolar 2019 pág.6.

Por lo que se puede observar, las niñas y niños que asisten a estas escuelas preescolares viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, para ello el Estado impulsó estos centros educativos como lo establecen las leyes y la Constitución, sin embargo, según los estudios que ha realizado el INEE y otros organismos internacionales distan mucho de asegurar que la educación y atención ahí recibida sea de calidad.

El informe del INEE reporta que ninguna de las condiciones evaluadas cumple con los parámetros básicos de operación y funcionamiento en materia de la normatividad nacional vigente. Hay importantes carencias de infraestructura como agua y sanitarios, aulas, área de juegos y falta de mantenimiento. En cuanto a la infraestructura según el informe el INEE solo la mitad de las escuelas preescolares cuenta con sistema de eliminación de aguas negras, energía eléctrica y agua entubada todos los días. En contrapartida, esta proporción disminuye para las escuelas indígenas y comunitarias. Lo mismo ocurre con la disponibilidad de sanitarios en las escuelas y si estos están separados por sexo, la investigación del INEE detalla que nuevamente las escuelas preescolares comunitarias e indígenas son las que no disponen de baños o no están separados; tampoco cuentan con suficientes aulas para cada grupo por lo que se han visto en la necesidad de adaptar en un aula a varios grupos y cada uno de ellos con su propio maestro, las escuelas indígenas las más afectadas por este inconveniente.

Respecto a los espacios de actividades lúdicas, la cual es un área esencial para favorecer el desarrollo físico de los niños y que a su vez sea un buen incentivo para ir a la escuela; prácticamente todas las escuelas tanto la comunitaria, como la indígena, la general y la privada, presentan importantes rezagos en esta cuestión, pero más la comunitaria e indígena, pues más de la mitad de escuelas en esta categoría no cuentan con juegos infantiles o se encuentran en mal estado. En cuanto a los espacios de movilidad o las facilidades que ofrece la escuela para el desplazamiento, la mayoría de las preescolares cuentan con instalaciones mínimas para facilitar el acceso o el desplazamiento de personas con discapacidad, como puertas amplias, andadores o pasillos y rampas para el acceso y circulación y sólo el dos por ciento de las escuelas cuentan con las tres categorías. Según el informe del INEE también se detectaron problemas de mantenimiento en las preescolares, por ejemplo, casi una tercera parte de las escuelas presenta problemas en los techos como grietas o exceso de humedad y una de cada cinco cuenta con áreas de juego en mal estado como vidrios rotos, estrellados o tienen instalaciones eléctricas sin recubrimiento en los cables, contactos sin protectores o que no funcionan.

Otro elemento que también revisó el INEE es si las escuelas de preescolar cuentan con elementos o planes de protección civil como rutas de evacuación, zonas de seguridad o si realizan simulacros, prácticamente en menos de la mitad de escuelas se cuenta con la mitad de esos protocolos, por lo que no se toma tan en serio la cultura de la prevención. En cuanto al mobiliario para los alumnos, los datos de la investigación del INEE muestran que a nivel nacional el 62% de las escuelas preescolares cuentan con mobiliario a razón de sillas por

alumno, sin embargo, cuanto los datos de desagregan las escuelas indígenas y las generales es donde más se carece de mobiliario, debido a que cuentan con una mayor cantidad de estudiantes; en el caso del mobiliario apropiado para docentes, la información de la que el INEE dispone es que solo el 57% de las escuelas cuentan con silla y mesa o escritorio, pero ese porcentaje es menor tanto en las escuelas indígenas como en las generales.

Otra de las variables que también analiza este informe es el acervo bibliográfico del que disponen las preescolares, la mayoría de escuelas cuentan con una colección de libros adecuados para los niños y para los docentes, sin embargo, las escuelas con los índices más altos en relación con carecer (de este acervo) las escuelas comunitarias y las indígenas. También se analiza si las niñas y niños de preescolar cuentan oportunamente con los libros de texto gratuito que en teoría tendría que hacer llegar la Secretaría de Educación Pública (SEP). Según el informe más del sesenta por ciento de las escuelas lo recibieron después de la primera semana de clases y sólo las escuelas comunitarias que coordina el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) no había recibido el libro para el momento en que se llevó a cabo el levantamiento de datos que fue entre octubre y noviembre (del 2019). CONAFE cuenta con sus propios libros para los tres niveles educativos, no obstante, eso no exime a la SEP de la entrega de libros a tiempo, pues son un derecho y tienen carácter universal.

En referencia a qué tipos de materiales didácticos cuentan los docentes para el apoyo de sus clases y para la recreación de las y los niños, las respuestas de las docentes fueron materiales de construcción o ensambles y juegos de mesa, a nivel nacional más del ochenta por ciento de las escuelas cuenta con ellos pero las comunitarias y las indígenas son las que más carecen de este material; en cuanto a la proporción de materiales didácticos relacionados con la observación y la experimentación, las carencias son mayores, pues la gran mayoría de escuelas carece de instrumentos musicales o juegos de ciencias que ayuden a desarrollar otras competencias en los niños, por lo tanto, la proporción de escuelas carentes de estos materiales es muy elevada. Otro factor que también da cuenta el INEE en su informe es si las escuelas cuentan con computadora e internet y hace referencia a los Criterios de Diseño Arquitectónico para jardines de niños que establece que dentro de cada aula debe haber una computadora de escritorio con monitor de pantalla plana y que además la escuela debe contar con un salón de TIC con computadora por alumno, sin embargo, la realidad es que tres de cada cuatro escuelas no cuentan con computadoras y dos de cada tres no tienen internet, en ese contexto se encuentran la mayoría de las escuelas rurales con una muy elevada escases por no decir casi absoluta.

Respecto a las funciones de dirección, el informe del INEE muestra que en las escuelas indígenas hay un elevado porcentaje de maestras que además cumplen funciones directivas, lo cual no es deseable porque la dirección tiene que encargarse de supervisar el funcionamiento de las escuelas y realizar trabajo administrativo, si además la directora se dedica a dar clases eso va en detrimento de la calidad de las mismas. Otra cuestión que resalta es que el cuarenta y dos por ciento de las docentes que trabajan en escuelas indígenas no dominan la lengua de sus

estudiantes y eso impide que haya un buen entendimiento o comunicación entre alumnos y docentes. Los cursos de actualización docente fueron también un criterio que el INEE investigó, y encontró que las escuelas indígenas y privadas son quienes principalmente carecen de cursos y acompañamiento en su labor.

Por último en el informe se describen qué tipo de aportaciones realizan las familias para la educación de sus hijos, más del ochenta por ciento de los padres las realizan en especie en todos los tipos de escuela, más del noventa y cinco por ciento realiza trabajo vivo y más del setenta por ciento realiza aportaciones económicas, excepto en la escuela indígena unidocente porque los propios centros educativos no pueden sostener por sí mismos el mantenimiento de las escuelas y tampoco las docentes pueden financiar con sus propios recursos los materiales necesarios para que los niños realicen sus prácticas. El INEE asegura que de no ser por esas aportaciones de los padres, la operación de estas escuelas estarían en riesgo. Sobre el destino de las aportaciones se reportó que se adquiere material para higiene, seguridad y bienestar de los alumnos; material educativo, construcción, mantenimiento y remodelación de espacios físicos, adquisición o reparación de mobiliario, equipo de cómputo, servicios básicos y pago de personal.

Este informe es una radiografía de las condiciones en las que inician su educación miles de niñas y niños en las zonas rurales y marginadas de nuestro país. Además de las cuestiones antes mencionadas respecto al entorno educativo de las y los niños que estudian en preescolares rurales, la cuestión presupuestaria es parte de nuestro interés porque también muestra cuán tan prioritaria es la niñez para un gobierno que busca distanciarse y distinguirse de las anteriores administraciones a las que identifica como neoliberales.

En la parte introductoria se mencionaba la importancia de los recursos presupuestarios porque con ellos se pueden llevar a cabo planes y se determina qué tan prioritario es un proyecto para un gobierno. En este sentido, cómo se señalaba antes los primeros años de vida son cruciales para desarrollar las capacidades motoras, socio emocionales, lingüística y cognitiva las cuales tendrán un impacto en el aprendizaje, el éxito escolar, la participación económica, la ciudadanía social y la salud. Tanto desde el aspecto social como económico, el estímulo al desarrollo del cerebro de los niños y el apoyo para que alcancen su máximo potencial, deriva en un gran beneficio no sólo para el individuo o las familias, sino para la sociedad en su conjunto tal y como lo demostró James Heckman ganador del premio Nobel de Economía, quien concluyó desde su valoración que el mayor retorno de las inversiones se encuentra en el periodo preescolar. El autor dio cuenta que los niños de estratos sociales bajos se favorecieron de programas de calidad que apoyaron su desarrollo en Primera Infancia, llegaron a ganar hasta un 25% más como adultos que sus pares que no recibieron el mismo apoyo, lo que significa que invertir en este grupo puede impulsar mejoras significativas y duraderas para el resto de la sociedad, incluso es una gran estrategia para el crecimiento económico, por lo tanto, La

inversión en este sector puede ser de lo más rentable porque aumenta la posibilidad de que los niños mejoren su capacidad de aprender y de obtener mejores ingresos como adultos.

Hoy en día, los estudios revelan que muchos de los desafíos de la población adulta (salud mental, obesidad, retardo en el desarrollo, enfermedades cardíacas, criminalidad, habilidad numérica y de lecto-escritura) tiene sus raíces en la primera infancia (Irwin, Siddiqi y Hertzman, 2007) es decir, invertir principalmente en salud y educación en los niños en este rango de edad, disminuye los riesgos de padecer enfermedades, aumenta la probabilidad de los niños de convertirse en adultos exitosos y productivos con mayor capacidad de contribuir a la economía y de generar efectos positivos para futuras generaciones. Desde luego este argumento no está suelto en cuanto a que sólo son necesarios esos elementos para que tal fenómeno ocurra, sino que implica desarrollo y bienestar en las familias y eso no se logra solo apoyando a los niños, o a los adultos mayores o con becas, se requiere de un esfuerzo significativo en la mejora de los indicadores macroeconómicos y de políticas económicas mejor estructuradas.

No obstante, regresando al tema que nos atañe sobre la inversión o el presupuesto que durante los últimos años se ha asignado, la información contenida en los Anexos Transversales para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes, se muestra a continuación los presupuestos aprobados para este sector desde el año 2018 a 2021.

Año	Presupuesto
2018	\$797,722,512,861
2019	\$762,007,318,921
2020	\$764,552,994,212
2021	\$791,631,500,000

Fuente: Datos obtenidos del presupuesto de egresos de la defederación de los años correspondientes en el Anexo 18, referente a Niñas, Niños y Adolescentes.

Así pues, desde esta perspectiva pese a que se detiene la tendencia de la disminución sistemática de los recursos orientados a niñas, niños y adolescentes, el incremento resulta insuficiente para considerarlo como una prioridad del gasto público. Con relación al presupuesto de egresos de la federación encontramos que se mantiene una disminución constante del presupuesto asignado al grupo de edad correspondiente de la Primera Infancia.

Presupuesto asignado según los grupos de edad				
Grupo de edad	2018	2019	2020	2021
<b>Primera infancia (0 a 5 años)</b>	\$112,537,490,276	\$82,176,348,027	\$79,916,543,247	\$90,903,345,068
<b>Niñez (6 a 12 años)</b>	\$505,674,653,001	\$505,741,207,388	\$519,599,351,538	\$533,689,738,597
<b>Adolescencia (13 a 17 años)</b>	\$179,510,369,585	\$174,089,763,506	\$165,037,099,427	\$167,091,480,213

<b>Total</b>	\$797,722,512,861	\$762,007,318,921	\$764,552,994,212	\$791,631,500,000
--------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

Fuente: Datos obtenidos con base en los Anexos Transversales (2018-2021)

Como se puede observar entre 2018 y 2019 encontramos una disminución al presupuesto asignado a niñas, niños y adolescentes y entre 2020 y 2021 aumenta de manera marginal. Pero dentro de los propios grupos de edad, el que corresponde a Primera Infancia recibe menos que los grupos que se encuentran en la niñez y adolescencia. De acuerdo con el INEGI en México residen 38.4 millones menores de 17 años, de los cuales 11.4 millones tienen entre 0 y 5 años, 13.2 millones tienen entre 6 y 11 años y 13.7 millones tienen entre 12 y 17 años, por lo que, las cantidades que se asignan al grupo de Primera Infancia no corresponde ni al 30% del presupuesto, siendo que son aproximadamente el 30% de la población de 0 a 17 años.

En términos de PIB, al grupo de 0 a 5 años, son a quienes se les asignan muy pocos recursos, pues sólo se le destina el 2%, mientras que a las y los niños de 6 a 11 años, que representan el 39% de los menores de 18 años, se les destina el 12% del gasto programable; y a los de 12 a 18 años, que son el 28% del mismo grupo, se les destina el 4% del gasto (UNICEF, 2020). Asimismo, México y Colombia son los países latinoamericanos que forman parte de la OCDE y que son quienes menos invierten en Primera Infancia (Evolución del presupuesto en primera infancia: cada vez menos para los más pequeños, 2020). Dada la importancia de los primeros años de vida en el desarrollo de todo individuo, llama la atención el recorte del ya reducido presupuesto que se le destina a las y los niños de este grupo etario, es decir, de entre todos los niños, los que tienen entre cero y cinco años, tienen el menor nivel de desarrollo y son a quienes se les destina el menor gasto público.

## 3.4 Evaluación del diseño de la Estrategia Nacional de Atención a Primera Infancia (ENAPI)2019-2024

### 3.4.1 Descripción del programa

Para impulsar la presente Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI o Estrategia) el gobierno de la 4T, se propuso pensar las diferentes necesidades y contextos para de esa manera diseñar acciones desde la esfera pública que atiendan la raíz de los problemas. Concebir coberturas universales en salud, educación, protección, bienestar y seguridad social, son los ejes con que el Gobierno de México plantea la necesidad de garantizar los derechos de las y los niños de 0 a 5 años. Asimismo, se aprovecha el gran andamiaje institucional y legal que ya existía para el diseño de una política integral que actúe en cuatro frentes: salud, educación, protección y bienestar.

No obstante, derivado de la reforma constitucional en materia educativa en mayo de 2019 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la cual reconoce que la educación inicial es un derecho de las y los niños de 0 a 5 años y que es obligación del Estado garantizarla, en su artículo doceavo, le da un plazo de 180 días al Ejecutivo Federal a partir de la entrada en vigor de esas disposiciones, para definir un plan de acción que considere la integralidad de atenciones en materia de salud, educación y protección. Esta reforma constituyó una oportunidad inédita para contar con una estrategia de alcance nacional que materialice el conjunto de derechos que han sido aprobados en el marco legal mexicano.

Esta reforma constitucional en materia educativa sienta las bases para la construcción de un *Acuerdo Educativo Nacional* que toma en cuenta a madres y padres de familia, educandos, autoridades educativas, maestras y maestros y organizaciones de la sociedad civil. Dicho Acuerdo plasma en el artículo 3º que la educación inicial no solo es un derecho de la niñez, sino que el Estado debe crear conciencia sobre su importancia anteponiendo el interés superior de este grupo en el acceso, permanencia y participación de los servicios educativos y con ello asegurar que en México se garantiza el derecho a la educación desde el nacimiento.

Posteriormente, en septiembre de 2020 el DOF, publica la *Ley General de Educación* (LGE) que en el artículo 38 prevé que: “*en educación inicial, el Estado, de manera progresiva, generará las condiciones para la prestación universal de ese servicio*”, continúa retomando de ese artículo que, “*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. Para tal efecto, promoverán diversas opciones educativas para ser impartidas, como las desarrolladas en el seno de las familias y a nivel comunitario, en las cuales se proporcionará orientación psicopedagógica y serán apoyadas por las instituciones encargadas de la protección y defensa de la niñez*”. Por lo tanto, las reformas de 2019 y 2020 en materia educativa dan pie a la creación de la ENAPI y quedan enmarcadas en el curso de una política integral que no sólo plantea cambios sustanciales en educación, sino en salud, nutrición y protección social. En ese sentido, vale la pena mencionar, que por tratarse de una estrategia integral que supera las expectativas de este análisis de diseño, solamente nos concentraremos en analizar lo referente al diseño del plano educativo.



La Estrategia asegura que para el proyecto de la *Nueva Escuela Mexicana* (NEM) la educación inicial representa un desafío y una oportunidad mayúsculas, debido a que los primeros años constituyen una ventana de oportunidad irrepetible para promover los aprendizajes que serán fundamentales para el resto de la vida. Asimismo, en la LGE en su artículo onceavo dispone que se cuentan con noventa días después de presentada la Estrategia, para emitirse los objetivos y principios rectores de la educación inicial. Pero los cambios en materia educativa al integrar la educación inicial como parte de un nivel de la educación básica, amplía la obligación para el Estado de proveer educación en un horizonte formativo de los 0 a los 23 años. De este modo, la educación inicial, se conecta con el proyecto de orientación integral de la NEM.

Por tanto, para la ENAPI la razón de ser de este programa en el plano educativo es educar para la vida, lo que significa ampliar las competencias cognitivas, socioemocionales y físicas que permitan sentar las bases de una ética e integralidad moral y preparar a las personas para insertarlas activamente en los planos: laboral, profesional, político, comunitario y cultural. Es decir, educar para la vida hace referencia a un amplio conjunto de aptitudes psicosociales e interpersonales que pueden ayudar a las personas a tomar decisiones informadas, a comunicarse de manera eficaz y a prepararse para los desafíos que plantea su realidad. Sin embargo, el cambio consiste en que se toma en cuenta a la educación inicial para que forme parte de ese cambio y tenga impacto en los años subsecuentes del individuo y con ello formar a una sociedad no solo más educada sino más pacífica. No obstante, el reto de esta política es dejar atrás el trabajo sectorizado y articular las diversas políticas sectoriales de tal manera que le permita a cada infante alcanzar su máximo desarrollo.

### 3.4.2 Análisis del problema

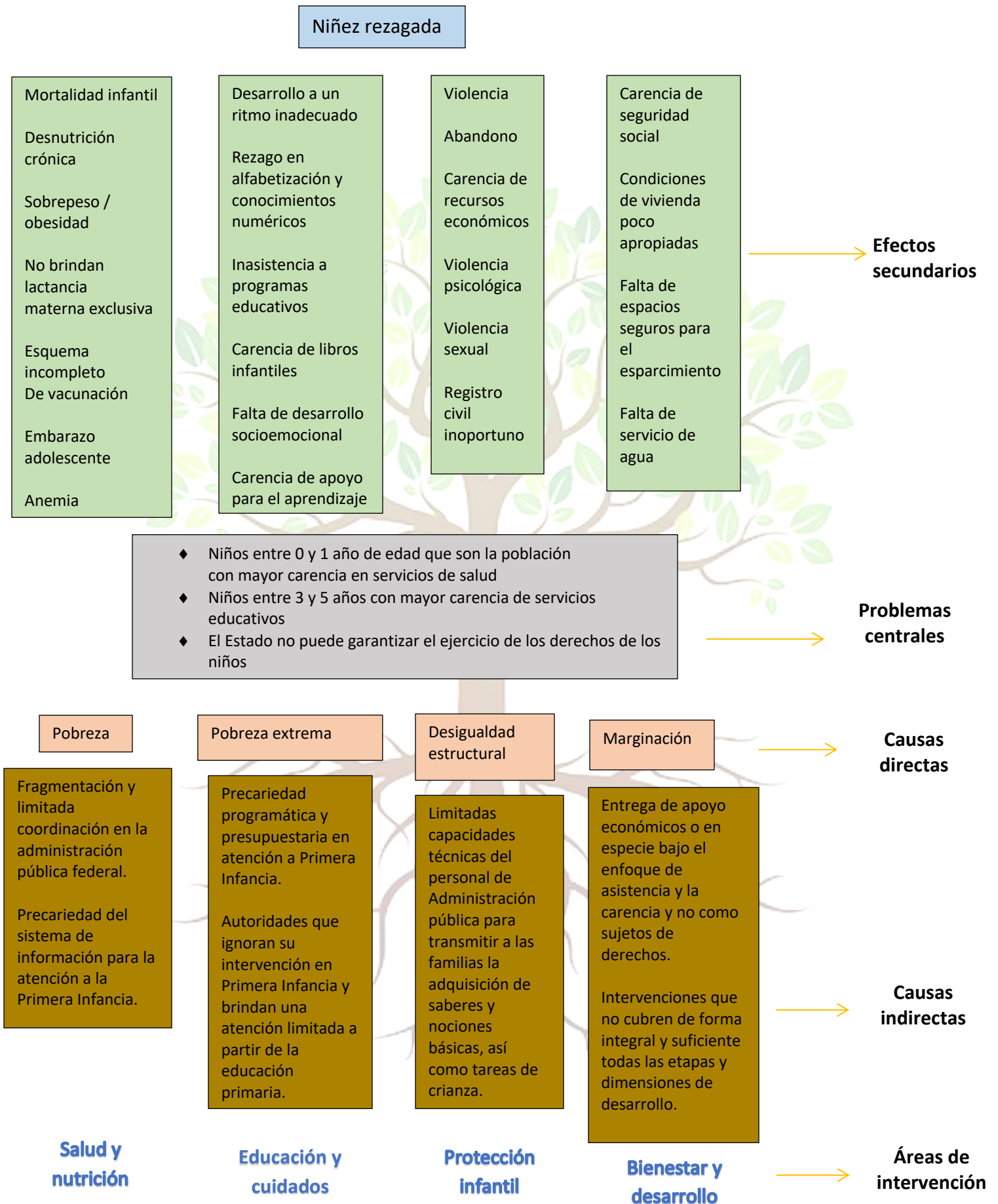
La ENAPI realiza un diagnóstico de la situación de los niños en Primera Infancia. Su análisis parte de la cifra poblacional de los menores de 6 años que de acuerdo con información del Consejo Nacional de Población (Conapo) se cuenta con una población de 13.1 millones de niños y que durante el periodo 2019-2024 se espera que nazcan casi 12.8 millones más, alcanzando un promedio anual de 12.9 millones de niños en esa franja de edad. De ellos, alrededor de 1.4 millones son indígenas, 185 mil son afroamericanos y aproximadamente 157 mil padecen alguna discapacidad.

La *Estrategia* ubica tres problemas centrales: 1) que las niñas y los niños entre 0 y 1 año de edad son la población con mayor carencia de servicios de salud; 2) que las y los niños de 3 a 5 años de edad tienen mayor carencia en el acceso a servicios educativos, de ahí que sean los más pobres entre los pobres del país y 3) que el Estado no ha sido capaz de garantizarles el ejercicio pleno de sus derechos y surgen brechas importantes, producto de la desigualdad de origen, la cual termina teniendo un impacto negativo a lo largo de la vida y se agrupa en cuatro esferas: salud y nutrición, educación y cuidados, protección infantil y bienestar y desarrollo. Como se mencionó en la descripción del programa, centraremos la atención en analizar el plan que tiene la ENAPI en el área educativa, no obstante, mencionaremos los aspectos problemáticos que la política reconoce en el sector Salud y nutrición, Protección infantil y de Bienestar y desarrollo, aunque no nos enfocaremos en su análisis.

El diagnóstico expone las causas directas e indirectas. Entre las causas directas del problema central se encuentran: la pobreza, la pobreza extrema, la desigualdad estructural y la marginación, estas se abordan de manera general y no le atribuye esas causas a una sola área, sino que afectan por igual a todas, es decir, hay una correlación. De igual manera, por tratarse de una política integral el diagnóstico también expone las causas indirectas, aunque de manera desordenada y en algunos casos muestra una relación lineal con los sectores a los que va dirigido: Salud y nutrición, Educación y cuidados, Protección infantil y Bienestar y desarrollo.

Los efectos que ha ocasionado esta problemática que presenta la ENAPI, en el sector Salud y nutrición son: mortalidad infantil, desnutrición crónica, sobrepeso y obesidad, anemia, no brindar lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses de vida, esquema de vacunación incompleto, mortalidad materna y embarazo adolescente. De igual modo, la Estrategia expone algunas cifras relevantes en materia de violencia, abandono y negligencia económica, física, psicológica, sexual y de registro civil. Respecto a Protección infantil, la ENAPI expone la cantidad de niños que viven en la pobreza y pobreza extrema, menciona los problemas de precariedad de las viviendas y de los espacios poco seguros para el esparcimiento y que en ella se concentran a vivir familias pobres dando como resultado zonas de alta o muy alta marginación.

**Figura 1. Árbol problema**



### 3.4.3 Análisis de la pertinencia

El objetivo de la ENAPI es desarrollar una política nacional que garantice a los menores de 6 años derechos como: supervivencia, desarrollo integral, prosperidad, educación, protección, participación y vida libre de violencia

La ENAPI también asegura que se busca establecer objetivos comunes, marcos metodológicos, líneas de intervención programática, presupuestaria y responsabilidades compartidas desde una perspectiva integral, complementaria y coordinada de manera intersectorial y con los distintos órdenes de gobierno.

Por otro lado, la ENAPI establece que asegurará mecanismos institucionales para que todos los niños cuenten con las intervenciones y el seguimiento necesario, de esa manera logren su desarrollo integral y se garanticen sus derechos. La cuestión aquí es cómo, ya que ellos mismos están reconociendo que no se cuenta con una base de datos de las y los niños, saber cómo viven y cuáles son sus carencias. El concepto de la base de datos ya es monumental, por sí solo representa mucho trabajo y requiere de una gran coordinación, el problema es que la ENAPI nos está diciendo que establecerá mecanismos institucionales, pero si las instituciones no cuentan con la información puntual y ordenada, cómo podrían hacer llegar los servicios que le están haciendo falta a las y los niños y a sus familias.

De esta manera se observa que el objetivo de la ENAPI no guarda relación con el diagnóstico del problema, donde sí se ve concordancia es entre el diagnóstico de la educación en Primera Infancia y los efectos secundarios, pero el objetivo de la política queda suelto y dicho muy en lo general. Así pues, nos encontramos frente a un objetivo ambiguo que más bien muestra un carácter voluntarista el cual no necesariamente se ve reflejado en acciones directas.

Cuando la ENAPI habla de establecer objetivos comunes, marcos metodológicos y responsabilidades compartidas desde una perspectiva integral y no explican cómo hacerlo, ello puede deberse a que, si no deja clara la forma de intervención, entonces no se conozca en qué medida funciona la política o el programa y con ello sea más difícil enjuiciar las capacidades de intervención y tenga costos políticos.

#### 3.4.4 Análisis de la coherencia interna y externa del programa

El análisis de la coherencia lo haremos en dos niveles, tanto interno como externo, de esta manera se puede valorar por partes el diseño de la política e integrarla una vez que ha sido analizado su contenido.

En su dimensión interna, la ENAPI trazó un marco metodológico rector llamado *Ruta Integral de Atenciones* (RIA) que funciona como un paquete de atenciones y servicios universales mínimos y diferenciados para garantizar la integralidad y articulación de las atenciones dirigidas a las y los niños desde la etapa de gestación hasta los 5 años. En su versión ejecutiva, las atenciones y servicios se componen de 29 atenciones en las cuatro áreas de intervención; sin embargo, la versión completa incluye 93 intervenciones que están distribuidas en los cuatro ejes: Salud y nutrición, Educación y cuidados, Protección infantil y protección social y Bienestar y desarrollo.

La representación de la RIA, está dividida en comisiones y atraviesa por las etapas de pregestación, embarazo, nacimiento (1 mes) crecimiento (1 mes a 3 años) y desarrollo (de 3 a 5 años). En su versión ejecutiva, los 29 servicios que ofrece la RIA coinciden con la atención a los efectos secundarios planteados en el árbol problema de las cuatro áreas de intervención, por lo que se observa una coherencia interna entre los efectos secundarios del programa y las atenciones y servicios de la RIA en su versión ejecutiva.

En su dimensión externa, la ENAPI cuenta con una tabla llamada *Ejes estratégicos, líneas de acción, resultados prioritarios e instituciones responsables*. En su composición se observa que la tabla está integrada por elementos como: Eje rector, Líneas de acción, Resultados e Indicadores. Resalta que se tengan definido los resultados que se espera de esas líneas de acción y que no maneje una mediación para llegar a esos resultados, como los objetivos operativos, ya que estos ayudan a los operadores del programa y líderes del proyecto a visualizar si con sus acciones se pueden alcanzar tales Resultados, o, por el contrario, reconocer que esa no es la mejor vía y aporte a la retroalimentación de los propios objetivos operativos y de los resultados esperados. Otra cuestión que sobresale de esta tabla es que no hay correspondencia entre los Resultados y los Indicadores y al ser difusa esa información puede dar lugar a interpretaciones por parte de las autoridades o los operadores del programa.

Por otra parte, la RIA, cuenta con un *Catálogo de Atenciones*, que va dirigido a cada adolescente, mujer y hombre en edad reproductiva y en él, se establecen Atenciones para cada área de intervención, etapa de vida y unidad responsable. Desglosa 93 atenciones y servicios para la población objetivo y para cada Atención le asigna una institución responsable. Sin embargo, no es sino hasta el documento *Caja de Herramientas para la Implementación territorial de la RIA en el Marco de la ENAPI*, en el apartado *Guía para la Integración y funcionamiento de los Grupos de Implementación Territorial (GIT) en los Estados*, donde se orienta a Comisiones de Primera Infancia Estatal a lograr su integración y funcionamiento. La idea es que esta Comisión analice a sus instituciones y designen a quienes van a integrar el GIT, los cuales tendrán atribuciones suficientes para cumplir sus funciones especialmente en lo relativo a la toma de decisiones; además incluye que las y los funcionarios de este grupo tengan conocimiento amplio de los programas y las acciones que necesita ejecutar la RIA.

Ahora bien, comparando el *Catálogo de Atenciones* y el *Catálogo Completo de las Intervenciones de la RIA*, ambas nos presentan las áreas de atención que son: Salud y nutrición, Educación y cuidados, Protección infantil y Bienestar y desarrollo. Del mismo modo, ambas tablas nos presentan las mismas Atenciones, solo que en la tabla *Catálogo de Atenciones* se incluye etapa de la vida e instituciones responsables; mientras que, en el *Catálogo Completo de Intervenciones de la RIA*, se queda hasta etapa de la vida. Como se observa es reiterada la información e insuficiente, se presenta casi lo mismo en ambos documentos y no justifica el por qué lo hacen de manera separada. Por otra parte, se observa una vaga concordancia entre las Atenciones que espera brindar la ENAPI y los Resultados de la tabla *Ejes estratégicos*, en ese sentido, la información sobre cómo opera este programa está disgregada y los funcionarios y operarios deben recurrir a la consulta de los diferentes documentos que la sustentan para completar el mapa de sus actividades.

Respecto a los indicadores que se deben revisar, la tabla *Ejes estratégicos, líneas de acción, resultados prioritarios e instituciones responsables* y los Indicadores de Seguimiento del Proceso del documento *Caja de Herramientas* tampoco coinciden, por lo que es complicado llevar un seguimiento de lo que da buenos o malos resultados y que, por otro lado, no se considera la respuesta de las familias beneficiarias.

### 3.5.5 Análisis de los recursos

#### Recursos humanos

Para darle viabilidad al programa o política es necesario contar con recursos humanos, económicos y de regulación.

Por tratarse de una estrategia de atenciones integrales, la ENAPI cuenta con la colaboración de diversas Secretarías de Estado como Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); también por órganos como el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), Consejo Nacional de Gobernadores (Conago), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF) es decir, participan recursos humanos de todas estas secretarías u organismos, copiando el modelo de otros ejemplos de políticas dirigidas a Primera Infancia.

En el caso de la *Estrategia*, en un documento a parte llamado *Caja de herramientas para la implementación territorial de la RIA en el marco de la ENAPI*, menciona que habrá una *Comisión para la Primera Infancia Estatal*, la cual analizará y designará a quienes deban integrar *Grupos de Implementación Territorial (GIT)* constituida por mandos medio y operativos, los cuales tendrán las atribuciones suficientes para cumplir con sus funciones, especialmente en lo relativo a la toma de decisiones.

La *Comisión para la Primera Infancia Estatal*, propone en una tabla por ámbito de integración a las personas que pueden ser funcionales para llevar a cabo la planeación, entre los mencionados se encuentran: directores, coordinadores, organizaciones de la sociedad civil y responsables de temas educativos, de atención a Primera Infancia y de protección al infante. En lo concerniente al sector de Educación y cuidados, la *Comisión* propone: directores de programas de educación inicial y preescolar, al director o coordinador de prestaciones sociales del IMSS o ISSSTE, al responsable estatal del DIF en temas educativos y de cuidado para la Primera Infancia, al coordinador del Conafe y a la sociedad civil.

Los integrantes propuestos para componer el GIT, son coherentes en tanto que la sección *Ejes estratégicos, líneas de acción, resultados e instituciones responsables* de la ENAPI, exige acción sobre cuidados iniciales, educación inicial y educación preescolar, sin embargo, dado que algunos de los resultados esperados por el programa exige la asesoría a padres en cuanto a cuidado cariñoso, sensible y educativo, haría falta la fundamental observación de otros profesionales que no están tomando en cuenta como profesores, psicólogos, practicantes de servicio social y de prácticas profesionales para completar la visión a la cuestión educativa.

#### Recursos económicos:

La ENAPI tampoco es clara en la disposición y el manejo de los recursos económicos, hace referencia que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el Anexo 18 se identifica y desagrega el recurso destinado a las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal y local, sin embargo, el propio PEF tampoco desagrega

claramente cómo se manejan esos recursos, por lo tanto, no es posible saber qué plan tienen las autoridades de SIPINNA ni las distintas Secretarías sobre cómo se planean utilizar los recursos con los que cuenta el programa.

Esta cuestión de no dejar claramente expresada en una tabla, los recursos que se están considerando del presupuesto a Primera Infancia, permite orientar recursos hacia otras necesidades para las que a priori no se dirigían conformando así subterfugios de gestión flexible, o, que las partes en que recae la intervención -de forma directa o indirecta- no tengan interés en que se conozca en qué medida están siendo canalizados los recursos y, por tanto, no estén obligados a rendir cuentas o que les genere un costo político.

#### Regulación:

Para la creación de la ENAPI los hacedores de esta política se apoyan en instrumentos jurídicos internacionales como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; la Convención sobre los Derechos del Niño y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil. En el plano nacional se basan en el artículo 4 constitucional, que establece que todas las decisiones y actuaciones del Estado, deben regirse con el principio del interés superior de la niñez para garantizar de manera plena sus derechos y que tal disposición guíe el diseño, ejecución, brinde seguimiento y evalúe políticas públicas dirigidas a las y los niños de Primera Infancia.

En ese sentido, los hacedores también fundamentan la Estrategia en leyes que respalden la seguridad y protección de la niñez, como la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil; de instituciones como el Sistema de Protección Infantil de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), que velen por impulsar políticas y programas a favor de los derechos humanos de las y los niños, y de leyes que respalden la educación inicial como la Ley General de Educación (LGE).

En suma, se aprecia que la ENAPI cuenta con toda la regulación necesaria para el diseño de una Estrategia integral que coloque a los niños como asunto de interés superior, sin embargo, la política presenta elementos dispersos donde no logra vincular al menos, en el plano del diseño a todos los sectores involucrados, dejando a la interpretación de los funcionarios y operarios parte de las actividades que tienen que realizar.



### 3.6.6 Análisis clínico

El Marco Metodológico Rector de la ENAPI, maneja tres grupos como población objetivo: I) adolescente, mujer y hombre en edad reproductiva; II) mujer embarazada, mujer próxima a ser madre, hombre próximo a ser padre, pareja, persona significativa, agente educativo, personal de salud y/o persona cuidadora; y III) niña y niño.

Una vez que la Estrategia define a la población objetivo, esta no presenta una cifra exacta ni aproximada de cuántas personas podrían ser atendidas por la política. Por otro lado, la ENAPI no hace distinción entre la población potencial y la población objetivo, integra a todos los actores de los efectos secundarios del árbol problema y asume que todos son la población objetivo. La cuestión con eso es que al no definir un subconjunto de la población potencial -la más importante que serían las y los niños y sus familias- los líderes del proyecto no tengan claras determinadas prioridades y genere una desatención a los grupos más necesitados.

En síntesis, la falta de transparencia respecto a los recursos presupuestales y la falta de claridad respecto a la población objetivo puede producir una inadecuación ya que a priori no se puede saber si los recursos que siempre son limitados se están canalizando hacia los niños más afectados y sus familias, lo que conlleva a alejarse del proyecto central de la ENAPI y de la 4T, que es garantizar condiciones de equidad a las y los mexicanos que menos tienen. En ese sentido, no es posible observar si la política cuenta con la capacidad competencial e instrumental para enfrentar las causas directas o indirectas que son la base que afecta a la población objetivo.

### 3.7.7 Matriz FODA

<b><u>FORTALEZAS</u></b>	<b><u>OPORTUNIDADES</u></b>
<p>La ENAPI aprovecha el andamiaje legal e institucional para el diseño de una política integral que actúa en los cuatro frentes: salud, educación, protección y bienestar. La ENAPI establece una teoría causal de los problemas a partir de lo cual es posible reconocer la situación estructural de la niñez en México.</p> <p>Existe coherencia interna entre los efectos secundarios del programa (véase el árbol problema) y las atenciones y servicios de la RIA en su versión ejecutiva.</p> <p>La ENAPI cuenta con funcionarios desde el más alto nivel de decisión y de diversas Secretarías para la implementación de sus actividades en todos los ejes que conforman su proyecto: salud, educación, protección y bienestar.</p>	<p>Esta política tiene la posibilidad de dejar atrás el trabajo sectorizado y articular las diversas políticas sectoriales para actuar en favor de los infantes.</p> <p>Al ser la primera política pública integral y contar con todo el andamiaje legal e institucional, es posible emprender una política exitosa de Primera Infancia que se encuentre a la altura de experiencias internacionales exitosas.</p>
<b><u>DEBILIDADES</u></b>	<b><u>AMENAZAS</u></b>
<p>La ENAPI no cuenta con información actualizada para realizar su diagnóstico.</p> <p>La ENAPI menciona las causas y los efectos de la problemática central (véase árbol problema) sin embargo, no establece una hipótesis causal, la cual permitiría hacer un contraste acerca de la situación que se busca cambiar o mejorar.</p> <p>La ENAPI busca establecer mecanismos institucionales para que los niños reciban las atenciones que necesitan, no obstante, no cuentan con una base de datos para geolocalizar a los niños y tampoco cuentan con una propuesta sólida para recabar esa información.</p> <p>El objetivo de la política no guarda relación con el diagnóstico del problema, más bien, la ENAPI concentra sus atenciones en los efectos secundarios (véase árbol problema) pero se mantiene al margen del problema central.</p> <p>Tanto el <i>Catálogo de Atenciones</i> como el <i>Catálogo Completo de Intervenciones de la RIA</i>, presentan información reiterada e insuficiente con respecto a las Atenciones que brinda la ENAPI.</p> <p>Una vaga concordancia entre las Atenciones que espera brindar la ENAPI y los Resultados de la tabla <i>Ejes estratégicos</i>.</p> <p>No es clara la disposición ni manejo de los recursos con los que cuenta el programa.</p> <p>La ENAPI no hace distinción entre población potencial y población objetivo, al no definirlo, es altamente probable que tanto grupos de infantes como de padres, queden desatendidos.</p>	<p>Una política como la ENAPI desestructurada en sus Actuaciones, Resultados e Indicadores tiene pocas posibilidades de alcanzar su propio objetivo.</p> <p>No definir población objetivo ni presupuesto, puede producir confusión entre los servidores públicos ya que no se sabe para cuántas personas pueden alcanzar los recursos, ni qué servicios o atenciones son capaces de financiarse.</p> <p>No es posible observar si se tiene la capacidad competencial e instrumental para enfrentar las causas directas o indirectas que son la base que está afectando a la población objetivo.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI), Ruta Integral de Atenciones (ENAPI), Acuerdo Educativo Nacional (ENAPI), Infografía Ruta Integral de Atenciones (Infografía RIA) y Programa de Trabajo y mesas del segundo semestre 2020 de la Comisión para la Primera Infancia SIPINNA.

Recomendaciones:

Retomar parte de sus críticas al anterior modelo de atención a Primera Infancia y:

1. Fijar el presupuesto en cada una de las áreas de intervención, lo cual le permitiría definir objetivos concretos y medir su nivel de alcance, particularmente en Educación.
2. Plantear población potencial y población objetivo.
3. Establecer un programa claro, objetivo y conciso de acción para el personal de administración pública, de esta manera, se evitaría que cada área de intervención interpretara sus deberes.
4. Revisar la coordinación entre los distintos niveles de administración pública, la cual permita conocer cómo trabajan las Secretarías y sus correspondientes áreas, así como personal responsable por cada una de ellas.
5. Trabajar en un sistema de información que sirva como banco de datos para la *Estrategia* y para futuras intervenciones gubernamentales, la cual incluya: información georreferenciada: quiénes son esos niños, quiénes son sus padres y/o cuidadores principales, dónde viven y aspectos socioeconómicos como: cuáles son las principales carencias o problemáticas que enfrentan, con qué servicios públicos cuentan y con cuáles no y qué nivel de eficiencia tienen esos servicios.
6. Establecer una hipótesis causal de los problemas que aquejan a las y los niños en Primera Infancia, lo cual podría servir de guía para los propios funcionarios públicos y evaluadores sobre el tamaño del problema que se busca resolver y con ello percatarse si el diseño de la política es adecuado para resolver las causas que generan el problema.
7. Plantear los mecanismos institucionales necesarios para que todos los niños cuenten con las intervenciones y seguimiento necesario, lo cual, le permitiría atender las brechas de desigualdad ya que es el principal objetivo del programa.
8. En el diseño, centrarse en mejorar una o dos variables por cada área de intervención, por ejemplo, tratándose de Educación podría establecer un plan para disminuir el rezago educativo en alfabetización y conocimientos numéricos, establecer un plan de acción y comunicación para aumentar en 1 o 2 puntos porcentuales la asistencia de niños entre 3 y 5 años a preescolar, reducir el porcentaje de niños que no cuentan con libros infantiles ni materiales didácticos. Se mencionan estos puntos porque son los que señala la *Estrategia*, pero si se revisan los informes de las condiciones en que operan las escuelas preescolares en México, el abanico es más abierto.
9. Plantearse un esquema de conocimientos básicos y habilidades sociales, emocionales y de estudio con el cual las y los niños deban contar para estar listos al iniciar su educación primaria, esto le permitiría a la *Estrategia* tomar una ruta de acciones que encamine de mejor manera sus resultados, le permitiría saber qué está funcionando y qué no.

### 3.8.8 Análisis de la viabilidad

Teniendo en consideración los elementos anteriormente desarrollados, resalta que esta política tiene un genuino interés en impulsar por primera vez una iniciativa integral dirigida a la infancia y trata de retomar parte de algunas experiencias internacionales exitosas, en tanto que la idea es generar un piso de equidad en los infantes, ya que en América Latina tenemos amplias condiciones de desigualdad y se tendría que empezar por los que menos tienen; en segundo lugar, retoma de las experiencias internacionales que los ejes donde es necesario intervenir son salud, educación y bienestar, no obstante, dado que México presenta altos niveles de violencia física, emocional y sexual en las y los infantes, la ENAPI impulsa la protección y defensa de sus derechos. También se reconoce que esta Estrategia hace un esfuerzo importante por aglomerar en una Ruta Integral de Atenciones, los servicios obligatorios que todo infante debe recibir. Del mismo modo, se reconoce que no existen programas donde pudiera haber duplicidad ni normativas que pudieran limitar la obtención de resultados.

Por lo anterior, se considera que la ENAPI, aunque es una política que trata de ser integral en sus atenciones, no maneja suficientes mediaciones entre uno y otro eje de atención y de manera vertical dentro de las propias Secretarías, por lo que deja muchos puntos sueltos con los cuales difícilmente se garantizan los derechos que propone el programa y finalmente se logre terminar con el rezago de millones de niños en esta situación.

### Conclusiones del capítulo

Se examinaron los programas dirigidos a Primera Infancia tanto en el gobierno del presidente Peña Nieto como López Obrador para tratar de comprender cuál es el cambio en esta administración. Lo primero que se puede decir al respecto es que en general los programas dirigidos a Primera Infancia buscan por medio de distintos abordajes, igualar las oportunidades que tienen los niños al inicio de su vida, no obstante, resulta fundamental contar con información que permita hacer frente a las complejas situaciones que viven los niños. En ese sentido, los programas *25 al 25 Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* y el *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA)* del presidente Peña Nieto y la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) del presidente López Obrador, no cuentan con suficiente información a partir de la cual se pudiera concluir con certeza que fueron diseñados conociendo a profundidad la raíz del problema que se intentaba resolver.

Se presentaron las condiciones en las que trabajan las escuelas preescolares en nuestro país y de los presupuestos que se asignan a Primera Infancia. Al respecto la información obtenida de la situación en la que operan estos centros escolares salió del extinto Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ya que la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación en reemplazo del INEE no ha generado información actualizada. Lo segundo es que evidentemente la falta de mantenimiento de las escuelas y las condiciones

en que se encuentra, deriva del bajo presupuesto que reciben, asimismo, los niños más pobres del país reciben su educación preescolar con amplias deficiencias, de la misma manera se presentaron algunas tablas informativas con información de los presupuestos que se le han asignado al Ramo 18, referente a Niñas, Niños y Adolescentes, de los últimos cuatro años y se observó que de entre los grupos de edad de 0 a 5 años, de 6 a 12 y de 13 a 17 años, son los que menos recursos reciben. Nos parece que las autoridades del más alto nivel de decisión y los mandos medios aún desconocen el nivel de potencial que no se está apoyando en los niños de Primera Infancia, de saberlo se reflejaría en mejores presupuestos.

Finalmente se realiza un análisis de evaluación de diseño a la actual política de atención a Primera Infancia del actual gobierno y se concluye que, aunque supera en metas, objetivos y coherencia interna al programa *PRONAPINNA* del sexenio anterior, en suma, su diseño no logra la coordinación de todos los sectores involucrados, ni vertical, ni horizontalmente, sin embargo, el reto para la propia política es dejar claras las reglas de operación para que los funcionarios desempeñen de la mejor manera posible su papel como agentes intermediarios entre los niños, sus padres, personal de salud y personal educativo. Nos parece una política enredada, a la cual hay que revisar con mucho detalle para no perder de vista quién realiza ciertas actividades, qué institución se encarga y al momento de vincularlas a todas, tal vínculo no existe, y, peor aún, si no saben con qué recursos presupuestales cuentan. Por tanto, nos parece que hubiera sido más certero que esta política fuera menos ambiciosa, y, por el contrario, empezara de más abajo, por ejemplo: concentrando la información necesaria de los niños y sus familias y que se propusiera mejorar una o dos variables por cada área de intervención. Al final lo que se proponen las políticas públicas es realizar una mejora, sin importar si esta es marginal o no, pero que no se quede igual y mucho menos que retroceda.

#### Conclusión general:

En el primer capítulo se revisó de manera puntual la definición de problema público y el concepto de políticas públicas, esto se hizo con la finalidad de ubicar la importancia de la Primera Infancia y comprender desde diferentes perspectivas el panorama que la acompaña. Adicionalmente, en el marco de esta investigación se revisaron también cuatro objetivos claros que fueron de utilidad en el desarrollo y estructuración de esta, teniendo en cuenta los elementos constituyentes de la formación del niño, escuela, familia, etc. y la afectación que tiene sobre ellos sus condiciones socioeconómicas.

Asimismo, se indagó sobre el desarrollo del cerebro del bebé durante el embarazo y hasta los seis años, la formación de su psicología en ese periodo de tiempo, la importancia de aprovechar al máximo los elementos pedagógicos para estimular el aprendizaje del niño, el papel de la familia y con ello su primer contacto con el mundo y la influencia del entorno como un espacio que impacta en cada uno de los ámbitos, cuestiones que resultan de gran interés para comprender por qué desde el inicio de la vida se generan condiciones para que

los niños adquieran conocimientos o se queden rezagados, más que una condición socioeconómica -que desde la perspectiva de esta investigación es la principal y que marca el inicio de la existencia humana con grandes desigualdades- asimismo, se buscó dar cuenta de otros aspectos que también conforman el gran y complejo entorno al que los niños se enfrentan durante sus primeros años.

En el segundo capítulo, se retomaron otros aspectos que influyen en el crecimiento y desarrollo de los niños como la nutrición, la salud, la pobreza y la educación. Con este apartado se pudo confirmar que la situación socioeconómica de las familias tiene una relación directa con todos estos aspectos, es decir, no porque los niños cuenten con un marco legal que los respalda y tengan derechos, significa que todos acceden a ellos. Las políticas públicas que se implementan para atender a este y otros grupos es para intentar subsanar un daño que las familias por sí mismas no pueden resolver y lo que hacen estas políticas es brindar un mínimo vital para que los niños más vulnerables tengan ciertas posibilidades para mejorar aspectos como nutrición, salud, pobreza y educación. Sin embargo, se puede decir que desde hace algunos lustros ya se planea y se aplica estrategias para este sector y se reconoce que no tienen las mismas necesidades que otros grupos de edad y que particularmente los niños de Primera Infancia necesitan una atención específica, lo que resulta preocupante es el hecho de que aunque ya se ha demostrado los beneficios que supone atender a este grupo por la elevada tasa de retorno para toda la sociedad, en los hechos no se refleje en mejores programas y políticas para los grupos más vulnerables.

Se mostraron algunos de los programas más relevantes en materia de atención a Primera Infancia porque además de ser los que motivaron a la actual política en México, el programa chileno es desde esta perspectiva el más estructurado y el que ha tenido mejores resultados, a diferencia del modelo colombiano (que es con el que más afinidad tiene la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia ENAPI) y del modelo cubano. La idea central de todos estos programas es que abordan temas como lactancia materna, alimentación y nutrición, cuidados en el embarazo, prevención de enfermedades, hábitos de higiene, educación, derechos del niño, violencia familiar, ciudadanía y participación, derecho a la identidad, a la comunicación etc. y que estos programas en sus respectivos países fortalezcan los derechos de los niños de 0 a 5 años en cada uno de estos aspectos.

Finalmente, en el tercer capítulo se contrastaron las políticas públicas de Primera Infancia del sexenio de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador para comprender el cambio en esta administración. Lo que se deduce es que ambas políticas tienen semejanzas en sus objetivos, como tratar de igualar oportunidades para las y los niños en el inicio de su vida, no obstante, PRONAPINNA y ENAPI, carecen de información a partir de la cual se pueda concluir que su diseño conocía a profundidad la situación de falta de oportunidades y rezago educativo de las y los niños en Primera Infancia.

Por otra parte, cualquier política pública pero especialmente tratándose de Primera Infancia necesita contar con información actualizada y desagregada sobre la situación de las familias lo cual es particularmente complejo. De igual manera, es poca la información que se tiene y está dispersa, a lo más que se ha llegado es a tener información de estos niños por el sistema de salud y en menor medida por el sistema educativo, pero en verdad sabemos poco de ellos. Asimismo, la ENAPI al no contar con información veraz y oportuna no existen tampoco evaluaciones ex ante, las cuales son deseables porque les habría permitido a los hacedores de estas políticas diseñar programas que determinen con claridad el problema que se pretende resolver, a medir su magnitud, a conocer las razones que provocan la situación no deseada y las consecuencias de la no intervención y de una intervención por parte del Estado.

El cambio de paradigma pudiera darse -como dijimos en el desarrollo de este apartado-, en cuanto a intenciones y objetivos más concretos, pero falta sustancia en su diseño. Tenemos en cuenta que cada presidente llega con una agenda específica, si tienen los mismos principios políticos y económicos continúan las políticas de sus antecesores y le agregan nuevos elementos; si son oposición, se cambia de estrategia y se marca una nueva trayectoria en el rumbo de las políticas, pero donde ambos coinciden es que no cuentan con una investigación previa seria y profunda sobre las condiciones del grupo al que se quiere tratar, por eso, el diseño de estos programas queda suelto y cada una de las instancias involucradas al no tener una instrucción específica puede terminar ocurriendo que no se haga lo que propone el programa, pues deja la posibilidad de que esté sujeto a interpretación.

De igual manera, se presentaron las condiciones en que operan las escuelas preescolares en nuestro país y los recursos que se otorgan a Primera Infancia. Aún sin consolidarse como un centro de investigaciones que genere información veraz y oportuna, se extingue el INEE y la Comisión Nacional para la Mejora de la Educación, no cuenta con información de las condiciones en que se imparte educación preescolar en México, a ello es que en parte se debe a que el diseño de políticas públicas educativas para la infancia minimice las condiciones en que estudian millones de infantes en nuestro país. No disponer de agua suficiente o un sistema de drenaje adecuado, falta de aulas por grupo o grupos multigrado, falta de espacios con áreas de juego, escaso acervo bibliográfico, casi total ausencia de equipos de cómputo e internet, etc., no contar con este tipo de herramientas impide que los niños no desarrollen a temprana edad habilidades relacionadas con la lógica, la acción motriz y que haya un acercamiento a la tecnología y al conocimiento que desde ahí se puede acceder. Por todo lo anterior, para asegurar que la niñez es asunto de interés superior aún falta mucho, dado que en la cuestión educativa son precisamente los niños pobres quienes más padecen el efecto de no contar con los elementos necesarios e indispensables a los que el Estado en materia educativa se ha comprometido, aún queda una fuerte deuda social de parte de quienes toman decisiones por la educación de la Primera Infancia.

Teniendo en cuenta este panorama, las condiciones de pobreza, de precariedad en la calidad educativa y de bajo presupuesto, se deduce que los daños que se pueden generar son irreversibles y la probabilidad de que la vulnerabilidad económica para millones de niños en este rango de edad sea muy alta y no solo se refleje en indicadores de pobreza, sino de salud, educación, desarrollo, participación política, exclusión y discriminación; de ahí tenemos un importante reto puesto que estos datos evidencian que los recursos públicos no promueven la igualdad, sino que, deja muy desprotegido al sector que podría regresarle altos rendimientos de inversión como se ha demostrado en otros países.

En este escenario, habría que agregar que la pandemia por COVID-19 ha potenciado las desigualdades pre existentes, por lo tanto, más que generar certezas con el modelo actual nos quedamos con más dudas sobre si verdaderamente se está construyendo una alternativa de política pública y política educativa a favor de la Primera Infancia. Parece que este tema no ha logrado ser de un alto interés para la actual administración.

Para finalizar, se realiza una evaluación al diseño de la ENAPI y se concluye que, supera en metas, objetivos y coherencia interna al programa PRONAPINNA del sexenio anterior, pero no logra la coordinación de todos los sectores involucrados, lo cual implica que cada comisión haga lo que crea mejor sin que le implique una responsabilidad directa. Como se dijo en la conclusión del capítulo 3, nos parece una política pública enredada, ambiciosa, que pretende abarcar mucho y no afianza mejorar uno o dos aspectos que describen en la problemática de la política. Por lo tanto, considerando el panorama de la educación preescolar en México y las políticas públicas dirigidas a la niñez, en el mejor de los casos puede mejorar la inclusión (hacer que más niñas y niños esten matriculados), sin embargo, por el lado de la calidad educativa en contraposición con el rezago educativo, no parece que la tendencia sea favorable.

En este sentido, quedará por ver al final del actual sexenio el cual se propone una transformación profunda de los elementos que perpetúan las desigualdades en nuestro país, en qué medida la educación forma parte de esta ecuación para esta tan pregonada 4T y si esta reorientación contempla la generación desde las primeras etapas de la vida de condiciones de equidad y de igualdad de competencias en las que la Primera Infancia es uno de los pilares principales, pero menos atendidos. También es importante ver cómo es que a futuro se reconceptualiza esta etapa fundamental del desarrollo humano en las políticas públicas de una manera integral en la que también esta ocupe un lugar importante el cual no ha tenido hasta el día de hoy.

Se puede decir que la hipótesis inicial que parte de la necesidad imperante de una reestructuración profunda de la política educativa de la Primera Infancia, es un proceso que como dijimos en el capítulo 3 se encuentra en desarrollo y que, sin embargo, en lo que va del gobierno ha enfrentado situaciones que hacen muy compleja esta reestructuración, en primer



lugar, el desmontaje del modelo educativo anterior y los efectos de la pandemia por COVID-19. Así el panorama a mediano plazo para la concreción de las transformaciones propuestas se vislumbra bastante complicado.

## Bibliografía

- Clarke D.; Cortés G. y Vergara D. (2019). *Estudio, equidad y eficiencia ChCC* -. Recuperado el marzo de 2021, de <https://www.crececontigo.gob.cl/>: <https://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2019/04/Estudio-equidad-y-eficiencia-ChCC.pdf>
- Chávez Ordoñez, V. (2 de junio de 2021). *Destacan importancia de la lectura desde la primera infancia*. Recuperado el octubre de 2021, de Universidad de Guadalajara: <https://www.udg.mx/es/noticia/destacan-importancia-de-la-literatura-desde-la-primera-infancia>
- La calidad de los servicios de desarrollo infantil en América Latina. (28 y 1 de febrero-marzo de 2017). Washington, DC., Estados Unidos Americanos.
- La educación infantil, un profundo rezago de América Latina. (28 de abril de 2014). Estados Unidos de América.
- Cada niño aprende: estrategia de educación de UNICEF 2019-2030. (septiembre de 2019). Nueva York, Estados Unidos de América.
- Lamas, R. P. (2017). *Red Hemisférica de Parlamentos y Exparlamentos por la Primera Infancia, Chile*. Recuperado el octubre de 2021, de <http://iin.oas.org/pdf-iin/RH/XIreunion/ANEXO%20%20Regino%20PINEIRO%20LAMAS%20%20%20Cuba.pdf>
- Campos, A. L. (2010). *Primera infancia: una mirada desde la neuroeducación*. Recuperado el octubre de 2021, de <http://www.iin.oea.org/>: <http://www.iin.oea.org/pdf-iin/rh/primera-infancia-esp.pdf>
- Carranza, R.; Contreras, G. Otero y D. (2016). *Los efectos del barrio en el rendimiento educacional de los niños en Chile: Los efectos de la organización local, polarización y desigualdad*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.researchgate.net/>: [https://www.researchgate.net/publication/305281825\\_Los\\_'efectos\\_del\\_barrio'\\_en\\_el\\_rendimiento\\_educacional\\_de\\_los\\_ninos\\_en\\_Chile\\_Los\\_efectos\\_de\\_la\\_organizacion\\_local\\_polarizacion\\_y\\_desigualdad](https://www.researchgate.net/publication/305281825_Los_'efectos_del_barrio'_en_el_rendimiento_educacional_de_los_ninos_en_Chile_Los_efectos_de_la_organizacion_local_polarizacion_y_desigualdad)
- Castillo C.; Quezada S.; Valenzuela P.; y Silva V. (2018). *A 10 años de Chile Crece Contigo claves y aprendizajes para la construcción de sistemas comprehensivos de apoyo al desarrollo infantil*. Recuperado el marzo de 2021, de <https://www.crececontigo.gob.cl/>: <https://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2020/08/A-10-an%CC%83os-Chile-Crece-Contigo-claves-y-aprendizajes-para-la-construccion%CC%81n-de-sistemas-comprehensivos-de-apoyo-al-desarrollo-infantil.pdf>
- Chaves Salas, A. L. (2001). Implicaciones educativas de la teoría sociocultural de Vigotsky. *Educación*, 59-665.

- CEPAL. (2005). *Desafíos de la pobreza infantil en América Latina*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://repositorio.cepal.org/>:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35975/desafios\\_n1\\_Sept2005\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35975/desafios_n1_Sept2005_es.pdf)
- CEPAL. (2011). *Mortalidad en la niñez: una base de datos de América Latina desde 1960*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.cepal.org/es>:  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/1425-mortalidad-la-ninez-base-datos-america-latina-1960>
- CEPAL. (2018). *Panorama Social de América Latina*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://repositorio.cepal.org/>:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf)
- Comisión Estatal de Derechos Humanos. (2019). *Cartilla-OG-14-sobre-interes-superior-de-la-ninez*. Recuperado el abril de 2022, de <https://www.cedhnl.org.mx/>:  
<https://www.cedhnl.org.mx/bs/secciones/publicaciones/cartillas/Cartilla-OG-14-sobre-interes-superior-de-la-ninez.pdf>
- Corro Morales, E. (2013). *La importancia de los valores en los niños de edad preescolar de 3 a 5 años*. Recuperado el octubre de 2021, de Tesina Facultad de Filosofía y Letras Colegio de Pedagogía, UNAM:  
<http://132.248.9.195/ptd2013/diciembre/0706701/0706701.pdf>
- Lull, Josué. (2009). *La importancia del juego - El juego infantil y su metodología*. Recuperado el octubre de 2021, de Research Gate:  
[file:///Users/sandygonzalez/Desktop/Eljuegoinfantil\\_UD01.pdf](file:///Users/sandygonzalez/Desktop/Eljuegoinfantil_UD01.pdf)
- Cuenta Pública. (2020). *Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación*. Recuperado el diciembre de 2021, de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>:  
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/VII/Print.AYN.01.INTRO.pdf>
- Luna Fuentes, I., Quiñones Vázquez, J., & Quiroga Martínez, B. (2022). *Educación inicial en México*. CDMX: SEP.
- Lustig, N. (2007). *Salud y desarrollo económico el caso de México*. Recuperado el octubre de 2021, de <http://www.scielo.org.mx/scielo.php>:  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v74n296/2448-718X-ete-74-296-793.pdf>
- Alaníz-Hernández, C. (octubre de 2020). Atención y cuidado de la primera infancia en México: un reto para la equidad de género. *Revista Nacional de Educación para la Justicia Social*, 9(2), 131-149.
- Alarcón Párraga, C. (2013). *fundamentos cero a siempre-Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión*. Recuperado el septiembre de 2021, de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/>:  
[https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177829\\_archivo\\_pdf\\_fundamentos\\_ceroasiempre.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177829_archivo_pdf_fundamentos_ceroasiempre.pdf)
- Alarcón Párraga, C. (2015). *Cartilla CeroSiempre Prosperidad PrimeraInfancia-Atención Integral: Prosperidad para la primera infancia*. Recuperado el septiembre de 2021, de <http://www.deceroasiempre.gov.co/Paginas/deCeroaSiempre.aspx>:

- <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Cartilla-CeroSiempre-Prosperidad-Primera-Infancia.pdf>
- Alejandra Cardini, Gala Díaz, Jennifer Guevara y Olga de Achaval. (noviembre de 2017). *uidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina*. (CIPPEC) Recuperado el abril de 2022, de <https://www.cippec.org/>: <https://www.cippec.org/publicacion/cuidar-ensenar-y-criar-al-mismo-tiempo-el-desafio-para-las-politicas-publicas-para-la-primera-infancia-en-argentina/>
- Acevedo y Martínez. (2013). *Unidad 1. La salud pública y sus determinantes, la salud pública y la medicina preventiva*. Recuperado el octubre de 2021, de <http://preventivaysocial.webs.fcm.unc.edu.ar/>: <http://preventivaysocial.webs.fcm.unc.edu.ar/files/2014/04/MPyS-1-Unidad-1-Determinantes-de-la-Salud-V-2013.pdf>
- A. Cortázar; A. Fiszbein y L. Rivera. (2020). *Políticas-de-primera-infancia-en-America-Latina-Informe-regional-de-progreso*. Recuperado el abril de 2022, de <https://www.thedialogue.org/>: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/11/Políticas-de-primera-infancia-en-America-Latina-Informe-regional-de-progreso-2.pdf>
- A. Goldfeld y K. Villanueva. (2017). *El Kids in Communities Study: ¿qué aspectos del entorno marcan la diferencia durante el desarrollo de los niños?* Obtenido de <https://bernardvanleer.org/es>: <https://bernardvanleer.org/es/epi/2017/kids-communities-study-live-makes-difference-childrens-development/>
- Aguilar Villanueva, L. (2000). *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2010). *Política Pública*. México: Siglo XXI.
- Asociación Española de Pediatría. (2012). *Recomendaciones sobre lactancia materna del Comité de Lactancia Materna de la Asociación Española de Pediatría*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.aeped.es/>: <https://www.aeped.es/comite-nutricion-y-lactancia-materna/lactancia-materna/documentos/recomendaciones-sobre-lactancia-materna>
- Bleichmar, E. D. (2005). *Manual de psicoterapia de la relación padres e hijos*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Bardach. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: Miguel Ángel, Porrúa.
- BBC News. (2018). *¿Cuáles son los países de América Latina con más tiempo de licencia de maternidad?* Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.bbc.com/>: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46215053>
- BID. (2015). (N. Shady, & S. Berlinsky, Productores) Recuperado el abril de 2021, de [www.thedialogue.org](http://www.thedialogue.org): [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los\\_primeros\\_a%C3%B1os\\_El\\_bienestar\\_infantil\\_y\\_el\\_papel\\_de\\_las\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%ABlicas.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los_primeros_a%C3%B1os_El_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas.pdf)
- BID. (2015). *¿Sabes qué países de América Latina tienen las tasas de lactancia exclusiva más altas?* Recuperado el octubre de 2021, de <https://blogs.iadb.org/es/inicio/>: <https://blogs.iadb.org/salud/es/semana-mundial-lactancia/>

- Bus y Van IJzendoorn. (1995). *Join book reading makes for succes in learning to read: a meta-analysis on intergerational transsmition of literacy*. Recuperado el octubre de 2021, de  
[file:///Volumes/TESIS/Joint\\_Book\\_Reading\\_Makes\\_for\\_Success\\_in\\_Learning\\_t.pdf](file:///Volumes/TESIS/Joint_Book_Reading_Makes_for_Success_in_Learning_t.pdf)
- Desde un comienzo: forjar sociedades inclusivas mediante la educación inclusiva en la primera infancia. (2021). París, Francia.
- Doepke y Zilibotti. (2019). *Love, Money and Parenting*. Princeton University Press.
- DOF. (2020). *Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación*. Recuperado el diciembre de 2021, de <https://www.gob.mx/>:  
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/558694/PI-2020-2024-mejoredu.pdf>
- Dror, Y. (1994). *cortesgenerales La capacidad de gobernar. Informe al club de Roma*. Recuperado el abril de 2022, de Revista de las Cortes Generales:  
<https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/1026/226>
- Erhard-Weiss, D. (2021). *El contacto visual en los bebés. Consideraciones y consejos expertos*. (D. Erhard-Weiss, Productor) Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.tinylove.com/>: <https://www.tinylove.com/es/articles/eye-contact-babies>
- Evolución del presupuesto en primera infancia: cada vez menos para los más pequeños*. (2020). Recuperado el agosto de 2021, de <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/Evoluci%C3%B3n-Presupuestal-En-Primera-Infancia-comprimido.pdf>
- FAO. (2006). *La alimentación de los niños de 0 a 6 meses*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.fao.org/home/en/>: <https://www.fao.org/3/y5740s/y5740s10.pdf>
- Fernández Berrocal y Extremera Pacheco. (diciembre de 2005). La inteligencia emocional y la educación de las emociones desde el Modelo de Mayer y Salovey. *Revista Universitaria de Formción del Profesorado*, 19(3), 63-93.
- Fielding Singh, P. (2018). *¿Por qué las familias pobres comen poco saludable? Porque la comida chatarra es usada para demostrar amor*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.latimes.com/>: <https://www.latimes.com/espanol/vidayestilo/las-por-que-las-familias-pobres-comen-poco-saludable-porque-la-comida-chatarra-es-vista-como-una-forma-d-20180207-story.html>
- Forero, D. y Alfoso, D. (2019). *La importancia del sueño en la salud del recién nacido y el infante*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://repositorio.konradlorenz.edu.co/>:  
<https://repositorio.konradlorenz.edu.co/bitstream/handle/001/2583/10.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Gobernación, Salud, Educación, & otros, S. &. (2019). Recuperado el agosto de 2021, de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/539066/ENAPI-DOF-02-03-20.pdf>
- Gobierno de Colombia. (2021). *Comisión intersectorial-Comisión Intersectorial de Primera Infancia*. Recuperado el septiembre de 2021, de <http://www.deceroasiempre.gov.co/Paginas/deCeroaSiempre.aspx>:

- <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/ComisionIntersectorial.aspx>
- Gobierno de México. (2015). (G. Federal, Productor) Recuperado el agosto de 2021, de <https://www.gob.mx/sipinna/que-hacemos>
- Gobierno de México, Salud, Educación, Gobernación y SIPINNA. (2019). *ENAPI DOF 02-03-20*. Recuperado el agosto de 2021, de <https://www.gob.mx/>: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/539066/ENAPI-DOF-02-03-20.pdf>
- Gobierno de México, Salud, Educación, Gobernación, SIPINNA & otros. (2019). Recuperado el agosto de 2021, de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/539066/ENAPI-DOF-02-03-20.pdf>
- Grausec, J. E. (2002). Parental socialization and children's acquisition of values. En *Handbook of parenting* (Vol. 5, pág. 545). Lawrence Erlbaum Associates.
- Gutierrez Capulín, Díaz Otero y Román Reyes. (noviembre de 2016). El concepto de familia en México: una revisión desde la mirada antropológica y demográfica. *Ciencia ergo*, 23(3), 218-230.
- Hospital Infantil de México, Federico Gómez. (2017). *Asociación entre el tiempo de permanencia en el Programa de Estancias Infantiles para niños en situación de pobreza y el nivel de desarrollo infantil*. Recuperado el diciembre de 2021, de <https://reader.elsevier.com/>: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1665114616301642?token=EBB3A58E6260346DF487AC9EB6866DCCD2DDC52A4E2ED86FC02FF9DC759D82FF6DFD0B49CE2B7AE44616BFC5C63DE01B&originRegion=us-east-1&originCreation=20211209210430>
- Ibarrola, B. (2014). *La crianza como la base de la salud mental*, (págs. 1-11).
- II Congreso Iberoamericano de docentes. (2020). *Conoce la educación según Piaget*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://formacionib.org/>: <http://formacionib.org/noticias/?Conoce-la-educacion-segun-Piaget>
- INEE. (2010). *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*. Recuperado el agosto de 2021, de <https://www.gob.mx/sep>: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/8004/3/images/educacion\\_preescolar.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/8004/3/images/educacion_preescolar.pdf)
- INEE. (2019). Obtenido de <https://historico.mejoredu.gob.mx/>: <https://historico.mejoredu.gob.mx/wp-content/uploads/2019/04/P2A348.pdf>
- Irwin, Siddiqi y Hertzman. (2007). *Desarrollo de la Primera Infancia: Un Potente Ecuilizador*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.who.int/>: [https://www.who.int/social\\_determinants/publications/early\\_child\\_dev\\_ecdkn\\_es.pdf](https://www.who.int/social_determinants/publications/early_child_dev_ecdkn_es.pdf)
- Irwin, Siddiqi y Hertzman. (2007). *Desarrollo de la Primera Infancia: Un Potente Ecuilizador*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.who.int/>: [https://www.who.int/social\\_determinants/publications/early\\_child\\_dev\\_ecdkn\\_es.pdf](https://www.who.int/social_determinants/publications/early_child_dev_ecdkn_es.pdf)

- Jeta, P. M. (1998). *El desarrollo emocional infantil (0-6 años): pautas de educación*, (págs. 1-29). Córdoba, España.
- Jiménez, M. J. (2010). *Estilos Educativos Parentales y su implicación en diferentes trastornos*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.fapacealmeria.es/>: <https://www.fapacealmeria.es/wp-content/uploads/2016/12/ESTILOS-EDUCATIVOS.pdf>
- Karmiloff-Smith, A. (.), & Johnson, M. H. (2012). *La primera infancia en perspectiva*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/index.aspx>: [https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos\\_ficha.aspx?id=3593](https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=3593)
- Martínez Sánchez, I. (2005). *Estudio transcultural de los estilos de socialización parental*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/933/200%20Estudio%20transcultural.pdf>
- Minujin, Bagnoli, Osorio y Aguado. (2015). *Primera Infancia. Cómo Vamos. Identificando desigualdades para impulsar la equidad en la infancia colombiana*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.javerianacali.edu.co/>: [https://www2.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/librol\\_primera\\_infancia\\_completo\\_gidr.pdf](https://www2.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/librol_primera_infancia_completo_gidr.pdf)
- Morales Rodríguez y Pacheco Sarmiento. (2018). *factores pedagogicos Psicologicos Factores pedagógicos y psicológicos que inciden en los niños y niñas al realizar la transición de preescolar a primero*. Recuperado el octubre de 2021, de Universidad Cooperativa de Colombia: [https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/6712/1/2018\\_factores\\_pedagogicos\\_Psicologicos.pdf](https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/6712/1/2018_factores_pedagogicos_Psicologicos.pdf)
- Morón Macías, M. C. (2011). <https://www.feandalucia.ccoo.es> *La importancia de la motivación en la educación infantil*. Recuperado el octubre de 2021, de Fe Andalucía: <https://www.feandalucia.ccoo.es/andalucia/docu/p5sd7914.pdf>
- ¿Existen diferencias en América Latina en el aporte de la educación preescolar al logro educativo futuro?: PISA 2009-2012. (abril de 2016).
- ONU. (30 de octubre de 2020). Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.onu.org.mx/las-zonas-urbanas-ya-albergan-el-55-de-la-poblacion-mundial-y-se-preve-que-esa-cifra-aumentara-al-68-para-2050/>
- Parsons. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Flacso, México.
- PNUD, UNICEF, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Secretaría de Salud, SEDESOL y DIF Nacional. (2019). *Modelo de atención y cuidado inclusivo para niñas y niños del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*. Obtenido de <https://www.latinamerica.undp.org/>: <file:///Users/sandygonzalez/Desktop/UNDP-RBLAC-ModeloAtenci%25C3%25B3nMX.pdf>

- Roseellini, M. (enero-junio de 2003). Maduración cerebral y desarrollo cognitivo. *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1, 15.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, A.-N. D. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora.
- SEGOB-DOF. (2020). *CUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2021*. Obtenido de <https://www.dof.gob.mx/>: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5609027&fecha=28/12/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609027&fecha=28/12/2020)
- Silvana, Da Silva Renata y Calvo Tuleski. (julio-diciembre de 2014). La actividad infantil y el desarrollo emocional en la infancia. *Revista Intercontinental de psicología y educación*, 16(2), 5-23.
- Suárez Palacio y Velez Múnera. (enero-junio de 2018). El papel de la familia en el desarrollo social del niño. *Psicoespacios*, 12(20), 173-198.
- Subirats. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio para la Administración Pública.
- The Lancet. (2017). Apoyando el desarrollo en la primera infancia: de la ciencia a la aplicación en gran escala. Guatemala, Centro América. Recuperado el agosto de 2021, de Lancet-UNICEF: <https://www.unicef.org/guatemala/media/151/file/Apoyando%20el%20desarrollo%20de%20la%20primera%20infancia.pdf>
- Trellers de Peña, L. (2004). *El arte en la educación de la primera infancia: una necesidad impostergable*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://revistas.pucp.edu.pe/inicio/:file:///Users/sandygonzalez/Desktop/Dialnet-ElArteEnLaEducacionDeLaPrimeraInfancia-5056872.pdf>
- UNESCO. (2004). Recuperado el abril de 2022, de <https://unesdoc.unesco.org/>: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137514>
- UNICEF. (2005). *Estado Mundial de la Infancia 2005*. Recuperado el octubre de 2021, de [https://books.google.com.mx/books/about/Estado\\_Mundial\\_de\\_La\\_Infancia\\_2005.html?id=potYZ5ZQwl8C&printsec=frontcover&source=kp\\_read\\_button&hl=es-419&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books/about/Estado_Mundial_de_La_Infancia_2005.html?id=potYZ5ZQwl8C&printsec=frontcover&source=kp_read_button&hl=es-419&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- UNICEF. (2011). *La contextualización del modelo de atención educativa no institucional cubano "educa a tu hijo" en países latinoamericanos*. Obtenido de <https://www.child-encyclopedia.com/>: [https://www.child-encyclopedia.com/sites/default/files/docs/contenu/educa\\_a\\_tu\\_hijo\\_unicef\\_siverio.pdf](https://www.child-encyclopedia.com/sites/default/files/docs/contenu/educa_a_tu_hijo_unicef_siverio.pdf)
- UNICEF. (2011). *La contextualización del Modelo de Atención Educativa no Institucional Cubano "Educa a tu Hijo" en Países Latinoamericanos*. Obtenido de <https://www.child-encyclopedia.com/>: [https://www.child-encyclopedia.com/sites/default/files/docs/contenu/educa\\_a\\_tu\\_hijo\\_unicef\\_siverio.pdf](https://www.child-encyclopedia.com/sites/default/files/docs/contenu/educa_a_tu_hijo_unicef_siverio.pdf)

- UNICEF. (2015). *Resumen ejecutivo La Inversión en la Primera Infancia en América Latina*. Recuperado el abril de 2022, de <https://www.unicef.org/>: <https://www.unicef.org/lac/media/2546/file/PDF%20Resumen%20ejecutivo%20La%20inversi%C3%B3n%20en%20la%20primera%20infancia%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>
- UNICEF. (2016). *El desarrollo de la primera infancia en Cuba*. Obtenido de <https://www.unicef.org/cuba/>: <https://www.unicef.org/cuba/media/586/file/desarrollo-primera-infancia-cuba-2016.pdf>
- UNICEF. (2016). *Panorama-2016\_LACRO\_Folleto-LAC-ESP Niños y niñas en América Latina y el Caribe*. Recuperado el octubre de 2021, de <http://equidadparalainfancia.org/>: [http://equidadparalainfancia.org/wp-content/uploads/2017/01/Panorama-2016\\_LACRO\\_Folleto-LAC-ESP-compressed.pdf](http://equidadparalainfancia.org/wp-content/uploads/2017/01/Panorama-2016_LACRO_Folleto-LAC-ESP-compressed.pdf)
- UNICEF. (2019). *Estado Mundial de la Infancia 2019*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.unicef.org/>: <https://www.unicef.org/mexico/informes/estado-mundial-de-la-infancia-2019>
- UNICEF. (2019). *Estado Mundial de la Infancia 2019 Niños, alimentos y nutrición: Crecer bien en un mundo en transformación*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.unicef.org/>: <https://www.unicef.org/es/informes/estado-mundial-de-la-infancia-2019>
- UNICEF. (2020). Recuperado el agosto de 2021, de <https://www.unicef.org/mexico/comunicados-prensa/la-infancia-y-la-adolescencia-en-el-proyecto-de-presupuesto-de-egresos-de-la>
- UNICEF. (2020). *www.unicef.org*. (UNICEF, América Latina y el Caribe) Recuperado el marzo de 2021, de <https://www.unicef.org/lac/desarrollo-de-la-primera-infancia>
- UNICEF. (13 de septiembre de 2021). *3 de cada 10 niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe viven con sobrepeso*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.unicef.org/>: <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/3-de-cada-10-ninos-ninas-y-adolescentes-en-america-latina-y-el-caribe-viven-con-sobrepeso#:~:text=Para%20el%20a%C3%B1o%202020%2C%20UNICEF,millones%20de%20ni%C3%B1os%20y%20ni%C3%B1as.>
- Universidad de Harvard. (2004). *El desarrollo emocional de los niños está integrado en la arquitectura de sus cerebros*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://developingchild.harvard.edu/>: <https://developingchild.harvard.edu/resources/childrens-emotional-development-is-built-into-the-architecture-of-their-brains/>
- Vargas Amézquita . (2010). *Importancia de la educación para la primera infancia como cimiento para la vida*. Recuperado el octubre de 2021, de <http://repository.unac.edu.co/>: <http://repository.unac.edu.co/bitstream/handle/11254/608/Importancia%20de%20la%20educacion%20en%20la%20primera%20infancia%20como%20cimiento%20para%20la%20vida.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Villanueva, L. F. (1992). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel, Porrúa.
- Villanueva, L. F. (2000). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel, Porrúa.



Yoder y Warren SF. (2001). *Relative treatment effects of two prelinguistic communication interventions on language development in toddlers with developmental delays vary by maternal characteristics*. Obtenido de <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/11218105/>

Zamora, Hernández, Vicuña, Urbina, Castro y Véliz. (2019). *OT para la coordinación SPI-ChCC y SENAME*. Recuperado el octubre de 2021, de <https://www.crececontigo.gob.cl/>: [https://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2020/11/OT\\_para-la-coordinacion-SPI-ChCC\\_y-SENAME.pdf](https://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2020/11/OT_para-la-coordinacion-SPI-ChCC_y-SENAME.pdf)