

Educación Inicial: Retos y Propuestas



Preparado por Robert Myers

Hacia una Cultura Democrática, A.C. (ACUDE)
Insurgentes Sur 4411/7-302
Col. Tlalcoligia, D.F. 14430
Tel: 55 5573-4277
www.acude.org.mx

Para presentar en
El Foro de Consulta sobre
Educación Comunitaria

Saltillo, Coahuila

9 de abril de 2013

“El aprendizaje empieza al nacer. Esto exige la atención en la primera infancia y una educación inicial.”

(Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990, Artículo 5)

Estimados Secretario Emilio Chuayfett y Gobernador Rubén Moreira. Estimada Licenciada Alma Carolina Viggiano, miembros del Presídum, señoras y señores. Es un honor poder participar en este evento con su enfoque en Educación Comunitaria. Gracias por la invitación

En el tiempo breve que tengo, voy a resistir la tentación de entrar a fondo en una discusión sobre lo que quiere decir “comunidad” o sobre las características de Educación Comunitaria que la distingue de otras categorías de educación. Aunque la educación comunitaria puede ser discutida en relación a varios niveles, voy a restringir mis comentarios a la educación inicial. Dentro de educación inicial mi énfasis es en programas y servicios que buscan apoyar, orientar y educar a madres y padres de familia con la expectativa de que cambios en prácticas de crianza pueden tener un efecto importante sobre el aprendizaje y el desarrollo integral de niñas y niños no solamente durante sus primeros años sino a lo largo de la vida. En su gran mayoría la educación de padres está ofrecida por medio de un modelo que se puede denominar educación comunitaria porque las educadoras/promotoras son de la comunidad y seleccionadas por la comunidad, porque el trabajo, con su baja remuneración, está visto como una contribución a la comunidad y porque, con frecuencia, los programas cuentan con comités comunitarios de apoyo.

¿Por qué mi énfasis en el nivel de Educación inicial? Ofrezco cuatro argumentos.

- **Una inversión en esta área es de enorme importancia para la sociedad. Los beneficios potenciales son extraordinarios.**
 - La ciencia nos muestra que lo que el ambiente de aprendizaje y las interacciones durante este periodo son críticos para el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y la conducta social. Durante estos años los niños y niñas empiezan a formarse como ciudadanos (buenos o no tan buenos) y personas productivas (o no tan productivas), dos objetivos centrales del Pacto por México. Durante estos años inequidades en el acceso y en la calidad educativa, arraigadas en la pobreza y la discriminación, aparecen y crecen o, con voluntad política y acciones pertinentes, empiezan a ser reducidas. Durante estos años críticos se construye una base que puede ser fuerte o débil, para el aprendizaje y desarrollo pleno de estudiantes futuros. El aprendizaje empieza al nacer, no en la primaria.
 - Con más tiempo sería posible presentar resultados de investigaciones de campos tan diversos como la psicología, neurología, sociología y evaluación educativa, entre otros

que muestran con fuerza la importancia del aprendizaje y desarrollo durante estos años. En los últimos 15 años, los economistas han descubierto la importancia de educación inicial. Por ejemplo, en base de sus investigaciones, el premio Nobel en economía, James Heckman, ha concluido que “La manera más eficiente de remediar desventaja causada por ambientes familiares adversas es invertir en niños en su edad temprana.” Otra economista destacada, Jaques van der Gaag, nos advierte que “Programas de atención al desarrollo de niños durante los primeros años . . . producen resultados más dramáticos y duraderos que inversiones en educación a cualquier otro nivel educativo.”

Pero, a pesar de la evidencia acumulada, la inversión del Estado en EI es mínima y tímida.

- **El problema del desarrollo intelectual, social y emocional durante los primeros años es grande pero poco visible.** Esto es al contraste con problemas de salud y nutrición que: 1) afectan el desarrollo pero cuyo solución no garantizan mejor desarrollo educativo o psico-social; 2) tienen indicadores acordados para dar seguimiento y 3) tienen presencia en los medios masivos de comunicación (piensa en la imagen de un niño muriendo de malnutrición del tercer grado). Existe una idea de que es un proceso dictado principalmente por lo genético, que es un proceso natural y no hay mucho que se puede hacer y que la educación para niños debe empezar a la “edad de la razón” o sea, más o menos cuando entran a la primaria.
- **Los niños pequeños no votan.** Alguien tiene que representar sus intereses. Pero las familias que viven en pobreza que necesitan ayuda tienen poco poder; no están en buenas condiciones de representar a sus niños en el proceso político. La voluntad política de invertir en EI es mínima y tímida.
- **Las niñas y los niños tienen el derecho a desarrollarse plenamente y el Estado tiene una obligación legal cumplir con esta obligación.** Por ejemplo, la Convención de los Derechos del Niño (1989) que firmó México, dice que sus signatarios:
 - “garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y *el desarrollo* del niño. (Art. 6.2)
 - “prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los tutores legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones o servicios para el cuidado de los niños.” (Art. 18.2)

II. Educación Inicial en México

Hace unos meses se publicaron resultados de un diagnóstico hecho por ACUDE de programas y servicios dirigidos a mejorar el desarrollo infantil temprano en México, tanto en centros de atención como en programas de educación para padres de familia.¹ Presento aquí un breve resumen de puntos

¹ El documento lleva el título, “Desarrollo Infantil Temprano en México. Diagnóstico y recomendaciones.” El estudio fue solicitado y publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se puede ver la versión completa y un resumen ejecutivo en la página web del BID: www.iadb.org/es/temas/proteccion-social/desarrollo-infantil-temprano

considerados importantes, con énfasis en la estrategia de educación inicial por medio de la orientación y apoyo a padres de familia.

La condición de niños y niñas menores de tres años

Aunque el estado nutricional para niños menores de tres años ha mejorado en los últimos 25 años y el porcentaje de desnutridos ha bajado notablemente (medido por bajo peso y por baja talla), existen ciertas áreas (especialmente áreas rurales, de pobreza e indígenas) donde el rezago es grande y donde deficiencias de micronutrientes (especialmente hierro y zinc) todavía constituye un problema. Esto es especialmente el caso para poblaciones indígenas.

Especialmente importante para nuestro tema de educación inicial y desarrollo, en la práctica, no tenemos a la mano indicadores acordados para describir adecuadamente el estado de desarrollo intelectual, social y emocional para niños menores de tres años en México.

Programas y servicios de educación para padres de familia que tienen (o deben tener) un componente educativo

El programa principal de educación para madres y padres de familia es Educación Inicial No Escolarizada de CONAFE dirigido a familias en áreas rurales, semi-rurales e indígenas. El programa empezó en 1991 y en 2012-2013 cuenta con una matrícula de aproximadamente 400,000 familias (y cerca de 450,000 niños). Así, en este año, CONAFE atiende en este programa, aproximadamente, a un poco más de 5% de los 8,000,000 niños y niñas menores de 4 años en el país. Si pensamos solamente en los aproximadamente 2,000,000 niños mexicanos que viven en lugares con 2500 o menos habitantes, la cobertura sería alrededor de 15%. Y, si tomamos en cuenta que cada año nuevas familias y niños entran al programa, la participación durante algún tiempo de las familias con niños menores de 4 sería aún más alta (per no sabemos el porcentaje).

Existen otros programas que, en teoría ofrecen orientación a familias para mejorar prácticas de crianza. SEDESOL, por ejemplo, como parte del componente de salud de Oportunidades, organiza Talleres Comunitarias de Autocuidado de Salud pero estos no incluyen un componente educativo. SEDESOL ha experimentado con la aplicación del modelo de educación no-escolarizado de CONAFE en una muestra de comunidades que participan en el programa Oportunidades (vea evaluación de INSP 2012) pero la experiencia no ha sido extendido por Oportunidades a otras comunidades. En construcción, con un estudio piloto, está un componente del Seguro Popular para una Nueva Generación en que, según resultados de una prueba diagnóstica, se clasificará niños/as pequeñas según su estado de desarrollo y aplicarán protocolos diferentes entre los cuales van a incluir talleres de desarrollo infantil.

Como parte de la atención directa a niños y niñas en centros de cuidado y desarrollo, algunos centros organizan pláticas con padres de familias con variaciones grandes en su número y contenido. Información sobre el número de participantes en estos y su efecto no está sistematizada.

Normatividad.

México ha acumulado compromisos por ser firmante de un número considerable de acuerdos internacionales sobre derechos humanos y de la infancia, discriminación contra mujeres y grupos indígenas, derechos a la buena salud, alimentación y educación y condiciones de vida y de trabajo. Estos acuerdos proveen una base normativa sólida para los servicios y programas de educación inicial y desarrollo infantil temprano y han sido elevados a un nivel jurídico equivalente a los principios y normas previstos en la Constitución de la República que, a su vez, ofrece fundamentos consistentes para trabajar estas áreas. Es decir, el problema de extender y mejorar la calidad de los servicios y programas no es tanto uno de bases legales o de normatividad sino de implementación.

Últimamente la estrategia de la atención directa de niños pequeños en centros de cuidado y desarrollo pero no a la estrategia de

Las mejoras que se han introducido en las Leyes Generales (de salud y educación) en los últimos años también han contribuido a articular lineamientos relativamente sólidos para el desarrollo de una política nacional y de programas específicos relativos a educación inicial y desarrollo.

La promulgación de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (Octubre de 2011) constituye, potencialmente, una adición importante a este ámbito por su énfasis en los derechos de la infancia, las provisiones que norman el contenido que define la seguridad y buena atención en los centros y por la creación de un Consejo con autoridad para coordinar esfuerzos en el diseño y seguimiento de una política nacional. Desafortunadamente, este Consejo todavía no está formado. Además persiste una tendencia, en la Ley general y aún más en leyes estatales derivadas, de enfatizar seguridad en los centros y no prestar suficiente atención a educación inicial y desarrollo integral.² Y, más importante para nuestra discusión, parece que la responsabilidad del Consejo NO incluye programas de educación inicial dirigidos a madres y padres de familia.

Dispersión de responsabilidad

Es evidente de lo anterior que la responsabilidad para educación inicial está dispersa.

Inequidad en la cobertura y calidad.

La inequidad en el acceso y calidad de programas está vinculada históricamente a la atención como un derecho laboral para madres trabajadoras. Hasta hace 10 años hubo muy pocas posibilidades para niños la educación inicial para “la población abierta”. Además, con la llegada de nuevas programas para los excluidos, se nota que estos son programas de segundo o tercer nivel en cuanto a su calidad. Así, la atención ofrecida por IMSS y ISSSTE, por ejemplo, es mejor que los programas ofrecidos por DIF o SEDESOL en Estancias. Esta inequidad (aún entre programas administrados por la misma entidad) es evidente en la variación grande entre costos por niño por año. Por ejemplo, mientras este costo es por lo menos 40,000 para niños atendidos por IMSS e ISSSTE, es cerca de 10,000 para estancias. O, mucho más dramático, el costo unitario por niño-año para la atención en una guardería IMSS es 42 veces más alto que el costo por niño-año cuyos padres participan en el programa de educación inicial no escolarizada del CONAFE.

² Esto es en parte porque la Ley fue impulsado en reacción a la tragedia en Hermosillo en que 49 niños y niñas perdieron su vida. En la Ley aprobada en el DF, se eliminaron mención en el título al desarrollo. En el borrador de la Ley para Sonora, todavía se usa la palabra “guarderías” 32 veces.

La inequidad es evidente también en las calificaciones de agentes educativas y de salud que caracteriza diferentes modelos. La estrategia de educación a padres depende casi exclusivamente a la voluntad de mujeres de la comunidad sin formación en el campo antes de entrar experiencia anterior. Para educación inicial en centros el nivel es ligeramente mejor.

Contenido y métodos:

Existen en México un marco, supuestamente consensado, para orientar la educación inicial en centros de atención (aunque cada organización aplica su propio currículo) pero no para la estrategia de educación inicial indirecta con padres.

Existen muchas materiales para orientar la educación inicial. Cabe mencionar los de CONAFE para su programa no escolarizada, un manual para educación inicial creado por Educación Indígena, el nuevo currículo de las Estancias, materiales producidos por CENSIA, las fichas y videos producidos por UNICEF, entre otros. El problema, a fin de cuentas no parece ser el currículo o materiales sino la capacitación y supervisión del personal encargado de poner en práctica los varios programas.

Costos y Financiamiento

El análisis del presupuesto muestra que la educación inicial y el desarrollo temprano infantil no son prioridades para el gobierno; los montos asignados para programas específicos son relativamente bajos. Se estima la cantidad de recursos disponibles en 2012 para educación inicial, sumando las estrategias de atención en centros y educación de padres, fue alrededor de 20 millones de pesos. Esta estimación gruesa³ indica que la inversión es muy pequeño comparada con el presupuesto total programable autorizado. Se nota también que la cantidad de financiamiento invertida para orientar o educar a padres es MUY pequeña.⁴

Retos

De lo anterior podemos ver que educación inicial tiene retos mayores relacionados a: Cobertura, Calidad, Coordinación y Financiamiento.

3. ¿Qué hay que hacer?

Propuestas para transformar, extender, y fortalecer la Educación Inicial

Así, la Educación Inicial es de enorme importancia para la sociedad entera y para lograr los compromisos del Pacto por México y una educación de calidad con equidad.

Lo anterior nos hace proponer lo siguiente:

En general, proponemos:

³ Es difícil determinar con precisión cuanto del presupuesto se ha invertido porque las categorías son amplios y varios programas están escondidas dentro de rubros más generales.

⁴ Por ejemplo, educación inicial, por medio de una apropiación adicional, se debe haber recibió 700,000 pesos en 2012. De hecho, estos fueron administrados por educación básica que utilizó solamente una porción menor para educación inicial. El programa de educación inicial no-escolarizado de CONAFE.

Que el gobierno incluye en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Educación un compromiso a transformar, consolidar, mejorar y extender los servicios y programas de Educación Inicial dentro de un marco más general de atención y desarrollo integral temprano y con atención especial a la calidad con equidad.

Más específicamente, para la estrategia de educación comunitaria que caracteriza programas de educación a madres y padres de familia, propones que:

1. Dejar de ver la orientación y educación a padres como una manera barata de ofrecer educación inicial a familias en zonas semi-rurales, rurales e indígenas.

Para lograr esta propuesta sería necesario de:

- Reconocer que es ineludible extender los tiempos actualmente programados para el trabajo con familias; reuniones de una hora una vez cada semana durante 3, o aún 6 meses no será suficiente de lograr el resultado querido.
- Reforzar una metodología basado en discusión, reflexión, acompañamiento y apoyo (en vez de una metodología de pláticas).
- Ofrecer incentivos adecuados (monetarios y no monetarios) para educadoras y promotoras para el trabajo pedido, al contraste con la práctica actual de buscar “voluntarios” no pagados o mal pagados. Hay que romper con la práctica de explotar mujeres en el trabajo de educación inicial. Se requiere nuevos recursos.
- Establecer una NOM aplicable a todos los servicios y programas que ofrecen educación a madres y padres de familia. Para construir una NOM se debe tomar en cuenta la larga experiencia y el currículo de educación inicial no-escolarizada del CONAFE, el programa de trabajo con madres y padres creado por CENSI, así como las ideas expresadas en los materiales creados por UNICEF para el Seguro Popular. La nueva normatividad debe sentar las bases para consolidar las diferentes maneras de tratar el tema y ofrecer bases para su evaluación.

2. Fortalecer el Programa de Educación Inicial No-escolarizada del CONAFE, aprovechando su experiencia y amplia presencia en áreas rurales.

3. Utilizar evaluaciones en curso de educación inicial no-escolarizada de CONAFE y de las actividades de educación para el desarrollo infantil propuestas por el Servicio Médico para una Nueva Generación y por Oportunidades para tomar decisiones sobre la efectividad de los distintos modelos.

4. Asegurar que un componente de educación inicial está incluido en la Cruzada contra el Hambre.⁵

5. Financiar y fortalecer el programa de educación inicial en comunidades indígenas.⁶

⁵ Hay que asegurar que los salarios proyectados para los promotores de la Cruzada no resulten en una fuga del programa de educación no-escolarizada de CONAFE porque la remuneración autorizada en CONAFE es significativamente más baja.

⁶ Este programa está basado en el documento excelente *Educación Inicial, Modelo de Atención con Enfoque Integral*.