

**ESTUDIO DE SEGUIMIENTO DE LA OFERTA DE SERVICIOS
DE CUIDADO Y EDUCACION INFANTIL
EN COLONIAS DE BAJOS INGRESOS
DE MEXICO DISTRITO FEDERAL**

Robert G. Myers
Ariadna Castorena
Francisco Márquez

Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez
(COMEXANI)

Junio, 2000

TABLA DE CONTENIDOS

	Página
Agradecimientos	
Introducción	
I El Problema y El Contexto	5
Buscando un acomodo entre las necesidades/ los derechos de los niños y los de sus padres.....	6
Cambios que afectan la oferta y demanda de servicios de cuidado y educación infantil.....	11
Las respuestas del sector público y de la sociedad civil.....	14
II El Estudio	23
Metodología	23
La muestra de colonias	25
Los resultados del análisis del censo de servicios de atención, 1999	29
Cambios en la oferta de los servicios, 1997-1999	32
Características de la oferta que influyen en la utilización de servicios	35
III Temas encontrados	
La demanda de los servicios	51
Los centros privados no registrados y su relación con el sector oficial	55
IV Conclusiones e Implicaciones para la Política y Programación	58
Referencias	63
Anexo 1. Atención a Niños fuera de la Colonia	67

Agradecimientos

El estudio presentado en este documento se llevó a cabo con el apoyo financiero del Banco Mundial. El estudio anterior, sobre el que ese se construye, fue financiado por medio de UNICEF a través del Instituto Nacional de Salud Mental (INSAME), del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y el Banco Mundial.

Queremos agradecer a la Fundación Arturo Rosenblueth, y especialmente a su director, Enrique Calderon Alzati, el habernos proporcionado datos sobre las colonias del Distrito Federal y así como por el subsidio parcial del trabajo de campo.

El estudio se inscribe en las actividades que el Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI, A.C.) realiza dentro del área de la Educación.

El análisis y las conclusiones que presentamos en este documento no pretenden representar la opinión de ninguna de aquellas organizaciones o personas; son responsabilidad exclusiva de los autores.

Introducción

Este documento tiene por objeto presentar los resultados del seguimiento, en 1999, de un estudio realizado en 1997, sobre la oferta de servicios de cuidado y educación infantil dirigidos a niños menores de 6 años en colonias de bajos ingresos de la Ciudad de México¹. El propósito fundamental de la investigación original y de la actual es entender mejor la oferta de dichos servicios para sustentar el debate sobre las políticas y programas que – desde los ámbitos público, privado y social-- deberían instrumentarse para la extensión, el fortalecimiento y la consolidación de los servicios.

El estudio en 1997 nos llevó a conclusiones tales como:

1. Aunque la disponibilidad de servicios de cuidado y educación se ha incrementado durante los últimos 10 años, este incremento se da mayormente en planteles preescolares formales para niños 4 y 5 años de edad en programas de medio día.
2. Entre 20 y 25% de los servicios disponibles en colonias de bajos ingresos son particulares y 90% de aquellos no están registrados, siendo algunos de ellos de calidad aceptable y otros mediocres.
3. Hay escasez de oferta en los servicios para niños menores de cuatro años de edad.
4. La calidad de la atención varía mucho, tanto en instituciones oficiales como en particulares.
5. Existe una demanda no satisfecha de atención de buena calidad.

A realizar el estudio actual, nuestra intención fue 1) verificar o rectificar estas conclusiones, y 2) detectar cambios que puedan haber ocurrido en la atención prestada en los dos años en las colonias estudiadas. Quisimos saber si, durante esos dos años, la oferta creció y si hubo cambios en quienes ofrecen programas de atención. Tuvimos particular interés en identificar posibles cambios en 25 por ciento de los centros clasificados como privados en 1997, casi todos irregulares y fuera del sistema. A pesar de que el tiempo transcurrido entre el primer estudio y su seguimiento pareciera corto, pensamos encontrar cambios.

Al igual que el primer estudio sobre la oferta, este seguimiento consiste en una descripción y análisis de los centros públicos, privados y social comunitarios que se encontraron en una muestra de colonias del Distrito Federal (D.F.); centros que ofrecen servicios de cuidado y educación infantil a las familias que, por diversas razones, quieren o requieren de espacios extra-domésticos para la atención a sus hijos menores de 6 años. Explora los cambios en relación a la accesibilidad, los costos y la calidad de los servicios

¹ El estudio original forma parte de una investigación más amplia sobre la oferta y demanda que se realizó a lo largo de 9 meses comprendidos entre junio de 1997 y marzo de 1998, y fue presentado en: R. Myers y X. de San Jorge, 1999

encontrados hace dos años. También, examina la relación existente entre esos factores y las edades de los niños inscritos, los contextos, los orígenes y las formas de administración de los centros.

El documento está organizado en 4 capítulos o secciones. En la primera, se expone la problemática del estudio y se ubica ésta en el contexto específico del México de 1999; la segunda y tercera presentan el estudio, su diseño y un análisis de la información recabada y sistematizada; la cuarta contiene conclusiones, así como algunas implicaciones y recomendaciones sobre las políticas y la programación.

I -- El Problema y el Contexto²

El estudio tiene su origen en la preocupación y la convicción, proveniente de nuestra experiencia y de una revisión de literatura sobre el tema, de que existe un rezago en los servicios de cuidado y educación de los niños durante sus primeros años de vida y que éste es dañino para México. Estamos convencidos también que el rezago en los servicios tiene un doble efecto negativo: al nivel familiar (especialmente las familias que viven en condiciones de pobreza) y al nivel del país. Primero, la falta de servicios de cuidado y educación puede disminuir las posibilidades de desarrollo sano e integral de los niños menores de 6 años, reduciendo así sus contribuciones potenciales como futuros ciudadanos y trabajadores (Young 1995; Myers 1995). Segundo, la falta de opciones extra-domésticas de cuidado y educación restringe las oportunidades de los padres de familia (especialmente de las madres), quienes necesiten apoyo en la atención de sus hijos, que les permita buscar, obtener y mantener un trabajo digno y productivo, y/o que les permita desarrollarse personalmente, según sus capacidades (Buvenic; Leslie y Paolisso 1989; Deutsch 1998). En familias de bajos ingresos, la ausencia de estos servicios contribuye, por las dos vías, a la perpetuación de un ciclo vicioso de pobreza.

¿Por qué pensamos que existe un rezago y a qué se atribuye? En resumen, este rezago obedece a patrones culturales resistentes que han impedido una respuesta ágil a cambios sociales los cuales conllevan nuevas necesidades y demandas de alternativas extra-domésticas de cuidado y educación infantil. Al nivel familiar, dichos cambios crean tensiones entre el uso del tiempo disponible para la crianza y/o el trabajo, exigiendo de familias y gobiernos ajustes en la manera de proteger y educar a la niñez para vivir en una sociedad en acelerada y constante evolución, cuyos alcances son cada vez más urbanos y globales. La actual demanda de servicios es también producto de las modificaciones en nuestros conocimientos y de la difusión de la nueva información sobre el proceso de desarrollo infantil y las formas de apoyarlo.

² Esta sección ha recogido gran parte de la descripción del problema y el contexto desde el informe de la investigación original que se encuentra (en inglés) en: Myers y de San Jorge, 1999, pp. 2-17. Durante los dos años, ni el problema ni el contexto han cambiado en una manera significativa. Aunque habría sido posible simplemente hacer referencia al documento anterior o un pequeño resumen, decidimos presentar una versión amplia porque: 1) el lector puede no tener a mano el documento al cual nos referimos y 2) porque el documento esté en inglés.

Nos parece que los gobiernos – con pocas excepciones -- no muestran la voluntad política o la capacidad instalada necesarias para responder con la cantidad, la variabilidad y la calidad mínima en los servicios requeridos. Al mismo tiempo, nos parece que las respuestas del sector privado³ y de la sociedad civil en general han sido limitadas por falta de organización, capacitación y recursos, lo que se traduce en servicios que, por un lado, no están accesibles a familias de pocos ingresos y, por el otro, no satisfacen los requisitos de atención integral que aseguren la calidad que necesitan y merecen los niños.

En la primera parte de esta sección ampliamos el argumento resumido en los párrafos anteriores. Primero examinamos la intersección y competencia entre las necesidades del niño y sus padres y la tensión entre el cumplimiento de los roles de madre y trabajadora; luego, describimos los cambios que afectan la oferta y demanda para servicios, y cerramos este capítulo con una descripción de la respuesta actual de los sectores público, privado y social a los cambios, basándonos en estadísticas oficiales y estudios anteriores.

1. Buscando un acomodo entre las necesidades y derechos de los niños y de sus padres

El niño y su necesidad/derecho al desarrollo pleno

De acuerdo con investigaciones al respecto, es evidente que los primeros años de vida resultan decisivos para el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y la conducta social. Esto no debe sorprendernos porque se trata de un etapa en que el cerebro crece casi en su totalidad y forma sus conexiones bajo la influencia de la estimulación proporcionada por los distintos ambientes en que vive el niño; es el periodo en que aprenda hablar y caminar, en el que se crean y arraigan para siempre valores tales como confianza, curiosidad, intencionalidad, auto/control, cooperación y comunicación, valores vitales en la formación integral de los futuros ciudadanos.

El desarrollo humano (e infantil) es un proceso que la literatura caracteriza como: multifacético, integral y continuo; observa ciertas pautas generales no obstante las particularidades individuales y culturales. Ocurre como resultado de la interacción entre los seres humanos (niños/niñas) cambiantes y su entorno, que también se modifica constantemente. Es posible influir en este proceso para bien o mal; depende del estado físico del niño, las condiciones que la familia y comunidad proporcionan para apoyar el proceso. Un buen desarrollo presupone un papel activo del niño y la atención sistemática de sus necesidades físicas, sociales, emocionales e intelectuales, tomando en cuenta su contexto social y cultural (Bronfenbrenner 1979; Srofe 1988; Thomas 1992).

³ En el caso de la atención a niños y niñas menores de 6, las empresas grandes del sector privado, en la mayoría de los casos, omitan la creación de programas para los hijos de sus empleados en virtud de las aportaciones que hacen a las instituciones de seguro social encargados de organizar la atención a derechohabientes. Por eso, el "sector privado" consiste principalmente en centros atendidos por individuos y organizaciones no-gubernamentales.

Con la firma de México de la Convención de los Derechos del Niño, estas necesidades de la infancia se vuelven derechos y el país se compromete a fortalecer el proceso. Pese al compromiso, sabemos que muchos niños mexicanos sufren retrasos en su desarrollo físico y psicosocial, que muchos están desnutridos y que todavía existe un nivel relativamente alto de repetición y fracaso escolar⁴.

Para los propósitos de estos estudios, una pregunta clave en relación al desarrollo infantil es, “¿Quién cuida el niño y qué efecto tiene esta decisión sobre su desarrollo? A través de la mayor parte de la historia, el contexto principal para la socialización y el desarrollo del niño durante sus primeros años ha sido la familia, vista como una unidad social capaz de funcionar en relativa armonía para beneficio óptimo de todos sus miembros. La división del trabajo entre los hombres como proveedores y las mujeres como cuidadoras y responsables del funcionamiento de la casa fue aceptado como la mejor forma de beneficiar a todos, incluso a los niños pequeños. Este modelo ha incidido en los programas sociales dirigidos a la familia y, en particular, ha dado las bases para oponerse a la creación de programas de cuidado de niños en centros extra-domésticos.

La mujer, la familia, y el trabajo

La forma tradicional de caracterizar a la familia es consistente con una línea de análisis contemporánea basada en un modelo económico de la familia (Becker 1988) vista como una unidad para acrecentar al máximo su bienestar (a *welfare maximizing unit*). Este modelo ha sido aplicado en el análisis de decisiones dentro de la familia, tales como la de emplear el tiempo de la madre en trabajar fuera de casa o en cuidar a los niños dentro de ella. Según aquél, esta decisión debe beneficiar tanto a toda la familia como unidad como a sus miembros individuales. Así, la decisión de trabajar afuera y buscar apoyo en el cuidado de niños pequeños refleja una decisión “racional” en beneficio tanto de los niños como de los padres. El modelo supone la unidad de intereses de la familia y una postura altruista de los miembros, supuestos que los críticos de este patrón rechazan.

Como reflejo de los dramáticos cambios en la estructura, composición y funcionamiento familiar (vea la sección siguiente) ocurridos en los últimos años y otras visiones de la familia, se han propuesto otros modelos de análisis. En una de ellas, las decisiones familiares resultan de un proceso de negociación entre sus miembros; así como por un proceso caracterizado por diferencias intra-familiares de intereses y poder, por una tendencia de algunos de sus miembros a maximizar su propio bienestar en vez del bienestar de la familia. (Peters 1994) Desde esta perspectiva, la respuesta a la pregunta, ¿Quién va a cuidar a los niños? puede representar una pauta cultural y reflejar más el resultado de la imposición del poder del padre que de los deseos de la madre o de los intereses superiores de los niños.

Es posible, entonces, que decisiones familiares no resulten igualmente beneficiosas a todos los miembros de una familia. En efecto, estudios enmarcados en este modelo nos muestran que el uso de recursos familiares favorece a los hombres. También evidencian que la base para la negociación de la mujer dentro de la familia es más fuerte si ella tiene su

⁴ Para un análisis reciente de la situación de la niñez en México, vea: COMEXANI 1998

propia fuente de ingresos. Además, los estudios sugieren que el control de la mujer sobre los recursos de la familia incide en una mejor distribución de éstos hacia los niños; así los hijos pequeños pueden beneficiarse si sus madres trabajan afuera, no solamente por el aumento de recursos en la familia sino también por su distribución.

A la visión tradicional del núcleo familiar también se le ha criticado su desconocimiento de los efectos sobre el funcionamiento de familias en condiciones de pobreza en que muchas viven. La pobreza, se argumenta, no permite el lujo de considerar alternativas como en una familia rica; requiere otra mentalidad, una mentalidad de sobrevivencia. Por eso, las opciones son circunscritas. Así, es evidente que la necesidad de que las mujeres trabajen es especialmente aguda en familias con escasos recursos. Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 1995) la manera más importante para que las familias que viven en la pobreza salgan de ese estado es mediante un incremento del número de miembros de la familia que trabajan. Una línea de argumentación similar aparece en relación a los casos de madres solteras, porque muchas de ellas no tienen opción de quedarse en casa con sus niños durante el día: tienen que trabajar. De este modo, el trabajo y las necesidades de la familia y de los padres pueden entrar en potencial competencia con la necesidad y derecho de un niño al desarrollo pleno.

Si existe una competencia entre la participación remunerada de parte de las madres en la fuerza del trabajo y su papel como cuidadora principal de los hijos depende en gran parte de las alternativas para el cuidado de los niños pequeños cuando ellas – por necesidad o por convicción – acuden al mercado laboral, o se ocupan de actividades que contribuyen a su desarrollo personal fuera del hogar.⁵

Tradicionalmente, la manera de acomodar la necesidad de trabajar por parte de madres de niños pequeños con la necesidad de cuidar los niños fue encargarse atender a otros miembros de la familia, en especial a las abuelas y hermanas mayores o vecinas. Hoy, en muchos hogares, estas alternativas no son tan viables: las abuelas no están disponibles (viven en otros lugares o trabajan); las hermanas mayores asisten a la escuela; y el ambiente de desconfianza y anomie de la ciudad no permite dejar a los niños con vecinas. Así, las familias se han visto en la necesidad de buscar alternativas extra-domésticas, o, según Winnicott (Abadi 1999), "espacios de transición", más allá de la ayuda de vecinas. Entre ellos está la opción, cada vez más presente, de atención en Centros de Cuidado y Educación Infantil (CCEI), la vertiente en la que enfocamos nuestros estudios.

Los Centros de Cuidado y Educación Infantil (CCEI)

Definimos a los CCEI como los espacios extra-domésticos en los que se cuida y/o educa --de manera sistemática-- a niños menores de 6 años. El concepto abarca un conjunto de opciones que van desde los servicios de cuidado en su casa para 4 o más niños que ofrece una vecina a cambio de una retribución económica, hasta servicios de educación

⁵ Reconocemos que el problema a que nos referimos no es solamente un problema de mujeres o madres sino de toda la familia. Sin embargo, la sociedad sigue asignando el papel principal, si no exclusivo, de cuidado, protección y educación de los hijos pequeños a las madres; por eso enfatizamos a éstas en la discusión.

inicial y preescolar, pasando por guarderías, centros de desarrollo infantil, etc., ofrecidos por los sectores público, privado y social/comunitario. Los CCEI pueden dedicarse exclusivamente al cuidado de los niños pequeños, a su educación o, mejor aún, a la combinación.

Con el crecimiento del número de CCEI, surgen dos grupos de dudas o preocupaciones. Los primeros están relacionadas con el efecto de los CCEI en la protección, el crecimiento y el desarrollo de los niños; ¿Es positivo, comparado con lo que sucede con la atención en el hogar? El segundo grupo de dudas se refiere a dudas si la accesibilidad a un CCEI en verdad permite a la mujer trabajar y si esto resulta en mayores ingresos para la familia y menor probabilidad de que otros miembros de la familia dejen de trabajar o estudiar. La literatura más extensa es respecto a las primeras dudas que la referente a la segunda.

Los CCEI y el desarrollo infantil. En contradicción a la postura tradicional que relaciona un mejor desarrollo para niños que reciben atención exclusiva de su familia y quedándose en la casa, es posible de mostrar que existen beneficios potenciales para los niños que se atienden en CCEI. Desafortunadamente, en México, existen pocos estudios sobre la relación entre participación en varios tipos de cuidado y educación extra-doméstica y el nivel de desarrollo infantil o los logros subsecuentes en los niños⁶. El marco de referencia, entonces, proviene de investigaciones en otros países donde un número creciente de evaluaciones y estudios recientes de programas de distinta índole durante los años preescolares nos demuestran que es viable tener efectos positivos, a corto y largo plazo, sobre la salud, el estado de nutrición, el desarrollo psico-social, y logros en la escuela y en la vida. Entre las experiencias evaluadas se encuentra una variedad de proyectos y programas organizados alrededor de distintos tipos de CCEI.

Por las evaluaciones de los CCEI, sabemos no solamente que es posible obtener un efecto positivo sobre el desarrollo infantil, sino que dicho efecto sería mayor si: 1) mantienen un estándar de buena calidad; 2) cuentan con la participación de padres y de la comunidad, y 3) atienden tanto a la salud y nutrición como al desarrollo intelectual, social y emocional. También sabemos que los efectos, en muchos casos, son mayores para niños provenientes de familias que viven en pobreza y/o en condiciones de desventaja social⁷.

Sabemos además que el carecer de la opción de un CCEI puede traer un efecto negativo sobre el niño. El caso extremo es el de los niños pequeños dejados solos en la casa. Aunque no tenemos datos muy confiables sobre esta opción, varios estudios sugieren que la práctica es común (para México, Tolbert 1990 y Acevedo 1987; para Perú, Anderson 1988; para Colombia, Rivera 1979; para India, Parikh). Con más frecuencia, las madres llevan con ellas los niños al sitio del trabajo, práctica que conduce al cuidado en condiciones desfavorables. En México, hemos encontrado pocos estudios de la relación entre el desarrollo del niño y el empleo de mujeres fuera de casa. Uno, de Hernández

⁶ Cabe destacar, sin embargo, los estudios de Chávez y Martínez (1981) y de Cravioto (1982) que muestran el efecto de intervenciones en nutrición sobre el desarrollo de los niños en sus primeros años.

⁷ Para los lectores que quiera ejemplos de estos programas y más información sobre este punto, sugerimos que se consulte a Myers (1992).

(1994) muestra que los hijos de vendedores ambulantes que acompañan sus madres tienen más problemas de salud que otros niños similares.

Los CCEI y el trabajo o estudio de las mujeres. La evidencia que muestra un beneficio real o potencial para mujeres trabajadoras y sus familias que cuentan con acceso a los CCEI, es mucho más escasa que la evidencia, citada con anterioridad, de que los programas de atención a niños pueden beneficiar su desarrollo y procede, en su mayoría, de investigaciones en los Estados Unidos o Europa (Deutsch 1998). Sin embargo, es posible citar estudios llevados a cabo en América Latina.⁸

Una evaluación del “Programa de Hogares de Bienestar Comunitario” en Colombia, mostró que 20% de las madres cambiaron de trabajo después de matricular a su niño en un Centro (Ortíz 1992). Otro estudio, más reciente y realizado en Rio de Janeiro, confirmó que madres con niños en un CCEI ganaban más dinero que madres con niños en la casa y tenían un mejor nivel de vida (Deutsch 1998). Los estudios mencionados sobre el trabajo de niñas jóvenes y adolescentes sugieren que otro beneficio inmediato del acceso a los CCEI sería extender la permanencia de ellas en la escuela. En México y Colombia, existen evidencias de México y Colombia de una relación entre el trabajo de niñas en la casa y la edad en que desertan de la escuela. (Knaul 1998).

Es necesario tomar en cuenta también que cuando no hay opciones familiares o CCEI para el cuidado de los niños de madres trabajadoras, la estrategia más común es buscar un empleo que les permita trabajar en la casa o bien llevar a su niño con ellas al lugar de trabajo (Parker and Knaul 1997). Normalmente, estos trabajos son mal pagados, irregulares y en el sector informal. Así la literatura señala no solamente los efectos negativos de tener niños sobre las posibilidades de trabajo de la mujer, sino también sobre el tipo de trabajo que ésta busque.

¿Qué características debe tener un CCEI, según los usuarios? Cuando una familia se enfrenta a la necesidad de buscar un servicio fuera de la casa para el cuidado de sus niños pequeños, ¿qué busca? De acuerdo con la literatura disponible, la demanda real para un CCEI es sensible a las características de la oferta⁹. Entre las características más importantes están: 1) la accesibilidad, es decir la existencia de centros de cuidado y educación conocidos y cercanos; 2) el costo (o precio) del servicio; 3) los horarios, duración y flexibilidad; 4) el conocimiento personal, y la confianza en los encargados del servicio y, 5) la calidad. (Para una elaboración de estos puntos, vea Myers, 1995, capítulo 9). Un problema para muchas familias es que sus propias limitaciones económicas hacen

⁸ Se puede citar también un estudio de la India. Chatterjee (1992) muestra incrementos significativos en los ingresos de las mujeres con acceso a un CCEI.

⁹ Sabemos que la demanda real y la utilización de servicios prestados por los CCEI se ve afectada por: 1) los niveles de información y conocimiento de los beneficios potenciales sobre los niños; 2) por patrones culturales relacionados con el papel que “deben” jugar la mujer y la familia en la crianza de niños, y 3) las opciones que tiene una familia de cuidar a los niños en su propia casa y que se relacionan a su vez con la presencia de abuelos u otros miembros con tiempo y capacidad de cuidar al niño o con recursos económicos para contratar a una persona. La investigación más amplia de la cual este estudio formó parte, exploró estas dimensiones de la demanda. Aquí, nuestro énfasis es sobre las características de los servicios que también afectan, y están afectadas a su vez, por, la demanda.

necesario sacrificar calidad por accesibilidad y precio. Como resultado, el ambiente escogido no es el mejor para propiciar el desarrollo pleno del niño.

Como mostraremos en la sección que siguiente, ha habido cambios en las condiciones que estimulan el incremento en el trabajo de mujeres fuera de la casa, en sectores formales o informales, agravando los conflictos potenciales entre el uso de tiempo para la atención de los niños y para el trabajo.

2. Cambios que afectan la oferta y la demanda de servicios de cuidado y educación infantil

Los cambios demográficos, económicos, sociales y políticos que se han registrado en el mundo, particularmente en las últimas décadas, afectan en forma simultánea la oferta y demanda de servicios de atención a la niñez.

Los cambios demográficos

En los países que conforman lo que llamamos el Mundo Mayoritario¹⁰, como producto de un largo proceso de industrialización, se registra una constante expulsión de la fuerza trabajadora del campo hacia la ciudad. En el caso mexicano, encontramos que poco más de 70% de la población vive ya en centros urbanos de diversos tamaños. El área metropolitana de la Ciudad de México es la zona urbana más grande del mundo y sigue creciendo de manera desproporcionada, reuniendo alrededor de 20 millones de habitantes. De éstos, 8.5 millones (según el conteo de 1995) viven dentro del Distrito Federal (D.F.), entidad en la se desarrolló este estudio. Mientras la población de la zona urbana de la ciudad de México está creciendo, la población en el D.F. disminuyó bajó más de un millón de personas en los cinco años entre el censo de 1990 y el conteo de 1995, debido al movimiento migratorio del centro de la ciudad hacia los alrededores, aún dentro de el área metropolitana, pero fuera de la entidad designada como D.F. Según el conteo de 1995, el número total de niños menores de 6 años en el D.F. fue 940,310 (de 0 a 3 años = 619,263 y de 4 - 5 = 321, 037). Estas cifras representan el límite de la demanda potencial de servicios de cuidado y educación en el Distrito Federal.¹¹

Los cambios económicos

En el mundo en general y en México durante las últimas décadas han sido espectaculares los cambios vinculados al ajuste económico dentro del proceso de globalización. En el caso mexicano se ha instalado, desde los primeros años de la década de los 80, un modelo que reduce el papel del Estado como “motor y protector” del crecimiento y lo convierte cada vez más en un Estado gestor y normativo.

Entre los resultados de este proceso se pueden registrar los siguientes:

¹⁰ Preferimos este término a otros como, por ejemplo, Tercer Mundo, el Sur, o Países en vías de desarrollo.

¹¹ La demanda definida en términos netamente demográficos no es la demanda real; existen familias que por varias razones no quieren y no demandan servicios (vea pie de página 7).

- Una reducción en la tasa de inflación, con un crecimiento económico lento y fluctuante, caracterizado por crisis recurrentes.
- Beneficios económicos para un grupo selecto, con cambios desfavorables en la distribución de ingresos. Ahora, 10% más rico de la población controla 60% de los ingresos. (Mejía y Monroy, p. 24.)
- Un incremento en el número de personas ubicadas en los rangos de pobreza y pobreza extrema hasta alcanzar un estimado de poco más de 40 millones de habitantes reconocidos oficialmente (La Jornada, 1 de agosto de 1998).¹²
- Una reducción del poder adquisitivo entre los más pobres, debilitando seriamente la capacidad de millones de familias de alimentar, proteger, cuidar y educar a sus hijos. El valor real del salario mínimo en 1999 está 74% por debajo del valor de 1980 (Boltvinik, mayo de 2000).¹³
- Un incremento del sector informal y un nivel alto de sub-empleo. El sub-empleo se refleja la Tasa de Ocupación Parcial y Desempleo de INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) que señala, para 1996, 23% de la PEA (Población Económicamente Activa) en condiciones de sub-empleo.¹⁴ Según algunos estimados, 50% de la fuerza de trabajo se encuentra en el sector informal. Estos trabajadores no gozan de los mismos beneficios de los trabajadores del sector formal; no tienen derecho a inscribir a sus niños en centros de desarrollo integral operados o subsidiados por los organismos de seguridad social del Estado.
- Un crecimiento del empleo en la industria maquiladora. Según un estimativo, desde 1990, el número de maquiladoras ha aumentado más de 6 veces; emplea a 4 millones de las personas económicamente activas (5%) y en la actualidad representa 45% de la exportación nacional (Garza 2000). La mayoría de estas industrias no ofrecen prestaciones a sus trabajadores.
- Una reducción, en términos reales, de la inversión social por parte del Estado.

¿Cuáles son las implicaciones de estos cambios en la atención a la niñez? En primer término, se dificulta al gobierno invertir en CCEI, a la vez que aumenta la presión para las madres que trabajan fuera de casa. Se excluye del sistema de beneficios del seguro social a muchas madres trabajadoras que no tienen acceso a los servicios de cuidado. Se hace imposible, para muchas familias, considerar, por razones netamente financieras, la opción de pagar servicios de cuidado fuera del espacio doméstico.

Los cambios sociales y culturales

¹² Estimados del porcentaje de personas que viven en condiciones de la pobreza varían entre 44%, en 1992 y según INEGI, hasta 82%, en 1996 y según el investigador Boltvinik. (Jusidman 2000)

¹³ Se estima que 81% de la población que trabaja recibe ingresos que no rebasan los tres salarios mínimos. (Jusidman 2000)

¹⁴ Instituto Mexicano de Estudios Políticos (IMEP), 24 de abril de 1998. Citado en: COMEXANI, 1997.

Cabe señalar que las tendencias demográficas y económicas antes anotadas conllevan cambios importantes en la estructura y funcionamiento de las familias. En México, al igual que en otros países, se observa un desplazamiento lento pero persistente desde el modelo de familia “extensa” hacia familias nucleares, con un incremento también en el porcentaje de familias encabezadas por mujeres, muchas veces solteras (Leñero 1994).

Al mismo tiempo, ha habido un incremento en la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, producto de su necesaria salida del hogar para realizar trabajos remunerados, pero también de su mayor escolaridad, reducciones en fecundidad y cambios en sus percepciones acerca de sí misma, de los papeles que debe y quiere desempeñar en la sociedad, así como de la valoración de su tiempo y actividades.

Con los datos publicados de la Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo para 1995 se pueden calcular tasas de participación de mujeres en la fuerza de trabajo, para distintos grupos de edad y en distintos ambientes¹⁵. Por ejemplo:

Población	Tasa de participación
1. Mujeres mayores de 11 años – total	34.5%
2. Mujeres mayores de 11 años en áreas urbanas más de 100,000	38.1%
3. Mujeres de 30-34 años - total	44.1%
4. Mujeres de 15-49 años en áreas urbanas más de 100,000	45.5%
5. Mujeres de 20-49 años en áreas urbanas más de 100,000	49.0%
6. Mujeres de 30-34 años en áreas urbanas más de 100,000	50.6%

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo 1995.

La cifra de 34.5% para la participación total de mujeres en la fuerza de trabajo es aproximadamente 5 puntos más que de la década de los 80 y es casi el doble de la tasa de 1970. Es notable también que la participación de mujeres en edad fértil en áreas más urbanizadas alcanza casi 50% en algunas categorías de edad (y sobrepasa 50% en las edades de 30 a 34).¹⁶ Según el conteo de 1995, el número de mujeres entre 20 y 49 años de edad en el D.F. es 2,127,094. Esto quiere decir que más de un millón de mujeres de estas edades se encuentra trabajando o buscando empleo.

Según varias encuestas llevadas a cabo en la década de los 80, las mujeres casadas constituyen aproximadamente 55% de todas las mujeres de entre 20 y 49 en la fuerza de trabajo; las solteras 30% y las divorciadas o separadas 15% (Tolbert, p. 18). Si aplicamos estas cifras al número de mujeres trabajadores en el D.F., podemos estimar que más o

¹⁵ En la encuesta, se utiliza como mínimo de trabajo al menos una hora a la semana. También incluyen en el conteo a personas que trabajaron durante la semana anterior a la encuesta (80% del total) incluso a las que trabajan por su cuenta, y además a aquellas que tenían trabajo, pero no trabajaron durante la semana; a las que comenzarían a laborar en menos de 4 semanas; que ayudaron a trabajar en un negocio sin pago durante la semana, y que buscaron trabajo.

¹⁶ Otro estudio reciente, en tres ciudades del país (no incluye el Distrito Federal), muestra una tasa de participación económica de mujeres con más de doce años de edad de 41%, llegando a 62% entre las edades de 25 y 29 años. (Pedrero 1998).

menos 600,000 mujeres de entre 20 y 49 años de edad son casadas y trabajan, por lo que es probable que necesiten coordinar su papel de trabajadoras con su papel de madres. Este grupo representa cerca de 30% de todas las mujeres de entre 20 y 49 años, donde deben concentrarse los niños menores de 6 años. Si las mujeres de entre 20 y 49 que trabajan tienen, en promedio, un niño menor de 6 años, aproximadamente 600,000 niños del total de 940,000 menores de 6 en el D.F. deben necesitar no solamente atención educativa, sino también algún tipo de cuidado diario mientras sus madres trabajan.

De este análisis del trabajo de mujeres podemos concluir que:

1. El porcentaje de mujeres que entran a la fuerza de trabajo sigue creciendo.
2. Por lo menos la mitad de las mujeres que trabajan tiene responsabilidades familiares (que lo más probable es que incluyan el cuidado y educación de niños pequeños).
3. Cerca de 600,000 mujeres trabajadoras y 600,000 niños menores de 6 años constituyen la población que puede necesitar apoyo en su cuidado y educación. Para niños menores de cuatro, la cifra sería cerca de 400,000.

Concluimos además que en los cambios descritos, han producido, en su conjunto, un impacto en las formas tradicionales de cuidado de niños menores de 6 años --antes a cargo de la madre y/o de algún miembro de la familia-- que genera una nueva demanda de formas extra-domésticas de cuidado diario y educación.

3. Las respuestas del sector público y de la sociedad civil

La revisión anterior de estudios y datos estadísticos aporta varias conclusiones:

- Es importante atender al desarrollo pleno de los niños durante los primeros años de la vida;
- Los cambios en las condiciones de vida crean un conflicto potencial en el uso del tiempo, es decir entre la atención a niños en la casa y el trabajo remunerado fuera de ella;
- Existen bases para pensar que la demanda de formas extra-domésticas de cuidado diario y de educación para niños pequeños está creciendo; y
- La accesibilidad a centros de cuidado y educación infantil puede mejorar tanto el desarrollo de los niños pequeños como las oportunidades de sus madres para trabajar, moderando así el conflicto potencial entre los roles, en beneficio del desarrollo infantil y la participación laboral de la mujer.

Ahora, valoraremos la respuesta a los cambios por parte del gobierno mexicano, primero en términos de la base legal que afecta directamente la creación y operación de centros de cuidado y educación infantil y, después, en términos del ofrecimiento público de servicios, basándonos en estadísticas oficiales. También, utilizando cifras disponibles, trataremos de acercarnos a una descripción de la oferta de servicios de los sectores privados

y sociales de la sociedad civil. Queremos saber si ha habido un incremento en el tal oferta y en el uso de servicios de atención extra-domésticos en Centros de Cuidado y Educación Infantil (CCEI). Además, buscamos información para contestar a preguntas tales como: ¿Para quién son los servicios? ¿Cuál es su calidad? ¿Cuánto cuestan? ¿Responden realmente a las necesidades de los niños y de sus madres?

La Respuesta del Estado: las bases legales

Las bases legales para el ofrecimiento de servicios de cuidado y educación de niños pequeños pueden encontrarse en la aplicación de la ley en, por lo menos, tres áreas distintas: la educación, el trabajo y bienestar.

Educación. El Artículo 3º Constitucional y su interpretación en la Ley General de Educación (1993) concibe a la educación como un derecho y como una obligación de los mexicanos y delega al Estado la responsabilidad de impartir educación preescolar, primaria y secundaria. Sin embargo, la obligatoriedad para los individuos – y para los padres o tutores respecto de sus pupilos – abarca únicamente la educación primaria y secundaria, dejándose la educación preescolar (para niños de 4 y 5 años de edad) como una etapa opcional¹⁷. Esta disposición se traduce en una obligación que el Estado asume de acuerdo con su ritmo, con los recursos disponibles, y con la responsabilidad de atender sólo a la demanda organizada.

Para niños menores de cuatro años, la Ley General de Educación define (artículo 40) la “educación inicial” en términos del desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social e incluye en la educación inicial “...orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos”.¹⁸ De hecho, el énfasis en programas educativos oficiales en esta área durante los últimos años, parece estar más en función de promover la educación a padres que en el establecimiento de espacios extra-domésticos para el cuidado de los niños pequeños. Por otro lado, la Ley General de Educación permite la participación de los sectores privado y social en la actividad educativa: “...en el caso de la educación inicial y preescolar deberán ... contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación, contar con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad educativa determine...”(art. 54 del Ley General de Educación).

Trabajo. La Constitución de 1917 (Artículo 123) hace referencia explícita al derecho de las mujeres que trabajan a servicios para el cuidado de sus niños mientras ellas laboran.¹⁹ La Ley Federal del Trabajo establece que los servicios de guardería infantil se

¹⁷ Según el Artículo 37 de la Ley General de Educación (1993), “La Educación Preescolar no es un prerequisite para la escuela primaria” y más aún, las disposiciones explícitas para el preescolar casi están ausentes de la Ley y sólo se citan como parte de la Educación Básica. Actualmente, una comisión de la cámara legislativa está examinando una propuesta para hacer obligatoria la educación preescolar.

¹⁸ En México el término, “educación inicial” está reservado para programas dirigidos a niños menores de cuatro años mientras que en otros países de América Latina se aplica a la educación de los niños durante todos los años anteriores a la primaria, incluso los años preescolares manejados aparte en México.

¹⁹ El apartado A, fracción XXIX del Artículo 123 menciona que “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de

prestarán por el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), de conformidad con su ley y disposiciones reglamentarias (art. 171), como parte de un paquete más amplio de prestaciones. Los recursos para pagar los servicios de “guarderías” administrados por el IMSS provienen de un cargo de 1% sobre el salario base, dividido entre el patrón (quien paga 75% de ese 1%), el trabajador (25%) y el Estado (5%). Un sistema paralelo está constituido para servir a los empleados del Estado -- el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) pero los costos están sufragados por el gobierno (como empleador y Estado) y el trabajador. Es posible en teoría que personas que trabajan por su cuenta participen en el sistema del seguro social, pero esto implica pagar un porcentaje relativamente alto por el paquete completo de servicios, algo que una gran parte de personas con bajos ingresos no pueden hacer. En estos casos, la responsabilidad de asistencia social es del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Bienestar. Según el Artículo 15 de la Ley Sobre el Sistema de Asistencia Social (1986), el DIF debe realizar la función de “Promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de la niñez...” También, (Artículo 45) “.....promoverá la organización y participación de la comunidad para que, en base al apoyo y solidaridad sociales, coadyuve a la prestación de servicios asistenciales para el desarrollo integral de la familia.” Las formas de participación pueden incluir la incorporación de miembros de la comunidad “...como auxiliares voluntarios en la realización de tareas básicas de asistencia social ... bajo la dirección y control de las autoridades correspondientes.” El Estatuto Orgánico del DIF (1991) dice que la Dirección de Promoción y Desarrollo Social DIF debe “Establecer...las políticas orientadas a mejorar el bienestar de la comunidad en aspectos de asistencia educacional a nivel preescolar...”

La Convención sobre los Derechos del Niño. La obligación del Estado mexicano de apoyar a las familias en su responsabilidad de cuidar a los niños está reconocida en la "Convención sobre los Derechos del Niño", aprobada por las Naciones Unidas en 1989 y suscrita por México en 1990.²⁰ La Convención reconoce el derecho de los niños y de las niñas al desarrollo pleno y afirma que:

"...los Estados partes presentarán la asistencia apropiada a los padres ... para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño, y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños." (Artículo 18, fracción 2)

" Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas." (Artículo 18, fracción.3)

En esta breve presentación de las bases legales, podemos observar que:

enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.”

²⁰ Por otro lado, el artículo 133 Constitucional da calidad de Ley Suprema a los acuerdos, convenciones y acuerdos internacionales suscritos por un representante oficial del Estado mexicano y ratificado por el Senado de la República. En este sentido, forma parte del texto constitucional.

- No existe una política coordinada y expresada en una ley, para promover el desarrollo pleno de niños. Las obligaciones legales, igual que las instancias de atención, están dispersas y son puntuales.
- Como firmante de la Convención de los Derechos de Niños, el gobierno tiene la responsabilidad de proteger y promover el desarrollo pleno de los niños y de crear instituciones y servicios que apoyen a los padres en la crianza de sus niños.
- Existe una base, en teoría, para la atención en CCEI organizados o supervisados por el Estado por medio del IMSS e ISSSTE, a toda la población de niños menores de 4 años cuyas madres trabajan en el sector formal, dejando la atención de los demás niños a los programas asistenciales del DIF o a los de educación inicial de la SEP;
- El Estado tiene la obligación de garantizar el cupo en planteles preescolares a los niños de 4 y 5 años de edad a todas las familias que lo demandan, aun cuando asistir a un preescolar no es oficialmente obligatorio para el ingreso a la primaria.

¿Qué ha hecho el Estado para cumplir con sus obligaciones? Examinaremos primero a la educación inicial y al número de niños menores de 4 años atendidos por instituciones del sector público, comparando cifras para el año 1996-97 con cifras de un estudio hecho en 1989.

La respuesta del Estado: programas de atención, niños menores de cuatro

Para tener una base de comparación, presentamos los resultados de un estudio llevado a cabo por el Consejo Regional de Población en 1989 (Tolbert 1990). Según el estudio, el sector público proporcionó servicios para 60,000 mil niños en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, lo que representaba 12% de la demanda potencial de mujeres trabajadoras con niños menores de 4 años. Si el cálculo hubiera sido hecho con base en el total de mujeres con niños menores de cuatro años, el porcentaje habría sido cercano a 4%. El total incluyó lugares en CCEI a cargo de las siguientes instituciones:

Departamento del Distrito Federal (DDF)	16,372
Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS)	12,970
Secretarías de Estado	8,308
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores Estatales (ISSSTE)	6,630
Secretaría de Educación Pública (SEP)	5,959
Sector para-estatal (PEMEX y otros)	5,075
Instituto Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	3,740
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	641
Total	59,695

El estudio concluyó que “Después de examinar la evidencia, parece que la Ciudad de México no está preparada para proporcionar cuidado diario a los niños que más los necesitan: los niños de madres en familias de escasos recursos y sin derecho a seguro social” (p. vi).

Estos datos nos ofrecen un idea general de la cobertura de programas del Estado desde hace 9 años. Sólo que, para interpretarlos bien y hacer una comparación con la

información que presentaremos más adelante, empezaremos por destacar dos características importantes de los datos presentados en 1989. Primero, su base de comparación es con la población de niños menores de 4 años, pero las cifras sobre la asistencia a centros incluyen un porcentaje no identificado (que estimamos en por lo menos 20%) de niños en edad preescolar (4 y 5) que asisten a los centros. En nuestra presentación trataremos de separar los lugares disponibles para los niños menores de 4 de las de los niños preescolares de las edades de 4 y 5. Segundo, las cifras presentadas en 1989 incluyen niños registrados en toda el área metropolitana de la Ciudad de México; es decir, casi la mitad de los niños registrados residió fuera de los límites del Distrito Federal, o sea en el Estado de México, entidad que rodea el D.F. Tomando en cuenta estas diferencias, estimamos que en 1989, el número de niños **menores de 4 en los centros del Estado en el Distrito Federal** sería aproximadamente 27,000.²¹

¿Cuál es la situación actual de los programas para niños menores de 4 años y cómo ha cambiado durante los nueve años? Hoy en día, las organizaciones con responsabilidad de ofrecer servicios son esencialmente las mismas que de hace 9 años. Los principales actores siguen siendo el Departamento del Distrito Federal, IMSS, ISSSTE, SEP, Secretarías de Estado, Para-estatales (aunque el número de para-estatales ha disminuido) y DIF. Cabe destacar algunas tendencias generales en relación a sus programas:

- Aunque el total de los centros de atención a niños menores de cuatro años (educación inicial “escolarizada”) se ha incrementado cada año, el ritmo de crecimiento ha disminuido. El quinto informe del presidente Zedillo (septiembre de 1999) indica, por ejemplo, que mientras la atención en “guardarías” del IMSS e ISSSTE creció en promedio más de 6% por año durante el sexenio anterior, el ritmo bajó a un crecimiento promedio de solamente 2% durante los primeros 5 años del sexenio actual.

- En contraste, la educación inicial no-escolarizada (atención vía programas de capacitación a padres de familia) bajó 20% durante el sexenio de Salinas y creció casi 100% durante los primeros cinco años de Zedillo. Así, las estadísticas marcan un cambio importante en la política de educación inicial, hacia un énfasis, en el presente sexenio, en educación de padres. Aunque ésta puede incidir en un mejor desarrollo de los niños (no tenemos estudios confiables para verificarlo), esta forma de atención no ayuda a solucionar el problema del cuidado diario en familias donde los padres tienen que trabajar.

- Los principales proveedores estatales buscan alternativas al costoso modelo de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI). La tendencia en el IMSS, ISSSTE, DIF y SEP es apoyar modelos comunitarios,²² al cuales consistente con la idea de co-participación; que al mismo tiempo puede ser interpretada como un cambio hacia la privatización de educación inicial.

²¹ La población del D.F. fue 55.4% de la población de la Area Metropolitana. Se supone que aproximadamente 20% de los lugares incluidos en las estadísticas están ocupados por niños mayores de 3 años de edad. También en 1989 fue considerado adecuado de incluir al PRI como parte del gobierno; hoy, se hace una distinción entre el partido y el gobierno, hecho que eliminaría los 614 lugares de la lista.

²² La tendencia es evidente en la creación de Centros Vecinales Comunitarios (IMSS), Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (DIF), Centros de Educación Inicial “Semi-escolarizados” (SEP) y el Programa Integral Educativo (ISSSTE).

Según estadísticas recopiladas de varias fuentes²³, la población de niños, de 0 a 4 años, atendidos en diferentes CCEI de diversas áreas del sector público en el Distrito Federal, durante 1996-97 fue:²⁴

IMSS		11,167*
Madres IMSS	1,586 x .8*	
Ordinarios	9,257	
Participativos	96	
Vecinales/comunitarios	545	
ISSSTE		6,772
DIF		11,171*
CAIC	8,764 x .8*	
CADI	5,200 x .8*	
Dirección del Distrito Federal		10,768*
CENDI	1,194 x .8*	
Estancias Infantiles	12,266 x .8*	
Secretaría de Educación Pública		11,689*
S.E.P. (semi-escolarizados y empleados de la SEP)	3,273 x .8*	
Sector Estatal	2,797 x .8*	
Sector Para-estatal	2,990 x .8*	
Autónomos (Universidades)	2,487 x .8*	
Educación Especial	3,064 x .8*	
	Total	51,747

*En los casos del DIF, el DDF, y la SEP no fue posible conseguir datos sobre el número de niños menores de 4 años. Aplicamos un porcentaje de 80% bajo el supuesto de que 20% de los niños atendidos son de cuatro años o más. Esta es una cifra conservadora y puede influir en una sobre-estimación. En el caso del IMSS, el modelo de Madres IMSS incorpora niños hasta los seis años, pero en los demás, según la dirección del IMSS, el número de niños de la edad de 4 ó 5 años es mínimo y no hemos hecho ningún ajuste.

²³ SEP, Estadísticas Anuales, 1996-97; SEP, Memorias del Encuentro de Educación Inicial para el Distrito Federal, febrero de 1997; SEP, Educación Inicial, Encuentro de Educación Inicial en el Distrito Federal, Resumen de Información, febrero de 1997; Poder Ejecutivo Federal, Tercer Informe del Gobierno, 1 de septiembre de 1997, Anexos, p. 64.

²⁴ Cabe señalar que las estadísticas no incluyen a niños del Programa Casas de Cuidado Diario iniciado por la administración federal pasada y operado por la institución denominada "Voluntariado Nacional" que agrupaba a las esposas de funcionarios y servidores públicos de mandos medios y superiores del gobierno federal. En la ciudad de México se habían habilitado cerca de 170 casas de cuidado diario que, en 1995, fueron traspasadas al Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia (DIF); posteriormente el programa fue abandonado en forma abrupta, ignorándose la fuerte inversión en recursos financieros, materiales y humanos que se había realizado. Las consecuencias de este abandono no se han medido cabalmente; sabemos que muchas de estas casas desaparecieron, pero que otras subsisten como negocios particulares y que no están sujetas a ninguna supervisión ni apoyo respecto al servicio que brindan ni a la situación de los menores que ahí se atienden.

Comparando el total de 51,747 niños atendidos con el número de niños menores de 4 años en el Distrito Federal (estimado = 619,273 según el conteo de 1995) vemos que el sector público incorpora 8.4% de la población en sus centros. Si la comparación es con el número de niños de madres trabajadoras, la cobertura estaría más cercana a 13% (utilizando nuestro estimado muy burdo de 400,000 niños menores de 4 de madres trabajadoras). En comparación con 1989 observamos, por un lado, un aparente y ligero avance en la cobertura durante la década; por otro, vemos que dicha cobertura es todavía baja en relación a la demanda potencial, medida por la población total de niños menores de cuatro años.

*La respuesta del Estado: programas de atención preescolar, **niños de cuatro y cinco años***

A nivel nacional, y en todos los programas, la cobertura de educación preescolar ha aumentado a un ritmo de aproximadamente 2% cada año durante los últimos 12 años, alcanzando un crecimiento total de 27% entre 1987/88 y 1999/2000.

En áreas urbanas de la República, el modelo de pre-escolar es esencialmente único, con distintas modalidades aplicadas en áreas rurales con baja concentración de población en áreas indígenas. El modelo consiste en atención durante tres horas (de 9 a 12 o 12:30, o de 14:30 a 17:30) a niños 4 o 5 años de edad según un currículum activo en espacios amplios construidos a propósito y con maestras pre-escolares profesionales. Según las estadísticas oficiales, el pro-medio de niños por maestra es de 28.

Los preescolares son principalmente responsabilidad del sector educativo, pero éste trabaja en conjunto con el sector seguro social y DIF, los cuales también incluyen niños de 4 y 5 años de edad en sus programas.

En los pocos casos de niños 4 o 5 años de edad en programas del IMSS o ISSSTE, se atiende a los niños durante un horario largo. Lo mismo ocurre en el programa semi-escolarizado de la SEP y en algunos de los centros del DDF. También, un número de niños que no sobrepasa 6,000 son atendidos en un programa de “jardines mixtos.” En este modelo, los niños permanecen en el local por la tarde y reciben alimentación (pagada por sus padres, pero preparada en el centro) y participan en actividades recreativas.

Centros privados y social comunitarios.

Registrados. Los datos proporcionados por la Secretaría de Educación Pública sobre educación inicial (1996-97) indican que 3,383 niños asisten a centros privados registrados en la SEP. El total incluye 1,084 niños en centros auspiciados por el Partido Revolucionario Institucional, clasificados como privados. Según las estadísticas de la Alianza a favor de la Infancia del Distrito Federal, la Junta de Asistencia Privada registra otros 3,466 niños, pero no está claro si la mayoría de éstos son los mismos niños que están registrados en la SEP o si son otros en centros independientes. El Instituto Montessori de México reporta 360 niños en educación inicial.

Sumando estas cifras llegamos a un total de 7, 209, pero no sabemos si existen duplicaciones entre lo reportado por la SEP, la Junta y el Instituto. Sabemos, en el caso de los privados registrados en la SEP que 1,431 son preescolares, pero desconocemos qué porcentaje de los niños de la Junta o del Instituto Montessori son preescolares; es probable que sean porcentajes relativamente altos. Lo que parece justo concluir es que, cuando mucho, los centros privados registrados atienden a menos de 1% de la población total de niños menores de 4 años en el D.F. y a menos de 10% de todos los inscritos en centros de educación inicial.

No-registrados. A la oferta reconocida oficialmente, habría que sumar otra, conformada por los centros privados no registrados ante la Secretaría de Educación Pública por no cubrir los requisitos o por evadir impuestos. Así mismo, deberán sumarse los CCEI surgidos de la iniciativa de grupos de colonos, de madres trabajadoras, de vecinas y de la promoción y apoyo técnico y financiero de agentes diversos tales como Comunidades Eclesiales de Base u organismos no gubernamentales y partidos políticos que no son el PRI.

Se trata de espacios con una gran variedad de servicios, tamaños, tipos de administración, métodos educativos, manejados en su mayoría por “madres educadoras” o educadoras comunitarias, mujeres que asumen la responsabilidad de cuidar a los hijos de otras en espacios extra-domésticos; que han adquirido una cierta calificación en el trabajo pedagógico a partir de los apoyos técnicos y financieros recibidos de diversas instancias y que, eventualmente, ofrecen servicios de calidad. Ubicados casi siempre en colonias marginadas, se supone que estos centros ofrecen una mayor flexibilidad en cuanto a horarios y que responden de manera más adecuada a las necesidades de las mujeres trabajadoras. Además, estos centros registran costos de operación más bajos respecto de los de centros similares oficiales, ya que se organizan a partir del trabajo semi-voluntario y semi-gratuito de un grupo responsable apoyado por los padres de familia o por una organización en la que participa la comunidad.

Tanto los centros social comunitarios como los privados no registrados conforman lo que hemos denominado oferta “informal” u “oculta” de servicios de cuidado y educación infantil. Se trata de servicios que –aprovechando la no obligatoriedad de la educación preescolar-- resuelven necesidades del grupo social que los demanda y que los consume, en ocasiones con mucho éxito. Las exigencias de la ley ayudan a explicar por qué existe un número desconocido de CCEI que permanecen en la clandestinidad, operando a espaldas de la Secretaría de Educación Pública. Aunque la SEP en teoría tiene la responsabilidad de identificar y supervisar estos centros, hasta ahora, no ha contado con el personal o el dinero para hacerlo. No existe un registro de tales servicios, pero es vox populi que el número de estos CCEI informales es alto y que para muchas familias representan una alternativa importante a lo oficial. No sabemos cuántos hay ni donde se ubican, pero si los toman en cuenta, es evidente que se trata de una oferta subestimada si utilizamos las cifras oficiales. Además, carecemos de estudios sistemáticos que nos permitan juzgar la calidad de estos centros²⁵, si contribuyen o no al desarrollo integral de la niñez que atienden y si

²⁵ Una excepción es: Isabel González, “Evaluación de la capacitación teórico-práctica y trabajo de educadoras: Centro de la Amistad del Cerro del Judío,” en, R. Myers y S. Martinic (eds), **Evaluación:**

contribuyen o no a que las madres cuenten con espacios confiables para el cuidado de sus hijos mientras ellas trabajan o estudian. Frente a esta situación, un propósito de nuestro estudio es ofrecer algunos indicios de la frecuencia con que se encuentran tales centros en colonias marginadas y presentar información sobre las características de los localizados.

II. El estudio

La Metodología

Las dos investigaciones sobre la oferta de servicios están conformadas por estudios de caso de diez colonias en el Distrito Federal.²⁶ En este documento presentamos una concentración e interpretación de los resultados encontrados en 1997 y 1999, y las conclusiones generales derivadas del conjunto²⁷. El énfasis está en los cambios que hubo (o no) durante el periodo.

Para obtener la información deseada sobre la existencia de los CCEI, tanto en el estudio actual como en el anterior, fue necesario realizar recorridos por las calles de cada colonia detectando letreros o señales y entrevistar a informantes clave --dirigente de organizaciones sociales o de vecinos, sacerdote, maestro, médico o comerciante-- y gente de la calle, sobre la existencia de centros y sobre la vida e historia de la colonia²⁸. También contamos con información sobre CCEI proporcionadas por las familias que participaron en la encuesta de hogares llevada a cabo en las mismas colonias como parte del estudio de demanda realizado en 1997.²⁹

Con estos distintos abordajes tratamos de identificar todos los CCEI en la colonia, es decir: los centros oficiales – patrocinados por instituciones del sector público como IMSS, ISSSTE, DIF, SEP y DDF--; los particulares reconocidos o no por el gobierno; los social comunitarios y las casas de cuidado diario.

Una vez identificados, se visitó cada uno de los CCEI con el fin de examinar las condiciones físicas del centro, de observar a los niños en interacción entre ellos y con sus maestras y de entrevistar al personal encargado. La combinación de la observación y la entrevista permitió obtener una mejor idea de la accesibilidad, calidad y costo de las opciones disponibles para las familias de la colonia. La entrevista se basó en un patrón diseñado para contestar a las preguntas clave del estudio, que son:

- ¿Cuántos centros existen dentro de las diez colonias seleccionadas?
- ¿Qué organización tiene la responsabilidad de su funcionamiento?
- ¿Cuál es su cobertura por edades?

²⁶ Debido a limitaciones financieras y a las exigencias del trabajo de campo derivadas de este tipo de estudios sobre el tiempo de los investigadores, optamos por llevar a cabo estudios intensivos en un número reducido de colonias en vez de tratar de abarcar superficialmente un conjunto mayor.

²⁷ Los 10 estudios de caso individuales forman parte del informe final del proyecto presentado al DIF, UNICEF y Banco Mundial. También hicimos un estudio piloto en una comunidad grande de Ixtapalapa cuyos resultados están reportados en: COMEXANI, “Una Propuesta para Mejorar la Atención a la Educación Inicial y Preescolar en el Distrito Federal,” México, octubre de 1997. Además, contamos con un estudio en cuatro colonias en la Ciudad de Xalapa, llevado a cabo con los mismos instrumentos (De San Jorge, 2000).

²⁸ Para el primer estudio, participaron en el trabajo de campo las siguientes personas: Equipo 1. Daniel Cazés, Mirfam Mondragón, Karime Suri; Equipo 2. Xóchitl De San Jorge, Haydeé García; Jorge Marinero; Equipo 3. Robert Myers, Rocío Fiallega, Alfredo McKelligan. Para el estudio actual, la recolección de datos fue responsabilidad de Ariadna Castorena y Francisco Márquez.

²⁹ Vea: R. Myers y X. De San Jorge, op.cit., pp. 25-27.

- ¿Cuál es su horario?
- ¿Cuál es su calidad en términos de: servicios, certificación de las educadoras, relación niño/ educadora, instalaciones y metodología?
- ¿Cuál es el costo anual para los padres de familia?
- ¿Cuál es el salario de las educadoras?
- ¿Cuáles son las necesidades sentidas por los centros en relación a: recursos humanos, financieros y materiales?

En el seguimiento de 1999 se sostuvieron pláticas ocasionales con colonos para detectar los cambios en la colonia en los últimos dos años. Estas pláticas giraron alrededor de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo ha cambiado la colonia en los últimos dos años?
- ¿Cuáles son los principales problemas?
 - ¿Cuáles son sus necesidades?
 - ¿A qué se dedican las mujeres de la colonia?
- ¿Quién cuida a los niños de las madres trabajadoras?
- ¿Cree necesario crear más CCEI?

Toda esta información de las entrevistas con directoras y colonos, recolectada en 1997 y 1999, nos permite contestar a la pregunta, ¿Cuáles han sido los cambios durante un periodo de dos años?

Algunas dificultades. Para entrar a los diferentes centros ubicados en las colonias se tuvieron algunas dificultades, que caracterizaban a cada uno de los centros.

En el caso de los centros privados no registrados el obstáculo más recurrente era el temor de que fuéramos parte de las autoridades que constantemente llegan a inspeccionar esos centros, en busca de mordidas valiéndose de amenazas. La mayoría de las veces se presentaba la credencial de estudiante para aminorar su temor y desconfianza, se les explicaba con detalle la independencia de este estudio de las autoridades y se reiteraba que la información no sería utilizada en su perjuicio.

En los centros de la SEP el problema recurrente fue el de la necesidad de un permiso otorgado por la dirección de la secretaría para poder dialogar con el personal. En la mayoría de los casos la explicación de la finalidad del estudio y la imposibilidad de conseguir los permisos de las distintas dependencias fue suficiente para entrevistar a los directores, sin embargo, hubo un caso en el que fue negada la entrevista, a pesar de que se demostró que hace dos años había sido realizada. Es de destacarse que la negativa fue más recurrente entre las directoras que entre las supervisoras, que se mostraron interesadas y colaborantes.

Para ingresar a los centros del IMSS, UAM, DIF, DDF y privados registrados, en general no se tuvo ningún problema, salvo la falta de tiempo en el momento, por lo que se nos solicitaba regresar.

El tono de las entrevistas en general fue de diálogo y cooperación más allá del cuestionario; de ello se desprende la parte cualitativa de este estudio. Se encontró que a la mayoría de las entrevistadas les interesaba reflexionar sobre la educación inicial y preescolar así como de la importancia y carencias de su propio centro. Sin embargo, en el caso de una directora de un centro de la SEP a la cual le fue solicitado un permiso para ingresar a un centro, se encontró una rotunda negativa. Negó la necesidad de un estudio de estas características porque según ella: “la SEP cubre toda la población infantil de esta zona, está atendiendo a todos los niños salvo los trabajadores y de la calle”.

Por último, es importante destacar, que en general, los centros tanto oficiales como privados viven con muchas carencias y constantemente se nos solicitó apoyo.

La muestra

1. Para el estudio más amplio, “Oferta y Demanda de Servicios de Cuidado y Educación Infantil en Colonias Urbano Marginadas del Distrito Federal” (1997), identificamos las 301 colonias en el rango de 20% de las colonias con los ingresos promedio más bajos del Distrito Federal. Esto se hizo con base en datos proporcionados por la Fundación Arturo Rosenblueth³⁰.
2. De estas 301 colonias, seleccionamos aleatoriamente 60 que sirvieron como muestra para una encuesta de hogares administrada en el estudio de 1997. La encuesta, que abarcó 1,041 hogares seleccionados también al azar, proporcionó información sobre la vertiente de demanda de servicios de cuidado y educación infantil del estudio más amplio.
3. Para los estudios de la oferta, seleccionamos --al azar-- 10 de las 60 colonias de la muestra de la encuesta de hogares. Los CCEI en estas 10 colonias constituyeron la muestra básica del estudio, tanto en 1997 como en 1999.

En el transcurso del trabajo de campo en 1997, encontramos que 6 de las 10 colonias seleccionadas al azar no contaban con ningún servicio dentro de la colonia por lo que los habitantes de ellas enviaban a sus hijos a CCEI fuera de la colonia.³¹ Frente a esta situación y debido a que nuestro propósito era conocer los servicios de cuidado y educación infantil disponibles para los habitantes de cada una de las colonias seleccionadas, decidimos visitar también algunos CCEI cercanos en los que se atiende a niños provenientes de la colonia en cuestión. Esta decisión --bien intencionada-- nos causó un

³⁰ Cabe precisar que la información fuente es la información pública del Censo para 1990 proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) cuya unidad de referencia es la menor de las unidades territoriales consideradas en las encuestas nacionales de INEGI, el Área Geográfica Estadística Básica (AGEB), misma que ha sido re-clasificada por la Fundación Rosenblueth, desagregándola hasta el nivel de las colonias que conforman cada una de estas AGEBS. Cuando hicimos la selección, los datos de la Encuesta Nacional de Población y Vivienda de 1995 todavía no habían sido re-clasificados al nivel de colonia. Pensamos que la diferencia en clasificación entre 1990 y 1995 debe ser mínima.

³¹ Resulta que una de las colonias identificada como sin CCEI dentro de ella fue una unidad habitacional con uno al margen de la unidad. En el estudio de 1997 tratamos este centro como fuera de la colonia pero, al regreso en 1999, las autoridades nos informaron que el territorio de la unidad incluye dicho centro. Por eso, para el propósito de hacer la comparación entre 1997 y 1999 hemos ajustado las cifras presentadas en 1997 para incluirlo.

problema para el análisis. Tuvimos la certeza de haber agotado todas las opciones de cuidado y educación infantil dentro de las colonias que contaban con CCEI; la muestra, entonces es representativa. En cambio, no fue posible encontrar todas las opciones fuera de las colonias que los residentes aprovechan para la educación y el cuidado de sus hijos menores de 6 años, debido a que las opciones eran muchas, y algunos de los CCEI utilizados no se localizan en colonias aledañas y en ocasiones ni siquiera cerca de las colonias de la muestra.

Además, durante el trabajo de campo en los alrededores de las colonias, pareció más fácil encontrar CCEIs oficiales (son más grandes y siempre con letreros) y menos fácil encontrar CCEIs particulares (muchas veces pequeños), especialmente los no-registrados (algunos sin letreros). Así, no fue posible identificar y visitar todas estas opciones, hecho que introdujo un sesgo en los datos. Por ello, decidimos separar en el análisis los CCEI dentro y fuera de las colonias, enfatizando el de los CCEI ubicados dentro de las colonias.

- Cuando presentamos resultados relacionados a la **cobertura**, el análisis es solamente para los CCEI encontrados dentro de las colonias, con el propósito de ser representativo y poder proyectar los resultados a todas las colonias de bajos ingresos.
- Cuando hacemos el análisis de las **características** de los CCEI, incluimos información de todos los centros visitados, tanto dentro de las colonias como en sus alrededores.

Las Colonias

A continuación, presentamos una caracterización de las 10 colonias de la muestra. En el Cuadro 1 se presentan indicadores básicos de la situación socioeconómica de formación básica estadística descriptiva de las 10 colonias están presentadas.

Esta información proviene de los datos empleados en la selección de la muestra y señala lo siguiente:

- Las colonias varían mucho en tamaño: 3 colonias tienen menos de mil habitantes; 4 tienen entre mil y dos mil quinientos habitantes; 2 tienen entre dos mil quinientos y diez mil habitantes y sólo una de ellas tiene más de 20 mil. La distribución de estas colonias es representativa de la distribución general de las 300 colonias con bajos ingresos. El total de la población en las 10 colonias es 48,870 habitantes.
- El porcentaje de niños menores de 6 es relativamente alto --entre 13.7% y 15%-- respecto al porcentaje para el D.F. (11%). Cuando aplicamos el porcentaje promedio de niños menores a la población total, el estimado del número de niños menores de 6 en las 10 colonias es 6,940.

CUADRO No. 1
Colonias seleccionadas en el estudio de la oferta de servicios de
Cuidado y educación infantil: datos básicos^a

Colonia ^b	Población Total	% niños 0/5 años	Ingreso Promedio ^c	Empleo: PEA Informal (%)	Escolaridad Promedio	Vivienda Propia	Servicios (%)	
							Agua	Drenaje
Las Vías	628	15	2.5	46.7	9.1	45	94	50
Levante Venaditos	677	14.5	2.5	46.0	8.8	63	91	52
Las Jícaras	785	14	2.6	43.9	9.4	68	81	54
Los Caminitos	1292	13.7	2.3	45.5	9.1	78	91	45
Pueblo Alto	1531	14	2.4	45.8	7.4	80	88	28
Jacal El Chico	1633	14	2.2	44.1	7.3	79	95	33
Las Cumbres	2263	14	2.2	46.6	6.4	91	0.9	0.45
Laberinto	6960	11.8	3.4	47.3	12.2	74	48	55
Colorines	8972	15	2.5	46.3	9.5	71	99	71
Paris 68	24129	13	2.5	46.6	9.1	80	96	65
Promedio		14.2	2.5	46.0	8.8	73	82	45.3

Notas: ^a Fuente Censo 1990. Indicadores por colonias de la Fundación Arturo Rosenblueth

^b Los nombres de las colonias son seudónimos.

^c Salarios mínimos promedio.

- El ingreso promedio va de 2.2 a 3.3 salarios mínimos, lo que significa un promedio de 2.5 salarios para las colonias. Esto implica que en las colonias más marginadas del Distrito Federal, aunque existe mucha pobreza y muchas familias que carecen de recursos, también existen otras familias con suficientes ingresos para poder pagar cuotas en un CCEI particular si así lo desean.
- El nivel de incorporación en la PEA en 1990 fue entre 44% y 47%, un poco más alto que el promedio nacional de 42%, lo que se explica probablemente por su ubicación urbana y por la integración de la pirámide de edades.
- El nivel de escolaridad muestra mucha variación, entre un promedio de solamente 6.4 años en Las Cumbres y 12.2 en el caso de Laberinto.
- Con excepción de una colonia, el nivel de viviendas propias es relativamente alto, lo que se explica por el hecho de que aún persisten prácticas de auto-construcción y de “mano vuelta”, es decir a la participación del colectivo o comunidad en la construcción de las viviendas de los vecinos.
- Llama la atención que el servicio de alcantarilla sigue siendo la carencia principal, llegando en promedio a solamente 45% de las casas, a casi nadie en una colonia y sólo a 28% en otra; el porcentaje de casas con agua y drenaje es alto en todas las colonias menos en una en donde no hay. En el Cuadro 1 no se muestran las cifras relativas al número de viviendas que cuentan con gas y electricidad, ya que en todas las colonias estos servicios llegan a más del 95% de las familias.

Para lograr el nivel de 2 a 3 salarios mínimos, encontramos que por lo general en cada familia se encuentra a más de un miembro que participa en algún trabajo remunerativo. En muchas de las familias ese otro miembro que trabaja es la esposa o madre de familia, que labora por horas como empleada doméstica, lavando ropa ajena o como comerciante en la vía pública.

De acuerdo con la estimación de los informantes de las colonias estudiadas, alrededor de la mitad de la población mayor de 16 años está desempleada y casi 60% se emplea en el sector informal. Es difícil decir qué tan confiables son estas cifras, pero lo que es claro es que el desempleo es relativamente alto, que un alto porcentaje de la PEA se inserta en el sector informal y que la mayor parte de los jefes de familia tienen empleos eventuales, con ingreso irregular no sólo en su periodicidad sino también en su monto.

En el estudio de 1997, en siete de las 10 colonias estudiadas se encontraron operando diversas organizaciones civiles: organizaciones de la vecindad u organizaciones sociales que representan y “velan” por los derechos de vecinos, responsabilizándose fundamentalmente de la gestión de servicios y de la regularización de predios y viviendas. En otro caso, se localizó una organización civil que realiza actividades culturales y deportivas; otras tres contaron con asociaciones ligadas a la iglesia, que organizan la vida de la comunidad respecto al culto y las actividades en torno a las fiestas religiosas. Tres más señalaron la importancia de las actividades partidarias traducidas en obras de desarrollo social tales como lavaderos y baños públicos, mercado, etc. Únicamente en tres de las colonias se reportó que los grupos organizados estaban gestionando centros de cuidado y educación infantil ante las autoridades competentes de la SEP, el DIF y el DDF, sin éxito alguno.

En tres casos, la ubicación de los asentamientos --en laderas o sobre minas de arena-- expone a la población a siniestros físicos que ponen en peligro su seguridad en forma permanente. La mayor parte de los habitantes de estas colonias se encuentra en precarias condiciones de salud debido a tolvaneras, inundaciones, encharcamientos, etc.

En relación a la inseguridad pública todas las colonias estudiadas reportaron altos índices de violencia, de delincuencia y de drogadicción. En la mayor parte de las colonias se advirtió un gran número de niños en la calle debido a la ausencia de la madre -quien debe recorrer distancias importantes para la compra de víveres, el pago de servicios o para acudir al trabajo- o por las condiciones de hacinamiento de la vivienda. En algunos casos se reportó la presencia de niños de la calle, aunque los informantes no los reconocen como originarios de la colonia.

En resumen: es claro que las colonias estudiadas muestran condiciones precarias y poco favorables para el desarrollo pleno de los niños pequeños. Sin embargo, parece importante no olvidar que existen variaciones significativas entre y dentro de cada una de ellas y que sería un error pensar solamente en promedios o hablar de todas las colonias marginadas como si fuesen iguales.

Resultados del análisis del censo de los servicios de cuidado y educación infantil, 1999

Cobertura: Número de CCEI

Como lo muestra el Cuadro 2, se encontraron 18 CCEI dentro de cinco de las 10 colonias. En los cinco casos de colonias donde no existe un centro dentro de la colonia, se buscaron CCEI en los alrededores, igual que en 1997; así, se llevaron a cabo entrevistas en 22 centros adicionales que atienden a niños de las colonias de la muestra.

CUADRO 2. Número de centros y niños atendidos dentro y fuera de la colonia, por colonia, 1999

Colonia (Nombres Ficticios)	Total de población de la col. ^a	Población menor de 6 años ^a	Centros dentro de la colonia			Centros cerca de la colonia		
			No. de centros	No. de Niños (total)	No. de niños de la colonia ^b	No. de centros	No. de Niños (total)	No. de Niños de la colonia ^b
Las Vías	628	94				3	567	163
Levante Venaditos	667	98				2	100	8
Las Jícaras	785	110				1	27	22
Los Caminitos	1,219	177	2	61	37	4	205	143
Pueblo Alto	1,531	230				3	533	339
Jacal el Chico	1,633	228				5	925	167
Las Cumbres	2,263	382	1	260	234			
Laberinto	6,960	825	6	748	301			
Colorines	8,972	1,365	1	62	26	3	611	214
París '68	24,129	3,304	8 ^c	595	412			
Total	48,870	6,813	18 ^c	1,726	1,010	22	2,967	1,056

^a Población del Censo de 1990. La población de menores de 6 fue calculada utilizando datos de las columnas 1 y 2 del Cuadro 1.

^b Según estimados de los directores de los centros.

^c En la colonia París '68 encontramos un centro que no nos permitió hacer una entrevista con la directora. Figura en el conteo de los centros pero no figura en los totales del número de niños. Estimamos que el centro, privado y no-registrado, puede tener hasta 25 niños.

Como resulta lógico suponer, la presencia o ausencia de centros dentro de la colonia tiene una relación parcial con su tamaño. Así, las tres colonias con menos de mil colonos Venaditos, Las Vías y Las Jícaras, no tienen CCEI, mientras que la más grande - París 68- con una población de casi 25,000 colonos, cuenta con ocho centros; el Laberinto, con una población de casi 5,000 tiene seis CCEI en la colonia, casi igual que París 68, aunque es cinco veces menor. Es posible que esta presencia se deba al hecho de que el Laberinto muestra un nivel promedio de ingreso y de educación que es sustancialmente más alto que el resto de las colonias estudiadas (vea cuadro 1). Dos de las cuatro colonias con una población de entre 1,000 y 2,500, Pueblo Alto y Jacal el Chico no tienen CCEI dentro de ellas. Las Cumbres cuenta con un CCEI y Los Caminitos con dos.

Parece sorprendente que la colonia Colorines, una unidad habitacional, únicamente cuenta con un CCEI siendo que es la segunda más grande de las colonias de la muestra, con una población de casi 9,000 colonos.

Cobertura: Número de niños y su distribución por edades, 1999

De los 6,813 niños menores de 6 años que se estima viven dentro de las 10 colonias (2ª columna de la Tabla 2) 1,010 (15%) asisten a algún tipo de centro ubicado dentro de las mismas colonias (5ª columna de la Tabla 2) y por lo menos 1,056 (otro 15%) asisten a centros fuera de la colonia en los 22 centros cercanos.³² Es probable que el porcentaje total de la población de menores de 6 años en las colonias estudiadas que estén inscritos en algún tipo de centro sea más alto que ese 30% detectado, porque algunos de los niños son atendidos en centros no incluidos en el estudio que están más alejados de la comunidad.

Con base en las entrevistas fue posible obtener una distribución por edades del total de los niños atendidos. Esta información se presenta en Cuadro 3 en dos formas, incluyendo los niños atendidos en el centro de Seguridad Social IMSS, y sin incluirlos. Hacemos esta distinción porque el centro del IMSS, aunque está dentro de la colonia, no es un centro dirigido a los niños de ésta y solamente 1% de los niños en el centro grande provienen de la colonia. Los demás centros atienden, en general, a niños de la colonia y

Cuadro 3. Nivel de atención dentro de las colonias, por edades, 1999

Colonia	0-3	3-4	4-5	5-6	6+	Total
Colorines	26	19	2	12	3	62
Las Cumbres			102	158		260
París 68 ^b	66	125	180	219	5	595
Los Caminitos	1	11	26	23		61
Laberinto ^a IMSS	303	95				398
Otros	18	54	136	141	1	350
Totales: con IMSS	414	304	446	553	9	1726
Sin IMSS	111	209	446	553	9	1328

^a Los datos por edad de la colonia Colorines son aproximaciones hechas con base en los datos de 1997.

^b No están incluidos datos de uno de los centros de París '68 donde no fue posible hacer la entrevista con la directora.

aunque incluyen algunos que vienen de afuera es posible, si nos concentramos en aquéllos, tener una aproximada de la distribución por edades del uso de centros dentro de la colonia, por niños de la misma.

En el Cuadro 3 es evidente que el nivel de atención dentro de las colonias varía mucho por edades. Si prestamos atención a los totales sin incluir al IMSS, 78% de los niños atendidos son de 4 o más años de edad, aunque éstos representan más o menos 33% de todos los niños de 0 a 6 años de edad.³³ Por el contrario, la cobertura de niños pequeños es escasa, especialmente la de menores de tres años. En una de las cinco colonias no

³² Es probable que algunos niños de las colonias estén matriculados en centros fuera de la colonia y que no encontramos en el curso del estudio.

³³ En el periodo de 6 años, los niños de 4 y 5 años de edad ocupan solamente 2 de esos 6 años = 33%.

aparece atendido ningún niño de esta edad y en otra sólo se reporta un niño menor de tres años.³⁴

Nivel de Atención, por responsabilidad administrativa, 1999

Cuadro 4. Nivel de atención dentro de las colonias por responsabilidad administrativa y edades, 1999.

Responsabilidad Administrativa ^a	No. de Centros	Edades						Todas las edades (%) ^b	
		0-3	3-4	4-5	5-6	6+	Todas		
Oficial: IMSS	1	303	95				398	23	-
SEP	3		64	295	399		758	44	57
DDF	4	49	66	72	69	3	259	15	20
DIF	1		15				15	1	1
Social-comunitario	1	12	6	12	26	5	61	3.5	4.5
Privado: registrado	2	8	18	17	17	1	61	3.5	4.5
No-registrado	5	42	40	50	42		174	10	13
Totales: con IMSS	17	414	304	446	553	9	1726	100	
sin IMSS	16	111	209	446	553	9	1328		100

^a El centro del DIF está apoyado por esta entidad oficial en cuanto a su programa educativo y materiales. Está calificado por el DIF como centro social-comunitario; lo hemos incluido entre los oficiales porque la comunidad no apoya mucho en sostenerlo. El centro social-comunitario es auspiciado por un grupo local político. Los centros administrados por el Distrito Federal también tienen un componente comunitario.

^b Usamos la base de 1,726 para calcular los porcentajes en la primera columna y la de 1328 para la segunda columna.

En el Cuadro 4, es posible observar que el sector oficial predomina en la oferta de servicios de atención a la niñez. Al mismo tiempo, el porcentaje de niños y niñas menores de 6 que se encuentra en centros no-gubernamentales es significativo y más alto, aún para las edades de 4 a 6 que el presentado en las cifras oficiales. Si incluimos el centro comunitario como un esfuerzo no-gubernamental y privado, el sector privado está cubriendo entre 17% y 22% de todos los lugares, según la base del cálculo. Si hubiera sido posible entrevistar la directora del centro privado y no-registrado, ubicado en París '68, el porcentaje sería ligeramente más alto.

Dejando a un lado el caso del centro del IMSS que no atiende a los niños de la colonia, el porcentaje de los niños 0 a 3 años matriculados en centros dentro de estas colonias que se encuentra en centros no-gubernamentales es 56% y para niños de 3 a 4 años, 31%.³⁵ Para las edades de 4/5 y de 5/6, los porcentajes en centros

³⁴ Estas cifras representan aproximaciones porque no fue posible obtener datos de uno de los centros pequeños identificado dentro de las colonias. Es probable que la distribución no cambiaría con la inclusión de estos datos.

³⁵ Presentamos datos de los centros ubicados fuera de las colonias en el Anexo 1. La presentación y análisis se de por separado porque no fueron seleccionados al azar y es probable que exista un sesgo hacia las instituciones del Estado entre los centros localizados. A pesar de esta posibilidad, encontramos que, al igual que en los centros que están ubicados dentro de las colonias, la población atendida es fundamentalmente de

no-gubernamentales son 18% y 15% respectivamente, comparados con las cifras oficiales que dicen que el sector privado está cubriendo menos de 10% de la matrícula total en estas edades.

Parece que los sectores privado y social están respondiendo a una demanda para atención a niños en estas edades que el Estado no ha podido cubrir. El uso de servicios por familias con niños menores de 4 años no es muy alto, visto en relación al total de niños y niñas de esta edad y dentro del panorama total de las edades escolares. Al mismo tiempo, no sabemos, de las cifras presentadas, cuántas más familias desearían matricular su niño en un centro, pero no pueden porque no existe una opción dentro de sus posibilidades.

También, en relación al Cuadro 4 es evidente que la respuesta principal a una necesidad de atención para niños pequeños, por el camino no gubernamental es en centros no-registrados, un tema que pensamos tocar con más detalle en la sección tres de este documento. De los 9 centros privados o social- comunitarios, 6 son no registrados. Los no registrados atienden cinco veces más niños que los registrados. Su importancia se basa en la atención a niños menores de cuatro años: atienden 9 veces más niños de 0 a 3 años que los registrados.

Cambios en la oferta de servicios de atención, 1997-1999

1. Cambios en el número de centros y la responsabilidad administrativa

El número total de los centros administrados por diferentes entidades están presentados en el Cuadro 5. Pero los totales no muestran bien el nivel de los cambios que ocurrieron durante solamente dos años. Entre 1997 y 1999 encontramos lo siguiente:

- Centros nuevos: 2 centros nuevos aparecieron, uno promovido por un grupo político local y el otro fundado como centro particular; ninguno de los dos registrado en la Secretaría de Educación Pública.
- Centros cerrados: 4 centros cerrados: tres privados no registrados (incluyendo la casa de cuidado diario en esta categoría) y un oficial del DDF. Los tres privados desaparecieron por problemas económicos. El centro del DDF desapareció por cambios en la política delegacional.
- Cambio de registro: Un centro privado que no estaba registrado en 1997 obtuvo su registro ante la SEP. El centro tiene un gran espacio físico, educadoras calificadas, un plan de trabajo y recursos mucho más altos que el resto de este tipo de centros.

niños de cuatro años o más: 86% tiene esta edad. Aunque en menor grado que en centros dentro de las colonias, los centros privados registrados y no registrados siguen apareciendo como protagonistas en el cuidado de niños pequeños: 31% de los niños menores de cuatro años de edad están en centros de este tipo.

Cuadro 5. Cambios en el número de centros de atención a niños menores de 6 años entre 1997 y 1999

Responsabilidad administrativa	1997	1999
Oficial	10	9
Social- comunitario		1
Privado registrado	1	2
Casa de cuidado diario	1	
Privado no registrado	8	6
Total	20	18 ^a

^a Uno de estos centros no pudo ser entrevistado.

2. Cambios en el número de niños matriculados, por colonias y por edades

A pesar de que en total hay dos centros menos en 1999 que en 1997, de que no tenemos datos para uno de los centros nuevos, y de que se reporte que la tasa de nacimientos ha bajado, la población atendida en los centros dentro de las colonias se ha crecido 27% (Cuadro 6). El crecimiento ha ocurrido, y aunque se reporta que la tasa de nacimientos ha disminuido, la demanda y cobertura de centros de educación y cuidado a niños pequeños crece. El crecimiento no fue parejo entre las colonias y en dos de ellas hubo un ligero descenso en el número de niños atendidos.

Cuadro 6. Cambios en el número de CCEI y en el nivel de atención por colonia, 1997 a 1999

Colonia	Anterior (1997)		Actual (1999)	
	No. de CCEI	No. de Niños	No. de CCEI	No. de Niños
Colorines	1	85	62	1
Las Cumbres	2	232	260	1
París 68	8	501	595	8
Los Caminitos	2	72	61	2
Laberinto	6	156	350	5
<i>Total^a</i>	<i>19</i>	<i>1046</i>	<i>1328</i>	<i>17</i>

^a El total no incluye al centro del IMSS que atiende a niños que no pertenecen a la colonia en que se encuentra ubicado. Además, no incluye el número de niños de un centro no-registrado donde fue imposible lograr una entrevista.

En la colonia Laberinto el crecimiento fue de 124%. Este cambio probablemente se debe a que el centro oficial que concentra la mayor parte de la población amplió su horario y resolvió sus problemas de credibilidad con la comunidad.

El crecimiento varía también por edad y responsabilidad administrativa. En los Cuadros 7 y 8 se observa que el incremento más grande se ha dado en los niños de tres años (33%), seguido por los niños de cinco (31%), luego los de cuatro (24%) y por último los menores de tres (9%).

Cuadro 7. Cambio en el nivel de atención en las colonias por edades.

Colonia	Anterior (1997)					Actual (1999)				
	0-3	3	4	5+	Total	0-3	3	4	5+	Total
Colorines	37	23	4	21	85	26	19	2	15	62
Las Cumbres	12	30	75	115	232			102	158	260
París 68	32	89	183	197	501	66	125	180	224	595
Los Caminitos		10	34	28	72	1	11	26	23	61
Laberinto	20	4	63	69	156	18	54	136	142	350
Total ^a	101	156	359	430	1046	111	209	446	562	1328

^a El total no incluye el centro del IMSS que atiende a niños que no pertenecen a la colonia en que se encuentra ubicado. Además, no incluye el número de niños de un centro no-registrado donde fue imposible lograr una entrevista.

Cuadro 8. Cambio en el nivel de atención por edades y responsabilidad administrativa, 1997 a 1999

Responsabilidad Administrativa	Anterior (1997)						Actual (1999)					
	0-3	3	4	5+	Total	%	0-3	3	4	5+	Total	%
Oficial	49	124	283	368	824	79	49	111	348	471	979	72
Social- Comunitario							12	21	12	31	76	6
Privado registrado	4		10	10	24	2	8	18	17	18	61	4
Privado no registrado	48	32	66	52	198	19	42	59	69	42	212	18
Total	101	156	359	430	1046	100	111	209	446	562	1,328	100

^a El total no incluye el centro del IMSS que atiende a niños que no pertenecen a la colonia en que se encuentra ubicado. Además, no incluye el número de niños de un centro no-registrado donde fue imposible lograr una entrevista.

Del Cuadro 8 nos queda claro que el crecimiento de los servicios oficiales ocurrió solamente para las edades de 4 o más años y está explicado principalmente por el crecimiento del centro oficial de la colonia Laberinto mencionado anteriormente. El incremento en atención para los niños de 3 a 4 años ocurrió en centros privados, tanto registrados como no-registrados. Y, finalmente, el ligero aumento de atención a niños menores de 3 fue producto de cambios en las instituciones no-oficiales.

El crecimiento en la atención de niños de cinco y cuatro años tiene repercusiones en los niños de tres. La mayoría de los centros oficiales de la SEP prioriza el servicio a niños de cinco años, los inscribe primero y dejan los lugares restantes a los niños más pequeños. Por lo que, en general, ante la demanda de niños de cinco se relega la atención a niños de tres.

Por otro lado, se han dado un incremento en la atención a niños menores de 3 años, pese a que las directoras de los CCEI privados no-registrados manifestaron que es mucho más difícil ofrecer servicio para estos niños por dos razones.

- Primero, la atención es más costosa porque exige atención intensiva, con menos niños por cuidadora. Esto hace difícil que las familias de bajos ingresos puedan pagar el costo real del servicio. Si la persona que lo ofrece no tiene manera de cubrir los costos que las familias no pueden erogar, sea por un subsidio de su marido o mediante actividades de

recolección de fondos, se ve en la necesidad de dejar de atender a los más pequeños o cerrar el centro.

- Segundo, se nos informó que la atención a niños menores de 3 años conlleva un riesgo más alto de que algo grave pueda sucederles, pues son más vulnerables. En tal caso, aún cuando el daño sufrido por el niño no fuese atribuible al personal del CCEI, no existe nadie, a excepción de la encargada del centro, que asoma la responsabilidad, situación que pone en riesgo la existencia mismo del CCEI. Esto para el caso de los centros no-registrados.

Características de la oferta que influyen el uso de los CCEI

Según la literatura, entre las características de la oferta de servicios que influyen en su uso están: la cercanía, la duración y flexibilidad del horario, la calidad y el costo. En las secciones anteriores hemos tocado parcialmente el tema de la cercanía por medio de un análisis que se enfocó en centros dentro de las mismas colonias en que viven los niños. Ahora pasamos a analizar horario, costos y calidad.³⁶

Horario

La utilización de los servicios depende en parte de los horarios disponibles. Entre los centros estudiados (Cuadro 9), no existe ninguna uniformidad, pero es evidente que en la mayoría de los casos, el propósito de los centros es educativo y el horario es corto; pocos centros ofrecen un horario que corresponda a las necesidades de cuidado de las familias y de las madres trabajadoras durante una jornada de trabajo completa.

En el sector oficial en 1999:

- En cuanto al horario en el sector oficial, éste se mantuvo prácticamente igual que en 1997. Aunque en su mayoría los centros oficiales siguen atendiendo en horarios de tres horas, dos centros, uno de la SEP y otro del DDF alargaron su horario de 9-12 a 9-16, y de 9-12 a 8:30-14:30 respectivamente. De estos cambios ha resultado un gran aumento de demanda.
- De los 15 centros de la SEP, 12 llevan un horario de tres horas, con variaciones menores (entre de 9 a 12 o 9:30 a 12:30; de 14 a 17 o de 14:30 a 17:30). De los 15, cuatro son de doble turno. Tres jardines de niños de la SEP indicaron que su horario es de 9 a 16 horas.

³⁶ Para esta parte del análisis utilizamos información recogida en CCEI encontrados dentro las colonias y en sus alrededores, porque la unidad de análisis no es la colonia y no necesitamos trabajar con una muestra aleatoria de niños o CCEI para comparar indicadores de calidad entre CCEI bajo la responsabilidad de diferentes agentes, estatales y privados o sociales.

- De los cinco centros del DIF, cuatro presentaron horarios de atención de tres horas, dos de ellos tienen doble turno.³⁷ El otro atiende niños de 7:30 a 3.

**Cuadro 9. Horarios de atención,
por responsabilidad administrativa, 1999**

Responsabilidad Administrativa	Horarios
Oficial: SEP	8:30-12:30; 8:45-16; 9-12; 9-12 y 14:30-17:30; 9-12; 9-16; 9-16; 9-12 y 14:30-17:30; 9-12; 9-12 y 14:30-17:30; 8-12 y 14-17
Oficial: DDF	8:30-14:30; 9-13; 9-14; 8-17; 8:30-12; 8-20
Oficial: DIF	9-12; 9-12 y 14-17; 7:30-15; 9-12 y 14-17; 10-13
Oficial: IMSS	6:30-19
Oficial: UAM	7-18
Privado registrado	9-13:30; 8:30-13:30 y 8:30-16; 9-13; 9-14
Privado no registrado	8-12:30 y 8-18; 9-13; 8:30-13:30 y 8:30-17:30; 7-19; 9-1:30 y 6-19; 9-13 y 7-19; 9-12; 8:30-15; 8-14; 9-12
Social comunitario	9-12 y 7-17

- De los seis centros del DDF, uno presentó un horario corto (3 horas y media); otros tres mantuvieron un horario intermedio de entre 4 y 6 horas; por último, dos tienen horario largo de 8 a 20 y de 8 a 17 horas.
- El centro del IMSS siguió la pauta normal para sus centros con un horario de 7 a las 19 horas.
- El CENDI de la UAM atiende con un horario de 7 a 18 horas.

En el sector privado:

En 1999, entre los 14 centros privados sobre los que obtuvimos información, cinco ofrecieron horarios de por lo menos 8 horas, todos ellos no registrados. Los cinco atendieron a los niños durante 10, 9, 12, 13 y 12 horas respectivamente. En cuatro de los cinco el horario largo fue acompañado por la alternativa de un horario corto de 4 a 5 horas; solamente algunos de los niños se quedan todo el día. Tres centros privados ofrecieron horarios de entre 6 y 8 horas (dos no registrados) y seis entre 3 y 5 horas. El número de centros con un horario de más de 6 horas fue más alto en 1999 (8 de 14) que en 1997 (5 de 11), sugiriendo una tendencia hacia un horario más largo. Suponemos que la diversidad de estas respuestas refleja las necesidades específicas y diferentes de las distintas familias.

En cuanto al centro social- comunitario localizado reportó tener un horario de 7 a 17 horas para niños menores de 4 y un horario de 9 a 12 para preescolares.

³⁷ En el caso de los centros del DIF, el personal y la administración del centro son los mismos para cada uno de los dos turnos; por eso, consideramos cada uno de estos centros como uno solo, aunque tenga dos turnos. En el caso de los centros de la SEP con dos turnos, la administración y el personal cambian para cada turno, aunque ambos están en el mismo lugar. Por eso, consideramos que en los programas SEP, cada turno es un centro distinto.

En resumen:

- Aparte del centro de IMSS, el de la UAM y dos centros del DDF, el horario de los CCEI oficiales no ofrece apoyo a madres trabajadoras durante una jornada completa de trabajo (ocho horas o más).
- La respuesta a las necesidades de familias que requieren atención para sus niños pequeños durante el día laboral sigue estando sólo en los sectores privados y sociales y en centros no registrados.
- Los horarios son mucho más flexibles entre centros del sector privado y social que en los centros oficiales.

¿Cuál es la relación entre la edad de los niños y la utilización de servicios con horario largo o corto? ¿Cambia es panorama cuando hablamos del número de niños en vez del número de centros? El Cuadro 10 muestra una comparación entre el número de niños atendidos en servicios con horarios largos y horarios cortos para los dos años: 1997 y 1999. (Para esta análisis hemos definido horario "largo" el de 6 horas diarias o más.)

Sería lógico pensar que la gran mayoría de los niños menores de tres años están en centros con un horario largo si postulamos que éstos son principalmente hijos de madres trabajadoras que necesitan ayuda durante sus horas de trabajo. Vale recordar que el porcentaje de niños de esta edad atendidos fuera de la casa es muy pequeño, pero, aún así debe quedarnos claro que para los niños de esta edad es preferible un servicio de horario largo. En 1997, casi todos los niños de esta edad estuvieron en CCEI con horario largo. Con la apertura de un nuevo centro en 1999 que aceptó niños menores de tres años para un programa de estimulación temprana durante tres horas diarias, el porcentaje disminuyó.

Cuadro 10. Niños Atendidos en Servicios con Horarios Largos y Cortos, por edades, 1997 y 1999^a

Horario	Edad				Total
	0-3	3	4	5+	
1997					
Largo	97	48	41	50	236
Corto	4	108	318	380	810
Total	101	156	359	430	1046
% Largo	97%	31%	11%	12%	23%
1999					
Largo	83	126	174	185	568
Corto	28	83	272	377	760
Total	111	209	446	562	1328
% Largo	75%	60%	39%	33%	43%

^a Los totales no incluyen datos del centro del IMSS, ni de un centro no-registrado.

Consistente con el hecho de que casi todos los niños de cuatro y cinco años de edad atendidos fuera de la casa están en programas preescolares donde el horario normal es de tres horas, el porcentaje de niños en programas de horario largo es menor para estas edades. Lo interesante en este caso es el aumento del porcentaje de niños en horario largo entre 1997 y 1999, producto del alargamiento del horario de parte de dos programas oficiales, hecho que sugiere que existe una demanda de servicios con horario largo, aún a nivel preescolar. La misma tendencia es evidente para niños tres años de edad.

Calidad de los servicios

Tanto en 1999 como en 1997, se utilizaron como indicadores de calidad: 1) el número de niños por educadora; 2) la preparación de las educadoras; 3) la metodología; 4) las instalaciones; y 5) la variedad de servicios ofrecidos.

Niños por educadora. Uno de los más importantes indicadores de calidad es el que se refiere al número de niños por educadora. La literatura sugiere que es conveniente mantener un número pequeño de niños por adulto ya que está documentado con certeza que, sobre todo en los primeros años, una relación adecuada favorece la atención personalizada de los menores a sus necesidades físicas, emocionales e intelectuales. En Europa, por ejemplo, las normas en varios países son (Moss, 1998):

Niños	0 – 1	4:1
	1 – 2	6:1
	2 – 3	8:1
	3 – 5	15:1

En el Cuadro 11 presentamos datos recogidos en todos los CCEI visitados³⁸ y clasificados en términos de la responsabilidad administrativa del centro.

Centros oficiales. En este cuadro observamos que es obvio que la guardería para los derechohabientes del IMSS tiene una relación favorable niño-educadora; sus estándares se aproximan mucho a los de Europa. También los centros oficiales del DDF y el DIF mantienen una relación aceptable. En contraste, diez de doce centros de la SEP tienen 30 o más niños por educadora, condición que propicia más una interacción basada en el control social que en el juego, aún para niños de 4 y 5 años de edad. A este respecto, los resultados del estudio de 1999 son mismos que se encontraron en 1997, lo que indica que esta relación no ha cambiado mucho, al pesar de que subió ligeramente en algunos centros y bajó en otros. Una excepción en esta categoría es una "guardería" para niños de empleados de la Universidad Nacional Autónoma de México donde la relación es extraordinariamente buena. Este CCEI no fue incluido en el estudio en 1997. Las demás instituciones de la SEP son preescolares donde se espera una relación un poco más alta, pero no al nivel de 30/1.

³⁸ Para este parte del análisis utilizamos información recogida en CCEI encontrados dentro las colonias y en sus alrededores porque la unidad de análisis no es la colonia y no necesitamos trabajar con una muestra

Centros Sociales y Privados. Casi todos los centros sociales y privados visitados mantienen una relación niño/agente que es relativamente baja; 13 de los 16 centros muestran una relación de menos de 15/1. En general, la relación es mucho mejor en esta categoría que en los centros de la SEP y es igual o mejores que en los del DDF y DIF. Si este indicador de calidad es válido, parece que los centros sociales y privados, incluso los no-registrados, tienen una ventaja sobre los de la SEP y están a la par con los del DDF y DIF.

No es posible identificar una tendencia general en esta relación entre 1997 y 1999 porque algunos centros sociales y privados la han reducido mientras que otros la han aumentado.

Cuadro 11. La relación del Número de Niños - Número de Educadoras, 1997 y 1999^a

Responsabilidad Administrativa	No. de niños por agente 1997	No. de niños por agente 1999	Responsabilidad Administrativa	No. de niños por agente 1997	No. de niños por agente 1999
Oficial: IMSS	10	10	Social comunitario	13	15
			Social comunitario		25
			Social comunitario		8
Oficial: DDF	19	11	Privado No-Regis	4	4
Oficial DDF	15	17	Privado No Regis	15	12
Oficial DDF		20	Privado No Regis		5
Oficial DDF	13	13	Privado No Regis	6	13
Oficial DDF	14	12	Privado No Regis		10
Oficial DDF		12	Privado No Regis	7	12
Oficial DDF		19	Privado No Regis		20
Oficial DIF	25	15	Privado No Regis	8	8
Oficial DIF	13	25	Privado No Regis		12
Oficial SEP/UAM		5	Privado Registrado		15
Oficial SEP	33	?	Privado Registrado		9
Oficial SEP	35	32	Privado Registrado	14	13
Oficial SEP	22	34	Privado Registrado	20	25
Oficial SEP	30	37			
Oficial SEP	35	38			
Oficial SEP	30	22			
Oficial SEP	30	31			
Oficial SEP	30	30			
Oficial SEP	30	30			
Oficial SEP	20	30			
Oficial SEP	40	37			
Oficial SEP		34			

^a Los datos son de centros ubicados dentro de las colonias y en los alrededores.

Preparación del personal. Otro indicador de la calidad de la oferta tiene que ver con la preparación del personal que coordina y opera los centros, especialmente de aquel que se encuentra en contacto directo con los niños. Lo común es pensar que las

aleatoria de niños o CCEI para comparar indicadores de calidad entre CCEI bajo de la responsabilidad de diferentes agentes, estatales y privados o sociales.

educadoras que tienen una preparación formal, con más años de estudio y con un certificado son mejores. Por otro lado, la experiencia es también importante, pues es posible adquirir un buen nivel de preparación por medio de experiencia y capacitación en el trabajo. Con esta reserva, presentamos información sobre las calificaciones formales de agentes de atención en los centros visitados en 1999 (Cuadro 12).

Cuadro 12. Calificaciones del personal a cargo de los CCEI

Colonia	Responsabilidad Administrativa	Calificación y Certificación
Los Caminitos	PNR PNR PNR Privado PNR Privado	1 Enfermera- Asistente educativa; 1 Auxiliar educativa 1 Maestra de primaria; 3 Asistentes educativas 2 Educadoras; 2 Asistentes Educativas 3 Educadoras; 1 Asistente Educativa 6 Educadoras; 6 Asistentes Educativas 2 Lic. en Educación; 1 Lic. Educación Preescolar; 3 Asistentes Educativas
París '68	Oficial- DIF Social-comunitario Oficial - DDF PNR PNR Oficial - SEP PNR	1 Auxiliar educativa 1 Lic. en Psicología; 3 Asistentes Educativas 3 Lic. en Educ. Preescolar; 6 Asistentes Educativas 1 Lic. en Educ. Preescolar; 3 Auxiliares Educativas 5 Auxiliares Educativas 2 Lic. en Educ. Preescolar; 6 Maestras 2 Lic. en Pedagogía; 1 Auxiliar Educativa
Laberinto	Privado PNR Oficial - SEP Privado Oficial - DDF Oficial -IMSS	3 Prepa/ Educadoras; 2 Preparatoria 2 Educadoras 7 Normal básica 1 Lic.Literatura/ Diplomado en Educ. Montessori; 1 Educadora 2 Asistentes Educativas 3 Educadoras; 76 Asistentes Educativas
Las Cumbres	Oficial - SEP	4 Lic. en Educ. Preescolar; 3 Normal Básica
Jacal el Chico	Oficial- SEP Oficial- SEP Oficial- SEP Oficial- SEP PNR	3 Normal Básica; 4 Lic. Educación Preescolar 3 Normal básica; 2 Lic. Educación Preescolar 3 Normal Básica; 3 Lic. Educación Preescolar 2 Normal Básica; 4 Lic. Educación Preescolar 3 Técnicas Educativas
Las Vías	Oficial- SEP Oficial- SEP Oficial- DDF Oficial- UAM	Normal Básica; Lic. Educación Preescolar 1 Lic. Biología; 3 Estudiantes: Lic. Educ. Preescolar; 4 Normal Básica; 3 Asistentes Educativas 9 Educadoras 20 Asistentes Educativas; 3 Puericultistas
Pueblo Alto	Oficial- SEP Social-comunitario Social-comunitario	6 Lic. Educación Preescolar; 6 Normal Básica 2 Bachillerato Trunco 1 Enfermera; 2 Asistentes Educativas
Levante Venaditos	Privado Oficial- DIF	2 Asistentes Educativas 2 Asistente Educativa
Las Jícaras	Social-comunitario	2 Carrera Técnica
Colorines	Oficial - DDF Oficial - DDF Oficial- SEP Oficial- DDF	7 Prepa o asistentes educ. 9 Sin Certificación Lic. Educación Preescolar Puericultistas; Normalistas

No toda la información que se nos presentó sobre las calificaciones de los agentes educativos y de cuidado es precisa; por ejemplo, no está claro cómo varias de las personas llegaron a ser "educadoras" o qué quiere decir este título en términos de calificación formal. A pesar de la imprecisión, en el Cuadro 12 se puede observar que los CCEI de la SEP tienen, en su totalidad, personal certificado en el área educativa (Lic. en educación Preescolar, Normal Básica, Lic. en Pedagogía) aunque algunos se apoyan, además, en otro tipo de profesionales como es el caso del maestro de música, educación física y psicólogo. Las guarderías de IMSS y de la UAM tienen equipos grandes y aparentemente preparados. Según este indicador, entonces, éstos son los centros de más calidad.

En cambio, los centros del DDF y DIF y los centros privados no registrados son, en su mayoría y con excepciones, atendidos por personal calificado como Auxiliar Educativa, en algunos casos acompañadas por una educadora o maestra. Entre los privados registrados el estándar de preparación parece ser un poco más alto. Una vez dicho esto, es también evidente que la preparación de la gente en estos centros es tan diversa que es difícil hacer generalizaciones, no sería justo considerar que todos los CCEI no registrados, por ejemplo, están al mismo nivel de calidad según este indicador. Por ejemplo, por nuestras conversaciones sabemos que la enfermera que atiende uno de los centros también ha adquirido la calificación de "Educativa Comunitaria", "Madre Educativa" o "Educativa Empírica" a través de talleres organizados por diversos organismos civiles.

Los resultados de 1999 son básicamente iguales a los obtenidos en 1997. No fue posible observar cambios en los últimos dos años.

Metodología pedagógica

En lo que se refiere a la metodología educativa, tanto en 1999 como en 1997, encontramos que casi todos los centros, tanto privados como oficiales, afirman utilizar la metodología sugerida por la SEP y su programa educativo, aunque en ocasiones ésta es enriquecida con elementos metodológicos aportados por el DIF o por un método denominado Mijares. El IMSS tiene su propia metodología.

En algunos centros de la SEP se comentó que desde hace varios años ha habido una apertura en cuanto a la metodología, y siempre y cuando se cubran los objetivos planteados (programas), las maestras tienen cierta libertad para elegirla. A pesar de lo anterior, en los centros privados es constante la queja de tener que apegarse a los programas de la SEP, dejando a un lado su propia idea de cómo debería conducirse la educación inicial y preescolar.

Algunos de los centros privados no registrados manifiestan que utilizan lo que denominan su "propia metodología", aunque pocas veces especifican su programa y objetivos. Esto ocurre especialmente cuando son cuestionados sobre la metodología empleada para los niños menores de tres años.

Las instalaciones

Otro de los indicadores de calidad se refiere a las instalaciones de los centros. La calificación de los locales como "adecuados" por los investigadores fue muy subjetivo. En algunos casos se dificultó el acceso al interior y las entrevistas se realizaron en la puerta. No siempre fue posible, por ejemplo, constatar el estado de los baños. Aunque los resultados que presentamos son muy "cualitativos" y poco sistemáticos, las tendencias son relativamente claras.

Cuadro 13. Tipo de instalaciones de los CCEI, 1999

Tipo de centro	Instalaciones
PNR	Casa habitación adecuada. 3 salones.
PNR	Casa habitación adecuada. 2 salones, 2 baños.
Privado	Espacio adecuado.
PNR	Casa habitación adecuada. 3 salones.
Privado	Espacio adecuado
PNR	Local adecuado, 1er piso.
Social-comunitario	Casa habitación adecuada. 3 salones, sin patio de cemento, sin jardín.
Social-comunitario	Edificio de oficinas adecuado.
Oficial.	Espacios adecuados.
PNR	Casa habitación adecuada. Sin patio, jardín y juegos.
PNR	Casa habitación adecuada. Espacio pequeño.
Oficial	Espacios adecuados.
PNR	Casa habitación adecuada. Espacio pequeño.
Privado	Casa habitación bien adecuada. 2 baños
PNR	Casa habitación. Espacio pequeño.
Oficial	Espacios adecuados.
PNR	Casa habitación. Espacio pequeño.
Privado	Casa bien adecuada, amplios jardines.
Oficial	Edificio construido para jardín, espacio reducido.
Oficial	Espacios adecuados.
Oficial- SEP	Espacios adecuados.
Oficial- SEP	Oficinas adaptadas.
Oficial- SEP	Espacios adecuados.
Oficial- SEP	Espacios adecuados.
PNR	Casa habitación bien adecuada.
Oficial- SEP	Espacios adecuados.
Oficial- SEP	Espacios adecuados.
Oficial- DDF	Edificio adaptado dentro de un deportivo.
Oficial- UAM	Espacio adecuado.
Oficial- SEP	Espacios adecuados.
Social-comunitario	Casa habitación inadecuada.
Social-comunitario	Casa habitación adecuada.
Privado	Casa habitación adecuada.
Oficial- DIF	Casa habitación adecuada.
Social-comunitario	Edificio adecuado.
Oficial	Centro comunitario adecuado. Instalaciones deterioradas.
Oficial- DDF	Edificio adecuado.
Oficial- SEP	Edificio adecuado.
Oficial- DDF	Espacios adecuados.

Tanto en 1999, como en 1997, resultó evidente (vea Cuadro 13) que los centros oficiales de la SEP cuentan en su mayoría con instalaciones adecuadas no sólo en lo que se refiere a los salones, sino que además cuentan con áreas recreativas (patios de cemento, jardín, juegos, salón de usos múltiples, arenero, chapoteadero y biblioteca).

Por otro lado, los centros de DDF se encuentran en locales adaptados prestados por la Delegación, la mayoría de las veces en espacios adecuados. Los centros del DIF, en cambio, son casas habitación adaptadas con resultados variados, en general les falta espacio.

La mayor parte de los centros privados –registrados y no registrados- se ubican en casas habitación que han sido adaptadas para brindar el servicio, en ocasiones de manera adecuada y en otras en condiciones inseguras, insalubres o poco adecuadas desde el punto de vista pedagógico.

Servicios adicionales

Cuando abordamos el concepto de Centros de Cuidado y Educación Infantil decíamos que constituyen espacios desde los cuales se pueden echar a andar programas que desde una visión integral contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las familias y comunidades. En este sentido, el estudio buscaba identificar el tipo de servicios que cada uno de los centros detectados en las colonias seleccionadas ofrece tanto a los niños que forman parte de su población objetivo como a las familias a ellos vinculadas.

Nuevamente, los resultados en 1999 son parecidos a los de 1997. Los centros oficiales ofrecen servicios de educación inicial, preescolar o ambos; la mayoría ofrece “servicio médico”, esto es, evaluaciones periódicas por parte de médicos adscritos a alguna institución pública, vacunación y seguimiento en lo que corresponde a peso y talla. Los centros privados registrados también ofrecen servicios de educación y algunos de ellos han hecho un esfuerzo para incorporar atención médica, aunque de los quince centros privados hallados sólo seis cuentan con este servicio.

Los jardines de la SEP siguen contando con el servicio del Centro de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar (CAPEP), que consta de un equipo interdisciplinario (psicólogo, terapeuta de lenguaje, pedagogo) que hace una evaluación en el aula, junto con la maestra, para detectar a niños con necesidades especiales. Si el centro cuenta con el especialista de CAPEP dentro de sus instalaciones ahí se trabaja con el niño, si no, es remitido a un centro cercano que si lo tenga. La diferencia entre esta modalidad y la que operaba en 1997 es que el niño ya no se tiene que trasladar hasta las oficinas de CAPEP en donde antes se trabajaba con él y en muchos casos, no hay necesidad ni de que salga de la escuela.

Se encontró que al igual que en 1997, todos los centros oficiales cuentan con servicios de alimentación por parte del programa del “Desayunos Escolares” del DIF y que contienen una galleta, palanqueta o pieza de pan y una leche en vaso pequeño. En centros

oficiales con horarios largos, donde se tiene servicio de comedor, con el menú, como hace dos años, es diseñado anualmente por nutriólogos y especialistas. Sin embargo, en algunos centros la administración se queja de que las cuotas que los padres aportan para alimentación no son suficientes para cubrir el menú diseñado.

La alimentación en los centros privados se encuentra en la misma situación que hace dos años: no está regulada. Aunque existe la preocupación por hacer un menú balanceado y nutritivo, éste se diseña las directoras de los centros.

En lo que corresponde al trabajo con padres, encontramos que, al igual que en 1997, la mayor parte de los centros, tanto privados como oficiales, reportan que realizan conferencias que abordan –con el apoyo de expertos- diversos temas de interés para los padres, pero de acuerdo con los criterios de los propios maestros o responsables del centro; es decir no hay una consulta a los padres que indique cuáles temas deberían tratarse y por qué. Además, resulta evidente en 100% de los casos que no hay un programa o hilo conductor que oriente este trabajo y mucho menos que se proponga que éste trascienda a la comunidad o colonia.

Comentarios sobre la calidad de los CCEI

1. Ninguno de los cinco criterios de calidad es muy satisfactorio. Había sido mejor observar en una manera sistemática la interacción de las educadoras y cuidadoras con los niños. Por eso, nuestras conclusiones son tentativas.
2. Los oficiales tienen una ventaja grande sobre los no-oficiales en cuanto a personal, instalaciones y servicios, pero no necesariamente en cuanto al número de niños por educadora.
3. Para varios de los centros no registrados el problema principal es el espacio.
4. Cabe observar que las disposiciones de la SEP en torno al personal que puede operar un centro junto con las restricciones relativas a las instalaciones, se han convertido -- en algunos casos -- en obstáculos para el registro de los servicios. Esta ausencia de registro tiene repercusiones en dos sentidos; por un lado, se trata de centros que no están sujetos a supervisión y control alguno por parte de las autoridades educativas y, por otro, pueden ser objeto de chantajes por funcionar a espaldas de la normatividad.

Costos

El costo de un centro y los gastos que tiene que pagar la familia influyen en la demanda de servicios de una manera importante y muchas veces determinan la opción escogida. Sin pretender tener un panorama completo, presentamos algunos datos como aporte a la discusión de costos para familias y centros. El cuadro 14 contiene información relativa al gasto que los padres de familia realizan para pagar los servicios de cuidado y

educación que reciben sus hijos menores de 6 años en los distintos centros sobre los cuales fue posible obtenerla.³⁹ El Cuadro 15 muestra promedios para las distintas modalidades.

Cuadro 14. Costos para atender a un niño en CCEI de diferentes responsabilidades, 1997 y 1999

Responsabilidad Administrativa	Costo anual 1997 (Pesos)	Costo anual 1999 (Pesos)
PNR	1,900	2,800 - 6,800
PNR	1,900	2,915
PNR		4,400 - 6,400
PNR		5,390 - 8,918
PNR		4,250 - 6,400
PNR	3,575 - 6,275 ^a	3,845 - 7,625
PNR		1,735
PNR	1,840	1,930
PNR		5,450
Privado	1,560	2,100
Privado		7,600
Privado		5,006 - 12,410
Privado	3,600	7,800
Privado	7,800	10,320
Social-comunitario	1,795	1,320
Oficial- DIF	990	1,650
Oficial- DIF		1,825
Oficial- DIF		1,680
Oficial- DIF	1,200	1,155
Oficial- DIF	80	1,220
Oficial- SEP	120	225
Oficial-SEP		190
Oficial-SEP		1,200
Oficial-SEP	1,440	1,250
Oficial-SEP	100	100
Oficial-SEP	75	190
Oficial- SEP	420	1,150
Oficial- SEP	180	280
Oficial- SEP	100	250
Oficial- SEP	100	150
Oficial- SEP		200
Oficial- UAM	Sin costo	Sin costo
Oficial- IMSS	Sin costo	Sin costo
Oficial- DDF	660 - 1,080	3,920
Oficial- DDF		1,070
Oficial- DDF		970 - 3,770
Oficial- DDF		2,290
Oficial- DDF	1,750	2,620
Oficial- DDF	210	560

^a El rango de costos depende del horario, corto o largo.

³⁹ Aunque en los casos de los centros privados y el social comunitario, la información obtenida hacía referencia a cuota semanal, mensual o anual, se realizó un esfuerzo encaminado a uniformar la información a períodos anuales.

Cuadro 15. Costos^a promedios para atender a un niño en diferentes CCEI del estudio, 1997 y 1999, pesos por año

Tipo de centro	Costo promedio 1997	Costo promedio 1999
SEP horario corto	150	190
SEP horario largo	1,490	1,200
DDF horario corto	435	870
DDF horario largo	1,415	3,300
DIF horario corto	985	1,565
DIF horario largo	*	1,680
Privado horario corto	2,580	5,630
Privado horario largo	7,800	11,365
PNR horario corto	2,460	3,620
PNR horario largo	4,060	6,217

^a Dentro del costo promedio están incluidas la alimentación y la aportación para material cuando así fue indicado. Estos estimados, sin embargo, no incluyen el costo de uniformes (que la mayoría de los centros exige), transporte, ni gastos ocasionales para festejos diversos (día del niño, día de la madre, Navidad, Reyes, etc.) u otras ocasiones.

Es imposible llegar a conclusiones precisas sobre los costos o hacer comparaciones finas entre los diferentes CCEI porque muchos factores entran en juego – el nivel del subsidio por el Estado, el horario, si proporcionan alimentos o no, la prestación o no de servicios especiales, etc. Además, los datos para 1997 y 1999 no son estrictamente comparables porque fueron levantados, en algunos casos, en diferentes CCEI. Con todo, los cuadros sugieren algunas otras diferencias y tendencias.

1. De acuerdo con la tabla 14, el costo de la mayoría de los centros oficiales, tanto en 1997 como en 1999, es relativamente está bajo y dentro de las posibilidades de la mayoría de las familias con ingresos bajos, gracias al subsidio del Estado que, según la ley, debe ofrecer educación gratuitamente.⁴⁰ El costo promedio en los centros oficiales con horarios largos es de \$2,060 al año, equivalente a 17% del salario mínimo. Los costos para las familias en los programas de la SEP y del DIF son cercanos a 10% de un salario mínimo
2. Como podemos imaginar, los costos para una familia para utilizar un servicio oficial de atención a sus niños son, en general, más bajos que los costos de uno privado. Pero en algunos casos, el costo de un servicio oficial resulta más elevado que el costo de un servicio privado. Por ejemplo, algunos de los servicios administrados por el DDF cuestan más que algunos servicios privados.
3. Los centros privados no registrados son los que, después de la SEP, menos han subido sus costos entre 1997 y 1999 (47% en horario corto, 53% en horario largo). Se destaca este hecho porque estos centros dependen totalmente de las

⁴⁰ Aunque algunos estudiosos denuncian un "...proceso de auto-reproducción de la pobreza explicable (entre otros aspectos) por la baja inversión de los segmentos más pobres en la educación de sus hijos" lo cierto es que no existen estudios que demuestren el peso de las inversiones en educación sobre el presupuesto familiar en distintos segmentos de población. En México aún está pendiente la necesidad de revalorizar la significación social de la educación en el presupuesto familiar. (Becker, 1998; Llamas, 1993; Bracho, 1995, citados en: Teresa Bracho y Andrés Zamudio, "El gasto privado en educación en México 1992").

cuotas de los padres y carecen de todo subsidio. Es probable que la presión por parte de los usuarios para no subir las cuotas sea muy fuerte, como resultado de sus propias limitaciones de presupuesto y de la pérdida general del poder adquisitivo. Y, esta imposibilidad de subir las cuotas debe guardar relación con la desaparición de varios centros privados durante el periodo; el costo real debe ser más alto del que los usuarios pueden pagar

4. Para mantener las cuotas relativamente bajas, algunos centros, especialmente los no-registrados, pagan a sus educadoras sueldos muy bajos. Tampoco pagan prestaciones. Esta exigua remuneración no es consistente con el trabajo que realizan (o deben realizar) y mucho menos con la responsabilidad que significa estar a cargo de niños pequeños.
5. Los aumentos en los costos en el periodo de dos años son, en la mayoría de los casos, más altos que la tasa de inflación oficial para este lapso, menos en el caso de los costos mínimos registrados en centros de la SEP y el IMSS.
6. Los centros que reportan el mayor incremento en sus costos son los del DDF: 100% en horario corto y 133% en horario largo. Este incremento no se ha visto reflejado en la calidad de los servicios, el horario, las instalaciones o el sueldo de las educadoras. Una hipótesis es que el aumento fue necesario por la presión que hubo en el periodo sobre el presupuesto de la ciudad, y por ende, sobre las delegaciones, bajo la nueva administración.
7. Al igual que hace dos años, y como era de esperar, el nivel y el rango de costos a los padres fueron más los altos para los CCEI privados registrados. Mientras los centros registrados funcionan más como un negocio, los no registrados son más bien labor de comunidad o de una persona con dedicación a los niños y menor interés en ganar dinero. En 1997, el menos costoso de los centros privados del estudio fue de 960 pesos al año (equivalente a más o menos 10% de un salario mínimo de entonces), en tanto que el más costoso salió en 6,000 pesos al año (75% del salario mínimo de 1997). En 1999, el centro más económico costó 1,735 (14% del salario mínimo) y el más caro 12,410 (101% del salario mínimo). Obviamente, el precio del servicio deja afuera a muchas personas que subsisten con un salario mínimo o menos.
8. Las estimaciones de los costos no incluyen uniformes (que la mayoría de los centros exigen), transporte para paseos, ni gastos ocasionales para festejos diversos (día del niño, día de la madre, Navidad, Reyes, etc.) u otras actividades.

Tampoco toma en cuenta el tiempo de la participación de los padres de familia. En la mayor parte de los centros oficiales (sobre todo en los del DIF) y en algunos privados, encontramos que los padres participan –al final del curso escolar- en la elaboración de materiales didácticos, en el acopio de materiales de reuso, en la reparación del mobiliario escolar y en el mantenimiento del centro. Esto quiere decir que se han generado mecanismos de participación de los padres de familia que pretenden compensar muy parcialmente los bajos costos de los servicios escolares, mientras que, por otra parte, los padres tienen poco o ningún control sobre el currículo, selección de maestros y otros factores determinantes para la operación de los centros.

Costos para los centros

Los costos de operación que los centros tienen que cubrir pueden, o no, guardar relación con los costos que los padres deben pagar por la atención de sus niños. Aunque sería muy interesante poder hacer la comparación entre lo que los padres de familia pagan y los costos totales de operación e inversión, resultó muy difícil obtener información sobre los costos de los centros, ya que las personas entrevistadas temían que la información proporcionada fuese transmitida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o al Instituto Mexicano del Seguro Social, instituciones en donde deberían realizar contribuciones en el caso de estar regularizados. Los datos no fueron verificados en ninguna fuente documental, pero los tomamos como referencia para formarnos una imagen de los costos de los centros que operan en estas colonias. No obstante, la información sobre salarios, así como los comentarios de los encargados sobre costos del mantenimiento y alimentación nos muestran grosso modo algunas diferencias.

Salarios. Uno de los rubros más costosos para los CCEI es siempre el de los sueldos; una comparación de los salarios puede dar idea de costos relativos. En el Cuadro 16, presentamos rangos de salarios mensuales dentro de las categorías de los centros oficiales y privados, distinguiendo entre privados registrados y no registrados.

Cuadro 16. Rango de salarios pagados a educadoras o cuidadoras en los CCEI, según administración, 1997 y 1999

Administración	Salarios, 1997	Salarios, 1999
Oficiales	\$432 a \$5,400	\$750 a \$6,800
Privados registrados	\$500 a \$1,900	\$1,000 a \$3,700
Privados no registrados	\$600 a \$1,000	\$700 a \$1,600

Observando el Cuadro 16, es claro que los salarios al bajo extremo de las distribuciones son muy parecidas (entre \$432 y 1000) y son siempre abajo del nivel de un salario mínimo. Los datos también hacen evidente que existe una diferencia marcada entre los sueldos más altos de los distintos centros, con el sector oficial muy por encima del sector privado. Por otra parte, el salario máximo a que una educadora puede aspirar en un CCEI privado no registrado es muy bajo. Los dos desniveles son aún más grandes si tomamos en cuenta las diferencias en prestaciones; en casi todos los centros privados las educadoras no gozan de éstas.

Lo que no es evidente en Cuadro 16 es que:

- los bajos salarios en el sector oficial son principalmente los de las educadoras en programas denominados “comunitarios” y administrados por el DIF, la SEP o el DDF mientras los del modelo normal preescolar de la SEP y los del IMSS son más altos.

- en los centros privados, el salario mensual de las educadoras puede fluctuar de acuerdo al ingreso mensual del centro, lo cual depende del número de niños matriculados y del de familias que pagaron la cuota mensual, todo esto en relación a los gastos realizados durante el mes. En algunos, se encontró que las dueñas y directoras no se asignan un salario hasta por lo menos 4 años después de iniciar operaciones y que en todo caso éste es igual al de cualquier educadora.⁴¹

El inmueble y su mantenimiento. Desafortunadamente, no fue posible obtener información confiable sobre el costo del local, construido o rentado. En los casos oficiales, la mayoría de los edificios fueron construidos específicamente para ofrecer el servicio. Los centros del DIF y el semi-escolarizado de la SEP se encontraban en espacios donados por la comunidad. Varios de los centros privados están ubicados en las casas de los dueños, evitando el pago de renta. Al mismo tiempo, el costo de encontrar y rentar un lugar parece un límite severo para algunas personas que quieren ofrecer un servicio de cuidado y educación infantil.⁴² Existe una preocupación muy generalizada en relación a las instalaciones y al espacio que ocupa el centro.

Al igual que en 1997, la mayor parte de los centros oficiales reportaron que uno de sus gastos más importantes se refiere al mantenimiento de las instalaciones y a los materiales. En todos los centros, el mantenimiento fue visto como problemático, aunque por distintas razones. El Estado paga el mantenimiento del centro del IMSS y la SEP, y con la ayuda de faenas de padres de familia, se responsabiliza para los sus centros preescolares. Las delegaciones apoyan a los centros de la SEP, DIF y DDF con el mantenimiento de los centros comunitarios, aunque este apoyo es insuficiente, y los gastos, muchas veces, son cubiertos con las cuotas de los padres.

Para los centros privados, sobre todo los no registrados, la situación es a veces muy difícil. El hecho de que todos sus ingresos dependen de las cuotas de los padres y que éstas no pueden ser altas, crea la necesidad de reducir al mínimo el mantenimiento y la adquisición de materiales para poder subsistir. Esto crea un círculo vicioso porque la SEP, para otorgar el registro, exige que el centro esté en óptimas condiciones y cuente con gran cantidad de material.

Alimentación. En la mayor parte de los centros tanto en 1997 como en 1999, el alimento se compra al DIF –como parte de un programa subsidiado– con las aportaciones económicas de los padres. En los centros privados y de horario largo, el subsidio del DIF ayuda, pero no es suficiente y se solicitan contribuciones a los padres de familia.

⁴¹ Los datos sobre salarios que encontramos en el estudio son totalmente consistentes con los recogidos en un taller de auto-diagnóstico organizado con 12 centros sociales para examinar sus costos e ingresos. Fue obvio que los centros siguieron funcionando en gran parte por el espíritu de colaboración de las mujeres y de su voluntad de trabajar por menos del salario mínimo, lo que en otras circunstancias puede ser llamado “explotación.”

⁴² En el estudio piloto de una comunidad de 25,000 habitantes en Ixtapalapa, encontramos que, en varios de los centros privados, el gasto fuerte fue la renta del edificio (COMEXANI, 1997). Vea también comentarios al respecto en el estudio de Tolbert, 1990.

Capacitación. Otro gasto a que se hizo referencia en el estudio es la **capacitación del personal**. Sin embargo, en el caso de los centros oficiales éste es absorbido por la institución a la que pertenecen, esto es la SEP, el DIF, el IMSS, el ISSSTE o el gobierno de la ciudad. En los centros privados y social comunitarios, el costo de adiestramiento —en muchas ocasiones— absorbido por las propias educadoras y, en otros, por alguna empresa editorial que proporciona capacitación a cambio de incorporar sus textos como libros obligatorios o de promoverlos entre los padres de familia.

III. Temas Encontrados

En esta sección del documento, queremos presentar información, mayoritariamente cualitativa, que fue apareciendo en el curso del estudio actual para ayudarnos entender mejor la oferta y demanda de servicios de atención a niños menores de seis años en colonias de bajos ingresos en el Distrito Federal. Trataremos dos temas, que planteamos en forma de preguntas:

- 1) ¿Qué podemos decir, con base en el estudio sobre la demanda de servicios de atención extra-domésticos para niños y niñas menores de seis años?
- 2) ¿Qué podemos decir sobre la relación entre el sector privado y el sector oficial?

La Demanda de Servicios

Con base en la encuesta de hogares en 1997 y los dos estudios de la oferta de servicios hechos en 1997 y 1999, ha sido posible llegar a varias conclusiones sobre la utilización de servicios extra-domésticos de atención a menores de seis años. Por ejemplo, hemos encontrado que:

- El uso es mucho más frecuente si los niños llegan a la edad escolar y es poco frecuente para niños menores de 3 años.
- El uso más frecuente se da entre familias en donde la madre tiene mayor escolaridad, trabaja fuera de la casa y/o carece de pareja.
- Entre las razones principales que los padres de familia dieron para decidir NO matricular a su niño en un centro, aparecieron algunas relacionadas con valores y creencias culturales, y éstas fueron más importante que, por ejemplo, el costo, distancia u horario.
- A pesar de una aparente satisfacción con el centro que atiende a su niño, casi una cuarta parte de las familias dijeron que querían cambiar de institución.
- Un porcentaje alto de los entrevistados pensaron que las opciones de atención disponibles no eran suficientes para satisfacer la demanda local.

Estos resultados ayudan hasta cierto punto a entender la naturaleza de la demanda de servicios, pero se quedan corto por varias razones. Primero, las pautas de **utilización** de servicios no necesariamente indican pautas de la **demand**a (posible y/o real) de servicios. El uso de servicios está condicionado tanto por la disponibilidad y las características de la oferta y por la capacidad para pagarlas. Es posible que exista una demanda no satisfecha que no está reflejada en las pautas del uso. Esta posibilidad fue sugerida por la respuesta de los padres cuando un porcentaje alto afirmó que los servicios actuales no son adecuados para satisfacer la demanda local.

Los datos presentados también se quedan cortos porque no sabemos hasta que punta lo que dicen los padres es lo que de verdad piensan. En algunos casos fue evidente que la

madre respondió en términos de lo que ella pensaba fue una respuesta correcta. En otros, las madres conformaban sus respuestas al gusto de sus maridos presentes, pero era evidente que no reflejaban su propia opinión y deseo. Además, no podemos decir hasta qué punto los padres de familia están informados sobre las opciones y qué tan firmes están en sus creencias y valores. Finalmente, la demanda puede ser satisfecha porque una familia encuentre un lugar donde poner a su niño durante ciertas horas del día; pero cuando añadimos el factor calidad, el servicio puede no resultar adecuado y la demanda no satisfecha.

Niños de 0 a 4. Si enfrentamos la pregunta por edades, la respuesta obvia de nuestra información es que la demanda de atención a los menores de 4 no es alta. Aunque puede ser más elevada que lo significado por la utilización actual de centros, es claro que no debemos definir la demanda potencial o real en términos de la población total de niños menores de 4.

Para muchas madres y padres de familia, la opción de atender a sus niños en casa es viable, deseada, y puede ser mejor para el niño que la de enviarlo a un centro extra-doméstico durante parte del día; esto dependerá de circunstancias específicas. Para estas familias, no existe una demanda de servicios de atención extra-domésticos. Al mismo tiempo, existe un porcentaje de familias en donde la necesidad (o deseo) de trabajar y la falta de alternativas de atención dentro de la casa crea una demanda de centros extra-domésticos. Y existen otros casos en que las familias reconocen un valor en la atención de sus hijos por otras personas durante parte del día, postura que también crea demanda. Lo que no sabemos es si esta demanda “real” (contrastándola con la matrícula por un lado y con la población total por otro) es de 10% o es de 75% de la población para los niños de 0 a 4, una diferencia realmente grande. Nuestra apuesta sería que es más cerca de 25%.

Niños preescolares (4 y 5). La matrícula en los servicios preescolares es mucho más alta que en aquellos para niños menores de 4. Al mismo tiempo, el estudio de 1997 mostró que el nivel de la matrícula para niños de familias en colonias de bajos ingresos se ubicó aproximadamente 15% debajo del promedio para niños de esta edad. ¿A qué se atribuye esta diferencia? Al reflexionar sobre sus posibles causas, nos formulamos las siguientes preguntas: ¿Se debe a que las madres desean mantener a sus niños en la casa? ¿Acaso piensan que éstos no obtienen beneficio alguno de la asistencia a un CCEI? O más bien, ¿carecen de información sobre tales beneficios? ¿Pudiera ser que los informes negativos que tienen acerca de la calidad de los centros son lo que las hace dudar? ¿Se deberá a factores económicos, es decir que aún con los subsidios y bajos costos la familia no tiene dinero para uniformes y otros costos relacionados con el servicio? Por último: ¿Es la brevedad del horario la que obliga a buscar otras alternativas durante la jornada laboral de los padres?

Para los preescolares, no sabemos si la demanda real es más cerca del 75% que encontramos matriculados o si se aproxima a 100%.

En general, aún cuando sabemos que la demanda es más sensible a la edad del niño y a las condiciones específicas de las familias, y aunque tenemos la impresión de que la demanda real es mayor (a lo evidente), al observar las cifras sobre la utilización de

servicios, carecemos de los elementos para hacer una proyección de demanda en las distintas edades o condiciones, y más aún si incluimos como criterio la calidad de aquéllos.

Frente a esta situación, ¿en qué puede contribuir el estudio actual al entendimiento del nivel y naturaleza de la demanda de servicios para niños pequeños? A pesar de que el estudio estaba enfocado a la oferta de servicios de cuidado y atención a niños menores de 6 años, aporta algunas luces sobre la amplitud y las características de la demanda. Por un lado, sugiere que la impresión de que existe una demanda no satisfecha tiene bases, y por otro, fortalece la hipótesis que la demanda tiene relación con la valoración de la educación inicial, con el horario y con los costos.

Consideramos lo siguiente:

1. Existen **listas de espera** en varios de los centros visitados. No sabemos si las personas en esas listas tienen a sus niños en otro centro o no, pero sabemos que, por lo menos, desean mejorar la calidad de atención.

Como es predecible, los centros con horarios largos y con una buena reputación acerca de la calidad son los más cotizados. El caso más destacado es el del centro del IMSS. En el curso del estudio, varias madres nos comentaron que no ha sido posible matricular a su niño en un centro de IMSS, aun siendo derechohabientes. Una madre, derechohabiente y maestra de uno de los CCEI, nos dijo “después de trece años en lista de espera sigo esperando, estuve en lista los cuatro años que mi hija pudo haberse beneficiado de este servicio”. También, encontramos el caso de un centro del DDF, en la colonia Laberinto, con lista de espera, aunque el número de niños por educadora era alto y la calidad del servicio regular. Esto nos lleva a un segundo punto.

2. Debido a la escasa oferta de centros con horario largo se esperaría ver un **aumento en servicios de horario largo** durante los dos años. En el estudio actual, encontramos un aumento, de centros oficiales y privados, y atribuimos gran parte del incremento en la matrícula durante los dos años a ese aumento. Un indicador de una fuerte demanda latente proviene de la directora del centro mencionado de la colonia Laberinto, que amplió su horario. Nos dijo que, “alrededor de 150 padres se formaban desde las tres de la mañana del día de las inscripciones para conseguir una ficha, a pesar de que sabían que sólo entregaría treinta”.

Al mismo tiempo, la complejidad del problema relacionado con el horario es evidente en la situación de otros centros. En algunos, donde existe la opción del horario largo y donde se puede permanecer en lista de espera o presionar para aumentar el cupo, la realidad fue otra. Por ejemplo, se encontró que el CENDI de la UAM, que atiende a los hijos de los empleados de esta dependencia, a pesar de que cuenta con un horario bastante amplio (7 a 19 horas), con servicios de muy buena calidad y de que atiende a los hijos tanto de las trabajadoras como de los trabajadores⁴³ está operando por debajo de su capacidad, sobre todo en lo que se refiere a los niños en edad preescolar. Esta baja demanda puede

⁴³ La ley de seguridad social indica que el derechohabiente es la madre trabajadora, menos en los casos excepcionales donde el hombre tiene la custodia del niño en una familia monoparental.

tener varias explicaciones. Una de ellas sería la distancia, es decir, no es conveniente para los usuarios potenciales llevar a su niño al centro. O, se deba quizá al hecho de que el trámite de ingreso es bastante largo y burocrático y a decir de la trabajadora social entrevistada, la mayoría de los padres prefiere inscribir a sus hijos en otro tipo de centros.

Así mismo, sobresalió el caso referido por una maestra de un centro oficial de la SEP con horario largo que cerró por falta de demanda. Según ella, este hecho se debió a que en la zona no hay necesidad de un centro así, ya que la mayoría de las madres no trabaja fuera de casa. Resulta asombroso porque de acuerdo con una supervisora entrevistada (empleada de la SEP), para que se abra un centro de esa dependencia se lleva a cabo un estudio de las características de la población de la colonia y de la demanda latente. Es probable que en este caso el perfil de la población ha ya cambiado.

El posible efecto de cambios demográficos sobre la matrícula es evidente en algunos centros de la SEP con horarios cortos que operan a mediana capacidad. De acuerdo con las directoras esto se debe a que “la planificación familiar está funcionando y cada vez hay menos niños”. Por otro lado, en algunos casos oficialmente el cupo está completo, pero el ausentismo y la deserción hacen que “sólo sea en el papel, pues las aulas no están llenas, porque la gente, cuando su hijo empieza a llorar o se pelea con otro niño, lo deja de llevar”. También existen los casos de centros con altos índices de deserción debido a que se encuentran dentro de colonias en donde los padres rentan y fácilmente se mudan de lugar.

3. Cuando preguntamos a las directoras de los centros del DIF sobre si los padres de familia solicitaron cambios, varias respondieron que los padres han pedido aumento del horario.

4. Uno de los temas recurrentes de las entrevistadas en todos los tipos de centro fue el de la poca valoración y/o desconocimiento que existe por parte de los padres hacia la educación inicial y preescolar. Las maestras expresaron que la mayoría de los padres desconocen lo que sus hijos van a hacer a los centros y los envían ya sea por necesidad, para que “se los cuiden”, para que “se acostumbren a ir a la escuela” o porque creen que es requisito para ingresar a primaria.

La falta de valoración del servicio como algo más que una "guardería" hace difícil la participación de los padres. La mayoría de los centros, tanto privados como oficiales, hace un esfuerzo para realizar trabajo con ellos, a través de pláticas informativas que, en muchos casos, fracasan ya que los padres no se muestran interesados; parece que la concepción de los padres es la de que sus hijos pequeños sólo requieren cuidado y “se dan solos”.

5. La relación entre demanda y costos

Las directoras de los centros privados indicaron que la mayoría de los padres elegía escuela de acuerdo al horario y al costo, y no en función de los servicios otorgados, la certificación de las educadoras, el programa o las instalaciones. Los centros en los que las cuotas son altas se quejaron de que se da preferencia a las cuotas bajas sobre la calidad.

Una de las entrevistadas en un centro privado no registrado manifestó: “yo prefiero trabajar con niños chiquitos y mi idea era tener nada más jardín de niños, pero tuve que abrir la primaria porque no tenía suficientes niños: los padres prefieren llevar a sus hijos a centros que son más económicos en donde, para reducir costos atienden niñas de 15 años que sólo tienen la secundaria nada más; yo en cambio tengo años trabajando con mis educadoras, todas tienen estudios y experiencia y no ganan mil pesos como las otras, yo me pregunto ¿Quién que realmente esté capacitado va a aceptar ganar mil pesos mensuales?... podría bajar los costos contratando gente con menor experiencia y educación, pero no estoy dispuesta a sacrificar calidad, los perjudicados serían los niños. Me importa mucho tener las instalaciones en buen estado, cada periodo vacacional pinto toda la escuela y ahora voy a comprar más juegos y material didáctico, compro todo lo que veo, por eso me va como me va”.

Otra de las entrevistadas dice: “yo creo que la educación debe ser tripartita, que interactúen padres, niños y maestros, por eso tengo videos, enciclopedias, libros, etc. que presto a los padres que lo solicitan. Mi programa lo elaboro con anticipación para todo el curso y es accesible a los padres, aunque generalmente no les interesa. He perdido niños que se van a centros más baratos en donde los tienen dormidos todo el día. Incluso una vez me dijo un padre que no le interesaba que su hijo aprendiera, sino que sólo se le cuidara. En las paredes, donde los padres puedan verlos, tengo colgados los diplomas de todas las educadoras para que vean que sí están capacitadas para atender a sus hijos, pero no les importa, casi nadie pregunta.”

De lo anterior, es posible ver la interacción entre horario, costos, nivel de información de los padres y edad del niño.

Los centros privados no registrados y su relación al sector oficial.

Los centros privados no registrados. Este estudio proporciona varios hallazgos sobre los centros privados no registrados.

1. Son numerosos y cuentan con entre 80 y 90 por ciento del total de la matrícula en centros no-oficiales. Pocos de los centros privados están registrados.

2. La calidad de atención en estos centros es variada, desde mala a regular si enfocamos a la certificación de las educadoras o las condiciones del inmueble, pero desde regular a buena si nos enfocamos en el número de niños por educadora y en la dedicación y atención personal que brindan las educadoras.

En varios de estos centros no existen condiciones favorables para el desarrollo del niño como son la falta de capacitación del personal, de espacio adecuado y de material didáctico, la carencia de un programa de trabajo y la ausencia de atención médica (odontólogo, médico, psicólogo, nutriólogo). El problema de la mayoría de los centros no registrados es que sus ingresos no les permiten mejorar sus servicios. Su clandestinidad hace que operen sin subsidios y apoyos oficiales.

3. Estos centros son escogidos por los padres de familia porque tienen horarios largos y/o costos relativamente bajos y/o por la atención personal que muchas veces los niños reciben. La mayoría de las dueñas de este tipo de centros, sobretodo los que brindan horario largo, dijeron atender a niños de madres trabajadoras que no pueden llevar a sus hijos a centros oficiales. Su horario de trabajo no se lo permite, ya que en algunos casos éste es variable.

Son centros que ofrecen una serie de características que los hace más atractivos a las familias más desprotegidas. Debido a que en general funcionan en la propia casa de la dueña, los horarios son sumamente flexibles, en algunos centros se nos comentó que había madres que recogían a sus hijos por la noche. Los costos, aparte de bajos, también son flexibles. Existe la posibilidad de negociar con la dueña el costo y la periodicidad de los pagos. Se atiende a los niños en situaciones extraordinarias como enfermos, en sábados o por la noche. En cambio, a decir de una de las directoras: “los centros oficiales ofrecen horarios que las madres no pueden cumplir y en los centros privados (registrados) por todo se les cobra (sus costos son muy altos) si llegan tarde por el niño, se les cobra más y no pueden pagar.”

Es difícil para la mayoría de las familias en colonias marginadas recurrir a servicios privados de mejor calidad porque los costos de éstos son relativamente altos y están desprovistos de subsidios como becas. Los centros oficiales (y hasta cierto punto los privados registrados) son mucho más rígidos en cuanto al horario y los costos, lo que hace que los privados no registrados aparezcan, en algunos casos, como la mejor opción y se tenga que sacrificar la calidad.

9. Los centros no registrados están en condiciones precarias; cuatro de diez centros desaparecieron durante el lapso de dos años (y dos nuevos aparecieron). A pesar de lo que podría suponerse, los centros privados en general, pero sobre todo los no registrados, no son lucrativos. La mayoría de las veces no cuentan ni con las instalaciones ni con el personal que les permitiría atender a una gran población y regularmente, los niños inscritos son de bajos recursos. Para las propietarias de los centros éstos no representan grandes ingresos, la mayoría de las veces operan con números rojos y son “subsidiados” por terceras personas, por lo general, sus maridos. Las dueñas manifestaron que los padres no podrían pagar más, a pesar de que sus cuotas son bajas comparadas con las de los centros privados registrados; y que aún así, se les dificultaba el pago de las cuotas, y que ellas en muchas ocasiones, tienen que esperar.

A la luz de estos hallazgos, es dable considerar a los centros privados no registrados como un servicio a la comunidad y como un recurso para la atención a la niñez que, si bien carece la calidad deseada, puede mejorarse sin grandes inversiones del Estado.

La relación con el sector oficial. A pesar del servicio social que brindan a la comunidad y sus problemas para mantenerse, la relación entre los centros privados no registrados y el sector oficial ha sido distante y difícil. Con excepciones, la postura del sector oficial frente a estos centros ha sido que deben desaparecer, supuestamente por la falta de calidad de los servicios y sus efectos potencialmente negativos sobre los niños.

Es verdad que estos centros operan fuera de la normatividad, pero las dueñas no creen que la persecución que contra ellos se ejerce corresponda al grado de su falta: “una vez me mandaron un coche como con 4 judiciales, yo atendía como a 6 niños, le juro que cuando salí y los vi así, afuera de mi casa me sentí como Arizmendi”. Encontramos otros ejemplos de casos en que, por su condición irregular, funcionarios de otras dependencias (agua, uso de suelo) pasaron a exigir "mordidas," sin que estuviera dentro de las atribuciones de esas autoridades cerrar el centro.

Con historias como éstas, no es sorprendente que tuviéramos problemas para conseguir entrevistas con algunas de las directoras. Uno de esos centros, ubicado dentro de una de las colonias seleccionadas nunca se pudo entrevistar, se nos negó todo acceso como reflejo de la persecución que viven, a pesar de que se explicó que este estudio no tenía como finalidad denunciarlos.

Algunos de los no registrados han tratado de incorporarse a la SEP, pero se han topado con muchas dificultades. Se les exige que las educadoras tengan cierta certificación, que la directora sea licenciada. No toman en cuenta experiencia y cursos acumulados y no existe un sistema de validar aquéllos. Se requiere además contar con instalaciones “adecuadas”, un requisito razonable pero que, interpretado a la letra, implica que cada centro debe que tener un arenero, que los espacios deben tener las mismas dimensiones de un edificio oficial. Otro requisito se refiere a la metodología: deben respetarse los programas de la SEP, algo que hace difícil, por ejemplo, a un centro con metodología Montessori obtener su registro⁴⁴

Además, el trámite no depende únicamente del cumplimiento de los requisitos; en muchas ocasiones implica corrupción. Una de las directoras se quejó de que cada vez que solicitaba una cita, ésta se le otorga para seis meses después y que debía dar dinero a la secretaria; otra mencionó: “yo paso por la calle y veo muchos jardines “patito”⁴⁵ que dicen estar incorporados, no he ido a preguntar pero desde afuera yo no veo que cumplan con los requisitos. Un día le dije a la supervisora ¿qué tienen esos jardines que no tenga el mío?”.

Por otro lado, los beneficios del estar incorporado no son claros. Se recibe supervisión por parte de la SEP, que a decir de algunas directoras consiste más bien en evaluaciones constantes que no necesariamente se complementan con asesorías o capacitación: “la SEP sólo exige y no da nada a cambio, sólo viene la supervisora y anota en su cuaderno todo lo que está mal, pero cuando le preguntamos cómo lo debemos hacer nos dice que no nos puede asesorar”. A partir de la incorporación no se obtienen subsidios económicos y tan sólo se logra que, en algunos casos, el ingreso a primaria de los niños sea más sencillo.

Sintetizando, podríamos caracterizar como improcedente y contradictoria la relación entre el sector oficial y los centros privados no registrados. El sector oficial, principal-

⁴⁴ Según autoridades de la SEP, no es necesario seguir el curriculum de ésta, sino que el centro debe seguir un curriculum reconocido y validado y debe mostrar, por medio de una visita de observación, que la interacción con los niños es buena.

⁴⁵ Término utilizado en México para referirse a productos de dudosa calidad sin marca o irregular.

mente la SEP, reconoce que no es posible dentro de su sistema responder, cualitativa ni cuantitativamente, a la demanda de servicios de atención a niños menores de seis años, por lo limitado de su presupuesto y con el sistema actual de requisitos. A pesar de eso, no ofrece apoyo a los centros no registrados para mejorarse, esperan que se den de baja. Al mismo tiempo, en ocasiones se aprovechan de su condición irregular.

III CONCLUSIONES GENERALES E IMPLICACIONES PARA UNA POLITICA

La información y análisis de los datos presentados conducen a una serie de conclusiones sobre la oferta de servicios de cuidado y educación infantil en sectores de bajos ingresos del Distrito Federal de México, así como los cambios ocurridos durante los últimos dos años.

Primero presentaremos los cambios encontrados en relación a la cobertura, accesibilidad, calidad, flexibilidad y costos, características de la oferta que influyen la demanda y el uso de servicios; presentaremos algunas conclusiones más generales.

Conclusiones

1. La oferta de servicios, la cobertura y accesibilidad a centros de cuidado y educación infantil (CCEI), la situación en 1999 y los cambios entre 1997 y 1999.
 - En la muestra de colonias estudiadas, el número de centros de atención disminuyó 10% durante los últimos dos años. Desaparecieron 3 centros privados no registrados y un centro oficial. Aparecieron dos centros nuevos, uno privado y uno comunitario vinculado a un grupo político, ambos no registrados. Un centro cambió su situación de privado no registrado a registrado.
 - A pesar de disminución en el número de CCEI (y el crecimiento demográfico del grupo de edad), la matrícula en los CCEI dentro de las colonias de la muestra se incrementó en más de 25% durante los dos años. El crecimiento principal ocurrió en el grupo de niños menores de 3 años de edad y en el de 5.
 - El sector público sigue siendo el actor principal en la provisión de servicios y los ofrece por medio de una variedad grande de opciones sin mayor coordinación entre ellos. Sin embargo, aproximadamente una cuarta parte de los niños en CCEI estaban en centros privados o sociales en 1999, de los cuales entre 80 y 90% se encontraban en centros privados no-registrados. Las estadísticas oficiales subestiman la cobertura de los centros privados porque no incluyen a los no registrados.
 - Se observó un crecimiento en la atención a niños en centros con horario largo. Ha habido un aumento en el horario en dos centros del sector oficial, sin embargo, en la mayoría de los casos, el propósito de los centros oficiales continúa siendo educativo y no ofrece apoyo a madres trabajadoras durante una jornada completa de trabajo; en cambio, el sector privado sigue ofreciendo horarios más largos que fluctúan entre cinco y catorce horas diarias de atención.

- La accesibilidad a servicios educativos dirigidos a niños entre 0 y 4 años apareció tanto en 1997 como 1999 como muy limitado. Salvo unos pocos servicios proporcionados por las estancias infantiles del DDF y los Centros Infantiles del DIF y los Centros Semi-escolarizados de la SEP, el resto de los servicios públicos de cuidado y educación infantil para niños menores de 4 años se dirige a madres trabajadoras ubicadas en el sector formal; las trabajadoras del sector informal tienen pocos servicios disponibles. Al mismo tiempo, el Instituto Mexicano del Seguro Social ofrece escasos lugares en relación al número de aseguradas con derecho a los servicios. Ante esta demanda insatisfecha, los centros privados, especialmente los no registrados, atienden a la mayoría (58%) de los niños entre 0 y 4 años.

2. Calidad

- Los servicios del IMSS, ISSSTE y la UAM son, en su mayoría, de alta calidad.
- Los servicios de los programas de educación preescolar de la SEP continúan siendo adecuados en términos de instalaciones y espacio (aunque se volvió a encontrar que varias de las directoras destacan la necesidad de alguna remodelación y mejor mantenimiento), las calificaciones formales de las maestras y el curriculum.
- En los centros de la SEP la relación niños/maestra, sigue siendo inaceptable (con frecuencia 30/1) y conduce a un proceso de control social en vez del proceso de aprendizaje activo que propone la SEP en su curriculum.
- La calidad de los centros del DDF, del DIF y de la SEP no parece haber cambiado mucho y aparentemente es adecuada a un nivel mínimo. Los sistemas incluyen actividades destinadas a mejorarla. En algunos de estos centros se volvió a encontrar que la relación niños/maestra también es demasiado alta.
- En ambos años se observó que la calidad de los centros particulares varía en forma considerable. Las condiciones de éstos se mantuvieron sin mayores cambios; fue común encontrar limitaciones severas en relación a las instalaciones y el espacio disponible. Un alto porcentaje del personal de los centros no-registrados no está capacitado, o, en algunos casos, se capacita en programas no-reconocidos por el sistema oficial. Al mismo tiempo, si se define calidad en términos del número de niños/maestra, los centros privados muestran una relación mejor que la mayoría de los centros oficiales.

3. Horarios: Flexibilidad y Duración

- Continúa a un nivel mínimo la opción de horarios largos que permitan a mujeres sin otras alternativas de cuidado diario buscar trabajo para una jornada completa. La mayoría de los centros oficiales concluyen sus actividades al medio día. Por el contrario, muchos de los centros privados ofrecen horarios flexibles y largos.

4. Costos

- Los aumentos en costos durante los dos años fueron, en general, un poco superior a la tasa de inflación. Los aumentos más grandes aparecieron en los centros administrados por el DDF. Los centros privados no registrados muestran incrementos más modestos.
- El costo de los programas oficiales para los padres sigue siendo relativamente muy bajo, (aun que el servicio nunca es totalmente gratuito debido al costo de uniformes y algunos útiles y porque se solicitan contribuciones informales para fiestas y otros gastos).
- Las familias con niños atendidos por CCEI privados pagan cuotas que varían entre el equivalente de un décimo de un salario mínimo y un salario mínimo completo, aproximadamente. Así, aunque los servicios privados continúan de las posibilidades de muchas familias, los más costosos tienen una clientela limitada por falta de subsidios.

Conclusiones generales

1. Una gran parte de la población mexicana urbana de bajos ingresos no tiene acceso a servicios de educación inicial a un costo dentro de sus posibilidades y con un horario que corresponda a los horarios de una jornada completa de trabajo. Esta falta de servicios significa una pérdida para las familias y para el país en términos tanto del desarrollo de los niños como de la participación y productividad de las mujeres en la fuerza de trabajo.

2. Existe una demanda no satisfecha de servicios de atención a niños menores de seis años, y especialmente para los menores de 4. La demanda no es grande en relación a la población total de estos últimos. Carecemos de mecanismos para estimar la demanda real de estos servicios, pero los resultados del estudio nos llevan a la conclusión de que existe una franja de demanda no satisfecha que requiere una extensión, a corto plazo, de los servicios a por lo menos otro 10% de la población lo que implica doblar la oferta actual.

3. La oferta de servicios está mucho más orientada hacia la educación que a la protección y el cuidado. Los servicios administrados por el sistema de seguridad social hacen una mejor combinación de horarios largos y atención de calidad al desarrollo y educación que los de la SEP, QUE SE concentran en la preparación del niño para la escuela y con horario corto. Los programas escolarizados de la SEP no toman en cuenta la necesidad de las familias que buscan formas alternativas de cuidado para sus niños mientras los padres trabajan.

4. Los modelos "comunitarios" (del DDF, del DIF y de la SEP) parecen ofrecer una opción viable, pero hay que mejorar su calidad y buscar la forma de extender el horario, así como reducir su costo, en el caso de algunos centros del DDF.

5. El sector privado llena un vacío social importante. Sin embargo, es difícil para la mayoría de las familias de colonias marginadas recurrir a servicios privados de buena calidad porque los costos para tales servicios resultan ser relativamente altos para los centros en relación a la capacidad de paga de las familias. No cuentan con subsidios. Esta situación conduce a: 1) la oferta de servicios de baja calidad y la selección de servicios deficientes por familias que necesitan una alternativa para el cuidado de sus niños mientras los padres trabajan, y 2) la explotación de las mujeres que proporcionan los servicios, ya sea que ellas mismas los ofrezcan o por parte de los/las dueños/as de los centros que no las remuneran a un nivel decoroso.

La oferta de servicios en el sector privado es precaria y volátil, especialmente para los centros no registrados. Estos dependen de las cuotas de los padres, que no pueden ser altas ya que por lo general atienden a los hijos de familias de bajos ingresos. También dependen, en muchos casos, de la voluntad de las encargadas y las educadoras de trabajar con sueldos bajos y sin prestaciones.

Implicaciones para la política y la programación

1. Hay que reorientar la política de atención a niños menores de cuatro años en centros oficiales. La política actual opera a favor de una pequeña porción de los niños de trabajadoras del sector formal quienes tienen derecho al servicio de cuidado y educación en centros de alta calidad y costo, mientras que las trabajadoras del sector informal y familias sin trabajo reciben atención en programas de calidad mínima o no tienen acceso a servicios.

2. Esta reorientación implica mejorar y extender la oferta de servicios (horarios y cobertura) en CCEI comunitarios oficiales para la "población abierta" por medio de los servicios del DIF, DDF y SEP, cambios que a su vez implican asignación de presupuesto. En esta línea, la tendencia actual de apoyar a centros contratados por IMSS y a centros "semi-escolarizados" debe ser evaluada para entender mejor su viabilidad y efectos en los niños y sus familias.

3. Recomendamos que los centros privados no registrados (y los centros organizados sin fines de lucro) sean reconocidos como prestadores de un servicio a la comunidad; que se les deje de perseguir y, en cambio, se les brinde apoyo técnico, financiero y de asesoría, así como capacitación, evaluación, elaboración de programas y atención de salud. Una manera de lograrlo sería por medio de la constitución de un fondo social (con contribuciones del sector público, privado empresarial, y de organizaciones internacionales) con la capacidad de responder a propuestas concretas presentadas por CCEI que atienden a niños de familias de bajos ingresos. En efecto, se deben brindar apoyos a los CCEI social-comunitarios y privados, tales como:

- Ofrecer becas para niños que no pueden pagar las cuotas.
- Instituir programas de certificación de experiencia empírica.
- Ofrecer préstamos a CCEI basados en un programa de mini-empresas, vinculados a la construcción de fondos de capital locales, cuyos intereses, con el

tiempo, permitirían solventar la porción de gastos del centro (incluyendo salarios justos) que no puede cubrirse por medio de cuotas.

- Ofrecer capacitación y supervisión técnica.
- Cooperar en la remodelación de centros.
- Favorecer modelos comunitarios con: co-participación real, atención a la calidad y la sustentabilidad

4. Es esencial para la SEP mejorar la calidad de sus escuelas preescolares. Para lograrlo es preciso reducir las altas relaciones niños-maestra, algo que implica ampliar el número de CCEI. No es suficiente mostrar que casi todos los niños de 5 años tienen acceso a un centro preescolar, si su calidad es dudosa.

5. Una política de servicios de atención tiene que estar dirigida no solamente a los niños sino también a sus padres. Por un lado, se requiere un esfuerzo mejor para involucrar a los padres en la vida de los centros a fin de que estén más informados y vigilantes a la calidad de la atención que su niño recibe. Por otro lado, parece necesario buscar nuevas formas de trabajar con padres para que reconozcan los posibles beneficios de una atención integral de buena calidad. Esto implica algo más que lo propuesto en los programas existentes de educación a padres dirigidos a mejorar la atención en casa. Tales programas, aunque válidos, no pueden ser vistos como sustitutos de la atención en centros y deben estar dirigidos no solamente a la adquisición de nuevos conocimientos, sino a cambios en las prácticas de crianza a la luz de las nuevas realidades sociales.

REFERENCIAS

- Abadi, S. *Transiciones: El Modelo Terapéutico de D.W. Winnicott*. Buenos Aires: Editorial Lumen, 1999. Capítulo 3, "El Espacio Transicional."
- Acevedo, M.L., et. al. "Child Care in Mexico City," en M. Schmink, J. Bruce and M. Kahn (eds), *Learning about Women and Urban Services in Latin America and the Caribbean*. New York: The Population Council, Inc., pp. 273-6, 1986.
- "Alianza a favor de la infancia del Distrito Federal, 1995-1997." Una publicación preparada por el Comité de la Alianza, México, D.F., febrero 1997.
- Anderson. J. "Y Ahora ¿Quién Cuida a Los Niños?. El Cuidado Diurno en Lima, 1981-1986," Lima, Centro de Servicios Urbanos y Mujeres de Bajos Ingresos (SUMBI) 1988.
- Becker, G. "Family Economics and Macro Behavior," *The American Economics Review*, Vol. 78, No. 1 (March 1988).
- Boltvinik, J. "Debate, Desigualdad y Pobreza," *La Jornada*. 28 de abril, 2000, p. 27.
- Bracho, T. y A. Zamudio. "El gasto privado en educación, México 1992," México, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., 1998.
- Bronfenbrenner, U. *The Ecology of Human Development*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1979.
- Buvenic, M. "¿Porqué Invertir en la Mujer?," Una ponencia preparada para el Foro BID-CEPAL-UNIFEM "La Mujer en las Américas: Participación y Desarrollo," Guadalajara, México 6-7 abril 1994. Washington, International Center for Research on Women, 1994. Mimeo.
- Buvenic, M. y M. Lycette. "La contribución de las mujeres al crecimiento económico en América Latina y el Caribe: hechos, experiencias y opciones," Washington, Centro Internacional de Investigación sobre Mujeres, 1994. Mimeo.
- Cameron, S., et.al. "Urban Child Care in Bangladesh," Westport, Conn., Save the Children (USA), January 1998.
- Chaterjee, M. y J. Macwan. "Taking Care of Our Children -- The Experiences of SEWA Union." Ahmedabad, India. SEWA Paper Series, Working Paper No. 1, 1992.
- Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI). *Los Hechos se Burlan de los Derechos. IV Informe sobre los derechos y la situación de la infancia en México, 1994-1997*. México, D.F.: Impretei, 1997.
- Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI). "Propuesta para Mejorar la Atención a la Educación Inicial y Preescolar en el Distrito Federal," México, D.F., octubre de 1997. Mimeo.
- Cravioto, J., y R. Arrieta. *Nutrición, Desarrollo Mental, Conducta y Aprendizaje*. México, D.F.: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y UNICEF, 1982.

Referencias (Continuación)

Chávez, A., and C. Martínez. "School Performance of Supplemented and Unsupplemented Children from a Poor Rural Area," in A.E. Harper and G.K. Davis (eds), *Nutrition in Health and Disease and International Development: Simposia from the XII International Congress on Nutrition, Vol. 77, Progress in Clinical and Biological Research*. New York: Alan R. Liss, Inc., 1981.

De San Jorge, X. "La Oferta de Servicios de Cuidado y Educación Infantil en Xalapa, Veracruz: Un Estudio Exploratorio," Xalapa, México, abril de 2000. Mimeo.

Deutsch, R.A. "Does Child Care Pay? Labor Force Participation and Earnings Effects of Access to Child Care in the Favelas of Rio de Janeiro." Washington, Interamerican Development Bank, February 1998. Draft for discussion (quoted with permission of the author).

Engle, P. "Cuidado Infantil y estrategias de mujeres trabajadoras y no trabajadoras en Guatemala Urbana y Rural," en J. Lelie y M. Paoliso (eds.), *Mujeres, Trabajo y Bienestar de los Niños en el Tercer Mundo*. AAAS Serie Selecciones de Symposia. Boulder: Westview Press, Inc., 1989, pp. 179-200.

Galinsky, E. "Investing in Quality Child Care: A Report for AT&T." New York: Bank Street College of Education, 1986.

Garza, V. "Impacto de la maquila," *La Jornada*, (21 de Febrero de 2000), p. iv. de la sección, "Lunes en la ciencia."

Gonzales, I. "Evaluación de la Capacitación Teórico Práctica y Trabajo de Educadoras: Centro de la Amistad, Cerro de Judío," en Martinic, S. y R. Myers (eds.), *Evaluación de Proyectos de Acción Social*. México, D.F.: Centro Juvenil Promoción Integral y Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez, 1997.

Hernández, P., et.al. "Child Care in Female Street Vendors in Mexico City: Needs and Policy Recommendations," Cuernavaca, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 1994 (Mimeo).

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo 1995. México, Aguascalientes, 1996.

Jusidman, C. "La Política Social en las Grandes Urbes de América Latina," Una presentación al VIII Simposio de Educación, "Educar para Construir el Sueño: Ética y Conocimientos en la Transformación Social," Jalisco, febrero 26, 2000. México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal.

Knaul, Felicia Marie. "Behind Closed Doors: Domestic Labor and Domestic Service among Young Female Workers in Mexico," Mexico, Distrito Federal, August 1998. Mimeo.

Leñero, L. *Las Familias en la Ciudad de México. Investigación Social sobre las Variedades de las Familias, sus Cambios y Perspectivas*. México: IMES, A.C., 1994.

Leslie, J, y M. Paolisso. *Women, Work, and Child Welfare in the Third World*. AAAS Selected Symposia Series. Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1989.

Referencias (Continuación)

Mejía, R. y M. Monroy. "El Ajuste Estructural en México," México, D.F.: Servicios Informativos Procesados, A.C., junio 1998.

"More *Maquila* Jobs," The News, July 30, 1998, p. 32.

Moss, P. "Training and Education of Early Childhood Education and Care Staff," International Journal of Educational Research, Vol. 33, No. 1 (2000), pp. 31-54.

Myers, R. "Early Childhood Development Programs in Latin America: Toward Definition of an Investment Strategy," Washington, D.C., The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Technical Department, Human Resources Division. August, 1992.

Myers, R. *Los Doce Que Sobreviven*. Washington, D.C.: Oficina Panamericana de Salud, 1993.

Myers, R. y X. de San Jorge. "Childcare and Early Education Services in Low-Income Communities in Mexico City: Patterns of Use, Availability and Choice" Washington, D.C.: The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, Department of Human Development. LCSHD Paper Series, No 39. April 1999.

Ortiz, N., et. al. "Evaluación de los Hogares Comunitarios de Bienestar. Informe Técnico Final. Santafe de Bogotá, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Banco Mundial, septiembre de 1992.

Parikh, M. "Children amongst the Mirage. A study of the Balwadi under the overall development scheme for the saltworkers of Surendranagar District." Ahmedabad, India, Self Employed Women's Association (SEWA), 1996. Mimeo.

Parker, S. And F. Knaul. "Employment and Child Care Strategies among Mexican Women with Young Children," México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. División de Economía, Número 75. 1997.

Pedrero, M. "Algunos Resultados Significativos sobre Organización Familiar de la Encuesta del Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C." Mimeo.

Peters, S. (1994) "Reframing Family Policy Research. A Discussion of Assumptions, Methodologies and Strategies," Toronto, The Canadian Policy Research Network, May 1994. Mimeo.

Rivera, C. "Labor Force Participation and Day Care Utilization by Low-Income Mothers in Bogotá, Colombia." Unpublished PhD dissertation, Brandeis University, May 1979.

Seguel, X. T. Izquierdo y M. Edwards, "Diagnóstico Nacional y Elaboración del Plan de Acción para el Decenio en el Area del Desarrollo Infantil y Familiar", Santiago de Chile, UNICEF, 1992.

Sroufe, L.A, et. al. *Child Development. Its Nature and Course*. New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1987.

Thomas, R. M. *Comparing Theories of Child Development*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1985, Second Edition.

Referencias (Continuación)

Tolbert, K. "Availability and Need for Day-care Services in Mexico City", Mexico, Distrito Federal, The Population Council, May 1990. A Report to the Ford Foundation. Mimeo.

Waiser, M. "Educación Parvularia en Chile: Análisis de la demanda y factores condicionantes," Santiago de Chile, abril de 1995. (Mimeo)

Young, M. E. *Early Child Development: Investing in the Future*. Washington, D.C.: The World Bank, 1996.

Anexo 1

Cuadro 17. Atención a niños en centros fuera de la colonia, por administración y edades, 1999.

Colonia	No. de centros	Tipo de Centro	Todas Edades	0-3	3-4	4-5	5-6	No. niños de la colonia
Los Caminitos	4	Privado	87	2	25	30	30	65
		PNR	19	6	7	4	2	5
		Privado	37	4	14	10	9	26
		PNR	62	30	7	16	9	47
Colorines	3	O- DDF	105		20	40	45	32
		O- SEP	373			189	184	102
		O- DDF	133	41	27	36	29	80
Pueblo Alto	3	O- DIF	88		20	42	26	30
		SEP	420		34	150	236	294
		So-Com	25	12	13			15
Jacal el Chico	5	O-SEP	413			130	283	50
		O-SEP	111			40	71	90
		O-SEP	185		25	62	98	6
		O-SEP	180			90	90	18
		PNR	35		6	13	16	3
Levante Venaditos	2	O- DIF	50			50		¿
		Privado	50			23	27	8
Las Vías	4	O-SEP	305		23	124	158	77
		O-SEP	203		35	75	93	71
		O-DDF	59	14	21	12	12	15
Las Jícaras	1	O- SEP	27	10	17			22
Total	22		2,967	119	294	1,136	1,418	1,056