

La política de educación inicial en México

Perspectivas, condiciones y prácticas de los agentes educativos

Informe ejecutivo*

COMISIÓN NACIONAL PARA LA MEJORA CONTINUA DE LA EDUCACIÓN

INTRODUCCIÓN

La Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) tiene el mandato de generar información y conocimiento —mediante la realización de estudios e investigaciones especializadas— que coadyuve en la fundamentación de las decisiones sobre la mejora de la educación en sus diferentes ámbitos, de acuerdo con lo establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de Mejora Continua de la Educación.

En el marco de estas atribuciones constitucionales, Mejoredu presenta los resultados de un estudio enfocado en la implementación de los modelos y programas educativos de educación inicial (EI) en tres tipos de servicio: Centros de Atención Infantil (CAI) y Educación Inicial Indígena (EII), dependientes de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y Educación Inicial Comunitaria (EIC), operado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), en tres entidades federativas: Chihuahua, Hidalgo y San Luis Potosí.

Su objetivo es describir la forma en que se configuran las decisiones de las y los agentes educativos (AE) de educación inicial en el desarrollo de su práctica educativa y, por lo tanto, su apropiación de la política curricular. Ello, a partir de sus creencias y experiencias, sus interpretaciones de la educación inicial y el contexto institucional en que se inscribe su práctica.

Con lo anterior, se busca contribuir a la toma de decisiones que asegure una buena educación para niñas y niños de 0 a 3 años, y abonar al cumplimiento del derecho a la educación inicial, reconocido en 2019 en el Art. 3º Constitucional.

¿QUÉ APORTA ESTE ESTUDIO?

En México, como en otros países, los objetivos de la educación inicial han tenido cambios significativos. En su primera etapa, la educación inicial se caracterizó por ser eminentemente asistencial, orientada al cuidado y guarda de niñas y niños, con la intención de atender las brechas de género en el ámbito laboral (Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy, 2016). En su segunda etapa, la investigación en diversos ámbitos favoreció la incorporación de procedimientos de estimulación temprana. Actualmente, el desarrollo integral de la niñez tiene un papel central en la política pública.

Estos cambios en los propósitos de la educación inicial implican una redefinición de sus condiciones y procesos. Sin embargo, tales modificaciones se han realizado de manera poco consistente en los espacios educativos. En general, se identifica la persistencia de prácticas orientadas al cuidado, un fortalecimiento insuficiente de la atención pedagógica y una limitada orientación a madres, padres y cuidadores (MPC) sobre estas acciones.

DOI: <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2022.175.61025>

- * Reproducimos el resumen ejecutivo del documento sobre la política de educación inicial en México publicado por la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), México, 2021, con el fin de atender la divergencia entre la política y su implementación en este nivel educativo. En: Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2021), La política de educación inicial en México: perspectivas, condiciones y prácticas de los agentes educativos. Informe ejecutivo, en: https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/educacion_inicial_ejecutivo.pdf

Lo anterior hace patente la existencia de una brecha entre el diseño de la política y su implementación. Esta divergencia puede entenderse como un hecho razonable, sin embargo, también provoca efectos adversos en términos de la igualdad de oportunidades de aprendizaje para todas y todos, y se traduce en una falta de cumplimiento de los objetivos establecidos en la política.

En este sentido, el presente estudio tiene el propósito de conocer las perspectivas, condiciones y prácticas de las y los agentes educativos respecto a la política de educación inicial —representada en los modelos y programas educativos— y los factores que influyen en dichos procesos. Para ello, con base en una metodología cualitativa se analizan las interpretaciones que AE hacen de los modelos educativos, las prácticas que llevan a cabo, así como los factores individuales y de su contexto.

De manera específica, se busca lo siguiente:

- Conocer las percepciones, creencias y significados de las y los agentes educativos sobre el desarrollo de niñas y niños, la educación inicial y su práctica educativa, referidos como marcos propios.
- Exponer las características del contexto y el papel de las estructuras organizacionales que acompañan a AE en el desarrollo de su práctica.
- Identificar los tipos de decisiones de AE respecto a la apropiación (adopción, adaptación, rechazo) de la política curricular de educación inicial.

El análisis se sustenta en un marco de construcción de sentido que plantea, por un lado, que los actores comprenden las políticas como parte de un proceso cognitivo en el que intervienen conocimientos previos, creencias y experiencias, y por otro, el contexto cercano en el que se inscribe su práctica. De acuerdo

con este marco, el sentido que ellos dan a las políticas es determinante en sus decisiones de implementación (Spillane *et al.*, 2002).

Este estudio busca contribuir a la discusión sobre los grandes retos relacionados con este nivel educativo y responder la pregunta: ¿qué papel tienen las experiencias y los contextos educativos de las y los AE en el desarrollo de la primera infancia? Los hallazgos podrán contribuir a la mejora de las políticas de educación inicial en México, sobre todo, en momentos de inflexión como los que se viven actualmente.

CONCEPTOS Y ENFOQUES SOBRE LA PRIMERA INFANCIA Y ACCIONES PARA SU DESARROLLO

La *educación inicial* se reconoce como la acción educativa destinada a niñas y niños desde el nacimiento hasta los tres años. Su propósito es potencializar el desarrollo integral propiciando oportunidades para la interacción y la comunicación con otros, el desarrollo físico, neurológico y socioemocional, y el conocimiento y el aprendizaje.

La educación inicial atiende uno de los periodos de vida de la *primera infancia*, comprendida ésta desde el nacimiento hasta el ingreso a la educación primaria (UNESCO, 2007).¹ La primera infancia se reconoce como una etapa crítica en la que el desarrollo de las habilidades cognitivas, motrices, sociales, emocionales y de comunicación sucede a un ritmo mucho más acelerado, que no se vuelve a presentar. Las experiencias en esta etapa resultan trascendentales para el resto de la vida, a la vez que los cambios físicos son más notables en comparación con las etapas siguientes (Tonucci, 2019; Black *et al.*, 2015; Campos, 2010; Center on the Developing Child at Harvard University, 2007; Grantham-McGregor *et al.*, 2007).

Dada la importancia de los cuidados y estímulos que, para su desarrollo, reciben niñas y niños durante la primera infancia, las

¹ Las diferentes formas en que se estructuran los sistemas educativos alrededor del mundo dan lugar a una variación en los rangos de edad entre países y regiones.

personas que tienen una relación sostenida con ellos, reconocidos como cuidadores, desempeñan un papel fundamental. Después del círculo familiar, son las y los agentes educativos quienes asumen este papel para niñas y niños que asisten a centros educativos.

Ante la necesidad de considerar el desarrollo de los infantes desde una perspectiva integral, la atención para el cuidado y la educación en los servicios educativos debe ser entendida como dos tipos ideales que forman parte de un continuo, pues las actividades de cuidado procuran también el desarrollo de niñas y niños a través de la nutrición, sanidad e interacción con sus pares. En estas tareas, las y los agentes educativos tienen un papel primordial.

PERSPECTIVA ANALÍTICA: LA CONSTRUCCIÓN DE SENTIDO Y LA APROPIACIÓN DE LAS POLÍTICAS

La instrumentación de las políticas públicas ha sido objeto de estudio durante décadas; el propósito de ello es cerrar la brecha entre el diseño de la política y su implementación. Spillane *et al.* (2002) desarrollaron el marco de construcción de sentido no sólo para entender los procesos, sino para percibir, comprender y dar significado a los mensajes de la política, y actuar en consecuencia. De acuerdo con este marco, los actores construyen significados a partir de la interacción de tales mensajes con las estructuras cognitivas del agente —conocimientos, creencias, actitudes y su situación—. Este proceso de significación está situado, además, en un contexto social, por lo que los significados se negocian entre los agentes implementadores (Coburn, 2001; Hill, 2001; Levinson *et al.*, 2009).

Según Spillane *et al.* (2002), se identifican tres etapas que interactúan entre sí para modificar los significados alrededor de la política, combinando ideas abstractas y aspectos concretos del contexto: la cognición

individual, la cognición situada y las representaciones. La primera etapa se centra en cómo el individuo interpreta los mensajes a partir de conocimientos, creencias y experiencias previas; la segunda se refiere al papel que tiene la interacción entre colegas, normas sociales y organizacionales en la interpretación de la política; la tercera etapa alude a las ideas que el agente forma a partir de los mensajes de política —por ejemplo, las representaciones en los documentos de política de los procesos de enseñanza y aprendizaje—.

En contraste con el concepto de implementación, este marco se apoya en la idea de apropiación de la política, que supone un agente activo y motivado que construye sentido de la política y la redefine a partir de la lógica de su contexto y práctica (Sutton y Levinson, 2001). Así, como resultado de este proceso, los actores pueden adoptar, adaptar o rechazar la política (Werner, 1980).

La teoría de construcción de sentido no asume una postura normativa de la implementación, es decir, no tiene como premisa que la política deba ser implementada fielmente. No obstante, apoya la idea de que, para que una política funcione, los agentes deben entender lo que se espera de ellos.

SERVICIOS DE EDUCACIÓN INICIAL Y PROGRAMAS EDUCATIVOS

En el ciclo escolar 2019-2020, los diversos servicios de educación inicial atendieron, en conjunto, a 569 mil 195 niñas y niños de 0 a 2 años y 11 meses, es decir, 9.9 por ciento de esta población.² En la tabla IE.1, se presentan las características principales de los 3 tipos de servicio incluidos en este estudio: Centros de Atención Infantil (CAI), Educación Inicial Indígena (EII) y Educación Inicial Comunitaria (EIC).

Desde su creación, los servicios de EI se han brindado bajo la orientación de diversos modelos educativos. En el caso de los CAI, el más reciente, el Programa para la educación

² Datos obtenidos de la estadística educativa recabada a través del Formato 911.

de las niñas y los niños de 0 a 3 años: Un Buen Comienzo (2017), incluye nuevos fundamentos teóricos, principalmente vinculados con la incorporación del enfoque de derechos, el juego libre, la forma de planear y evaluar, entre otros aspectos.

En el caso de la EII no se han realizado cambios significativos desde la publicación, en 2010, de los “Lineamientos generales de la

educación inicial indígena”, aunque entre 2010 y 2012 se publicaron ocho fascículos que componen y complementan el “Marco curricular de la educación inicial indígena y las poblaciones migrantes”. Estos documentos no implicaron cambios sustanciales en sus planteamientos; no obstante, recientemente se incorporó “Un buen comienzo” como documento guía para la práctica docente.

Tabla IE.1 Servicios de educación inicial

Institución SEP SEP, DGEI Conafe	SEP	SEP, DGEI	Conafe
Tipo de servicio	Centro de Atención Infantil (CAI)	Centros de Educación Inicial Indígena (EII)	Centros de Educación Inicial Comunitaria (EIC)
Población objetivo	Niñas y niños de 45 días de nacidos a cinco años y once meses, hijos de madres trabajadoras de la SEP. Se encuentran en proceso de admitir a hijos de madres y padres trabajadores y población abierta	Atención a niñas y niños de cero a dos años con la participación de agentes educativos comunitarios. Atención a niñas y niños de dos a tres años. Orientación a los agentes educativos comunitarios	Mujeres embarazadas. Cuidadores de niñas y niños de cero a tres años y once meses en condición de vulnerabilidad, localidades de alta marginación
Modalidad	Escolarizada	Escolarizada	Escolarizada
Estructura orgánica	Personal de supervisión, figura directiva, área pedagógica, personal médico, social y psicológico, educadoras, puericultoras, asistentes educativas, personal de cocina y limpieza	Personal de supervisión, docente y agentes comunitarios (madres, padres y otros miembros de la familia)	Coordinadora de zona, supervisora de módulo, promotora, y madres, padres u otros cuidadores (MPC)
Modelo educativo	Programa para la educación de niñas y niños de cero a tres años: “Un buen comienzo”	Marco curricular de la educación inicial indígena y de la población migrante	Modelo de educación inicial del Conafe

Fuente: elaboración propia con base en lineamientos y manuales de organización.

Para la EIC, se creó el Modelo de educación inicial del Conafe (2010), acompañado de materiales de apoyo dirigidos a promotoras, supervisoras de módulo y coordinadoras de zona. Aunque se conservó el modelo, la guía “Acompañando la crianza”, publicada en 2019, implicó un cambio de enfoque y metodología, orientando la atención al acompañamiento en la crianza de niñas y niños mediante la

reflexión con MPC. Mediante estos procesos de intercambio y reflexión, se busca propiciar interacciones entre adultos e infantes que favorezcan su desarrollo integral y garanticen el ejercicio de sus derechos (Conafe, 2019).

Las características principales de cada programa o modelo, en particular de la práctica de las y los agentes educativos, se sintetizan en la Tabla IE.2:

Tabla IE.2 Características principales de los modelos educativos

Características	Programa para la educación de niñas y niños de 0 a 3 años: Un buen comienzo (2017)	Marco curricular de la educación inicial indígena y las poblaciones migrantes (2010)	Modelo de educación inicial del Conafe (2010)
Enfoque	Desarrollo integral de niñas y niños	Reconocimiento y respeto a la diversidad. Enfoque de interculturalidad, de diversidad lingüística, étnica y social	Enfoque constructivista y cognoscitivista sobre el aprendizaje
Tipo de atención	Pedagógica; de cuidado —sostenimiento afectivo, alimentación perceptiva, y control de esfínteres, etc.—, experiencias artísticas	Desarrollo del lenguaje (bilingüe, con énfasis en la lengua materna); conocimiento y manejo de las emociones; formación de valores y actitudes; atención a la salud infantil; interacción con el mundo, y orientaciones a las AE comunitarias	Propiciar o fortalecer prácticas de crianza de MPC que favorezcan el desarrollo de niñas y niños
Ejes pedagógicos	1. Juego 2. Lenguaje y comunicación 3. Desarrollo corporal y movimiento	1. Identidad personal, social, cultural y de género 2. Lenguaje, comunicación y expresión artística 3. Pensamiento lógico-matemático 4. Interacción con el mundo 5. Salud	1. Cuidado y protección 2. Desarrollo personal y social 3. Lenguaje y comunicación 4. Exploración y conocimiento del medio
Tipo de planeación	Proceso flexible; considera aspectos tanto pedagógicos como afectivos y sociales	Proyecto educativo, diagnóstico y programa anual de trabajo con la participación de MPC. Planeaciones y secuencias didácticas	Construcción de agenda. Con apoyo de la promotora, MPC definen los temas de interés que serán abordados
Tipo de evaluación	Autoevaluación de las y los AE; y evaluación del proceso de enseñanza aprendizaje, no de los resultados	Registro de avances en cada actividad, situación o secuencia didáctica. Reconocimiento del avance en los aprendizajes de los infantes	Valoración y toma de decisiones sobre las prácticas de crianza con MPC que conduce al establecimiento de compromisos
Interacción con madres, padres y cuidadores	Crianza compartida	MPC como agentes educativos comunitarios	Reflexión sobre las prácticas de crianza de MPC

Fuente: elaboración propia con base en los modelos y programas de EI.

PRINCIPALES RESULTADOS

¿Cuáles son las creencias que tienen las y los agentes educativos acerca del desarrollo de los infantes, la educación inicial y la docencia?

Las entrevistas con las AE³ acerca de niñas y niños, los aspectos que los caracterizan y su gusto por trabajar con ellos revelaron diferencias sustanciales en las creencias sobre la niñez y su desarrollo entre las AE de los tres tipos de servicio. Las educadoras de CAI

manifestaron un conocimiento amplio sobre la niñez y el desarrollo. Caracterizaron a niñas y niños como exploradores, curiosos, ávidos por conocer y experimentar con los elementos de su entorno. Resaltó su conocimiento sobre cómo aprenden los infantes y el desarrollo del cerebro en esta etapa, y destacaron la importancia de la educación inicial, ya que ofrece oportunidades para el juego y brinda soporte emocional, necesarios para desarrollar habilidades sociales y emocionales. En suma, sus percepciones acerca de la niñez y su

³ Todas las personas entrevistadas fueron del sexo femenino.

desarrollo muestran la adquisición de ciertos aprendizajes a partir del modelo educativo, lo que puede contribuir a una implementación más apegada al mismo.

Entre las docentes de EII entrevistadas destacó el papel que la experiencia de interacción con los pequeños, dentro y fuera de los espacios educativos formales, ha tenido en sus creencias respecto a la niñez. Si bien la experiencia les ha aportado conocimientos y habilidades sumamente valiosos, sus testimonios denotaron una falta de vinculación con los referentes planteados en el marco curricular. Sobresalieron el juego y la imitación de los adultos como medios para desarrollar habilidades sociales y cognitivas. Las docentes consideran que la educación inicial prepara a niñas y niños para la vida escolar, pero también reconocen que es un espacio único en el entorno de los infantes para consolidar habilidades sociales y de convivencia.

Las promotoras de EIC proporcionaron descripciones más acotadas sobre el aprendizaje; caracterizaron la niñez como una etapa en la que se desarrollan habilidades sociales y de convivencia, lo que identificaron como el principal beneficio de este periodo; con menor frecuencia mencionaron las habilidades motrices y de lenguaje. Consideraron que el aprendizaje sucede principalmente como resultado de la observación de los adultos y el juego. Las promotoras también reportaron que la educación inicial prepara a niñas y niños para la educación preescolar, adaptándolos y siendo partícipes en la sociedad.

Respecto a las creencias sobre la docencia, tanto las educadoras de los CAI como las docentes de EII expresaron su interés y gusto por la docencia y por trabajar con niñas y niños. Ambas figuras reconocieron que su labor requiere un conocimiento especializado y de formación y aprendizaje continuos. Las docentes de EII, sin embargo, dieron mayor relevancia a su trabajo con las familias, aspecto que, según ellas, las diferencia de otros niveles educativos. Las educadoras de los CAI también

distinguieron su trabajo de otros niveles; para ellas, las figuras educativas en este nivel son más bien una guía que propone actividades y recursos, pero que concede libertad a niñas y niños para generar su propio conocimiento.

Para las promotoras de EIC, el liderazgo dentro la comunidad —poseer una buena reputación, ser ejemplo para las familias, tener capacidad de convencer a MPC de asistir a las sesiones— es una característica relevante. Aunque no consideraron que una formación previa sea necesaria para ser promotora, señalaron la importancia que para ellas tiene continuar formándose para la mejora de su trabajo.

¿Cuál es el contexto y el papel de las estructuras organizacionales donde las y los agentes educativos desarrollan su práctica?

Supervisión

Los CAI estudiados cuentan con estructuras organizacionales más completas: coordinación pedagógica, dirección y supervisión; la mayoría de estas figuras tiene experiencia en sala, es decir, en la atención de niñas y niños. Esta estructura les ha permitido realizar un acompañamiento frecuente y centrado en aspectos enfocados en el aprendizaje y desarrollo de los infantes, así como en la crianza compartida.

En EII, los servicios son unitarios o bido-centes y, en la mayoría de los casos, tienen sólo una supervisión que atiende, en principio, a los centros de preescolar. El alto número de servicios a cargo de las supervisoras genera visitas menos frecuentes, en las que se revisa la planeación, se observa la sesión con niñas y niños y se retroalimenta a la docente. La falta de formación y experiencia en educación inicial de estas figuras de apoyo parece limitar el acompañamiento que brindan a las docentes.

En EIC, la orientación de las supervisoras se ha enfocado en la organización de sesiones y distribución de materiales para desarrollar las diferentes fases de la atención. La estructura vertical de supervisión ha generado pocos

espacios institucionalizados para compartir y reforzar conocimientos de las promotoras.

Formación continua

Se identificaron dos tipos de acciones de formación, según su origen: acciones que llevan a cabo las autoridades educativas, impartidas principalmente en formato de cascada, a través de cursos o talleres; y acciones de formación que realizan directoras y supervisoras en sus centros de trabajo o en los consejos técnico-pedagógicos, que surgen a partir de sus propios diagnósticos. En el caso de las educadoras de los CAI, las sesiones de consejo técnico les han permitido el intercambio de experiencias y reflexión conjunta. En EII, las educadoras reportaron que, aunque participan en consejos técnicos, éstos se centran primordialmente en educación preescolar.

En cuanto a los contenidos, los énfasis de la formación en los CAI estuvieron puestos en temas como la crianza compartida o el juego, aspectos metodológicos y procedimentales. En EII, en cambio, los énfasis estuvieron orientados hacia aspectos prácticos de las sesiones, salud y desarrollo físico de niñas y niños. En la EIC, por su parte, la formación se ha centrado en la organización y procesos para el desarrollo de las sesiones, y ha ocurrido, principalmente, en un formato de cascada; además se organizaron sesiones modelo, aunque con menor frecuencia.

Colaboración

La colaboración entre docentes está definida por las oportunidades que tienen de interactuar entre sí y compartir experiencias y saberes. Dado el arreglo organizacional de los centros, las educadoras de CAI tienen mayores oportunidades de reunirse de manera continua, aunque también están restringidas por el poco tiempo libre durante la jornada de trabajo. En sus reuniones, algunas de ellas discuten dentro de los consejos técnicos, apoyadas en

materiales de lectura, temas desarrollados en el programa de educación inicial o plantean dudas sobre situaciones concretas.

Las promotoras de EIC tienen pocas oportunidades de interacción; lo hacen principalmente a través de grupos de WhatsApp y durante las sesiones de capacitación; en estos espacios comparten planeaciones y recursos útiles para el desarrollo de sesiones. En EII, los consejos técnicos son el principal espacio de interacción de las docentes.

En los tres tipos de servicio, lo descrito por educadoras, docentes y promotoras indica que las oportunidades para interactuar con los mensajes de política, desde las estructuras de supervisión y acompañamiento, y la calidad de dichas oportunidades, están definidas a partir de la combinación de diversos factores. Sin embargo, en todos los casos estas estructuras parecen tener un papel importante en la comprensión de la política curricular y en su puesta en práctica.

En los CAI, aun cuando se percibe cómo la comprensión del programa educativo puede verse afectada por arreglos organizacionales que imponen cargas excesivas de trabajo, las estructuras de apoyo y acompañamiento tienen fortalezas importantes. No sólo sus acciones son bien valoradas por las educadoras, sino que su dominio y mejor entendimiento del programa parecen coincidir con las interpretaciones y decisiones de las educadoras.

Por otro lado, en EIC, las estructuras organizacionales verticales y las condiciones en que operan los servicios parecen limitar las oportunidades que llegan a las promotoras a través de la supervisión, la fuente principal de interacción con los mensajes de la política curricular. De manera similar, en EII se identifica una estructura de supervisión con menor dominio de las propuestas curriculares y una debilitada actuación. Se sugiere que esto se debe, en gran medida, a arreglos organizacionales que dejan en segundo plano a la educación inicial y privilegian la educación preescolar.

¿Cuáles son las interpretaciones y prácticas de las y los agentes educativos en relación con la política curricular de educación inicial?

Conocimiento, interpretaciones y valoración de los documentos curriculares

En los CAI, las educadoras reconocieron que el programa *Un buen comienzo* es más abierto y flexible que los anteriores, por lo que su atención es más pertinente para generar ambientes de aprendizaje que promuevan el desarrollo integral y el respeto a los derechos de niñas y niños. Destacaron, por ejemplo, la importancia de ajustar su práctica al ritmo de cada niño, para no someterlos a un estándar de desarrollo.

El sostenimiento afectivo es uno de los componentes más importantes de la atención que brindan las educadoras. Para ellas, éste permite generar la confianza con niñas y niños para que se sientan motivados a aprender. Sin embargo, señalaron que su puesta en práctica se dificulta por condiciones del contexto y una falta de claridad en el programa educativo.

De los Lineamientos generales y los fascículos del Marco curricular de la educación inicial indígena, las docentes destacaron su valor para que la práctica sea pertinente en términos culturales. Por indicaciones de la autoridad educativa, también se basan en el Modelo de Atención con Enfoque integral para la educación inicial (MAEI)⁴ y *Un buen comienzo*, aunque reciben poco acompañamiento para su interpretación e integración con el Marco curricular.

Las docentes de EII destacaron las prácticas socioculturales en la atención que brindan a niñas y niños. En el juego, por ejemplo, entendido como una herramienta para la adquisición de conocimientos, retoman tradiciones, lengua y creencias de la comunidad.

Las promotoras de EIC realizaron recientemente cambios importantes en sus prácticas, pues se transitó de la atención a niñas y

niños a una atención a madres y padres con la introducción de la guía “Acompañando la crianza”. A pesar de lo reciente del cambio, las promotoras mostraron un entendimiento claro sobre las expectativas que se tienen con el nuevo enfoque: propiciar la reflexión de madres y padres en torno a sus prácticas de crianza, sin imponer prácticas o emitir juicios de valor. No obstante, llevarlo a la práctica ha implicado para ellas algunos retos.

Principales procesos de la práctica educativa: planeación, desarrollo de ambientes de aprendizaje y evaluación

Las educadoras de los CAI reconocieron que la forma de planear prescrita en el programa *Un buen comienzo* es conveniente, ya que permite ajustar y responder a los cambios en niñas y niños y sus ritmos diferenciados de desarrollo. Sin embargo, reconocen una sobrecarga de trabajo por la necesidad de registrar diariamente los resultados de la observación y hacer ajustes a su planeación. Además, aunque el acompañamiento de las figuras de apoyo ha facilitado su adopción, la narración libre que se prescribe para realizar el proceso exige nuevas habilidades.

El diseño de ambientes de aprendizaje es un elemento de la práctica que las educadoras de los CAI comprenden bien. Reconocen que los ambientes pueden ser físicos, sociales, afectivos y cognitivos.

Las educadoras mostraron claridad respecto a la evaluación como un proceso enfocado en sus propias actividades, que se apoya en la observación continua de los pequeños, y cuyo objetivo es ajustar sus acciones según sus respuestas, necesidades e intereses. Sin embargo, las educadoras señalaron que, en la práctica, el proceso se dificulta por diversos motivos.

En el caso de la EII, para las docentes no es claro el proceso de planeación establecido en el Marco curricular, o sus etapas. De manera

⁴ Modelo previo a *Un buen comienzo*, publicado en 2013 por la SEP.

particular, la falta de información sobre las actividades a realizar por grupos de edad es un aspecto que complica su planeación. Sin embargo, la principal dificultad en la planeación se deriva de la necesidad de integrar elementos del Marco curricular con Un buen comienzo o el MAEI. El acompañamiento para la realización de estos procesos es limitado.

Las referencias a los ambientes de aprendizaje de las docentes de EII se centraron en los ambientes físicos —infraestructura y materiales—; no se relacionaron con ambientes emocionales o sociales, lo que se asocia principalmente con las carencias que enfrentan en términos de infraestructura para el desarrollo de su práctica y la atención que esto exige de ellas para resolverlo.

Para las docentes de EII, la evaluación es la parte final de una secuencia didáctica, que se convierte en el insumo necesario para las futuras planeaciones, pero, al no contar con estrategias o instrumentos definidos, la perciben como un proceso ambiguo.

En EIC, las promotoras describieron la planeación como una actividad compleja, pues se plantea como una narrativa libre en la que no tienen claridad sobre cómo debe realizarse. Esto puede deberse a que las rutinas establecidas —formas previas de realizar la planeación—, la falta de orientación adecuada y las debilidades en las habilidades para planear han limitado el desarrollo del proceso.

Aunque las sesiones de las promotoras de EIC no se centran en niñas y niños, se plantea desde el modelo la necesidad de generar ambientes de aprendizaje que sean propicios para el juego y para su interacción con madres y padres. No obstante, la escasez de materiales y un espacio adecuado para el juego han condicionado su concreción.

La evaluación en la EIC consiste en la valoración de los cambios en las prácticas de crianza de MPC y forma parte del proceso reflexivo conjunto, aunque también requiere un registro de las prácticas de crianza iniciales, los compromisos establecidos y las reflexiones

que surgen, acciones que representan ciertos desafíos para las promotoras.

Se identificó que la apropiación de los conceptos y nuevos enfoques de los modelos educativos no siempre se concretó en la práctica, en buena medida, por las limitaciones impuestas por el contexto. Así, las AE se apropian de algunos elementos, adaptándolos a su realidad. En otros casos, una menor comprensión de los conceptos asociados a la educación inicial ha significado una apropiación limitada de algunos componentes. Se presume que lo anterior se debe, en buena medida, a la poca claridad y la insuficiencia en la información que presentan dichos modelos.

Por otro lado, se encuentra que las oportunidades para conocer, discutir y reflexionar sobre la política que han brindado las estructuras organizacionales tienen un papel relevante en su interpretación y apropiación; sin embargo, el sentido de influencia ha dependido de las características de estas estructuras, sus funciones y capacidades.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los hallazgos sugieren que, efectivamente, las creencias, las experiencias formativas y laborales, las estructuras organizacionales, el contexto escolar y los mismos textos de la política tienen un papel relevante en las interpretaciones y decisiones de las AE de educación inicial.

Recomendaciones para fortalecer la práctica de las y los agentes educativos

1. Fortalecer las estrategias y acciones para la formación de las figuras educativas a lo largo de la trayectoria profesional.
 - a) Formación inicial.
 - Ampliar y fortalecer la oferta de formación inicial de docentes de educación inicial.
 - Enriquecer los programas de manera continua a través del vínculo con la educación inicial.

- En EIC, ofrecer oportunidades de formación durante un periodo más extenso de manera previa a su incorporación al servicio.
- b) Formación continua.
- Establecer un programa de formación continua que considere acciones remotas y presenciales para todas las figuras, particularmente de EIC y EII. Para ello se sugiere:
 - i. Aprovechar las TIC y estrategias locales para llegar directamente a las y los docentes.
 - ii. Orientar la formación al fortalecimiento de la comprensión de la política curricular y su adopción en el contexto específico de la atención educativa.
 - Fortalecer las estructuras y acciones de apoyo y acompañamiento a través de la formación de las figuras que ejercen estas funciones. En particular, se recomienda:
 - i. En EII, establecer una supervisión exclusiva para este nivel e institucionalizar espacios de reflexión y diálogo.
 - ii. En EIC, reorientar las tareas de acompañamiento hacia un apoyo más centrado en los contenidos del modelo.
 - Implementar procesos de inserción para las y los agentes educativos de reciente incorporación en los servicios.
 - Impulsar el desarrollo de mayores oportunidades para el trabajo colaborativo y el intercambio de experiencias entre promotoras y docentes de EIC y EII, mediante estrategias que faciliten el desarrollo de redes de colaboración entre agentes.
2. Actualizar (o reformar) los modelos de EII y EIC, incorporando los fundamentos teóricos y conceptuales de la educación inicial, así como los conocimientos que arrojen estudios y evaluaciones sobre los mismos.

Recomendaciones para fortalecer las estructuras organizacionales

1. Fortalecer las estructuras y condiciones laborales de las y los agentes educativos. Se sugiere programar la creación de plazas y condiciones para incorporar a agentes de nuevo ingreso y personal de apoyo y acompañamiento. También es necesario dignificar las condiciones laborales de promotoras y figuras de apoyo de EIC.
2. Asignar mayor presupuesto a los servicios de EIC y EII y desglosar, dentro de los presupuestos de los programas dirigidos a la educación básica, el presupuesto que corresponde a la educación inicial. Definir montos para este nivel le agregará visibilidad en la agenda pública.
3. Promover estrategias y acciones para la adecuación y mejora de los espacios físicos y la disponibilidad de materiales educativos en EIC y EII.
4. Impulsar y consolidar, a través de una agenda de mediano y largo plazo, la coordinación entre las instituciones que operan servicios de educación inicial. Para avanzar hacia la mejora de los servicios, se sugiere establecer objetivos de aprendizaje y desarrollo, principios, criterios, normas y procesos para la atención educativa que se puedan adoptar en todos los tipos de servicio.

Recomendaciones para impulsar la participación en la educación inicial

1. Realizar una campaña de sensibilización entre actores educativos, familias y sociedad sobre la importancia de la educación inicial.

2. Promover y ampliar los programas dirigidos a fortalecer las prácticas de crianza de madres, padres y cuidadores. Particularmente, se sugiere robustecer los programas de visitas a los hogares y focalizar las poblaciones en situación de desventaja.

REFERENCIAS

- BLACK, M.M., S. Walker, L. Fernald, C. Andersen, A. DiGirolamo, C. Lu, D. McCoy, G. Fink, Y. Shawar, J. Shiffman, A. Devercelli, Q. Wodon, E. Vargas-Baró y S. Grantham-McGregor (2015), “Desarrollo pleno de la primera infancia: ciencia durante el desarrollo vital”, en *Apoyando el desarrollo en la primera infancia: de la ciencia a la aplicación a gran escala*, Ciudad de Guatemala, Organización Panamericana de la Salud, pp. 13-38.
- CAMPOS, A.L. (2010), *Primera infancia: una mirada desde la neuroeducación*, Lima, OEA.
- Center on the Developing Child at Harvard University (2007), *A Science-Based Framework for Early Childhood Policy*, en: www.developingchild.harvard.edu
- COBURN, C.E. (2001), “Collective Sensemaking about Reading: How teachers mediate reading policy in their professional communities”, *Educational Evaluation and Policy Analysis Summer*, vol. 23, núm. 2, pp. 145-170.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) (2010), *Modelo de educación inicial del CONAFE*, México, Conafe, en: <https://www.oecd.org/education/school/49002082.pdf>
- Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) (2019), *Acompañando la crianza. Guía para el desarrollo de las sesiones de educación inicial*, México, Conafe, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/512815/ACOMPA_ANDO_LA_CRIANZA_GU_A_PARA_LAS_SESIONES-2019.pdf
- GRANTHAM-McGregor, S., Y. Cheung, S. Cueto, P. Glewwe, L. Richter y B. Strupp (2007), “Developmental Potential in the First 5 Years for Children in Developing Countries”, Serie Child Development in Developing Countries 1, *The Lancet*, núm. 369, pp. 60-70. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)60032-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)60032-4)
- HILL, H.C. (2001), “Policy is not Enough: Language and the interpretation of state standards”, *American Educational Research Journal*, vol. 38, núm. 2, pp. 289-318.
- LEVINSON, B.A., M. Sutton y T. Winstead (2009), “Education Policy as a Practice of Power: Theoretical tools, ethnographic methods, democratic options”, *Educational Policy*, vol. 23, núm. 6, pp. 767-795.
- MATEO Díaz, M. y L. Rodríguez-Chamussy (2016), *Educación que rinde: mujeres, trabajo y cuidado infantil en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- SEP (2010), *Marco curricular de la educación inicial indígena. Un campo de la diversidad* vols. 1-3, México, SEP.
- SEP (2017), *Educación inicial: un buen comienzo. Programa para la educación de las niñas y los niños de 0 a 3 años*, México, SEP.
- SPILLANE, J.P., B.J. Reiser y T. Reimer (2002), “Policy Implementation and Cognition: Reframing and refocusing implementation research”, *Review of Educational Research*, vol. 72, núm. 3, pp. 387-431.
- SUTTON, M. y B. Levinson (eds.) (2001), *Policy as Practice; Toward a comparative sociocultural analysis of educational policy*, Westport, Ablex.
- TONUCCI, F. (2019), *Por qué la infancia. Sobre la necesidad de que nuestras sociedades apuesten definitivamente por las niñas y los niños*, Barcelona, Ediciones Destino.
- UNESCO (2007), *Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo*, París, UNESCO.
- WERNER, W. (1980), *Implementation: The role of belief*, Vancouver, University of British Columbia.