

¿AGENTES O EDUCADORES?

Panorama de la profesionalización docente de educación inicial

CLAUDIA ALANÍZ-HERNÁNDEZ

Resumen:

La educación inicial es un campo de la política educativa poco abordado a pesar de la evidencia científica respecto de la importancia del desarrollo infantil en los primeros años para alcanzar el éxito en etapas posteriores de la vida; también se ha desdeñado el tema del mejoramiento de la calidad de los servicios e interacciones que brindan las personas a cargo del cuidado de bebés, infantes, niñas y niños pequeños. Por ello, el presente artículo tiene por objetivo ofrecer un análisis de la política de profesionalización de docentes de educación inicial. Se toman como ejes la revisión del marco normativo y los programas estratégicos del sexenio 2018-2024 para analizar los principales retos de la profesionalización de las y los educadores de este nivel educativo para el periodo 2024-2030.

Abstract:

Early childhood education is a field of educational policy that has been little addressed despite the scientific evidence about the importance of child development in the early years for achieving academic excellence in later stages of life; the issue of improving the quality of the services and interactions provided by caregivers of infants, toddlers, and young children has also been overlooked. Therefore, the purpose of this paper is to provide an analysis of the policies for professionalizing early childhood education teachers. The review of the regulatory framework and the strategic programs of the 2018-2024 six-year term is taken as the axis to analyze the main challenges for the professionalization of teachers at this educational level for the 2024-2030 term.

Palabras clave: educación inicial; formación de profesores; profesionalización docente; México.

Keywords: early education; teachers' training; teachers' professionalization; Mexico.

Claudia Alaníz-Hernández: profesora de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ciudad de México-Norte. Ciudad de México, México. CE: ahclaus@yahoo.com / <https://orcid.org/0000-0001-8269-7216>

Antecedentes

El cuidado infantil es una construcción social que en el caso mexicano suele estar cargada de prejuicios, discriminación y escaso aprecio hacia quienes lo ejercen. Aunado a lo anterior, se observa una subordinación del derecho de la niña o el niño al derecho laboral y a la seguridad social de la madre trabajadora, con el agravante de que más de la mitad de esas empleadas se desempeñan en el sector informal. En este contexto, las políticas de atención a la infancia no solo sirven para conciliar la responsabilidad del cuidado con el trabajo remunerado o no remunerado, sino que deben posicionar el interés superior del infante y su derecho a recibir educación, por ello el interés de analizar la política de profesionalización docente de educación inicial.

Durante casi 180 años (desde el surgimiento de la primera guardería infantil del país en 1837), el servicio del cuidado de las y los niños pequeños se resolvió a través de la habilitación de lo que hoy se denomina *agentes educativos*, entendidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) como “toda aquella persona que trabaja en educación inicial independientemente de la institución, modalidad, función en el organigrama y su nivel de escolaridad” (SEP, 2013:10).

Dicha tradición se impulsó en México con tres estrategias, la primera corresponde al modelo de atención de la Educación Inicial (EI) no escolarizada, promovida desde hace varias décadas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), que se realiza a través de promotores o agentes que buscan “asesorar a las madres, padres y cuidadores respecto a sus prácticas de crianza y sobre el desarrollo de los niños mediante actividades orientadas a ejercitar sus competencias personales, sociales y teórico-metodológicas” (Conafe, 2014:10).

Por otro lado, en la modalidad escolarizada, la EI constituye una deuda histórica por su escasa cobertura y la ausencia de una estructura de profesionalización del personal que desempeña la función frente a grupo en los distintos tipos de centros infantiles a cargo de instituciones gubernamentales como la SEP, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y otras dependencias oficiales. Dichos organismos son prácticamente los únicos que cuentan con personal especializado para atender a bebés, infantes y niñas(os) menores de tres años.¹ Por parte de la iniciativa privada, además de los centros particulares, se encontraban

las guarderías que recibían entre 2006 a 2019 una subvención estatal de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y las subrogadas del IMSS.

El panorama en EI al cierre de la administración de Enrique Peña observó solamente crecimiento en los servicios subrogados de atención indirecta del IMSS con una matrícula de poco más de 185 mil infantes y la mayor cobertura correspondía a las guarderías de la Sedesol, con una matrícula superior a 315 mil niñas y niños atendidos, mientras que la de la SEP, de 62 mil, se mantuvo sin variación desde 2010 (Infomex, 2019).

Con respecto a la formación de docentes para la EI, entre 2002-2018 surgieron tres programas de licenciatura para la infancia temprana. Sin embargo, la principal característica de la formación docente en EI corresponde a la certificación laboral, mecanismo de habilitación generalizado al establecerse como requisito para abrir centros infantiles de las guarderías de Sedesol, en ella se privilegió el estándar de competencia EC0024 en Cuidado de las Niñas y los Niños en Centros de Atención Infantil (Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, 2007), que básicamente orientaba sobre la nutrición infantil, o la Certificación 035 (IMSS, 2014) correspondiente a cuidados básicos.

La administración peñista heredó al gobierno de Andrés Manuel López Obrador un nuevo marco legal con la aprobación de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) de 2014 y derivado de ella la conformación del Sistema Nacional de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA); además, estableció un programa nacional para la EI: Un Buen Comienzo, que pretende romper con una perspectiva asistencial del cuidado y profundizar en el conocimiento integral del desarrollo infantil. Estas medidas obedecieron más a la presión internacional de posicionar a la infancia como sujeto de derecho y atender la agenda global de Naciones Unidas establecida en los objetivos del milenio, pues si bien el Plan Sectorial de Educación 2013-2018 planteaba impulsar la EI para favorecer a los grupos vulnerables como estrategia para alcanzar mayor cobertura e inclusión con equidad educativa (SEP, 2015), en el Sexto Informe del Programa Sectorial de Educación 2013-2018, no se hace referencia alguna a la EI (Gobierno de México, 2024).

El marco legal comprometió para el sexenio de López Obrador el diseño de una estrategia de atención para la primera infancia, así como la

creación de mecanismos de coordinación intersectorial con autoridades de los distintos niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil para cambiar el enfoque asistencial en las políticas de atención y educación para la primera infancia.

La impronta del gobierno de la autollamada “4ª Transformación”

Una de las primeras acciones del presidente López Obrador fue la cancelación del programa de guarderías de Sedesol por presunto uso político y desvío de recursos del programa sin que mediara una sola investigación o denuncia. Con ello, el Ejecutivo devolvió a la perspectiva tutelar familiar la atención infantil al sustituir la prestación del servicio educativo por una transferencia monetaria, lo que significó una disminución importante de los recursos destinados a la EI.

La mayoría legislativa del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados permitió a la LXIV Legislatura aprobar, en mayo de 2019, la reforma al artículo 3º Constitucional, que reconoció la obligatoriedad de la educación inicial y superior. La primera, comprometió el diseño de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) con el objetivo de garantizar el derecho a la educación (inicial y preescolar) sin importar las brechas de desigualdad (Segob-SEP-SIPINNA, 2020). El Programa Sectorial de Educación (2020-2024) trazó como objetivo el fortalecimiento la calidad de la EI (SEP, 2020b), al reconocer que representaba una oferta fragmentada e inequitativa. Lo que implícitamente requería mejorar la formación del personal habilitado que atiende dicho nivel educativo.

En el mismo año inició el Programa de Expansión de la Educación Inicial (PEEI) que otorgó financiamiento federal a los estados que atendieron las convocatorias anuales del programa. Se consideraron seis rubros entre los que se incluyó la capacitación a agentes para modalidades escolarizada (pública y privada) y no escolarizada (SEP, 2020a).²

Tres años después se publicó la Política Nacional de Educación Inicial (PNEI) como una línea transexenal para el periodo 2023-2028, con tres propósitos: *a*) expandir la cobertura priorizando grupos en condición de vulnerabilidad, *b*) mejorar la calidad de los servicios y *c*) promover en las familias prácticas de crianza enriquecidas, acorde al PEEI. En el mismo tenor la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) señaló que “el desarrollo integral de la niñez tiene un papel

central en la política pública” (Mejoredu, 2022:183), al reconocer que tiene tasas de retorno más altas que la inversión en primaria o secundaria. En síntesis, “la PNEI busca expandir la cobertura [...] especialmente en los grupos de niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión” (SEP, 2022:31). Sin embargo, a pesar de todos estos argumentos, no se privilegió este tipo de atención en la EI, como veremos más adelante.

La Mejoredu implementó el Programa de Formación. Educación Inicial No Escolarizada 2023-2028 (Mejoredu, 2023). De manera paradójica, la instancia encargada de la profesionalización del magisterio solamente se propuso fortalecer la capacitación laboral a partir de la experiencia de las y los agentes educativos, en lugar de un esquema que llevara gradualmente a su profesionalización en el mediano plazo. Particularmente estaba destinado a los agentes del Conafe, es decir, para orientar a madres, padres y cuidadoras(es) respecto de las prácticas de crianza como un esquema de atención no escolarizada y a las personas beneficiarias del PEEI.

Alcance de la Política Nacional de Educación Inicial

Vale la pena mencionar que durante el periodo de la pandemia por covid-19 se emitieron cápsulas televisivas de 30 minutos del programa *Aprende en casa* para EI, que trataban de orientar a madres, padres y cuidadoras(es) en un modelo de crianza compartida y paternidad activa sin establecer un sitio web o atención telefónica para orientación al respecto. El cierre de guarderías de Sedesol y la pandemia impactaron en una disminución de la matrícula de EI a apenas 8.7% de la población infantil menor de tres años (SEP, 2022) y un ahorro de 20.7 millones de pesos.

También en la pandemia se implementó el PEEI que si bien se propuso atender población en condiciones de vulnerabilidad y marginación, no priorizó sus recursos en las entidades con mayor población infantil ni en las de mayor pobreza, a pesar de que 55.8% de un total de 7 millones 872 mil 460 niñas y niños de cero a tres años, reconocidos en 2021, se ubicaron en condición de pobreza (tabla 1).

Las entidades con mayor población menor de tres años en condición de pobreza como Chiapas, Oaxaca y Puebla recibieron menos recursos, en comparación con las entidades de desarrollo alto que también se encuentran por debajo del promedio nacional de pobreza infantil y recibieron más recursos.

TABLA 1

Recursos ministrados del PEEI por nivel de desarrollo económico de las entidades y porcentaje de infancia en condición de pobreza

Desarrollo socioeconómico bajo					Desarrollo socioeconómico alto				
Entidad	Millones de pesos			Infancia en pobreza (%)	Entidad	Millones de pesos			Infancia en pobreza (%)
	2020	2021	2022			2020	2021	2022	
Chiapas	30.3	3.4	30	84.30	Aguascalientes	33.5	1.7	32.8	38.20
Campeche	8.7	4.9	6.3	63.30	Baja California	5.8	3.1	4	30.10
Guerrero	29.3	0	19.7	29.30	B. C. Sur	19.8	2.5	18.8	39.10
Hidalgo	3.7	0.8	2.5	60.90	CdMx	0	0	12.4	50.30
Oaxaca	8.1	1.5	5.1	70.90	Chihuahua	8.5	7.2	4.9	33.20
Puebla	19.5	2.5	19	70.00	Coahuila	9.8	0.2	12.2	35.20
San Luis P.	6.2	1.2	4.7	53.40	Jalisco	7.1	0.4	8.6	43.60
Tabasco	2.4	2.3	2.2	64.00	Nuevo León	130.7	15.8	137.4	38.20
Veracruz	5.2	0.3	6	71.70	Sonora	5.7	1.5	4.8	43.60
					Tamaulipas	14.6	12.3	10.3	45.00

Fuente: Elaboración propia con base en información del Plataforma Nacional de Transparencia (2023).

Si bien el PEEI tiene un componente de capacitación de agentes, se puede señalar como una de sus debilidades que desde su diseño la SEP reconocía “no consideran potenciales mejoras en la calidad del servicio” (Banco Mundial, 2021:33); es decir, no se propuso ni priorizó la profesionalización docente. Además de las diferencias en los montos ejercidos en cada entidad expresados en la tabla 1, es posible apreciar que, en el marco de respeto al federalismo, cada uno de los estados determinó en cuales de las líneas del programa ejercieron los recursos, la mayoría optó por la regularización de inmuebles y destinó un bajo porcentaje a la capacitación de sus docentes. De las entidades de bajo nivel de desarrollo socioeconómico, Puebla y San Luis Potosí destinaron más de 700,000 pesos, mientras que Chiapas, Durango, Guerrero y Tlaxcala invirtieron menos de medio millón. De los estados de

desarrollo intermedio, Sinaloa destinó 1.8 millones de pesos mientras que los que menos recursos invirtieron fueron Colima, Nayarit y Quintana Roo con montos menores a los 400,000 pesos. En el grupo de desarrollo económico alto, Aguascalientes, Baja California, Chihuahua y Jalisco designaron menos de medio millón, mientras que Sonora fue la entidad con mayor inversión para sus docentes con 5.5 millones (Alaníz-Hernández, 2024).

Al analizar las lógicas de la PNEI, se puede afirmar que parte de un diagnóstico cercano a la realidad que reconoce las limitaciones de información respecto de la población objetivo. Es necesario construir un censo confiable que complemente su información del registro de nacimiento; sin embargo, debe considerarse que la tasa de registro oportuno en el país es baja y empeoró en la pandemia al llegar a 49.4%. En 2023 el estado con mejores cifras en registro fue Querétaro con 86.4% y empeoró en los estados más pobres (Gobierno de México, 2023).

Otra de las líneas de este programa ha sido el respeto al federalismo, al dejar que sean las propias entidades las que definan los rubros del programa que prefieran atender. La tercera es la desatención de la calidad de la EI, al no establecer un programa de profesionalización más ambicioso en el financiamiento del PEEI ni en la estrategia de Mejoredu, al decantarse únicamente por la capacitación laboral.

La oferta de formación inicial de docentes de EI en licenciatura se amplió a través de las escuelas normales y de un convenio de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) con 15 universidades públicas y dos institutos tecnológicos para abrir una licenciatura en educación inicial y gestión de instituciones, pero lo cierto es que estos programas, junto con los de la Universidad Pedagógica Nacional, no cubren todo el territorio nacional ni presentan alta demanda. En adición, la precarización del trabajo vinculado a la atención infantil contribuye a que no resulte una opción atractiva, se mantiene con una baja demanda que apenas cubre 2% de quienes trabajan de los centros infantiles, predominando la capacitación técnica: 98% de personal con formación técnica o menor (Alaníz-Hernández, 2024).

Retos en la formación docente (2024-2030)

Existe la oportunidad de reorientar las acciones en distintos ejes para alcanzar la meta 2030 de garantizar atención educativa de calidad a la infancia temprana. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef por sus

siglas en inglés) señala que se requiere un estimado de 4,120 pesos por niña(o) para ampliar la cobertura de servicios educativos en EI con una infraestructura mínima y personal con adecuada formación y remuneración. Continuar con personal voluntario o habilitado no consolida las acciones a favor de la infancia. Se podría tomar como referencia el promedio de inversión en dicho rubro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (de la cual México es país miembro), ubicado en 900 dólares estadounidenses (Unicef, 2023). Atender la demanda potencial de infantes menores de tres años implicaría destinar 105,000 millones de pesos a partir de la administración 2024-2030. Además de los recursos, se requiere etiquetar los destinados a la profesionalización y contratación docente para empezar a fortalecer trayectorias profesionales especializadas en infancia temprana.

La construcción de un censo es vital para cualquier planeación. Es necesario empezar por concentrar y homologar la que se encuentra dispersa en la actualidad, articulando la información intersectorial del sector salud (registro de nacimientos), registro civil y SEP como medidas iniciales. Incluso la entrega de un paquete didáctico universal al registro del nacimiento aseguraría que cerca de 80% de las madres y los padres contarán con herramientas para promover el desarrollo infantil.

Los retos en la formación docente de EI son diversos, además de los conocimientos específicos para atender la diversidad, es necesario ocuparse de la población monolingüe indígena de la que se reconoce “es limitada la información acerca de la atención educativa de la población menor de 3 años” (Mejoredu, 2024:59), es indispensable garantizar la atención educativa para esta población respetando su derecho a aprender en su lengua materna.

Otros retos implican que las y los docentes estén preparados para atender poblaciones vulneradas en condiciones de violencia (solamente 13 de las 32 entidades del país cuentan con procuradurías especializadas para su atención, la pandemia de covid-19 demostró la vulnerabilidad de la infancia al incrementarse el maltrato intrafamiliar); infancias en desplazamiento forzado (por pugnas religiosas o delincuencia organizada); en condiciones de abandono, abuso, explotación o en migración (solo se han encontrado algunas iniciativas locales en Guanajuato y Quintana Roo). Es necesario dejar de concebir a la infancia mexicana como un ideal homogéneo y reco-

nocer que tiene costos diferenciados y garantizar la atención de infancias diversas que coexisten a nivel subnacional.

Otro punto pendiente es iniciar con la regulación y supervisión pedagógica de los centros y otras iniciativas existentes (públicas y privadas), pues escasamente cubren la función asistencial de resguardo (incluso después del lamentable caso de la guardería ABC en el estado de Sonora), sin que el Estado mexicano se haya preocupado por mejorar ni las instalaciones ni la calidad de las interacciones entre infantes y sus docentes o cuidadoras(es).

Reflexiones finales

En México la deuda con los derechos de las niñas y niños es histórica. La inatención a sus condiciones y desarrollo afecta a la sociedad en su conjunto, retrasa su potencial de aprendizaje, éxito escolar y su calidad de vida. El acceso a la EI constituye un derecho conculcado; por ello, es prioritario invertir en la infancia temprana no solo para garantizar su bienestar y desarrollo integral, sino también para construir sociedades más justas en concordancia con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible 2030.

A partir del panorama presentado en las líneas anteriores es posible establecer una agenda para fortalecer la política nacional de educación inicial:

Salir del paradigma tutelar asistencial

Se requiere dejar de mirar a la infancia como asunto privado de la familia, cuyo cuidado se debe resolver de manera individualizada. Ello implica posicionar la necesidad de atención integral de bebés, infantes menores de tres años, para asumirla como un asunto de interés público que requiere la participación del Estado como garante de sus derechos.

Formación de profesionales sensibles a la pluralidad cultural y económica del país

En materia educativa se reconoce la diversidad lingüística en los libros de lectura de educación primaria en 68 lenguas indígenas, pero para la EI se debe garantizar el derecho de las y los niños pequeños a aprender en su lengua materna. Aunado a ello, la condición de pobreza en que vive más de la mitad de la población debe llevar a pensar nuevas formas de atención en diversas modalidades ante la incapacidad de crecer la infraestructura de sus centros.

Valoración gremial, social y cultural de docentes de educación inicial

Existe una deuda con el diseño de política educativa para romper el proceso de precarización del trabajo magisterial. Urge acercar esta profesión al ideal de trabajo docente, caracterizado por la estabilidad, ingreso seguro, protección del trabajador(a) y aceptación social. De lo contrario no logrará ser una profesión atractiva.

El tema de la profesionalización docente no solo es centro de debates actuales, sino una deuda de la política educativa con las y los educadores (y con las y los propios niños). Si no se rompe la minusvaloración social del cuidado infantil, difícilmente será una profesión atractiva por más licenciaturas que se abran. Es un asunto urgente para combatir la desigualdad y rezago de aprendizaje en el país.

Notas

¹ A diferencia de las guarderías, los centros de desarrollo infantil (CENDI) ofrecen la versión más completa de atención al cubrir tres funciones (asistencial, socializadora y pedagógica). Se integra a través de los servicios médico, nutricional, odontológico, psicológico, trabajo social y pedagógico. Además del personal, cuentan con instalaciones óptimas de infraestructura: 2.34 m² en aula por niña(o) y 3.44 m² x niña(o) en patio de juegos.

² Las otras cinco son: mantenimiento de regularización de inmuebles federales de centros de atención infantil (CAI) y CENDI; programa de visitas a hogares para promover prácticas de crianza (no escolarizada); programa piloto de centros comunitarios en zonas de alta marginalidad; apoyo al salario de personal voluntario e insumos a los CENDI en proceso de regularización; y difusión de la Política Nacional de Educación Inicial en la entidad.

Referencias

- Alaníz-Hernández, Claudia (2024). *¿Educadoras? De la habilitación a la profesionalización docente de educación inicial en México*, Ciudad de México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Banco Mundial (2021). *Expansión de la educación inicial: focalización y costeo preliminar*, Ciudad de México: Banco Mundial-Subsecretaría de Educación Básica.
- Conafe (2014). *La asesoría en educación inicial. Promotor educativo*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.
- Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (2007). *Norma Técnica de Competencia Laboral: CSCS0565.01 Atención de los niños y las niñas en centros de atención infantil*, Ciudad de México: CONOCER-Secretaría de Educación Pública.
- Gobierno de México (2023). “El registro oportuno de nacimientos”, *Gobierno de México* (sitio web). Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/articulos/el-registro-oportuno-de-nacimientos> (consulta: 25 de julio de 2024).
- Gobierno de México (2024). “Datos abiertos”, *Sexto informe de gobierno*. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/sexta-informe-de-gobierno> (consulta: 25 de julio de 2024).

- IMSS (2014). *Guía de operación del servicio de guarderías 3220-003-035*, Ciudad de México: Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Infomex (2019). *Solicitud de información 123600001851*, Ciudad de México: Gobierno de México.
- Mejoredu (2022). “La política de educación inicial en México. Perspectivas, condiciones y prácticas de los agentes educativos Informe ejecutivo”, *Perfiles Educativos*, vol. 44, núm. 175, pp. 182-199.
- Mejoredu (2023). *Programa de formación. Educación inicial no escolarizada 2023-2028*, Ciudad de México: Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación.
- Mejoredu (2024). *El derecho a la educación de la población indígena de México*, Ciudad de México: Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación.
- Plataforma Nacional de Transparencia (2023). *Solicitud de información pública 330026023003978*, Ciudad de México: Gobierno de México.
- Segob-SEP-SIPINNA (2020). *Estrategia Nacional para la Atención a la Primera Infancia*, Ciudad de México: Secretaría de Gobernación/Secretaría de Educación Pública-Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.
- SEP (2013). *Ser agente educativo*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2015). *Plan Sectorial de Educación 2013-2018*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2020a). *Programa de Expansión de la Educación Inicial*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación Básica.
- SEP (2020b). “Programa Sectorial de Educación 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de julio. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020#gsc.tab=0 (consulta: 25 de junio de 2024).
- SEP (2022). “ACUERDO número 07/03/22 por el que se emite la Política Nacional de Educación Inicial”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de marzo. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5646122&fecha=18/03/2022#gsc.tab=0. (consulta: 30 de junio de 2024).
- Unicef (2023). *Hacia la universalización de la educación inicial en México: Brechas, retos y costos*, Ciudad de México: Unicef-México.

Artículo recibido: 9 de agosto de 2024

Aceptado: 23 de agosto de 2024