

A young child with dark hair, wearing a yellow long-sleeved shirt, is holding a colorful fish-shaped toy. The fish is green and yellow with a blue eye and a sun-like pattern. The child is looking towards the camera. In the background, there are other people, some wearing colorful traditional clothing, suggesting a community or cultural event.

**Hacia la universalización de la  
educación inicial en México:**  
brechas, retos y costos

unicef  | para cada infancia



## UNICEF

**Fernando Carrera Castro**  
Representante

**Pressia Arifin-Cabo**  
Representante Adjunta

**Astrid Hollander**  
Jefa de Educación

**Jimena Lazcano Norori**  
Oficial Nacional de Educación/Desarrollo Infantil Temprano

**Eva Prado**  
Oficial Nacional de Monitoreo y Evaluación

**Arianna González**  
Oficial Nacional de Política Social

**Priscilla Alonso Morales**  
Consultora en Educación para la Primera Infancia

Elaborado por:  
Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

*Sergio Cárdenas Denham*, Profesor investigador titular de la División de Administración Pública

*Ignacio Ruelas Ávila*, Asistente de investigación de la División de Administración Pública, CIDE / Estudiante del Doctorado en Administración Pública, Universidad de Nebraska-Omaha

Cuidado de la edición: Alejandra Castillo, UNICEF México

Diseño: Andrés González

Fotografía de portada: © UNICEF México/Simon Lister

# Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b>	.....	6
<b>1. Introducción</b>	.....	13
<b>2. Marco legal</b>	.....	17
<b>3. Servicios de educación inicial en México</b>	.....	22
3.1. Las diferentes modalidades de servicios en educación inicial	.....	24
<b>4. Objeto y características del estudio</b>	.....	32
<b>5. Estimación de brecha oferta-demanda</b>	.....	42
5.1. Estrategia de análisis	.....	44
5.2. Fuentes de información	.....	47
Demanda	.....	47
Oferta	.....	48
Limitaciones de las fuentes de información	.....	50

---

<b>6. Brechas de atención e inversión requerida en México</b>	.....	54
6.1. Brechas significativas en educación inicial	.....	55
6.2. Inversión requerida	.....	64
6.3. Distribución del presupuesto	.....	74
6.4. Diferencias estatales en inversión	.....	90
<b>7. Conclusiones y recomendaciones</b>	.....	98
7.1. Marco normativo	.....	102
7.2. Certidumbre presupuestaria y de gestión	.....	103
7.3. Disponibilidad de información	.....	103
7.4. Capacidades locales	.....	105
7.5. Focalización	.....	106
7.6. Estándares de calidad	.....	107
7.7. Información, sensibilización y movilización	.....	108
<b>8. Referencias</b>	.....	110

---



## Resumen ejecutivo



©UNICEF México / Balam-Ha Carrillo

La declaración de obligatoriedad de la educación inicial<sup>1</sup> en México representa una oportunidad para asegurar el derecho a la educación con calidad para las niñas y niños menores de 3 años. Asimismo, significa un paso hacia el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible #4 para garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas. UNICEF concentra el interés en la equidad y la inclusión para ofrecer oportunidades educativas de alta calidad a todas las niñas y los niños, desde la primera infancia hasta la adolescencia, por ello, es parte de su misión colaborar con las autoridades educativas así como con los gobiernos estatales y municipales en avanzar hacia la plena garantía de la obligatoriedad del derecho a la educación inicial.

En el presente estudio se calculó la brecha de acceso a servicios de educación inicial con base en una adaptación del indicador del Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) denominado “Tasa bruta de matrícula en los programas de cuidado y educación de la primera infancia” como un primer paso para abonar la conversación sobre los retos que enfrentan los diferentes gobiernos, organismos y organizaciones sociales y privadas que comparten un interés por acreditar el

<sup>1</sup>La educación inicial en México forma parte de la educación básica y comprende las edades de 0 a 3 años.

cumplimiento del derecho a la educación. De esta manera, se realizaron diversas estimaciones de la capacidad de atención a la población de 0 a 3 años de edad en el país en las que destacó que la brecha nacional promedio es de 83.6%. Esto quiere decir que en el año 2020 aproximadamente 8 de cada 10 niñas y niños residentes en el país en el rango de edad mencionado anteriormente no recibieron o no tuvieron acceso a servicios de educación inicial por parte de los gobiernos federal, estatales y municipales. Lo anterior resalta el gran reto que implica para el Estado mexicano —en términos de disponibilidad, accesibilidad y calidad— avanzar en la garantía del disfrute pleno del derecho a la educación. Adicionalmente, mediante una estimación que consideró diversos escenarios y modalidades de atención, se identificó que cerrar esta brecha requeriría una inversión cercana a los \$8,667 millones de pesos y de hasta \$31,000 millones de pesos, al considerar esquemas de atención comunitario que son los más costosos. De la misma forma, con base en un análisis de los presupuestos asignados en los años 2018 a 2021, se destaca una asignación desigual de recursos a las entidades federativas y, en general, una baja inversión en la educación inicial, por lo menos cuando se compara con la inversión realizada para asegurar el derecho a la educación de otros grupos etarios.







© UNICEF México / Balam-Ha Carrillo

Finalmente, derivado de los hallazgos, se hacen sugerencias para mejorar las estrategias de atención a esta población, entre las que destacan: perfeccionamiento de los marcos normativos de operación; generación de información más adecuada para las y los tomadores de decisiones; certeza en la asignación presupuestaria y de gestión; formación para orientar a decisores en gobiernos locales, de manera que se promuevan intervenciones con mayor probabilidad de impacto a favor de las niñas y niños menores de 3 años; mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno; revisión de los criterios de focalización para los servicios de educación inicial y los de colaboración entre actores gubernamentales, sociales y privados, además de creación de estrategias de sensibilización con respecto a las enormes brechas de atención que prevalecen en los servicios de educación inicial en el país.





©UNICEF México / Simón Lister



# 1. Introducción



El presente informe tiene como objetivo realizar una estimación de la cobertura real de los programas y servicios de educación inicial que atienden a la población de 0 a 3 años en México, como un primer paso para informar la conversación sobre los retos que enfrentan los diferentes gobiernos, organismos y organizaciones sociales y privadas que comparten un interés por garantizar el cumplimiento del derecho a la educación para todas las personas en el país. Actualmente la única fuente nacional de información para medir esta cobertura es la estadística proveniente del formato 911, el censo escolar que realiza la Secretaría de Educación Pública (SEP) y que sólo da cuenta de los servicios de educación inicial (escolarizado, no escolarizado e indígena) a nivel federal.<sup>1</sup> Asimismo, el informe presenta una estimación de diversos escenarios de costeo para alcanzar la cobertura universal, con el objetivo de ofrecer elementos que apoyen la toma de decisiones hacia el logro de

<sup>1</sup> Adicionalmente a los servicios de educación inicial mencionados, las entidades federativas y municipios también ofrecen servicios de atención y cuidado infantil para población en la etapa de educación inicial, además de la oferta privada. Hasta donde sabemos, este informe comprende el primer esfuerzo en el país por obtener información sobre todos los servicios ofrecidos, incluidos estados y municipios.



una educación inicial de calidad para todas las niñas y niños en México. De manera complementaria a este reporte se creó un micrositio dirigido a personas tomadoras de decisiones y autoridades de gobierno de los órdenes estatal y municipal, con el objetivo de contar con una herramienta que permita visualizar en forma amigable la información actualizada sobre la cobertura real de los programas y servicios que atienden a la población de 0 a 3 años, así como el costo estimado para garantizar la cobertura universal del servicio educativo a esta población.

El citado reporte se divide en las siguientes secciones: en primer lugar, se presentan antecedentes que ayudan a comprender la relevancia de impulsar acciones dirigidas a incrementar la cobertura de los servicios de educación inicial en México; en segundo lugar, se dan a conocer las características y el objetivo de este estudio, para después explicar las diferentes consideraciones relacionadas con el análisis de las brechas de cobertura en educación inicial, destacando algunos hallazgos de este ejercicio y finalmente, se brindan algunas recomendaciones generales.



## 2. Marco legal





©UNICEF México / Balam-Ha Carrillo

Los compromisos adquiridos por los Estados al suscribir la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y otros instrumentos que salvaguardan dichos derechos han impuesto obligaciones a los países para reformar o crear nuevas legislaciones y políticas que hagan efectivos los mandatos. En México ha habido adaptaciones al marco legal en materia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes desde la ratificación de la CDN en 1990. Como ejemplo de lo anterior, en el año 2000 se creó la primera Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes con el objetivo de garantizar a esta población la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, así como asegurarles un desarrollo pleno e integral (artículos 1° y 3°). En 2011 destaca la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que establece que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Además, se establece que este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez (artículo 4°). En ese mismo año se promulgó la Ley General de Prestación de Servicios para

la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil con el objetivo de garantizar el acceso de niñas y niños a servicios de cuidado en condiciones de igualdad, calidad, seguridad y protección adecuadas, para el ejercicio pleno de sus derechos (artículo 1°).

No obstante, este avance sustancial en materia legislativa, que significó el reconocimiento de las niñas y niños como titulares de derechos y de la integralidad en su desarrollo, la legislación operante, carecía de elementos que aseguraran la aplicación efectiva de las disposiciones. Por un lado, los instrumentos jurídicos no establecían claramente los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno e instancias relacionados con la garantía de los derechos de las niñas y niños; y por otro, destacaba la inexistencia de un sistema de información y recopilación de datos, así como de evaluación de las acciones en la materia, todo lo cual constituía obstáculos para la implementación de los preceptos comprometidos.

Partiendo de los retos pendientes en materia legislativa, el 4 de diciembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General





de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), la cual tiene entre sus propósitos reconocer a esta población como titular de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en los términos que establecen los artículos 1° y 4° de la CPEUM. Asimismo, en su artículo 2°, este ordenamiento establece que las autoridades deberán garantizar un enfoque integral en el diseño e implementación de las políticas y programas dirigidos a esta población, para lo cual creó, en 2015, el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), encargado de coordinar las acciones del Gobierno de México para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, descritos en la LGDNNA. A fin de hacerlo operativo, en su artículo 129, la LGDNNA señala que se podrán constituir comisiones encargadas de atender asuntos o materias específicas. Con base en lo anterior, en 2016 se creó la Comisión para el Desarrollo Infantil Temprano (hoy llamada Comisión para la Primera Infancia),<sup>2</sup> cuyo objetivo primordial es abonar a la implementación de un sistema de protección

<sup>2</sup> Acuerdo 03/2016 por el que se crea la Comisión para el Desarrollo Infantil Temprano. Segunda Sesión Ordinaria.

con enfoque de derechos, destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de las niñas y los niños desde su gestación y hasta el fin del primer ciclo de enseñanza básica, independientemente de su origen social, género, conformación de su hogar o cualquier otro factor potencial de inequidad.

Posteriormente, con la aprobación de la reforma constitucional en materia educativa publicada en el DOF el 15 de mayo de 2019, el Estado mexicano reconoció su obligación de impartir y garantizar el nivel de educación inicial. Asimismo, en su artículo transitorio décimo segundo se estableció que para atender la educación inicial referida en el artículo 3o. (sic) el Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la entrada en vigor de estas disposiciones, definirá una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI)—misma que se dio a conocer mediante su publicación en el DOF el 23 de marzo de 2020<sup>3</sup> y es producto del análisis, consulta y deliberaciones en el seno de los trabajos de la Comisión para la Primera Infancia del SIPINNA—.

A su vez, la Ley General de Educación (LGE) estipula que la SEP determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial (art. 39) y que estos estarán contenidos en la Política Nacional de Educación Inicial (PNEI) (art. 40), la cual será parte de la ENAPI. Finalmente, el transitorio décimo primero establece que la Secretaría emitirá los Principios Rectores y Objetivos de la educación inicial, en un plazo de noventa días naturales siguientes a la publicación de la ENAPI.

El marco legislativo presentado anteriormente muestra que el país cuenta con el andamiaje legal para sustentar la expansión de la cobertura con calidad de los servicios de educación inicial.

<sup>3</sup> Aviso mediante el cual se da a conocer la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590079&fecha=23/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590079&fecha=23/03/2020)

---



©UNICEF México / Javier Otaola

A young child with dark hair is sitting in a high chair, smiling and eating a piece of yellow, textured food. A hand is visible holding the food near the child's mouth. The child is wearing a blue and white striped shirt. The high chair has a grey backrest with white stars. The background is blurred, showing a white and purple patterned surface.

### 3. Servicios de educación inicial en México



©UNICEF México / Balam-Ha Carrillo

En México existen numerosos servicios que atienden a la población entre los 0 y 3 años. Su diversidad responde a las diferentes características de las familias y de las personas responsables de proveer estos servicios, de tal manera que estos deben adaptarse a distintos contextos y necesidades. La vasta diversidad de servicios plantea un reto importante cuando se intenta conocer y describir la cobertura real. La causa principal de dicho reto es la falta de un sistema de registro único que logre concentrar al total de las niñas y niños atendidos en las múltiples modalidades de servicios. A continuación, se describen los servicios públicos existentes actualmente, que brindan educación inicial a las niñas y niños entre los 0 y 3 años.

### 3.1. Las diferentes modalidades de servicios en educación inicial

La oferta nacional actual de educación inicial en el país está constituida por una amplia cantidad de servicios, cuyos enfoques, objetivos y formas de operación varían enormemente, pero que pueden clasificarse en tres grandes tipos. El primero es la modalidad de atención escolarizada en los Centros de Atención Infantil (CAI), denominación genérica que también alude a guarderías, estancias y equivalentes, e incluye servicios públicos, subrogados y privados. Asimismo, el servicio de Educación Inicial Indígena de la SEP se clasifica como escolarizado. El segundo, dentro de la modalidad no escolarizada, tiene tres vertientes principales, todas operadas por la SEP: los servicios de atención comunitaria (educación inicial no escolarizada impartida por el Consejo Nacional de Fomento Educativo, CONAFE, en zonas rurales de alta y muy alta marginación), los Centros Comunitarios de Atención a la Primera Infancia (CCAPI) y los programas de visitas a hogares. Y el tercero, la modalidad semi escolarizada, que comprende los Centros Comunitarios de Educación Inicial, principalmente ubicados en la Ciudad de México, y el “programa de apoyo para el bienestar de las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras”, a cargo de la Secretaría del Bienestar. Las características de estas tres modalidades se describen en la Tabla 1.

---



**Tabla 1. Modalidades de atención**

Dependencia	Servicio	Características
<b>Atención escolarizada: Centros de Atención Infantil por dependencia que brinda el servicio</b>		
<p><b>SEP</b> Dirección General de Desarrollo Curricular</p>	<p>Centros de Atención Infantil</p>	<p>Atienden a niños de 45 días de nacidos a 5 años 11 meses, hijos de madres y padres trabajadores de la Secretaría de Educación Pública (docentes y de apoyo). Ofrece los programas de educación inicial y preescolar.</p> <p>Estos centros se rigen por la normatividad pedagógica y operativa determinada por la SEP y las autoridades educativas locales de cada entidad.</p> <p>Reciben recursos para la alimentación de las niñas y los niños y el mantenimiento de los servicios.</p> <p>Obtienen recursos del presupuesto federal (UO31) para mantener y reparar la infraestructura, establecer condiciones de seguridad y protección, comprar material didáctico y capacitar a las y los agentes educativos.</p>
<p><b>SEP</b> Dirección General de Educación Indígena</p>	<p>Educación inicial indígena</p>	<p>Apoya la crianza de las niñas y los niños para que accedan a la educación desde sus primeros años, evitando el rezago y la discriminación.</p> <p>Ofrece el programa de educación inicial de la SEP.</p>
<p><b>IMSS</b></p>	<p>Guarderías infantiles, ordinarias y subrogadas</p>	<p>Ofrecen servicio a niñas y niños desde los 43 días de nacidos hasta los tres años once meses y veintinueve días. El servicio está dirigido a hijas e hijos de personas que tienen un empleo remunerado y cotizan al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) a través de cuotas obrero patronales.</p> <p>El IMSS cuenta con una normatividad pedagógica alineada a la propuesta curricular y metodológica del programa <i>Un buen comienzo</i> de la SEP, y cuenta, además, con manuales de operación apegados a la normatividad de salud y cuidado de las niñas y los niños que genera el área de prestaciones sociales.</p> <p>Por otra parte, para poder operar un CAI subrogado es requisito estar incorporado a la SEP, con base en un convenio. Sin embargo, no todos los CAI subrogados están incorporados a dicha secretaría.</p>

**Tabla 1. Modalidades de atención (Cont.)**

Dependencia	Servicio	Características
<b>Atención escolarizada: Centros de Atención Infantil por dependencia que brinda el servicio</b>		
<b>ISSSTE</b> (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado)	Estancias de bienestar infantil	Atienden a niñas y niños a partir de los 60 días y hasta los 5 años 11 meses, hijas e hijos de madres y padres trabajadores al servicio del Estado (gobierno federal). Ofrecen los programas de educación inicial y preescolar.  El ISSSTE ofrece servicios alineados a la propuesta curricular y metodológica del programa <i>Un buen comienzo</i> de la SEP y, además, ha establecido un mecanismo de certificación en ISO 9000 que define y regula los procesos de atención y cuidado de las niñas y los niños.  Estos centros cuentan con plantillas de personal completas y un control de protección infantil vigilado.
<b>DIF</b> (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias)	Centros de Asistencia para el Desarrollo Infantil <b>(CADI)</b>	Proporcionan atención a niñas y niños de 45 días de nacidos a 6 años, hijos de madres trabajadoras de escasos recursos económicos, carentes de prestaciones sociales, con la finalidad de favorecer su desarrollo integral.  Tanto los CADI como los CAIC y Estancias infantiles de Bienestar norman su operación con base en un programa denominado MODI, en cuya elaboración se consideraron varios aspectos del programa Un buen comienzo de la SEP.
	Centros de Asistencia Infantil Comunitarios <b>(CAIC)</b>	Brindan atención a niñas y niños de entre 2 y 6 años que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, a través de acciones educativas y asistenciales en apoyo a las madres trabajadoras que carecen de servicios educativos para el cuidado y formación integral de sus hijas e hijos.

**Tabla 1. Modalidades de atención (Cont.)**

Dependencia	Servicio	Características
<b>Atención escolarizada: Centros de Atención Infantil por dependencia que brinda el servicio</b>		
<b>ISSSTE</b> (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado)	Estancias de bienestar infantil	<p>Atienden a niñas y niños a partir de los 60 días y hasta los 5 años 11 meses, hijas e hijos de madres y padres trabajadores al servicio del Estado (gobierno federal). Ofrecen los programas de educación inicial y preescolar.</p> <p>El ISSSTE ofrece servicios alineados a la propuesta curricular y metodológica del programa <i>Un buen comienzo</i> de la SEP y, además, ha establecido un mecanismo de certificación en ISO 9000 que define y regula los procesos de atención y cuidado de las niñas y los niños.</p> <p>Estos centros cuentan con plantillas de personal completas y un control de protección infantil vigilado.</p>
<b>DIF</b> (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias)	Centros de Asistencia para el Desarrollo Infantil <b>(CADI)</b>	<p>Proporcionan atención a niñas y niños de 45 días de nacidos a 6 años, hijos de madres trabajadoras de escasos recursos económicos, carentes de prestaciones sociales, con la finalidad de favorecer su desarrollo integral.</p> <p>Tanto los CADI como los CAIC (Centros de Asistencia Infantil Comunitarios) y Estancias infantiles de Bienestar norman su operación con base en un programa denominado MODI, en cuya elaboración se consideraron varios aspectos del programa Un buen comienzo de la SEP.</p>
	Centros de Asistencia Infantil Comunitarios <b>(CAIC)</b>	<p>Brindan atención a niñas y niños de entre 2 y 6 años que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, a través de acciones educativas y asistenciales en apoyo a las madres trabajadoras que carecen de servicios educativos para el cuidado y formación integral de sus hijas e hijos.</p>
<b>PEMEX</b> (Petróleos Mexicanos)	Centros de Atención Infantil	<p>Atienden a niñas y niños de 45 días de nacidos a 5 años 11 meses, hijos de madres y padres trabajadores de la paraestatal. Ofrecen los programas de educación inicial y preescolar de la SEP.</p>

**Tabla 1. Modalidades de atención (Cont.)**

Dependencia	Servicio	Características
<b>Atención escolarizada: Centros de Atención Infantil por dependencia que brinda el servicio</b>		
<b>SEDENA</b> (Secretaría de la Defensa Nacional)	Centros de Atención Infantil	Atienden a niñas y niños de 45 días de nacidos a 5 años 11 meses, hijas e hijos de madres y padres trabajadores de la Secretaría de la Defensa Nacional. Ofrecen los programas de educación inicial y preescolar de la SEP. Operan en diversos turnos, turno discontinuo y fines de semana, en función de las necesidades de las madres y de sus comisiones o servicios profesionales.
<b>SEMAR</b> (Secretaría de Marina)	Centros de Atención Infantil	Atienden a niñas y niños de 45 días de nacidos a 5 años 11 meses, hijos de madres y padres trabajadores de la Secretaría de Marina. Ofrecen los programas de educación inicial y preescolar de la SEP. También operan en turno discontinuo y fines de semana.
Gobierno de la Ciudad de México	<b>CENDI</b> (Centro de Desarrollo Infantil)	Atienden a niñas y niños con diversos servicios en horarios discontinuos. Algunos se ubican en los mercados de la ciudad, otros están cercanos a las delegaciones y ofrecen atención a empleadas y empleados delegacionales y población abierta. Cuentan con un programa educativo diseñado por la Ciudad de México (CDMX) en 2017, denominado MAEPI (Modelo de Atención Educativa a la Primera Infancia), el cual es supervisado por la estructura educativa de las delegaciones regionales. Los horarios de atención son muy diversos en función del trabajo que realizan las madres. Por ejemplo, el CENDI del metro labora desde las 4 am, mientras que el de la Asociación Nacional de Actores (ANDA) ofrece servicios nocturnos.

**Tabla 1. Modalidades de atención (Cont.)**

Dependencia	Servicio	Características
<b>Atención escolarizada: Centros de Atención Infantil por dependencia que brinda el servicio</b>		
Otros organismos	Centros de Atención Infantil	En la Ciudad de México es donde hay más diversidad de servicios de otras instituciones, esto muchas veces se replica en las entidades, por ejemplo, los Centros de Atención de la Suprema Corte, de Tribunales de Justicia, de las universidades públicas e institutos, de la Cámara de Diputados. La mayoría de ellos ofrecen los programas de educación inicial y preescolar de la SEP.
Tierra y Libertad	<b>CENDI</b>	Atienden a niñas y niños de 45 días de nacidos a 5 años 11 meses. Ofrecen los programas de educación inicial y preescolar. Atienden a población abierta. Algunos se encuentran incorporados a la SEP y se norman conforme a los planes y programas oficiales, aunque agregan otros contenidos curriculares. Cuentan con programas de orientación a madres y padres de familia.
Centros de Atención Múltiple <b>(CAM)</b>		Los CAM son los encargados de atender a niñas y niños con discapacidad que, por sus características, no pueden ser integrados a escuelas regulares, o bien están en proceso de integración. Incluyen educación inicial. El servicio brindado puede ser permanente o transitorio. Atienden a niñas y niños con cualquier tipo de discapacidad. El currículo del CAM emplea los programas de educación regular, con adaptaciones. Debe puntualizarse que estos servicios son una opción educativa para niñas y niños con discapacidad y, en todo momento, procuran su inclusión a escuelas regulares durante la educación inicial o en el tránsito a la educación preescolar, bajo la premisa de que, en cuanto a más temprana edad un niño o una niña se incorporen a una escuela regular, será más fácil el proceso de inclusión.
Estancias Infantiles		Servicio ofrecido principalmente por los gobiernos municipales para ofrecer atención y cuidado a niñas y niños entre 1 y 5 años. Atienden a población abierta y manejan un horario de 6 a 18 horas.

**Tabla 1. Modalidades de atención (Cont.)**

Dependencia	Servicio	Características
<b>Modalidad no escolarizada: CONAFE, CCAPI y visitas a los hogares</b>		
Educación Inicial No Escolarizada	Consejo Nacional de Fomento Educativo <b>(CONAFE)</b>	Orientar las prácticas de crianza de madres y padres de familia, con niñas y niños menores de 4 años, para favorecer su desarrollo integral. Cuenta con su propio programa educativo.
Visitas a los hogares	<b>SEP</b> Dirección General de Desarrollo Curricular	Empoderar a madres y padres de familia mediante el asesoramiento de prácticas de crianza que proporcionen a las niñas y los niños un cuidado cariñoso y sensible. Instalar en la familia buenas prácticas de crianza y alimentación perceptiva. Poner en práctica actividades que contribuyan a que las niñas y los niños se desarrollen, aprendan y sean felices. El programa educativo que se implementa es <i>Un buen comienzo</i> .
Centros Comunitarios de Atención a la Primera Infancia	<b>SEP</b> Dirección General de Desarrollo Curricular	Los CCAPI son un espacio donde se fomenta una crianza sensible y amorosa, así como la salud alimentaria de niñas y niños de 0 a 3 años. En su funcionamiento contempla la colaboración de personas cuidadoras para preparar una comida al día que incluya todos los nutrientes y elementos necesarios para proporcionar una alimentación completa, esto para un máximo de veinte niñas y niños con sus cuidadores. Los CCAPI se ubican en zonas urbano-marginales y abren sus puertas durante cinco horas al día, en un horario acorde con las necesidades de las comunidades. En ellos las familias se dan cita para realizar actividades relacionadas con el desarrollo integral de niñas y niños. Los CCAPI se apegan a la normatividad señalada en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, la cual señala las atribuciones y obligaciones de las instituciones dedicadas a la prestación de servicios para la infancia.

Tabla 1. Modalidades de atención (Cont.)

Dependencia	Servicio	Características
<b>Modalidad semiescolarizada y otros servicios</b>		
Secretaría de Bienestar (transferencia monetaria)	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	Brinda apoyos económicos a madres, padres solos o personas tutoras que trabajan, buscan empleo o estudian y que no tienen acceso al cuidado y atención infantil. La Secretaría de Bienestar brinda apoyos a las personas beneficiarias con un máximo de 3 niñas o niños por hogar en el mismo periodo, salvo que se trate de nacimientos múltiples. Los apoyos económicos se otorgan a la madre, padre o tutor/a con niñas y niños a su cargo de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad.
Centros comunitarios (modalidad semiescolarizada)	Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México	Atienden a niñas y niños de ocho meses en adelante, reciben patrocinios de fundaciones y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Implementan diversos programas de estimulación temprana. Ofrecen atención a niñas y niños que no pueden ingresar a otros servicios por su costo o distancia. Algunos ofrecen de cinco a siete horas de atención, de lunes a viernes. El personal que atiende estos servicios sólo cuenta con estudios de educación básica. Estos centros están coordinados, muchas veces, por personas voluntarias.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de Educación Pública



## 4. Objeto y características del estudio





©UNICEF México / Giacomo Pirozzi

Garantizar el acceso universal a la educación inicial requiere contar con políticas de atención efectivas, sin embargo, diversos aspectos políticos y técnicos afectan específicamente el diseño e implementación de políticas de atención a niñas y niños menores de 4 años de edad. Entre estos factores se encuentran el escaso reconocimiento de los derechos de madres, padres, niñas y niños; la falta de capacidades institucionales en agencias gubernamentales y la ausencia de mecanismos de medición de resultados<sup>5</sup> y rendición de cuentas. Estas condiciones reducen la probabilidad de implementar políticas de cuidado y educación inicial de manera generalizada (Vargas-Barón, 2015).

El artículo 3° de la CPEUM, en el que se establece que la educación inicial es un derecho de la niñez y también una obligación del Estado, sienta las bases para generar de manera

<sup>5</sup> Conforme al artículo 74 de la Ley General de Desarrollo Social, para la evaluación de resultados las políticas sociales deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales y municipales, ejecutoras de los programas a evaluar proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación (LGDS, 20218).



progresiva las condiciones para la prestación universal de este servicio. En complemento, la LGE establece en su artículo 6° que la Educación Inicial es un derecho de la niñez y que su garantía y concientización son responsabilidades del Estado. Asimismo, en el artículo 38 se declara que la Educación Inicial es el primer nivel de la “Educación Básica” y que el Estado, de manera progresiva, debe generar las condiciones para la prestación universal de estos servicios. Las autoridades educativas deben fomentar una cultura a favor de la Educación Inicial con el apoyo de los sectores social y privado, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Para tal efecto, deben promoverse diversas opciones educativas, como las desarrolladas en el seno de las familias y a nivel comunitario, mismas que deben ser apoyadas por las instituciones encargadas de la protección y defensa de la niñez.

Conforme a la legislación mencionada y dada la situación actual del país, la universalización de los servicios de educación inicial deberá ser un proceso gradual, en el que se requerirá la participación de autoridades nacionales, estatales y municipales. En este proceso también deberán participar todas las instituciones a las que les compete brindar educación inicial, tanto mediante la expansión de los programas vigentes como a través de la creación de nuevos programas.

El presente estudio tiene como objetivo **identificar el tamaño de la población sin acceso a servicios de educación inicial en México, es decir, la brecha oferta-demanda, y proponer diversos escenarios con respecto a la estimación de costos para alcanzar la universalidad referida para este nivel educativo.**<sup>6</sup>

Cabe destacar que los programas existentes y sus modalidades responden a la diversidad de situaciones en las que se encuentra la población y sus necesidades, por ello sus acciones se desarrollan en distintos contextos sociales y pueden dirigirse a las niñas y los niños, a sus familias o a ambos (como se describió en la Tabla 1). En ese sentido, el proceso para la universalización deberá ser planificado, identificando las brechas de oferta y demanda, y determinando cuál es la modalidad más adecuada para cada población.

<sup>6</sup> Cabe remarcar que en este reporte consideramos como universalidad la disponibilidad de servicios para toda la población con una edad de 0 a 3 años. Se atribuye la responsabilidad al Estado, de tal manera que exista una oferta suficiente y de calidad para dar respuesta a la demanda, y no como una obligación de las familias. De esta forma, no se establece como objetivo que todas las familias estén obligadas a inscribir a sus hijas e hijos en un determinado servicio y en cierta edad, sino que exista una oferta cuando consideren conveniente que sus hijas e hijos deban recibir atención o servicios de educación o cuidado temprano.





©UNICEF México / Simon Lister

El principal reto para poder identificar si se está garantizando el acceso universal a servicios educativos y de atención a niñas y niños menores de 3 años es la dificultad para cuantificar la población atendida y, por ende, la población sin atención. La falta de estimaciones confiables sobre el tamaño de la población sin acceso a servicios de educación inicial se explica primordialmente por dos factores:<sup>7</sup> a) por el lado de la oferta, la falta de alineación entre la edad normativa para este nivel educativo (0 a 3 años) con los rangos etarios definidos en distintos

<sup>7</sup>Es importante resaltar esfuerzos previos para estimar brechas de atención en educación inicial. Por ejemplo, existen estimaciones como las generadas desde el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria en las que se utiliza, para identificar la demanda potencial, información de proyecciones por parte del Consejo Nacional de Población para el año 2018 ante la carencia de datos censales para ese año (Martínez Vargas, 2021). Por el lado de la oferta, se utiliza únicamente la población reportada por la SEP conforme a lo reportado en la base de datos del Formato 911, correspondiente a educación inicial, educación inicial indígena y educación inicial no escolarizada. Si bien esta estimación es adecuada metodológicamente, descansa en datos que: a) por la fecha de realización del estudio utilizan estimaciones del tamaño de la población, no datos censales con el tamaño real de la población y b) excluyen intervenciones y programas distintos a los revelados por la SEP. De forma similar, MEJOREDU ha reportado estimaciones de la oferta (2020), considerando exclusivamente las “Estadísticas Continuas del Formato 911”, lo que representa excluir otros servicios de atención en educación inicial a cargo de las entidades federativas y de las autoridades municipales. Ambas mediciones son válidas, pero la adopción de distintos criterios determinará variaciones importantes con respecto al tamaño de la brecha o población por atender.

programas y la ausencia de un sistema adecuado y unificado de información y b) por el lado de la demanda, la falta de acceso a información confiable, continua y oportuna sobre registros de nacimiento, considerando la existencia de registros extemporáneos o la ausencia de registros de nacimientos.<sup>8</sup>

En el primer caso, las variaciones en rangos de edad para definir poblaciones objetivo de los programas de educación inicial se explican porque estos se definen usualmente “a tenor de las tradiciones locales y la forma en que están organizados los sistemas de enseñanza primaria”. Por ejemplo, “en algunos países, la transición de la etapa preescolar a la escolar tiene lugar poco después de los 4 años de edad. En otros países, la transición tiene lugar en torno a los 7 años” (UN-CRC, 2005), aspectos ambos que inciden en la determinación de las edades máximas o mínimas para que una persona sea considerada susceptible de ser atendida en estos programas.<sup>9</sup>

En el caso de México, similar a lo observado en otros países, conviven diferentes obligaciones normativas y definiciones operativas o programáticas. Por ejemplo, la LGDNNA establece que “son niñas y niños los menores de doce años”, quienes tienen derecho a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios

<sup>8</sup> Como se destaca en estudios sobre el subregistro de nacimientos, el principal reto “está en cerrar la brecha de cobertura en los primeros días de vida de niñas y niños, pues la cobertura efectiva de registro oportuno de nacimiento es del 79.4% de niñas y niños recién nacidos” (UNICEF, 2017).

<sup>9</sup> Adoptar una definición etaria común requiere analizar diferentes conceptualizaciones de las fases de desarrollo infantil, las cuales van desde la “gestación hasta el nacimiento” y del “nacimiento hasta los 3 años de edad”, en ocasiones estableciendo un periodo que incluye únicamente los primeros mil días de vida. Otras definiciones consideran además la edad a la que un niño comienza a asistir a la educación formal, e incluso llega a expandirse a niños de entre 6 y 8 años de edad.

derechos y, basada en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana; el desarrollo armónico de sus potencialidades y personalidad, y fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales sin establecer un rango operativo específico para el derecho a la educación inicial. Por otra parte, programas fundamentales para la atención de poblaciones rurales, como en el caso de la educación inicial de CONAFE, establece como población objetivo a “embarazadas, niñas y niños de 0 a 3 años once meses de edad, así como sus madres, padres y cuidadores”, estableciendo un rango de edad cercano a los 4 años, definiendo además potenciales beneficiarios adicionales a niñas y niños (Acuerdo número 07/03/21).<sup>10</sup>

Para lograr una estimación confiable del tamaño de la población sin acceso a servicios de educación inicial se requiere primero **homologar o adoptar un rango etario uniforme de la población objetivo** entre los diferentes actores que proveen estos servicios de atención a las niñas y niños menores de 3 años, sean agencias gubernamentales de los distintos órdenes de gobierno o bien organizaciones sociales y privadas. Lo anterior permitiría medir en forma precisa el cumplimiento de responsabilidades del Estado como garante del derecho a la educación inicial al establecer metas y medir el avance hacia su consecución en materia de cobertura de dicho nivel escolar. Adicional a lo anterior, dado que las acciones en materia de educación inicial están a cargo de muchos proveedores y no están coordinadas entre sí, no existe un sistema adecuado y unificado de información. Una parte del problema es la ausencia de cifras agregadas, actualizadas y homologables, lo que impide contar con diagnósticos para la planeación y el seguimiento de los diferentes

<sup>10</sup> En la Tabla 1 del apartado 3.1 “Los diferentes tipos de servicios en educación inicial” se pueden observar los diferentes rangos etarios en las poblaciones objetivo de cada modalidad de los servicios que ofrecen educación inicial.

programas. La otra parte es la carencia de un sistema nominal que permita conocer los servicios que recibe un niño o una niña a lo largo de su vida. En ese sentido, es necesario sistematizar toda la información relacionada con educación inicial en sistemas y bases de datos interoperables que puedan ofrecer información fidedigna y actualizada para tareas de planeación, monitoreo y evaluación.

Además de adoptar un rango etario uniforme entre los distintos servicios que ofrecen educación inicial y un sistema adecuado y unificado de información sobre los programas de atención a la primera infancia, es necesario contar con registros confiables de nacimientos ante instancias gubernamentales.<sup>11</sup> El registro oportuno del nacimiento da pie a que todas las niñas y niños vean garantizados otros derechos, como son el derecho a la salud, a la educación y a otros servicios sociales (Observación General No. 7; UNICEF, 2017a). Garantizar que todas las niñas y niños sean registrados oportunamente al nacer resulta un proceso fundamental para estimar la demanda potencial de servicios de educación inicial, ya que permite contar con un dato real sobre el número de niñas y niños en el rango de edad requerido.

---

<sup>11</sup> Es necesario recordar que la información proveniente de censos de población no se recopila anualmente, lo que limita la disponibilidad de información. Por otra parte, el uso de las proyecciones de población constituye una opción válida, aunque no representa el número real de la población en este rango de edad, sino una proyección estadística. Una opción válida para monitorear avances anualmente es el uso de estadísticas de natalidad ajustadas por tasas de subregistro.

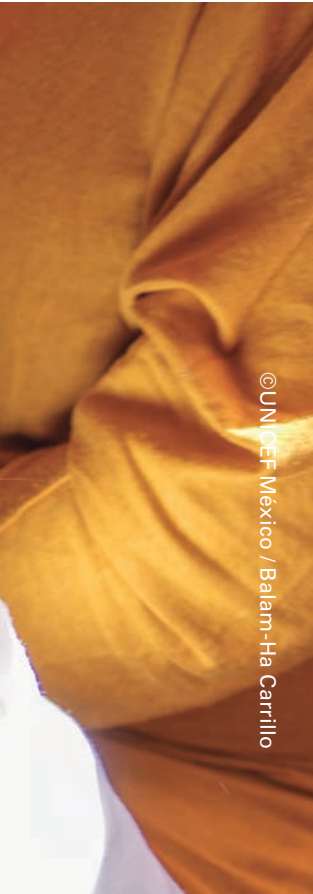


Sobre este último aspecto, además de la potencial falta de registro, el registro tardío o extemporáneo resulta en retos adicionales para lograr una estimación precisa del tamaño de la población por atender, debido principalmente a que las estadísticas de población distintas a las proporcionadas por oficinas del registro civil (usualmente censos de población), se recolectan y reportan de forma quinquenal. Considerando este periodo de tiempo, existirían niñas y niños que no se encontrarían identificados por agencias gubernamentales como parte de la población objetivo para programas de atención a la primera infancia durante el rango etario que la identifica, lo que podría resultar en una subestimación de la tasa de atención.

Considerando las características y limitaciones descritas, en los siguientes apartados se establecen los diferentes aspectos y criterios utilizados para estimar el tamaño de la población infantil que actualmente no cuenta con acceso a programas de educación inicial.



## 5. Estimación de brecha oferta-demanda



©UNICEF México / Balam-Ha Carrillo

Para calcular el tamaño de la población de 0 a 3 años que no cuenta con acceso a servicios de educación inicial, es necesario identificar en un primer momento las brechas de atención. En su concepción más simple, la estimación de brechas de atención se puede conceptualizar como un proceso que permite identificar diferencias entre poblaciones, en lo que respecta a la distribución o el acceso a ciertos insumos, servicios u oportunidades.

La estimación de brechas tiene como objeto obtener información para identificar umbrales que permitan conocer los porcentajes de la población que tienen acceso a ciertos bienes o servicios, como en el caso de oportunidades de aprendizaje y cuidados, independientemente de las habilidades, motivaciones, circunstancias e intereses de las propias personas que se comparan (UNESCO, 2018).

Para identificar la población sin acceso a educación inicial, en este estudio se aprecia la cobertura de este tipo de programas en todo el país, es decir, el número de niñas y niños que tiene acceso a programas de educación inicial indistintamente si son públicos o privados o si son ofertados por las autoridades federal, estatales o municipales; para compararse contra la población objetivo, esto es, la población residente en México en un rango de edad de 0 a 3 años. Esta comparación permitirá identificar, en consecuencia, el tamaño de la población sin

acceso a estos servicios, cuyo derecho a la educación es por lo tanto conculcado. Esta información resulta en un insumo básico para informar a potenciales personas tomadoras de decisiones sobre las características del problema público que representa la exclusión de un porcentaje importante de la población con respecto al acceso a los servicios de educación inicial.

## 5.1. Estrategia de análisis

En este estudio, el cálculo de la brecha de acceso a servicios de educación inicial se realizó con base en una adaptación del indicador del Instituto de Estadística de la UNESCO, denominado como “Tasa bruta de matrícula en los programas de cuidado y educación de la primera infancia” (CEPI). Este indicador ha sido diseñado originalmente para “medir el nivel general de participación de niñas y niños en programas CEPI” (UNESCO, Institute for Statistics, 2009).<sup>12</sup>

La adaptación de este indicador para los fines de este estudio consiste en estimar la proporción de niñas y niños que reciben beneficios o participan en programas considerados como de educación inicial, en un sentido amplio, considerando para ello una población objetivo que abarca la registrada en un rango de edad de 0 a 3 años. El método adaptado de cálculo por lo tanto es el siguiente:

<sup>12</sup>Es importante señalar, con respecto a la existencia de mediciones oficiales recientes de cobertura en educación inicial, que la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación reportó un “porcentaje de población atendida” considerando únicamente a la de 0 a 2 años, pese a que, como se destaca en el mismo reporte, en México “este nivel educativo se ofrece el servicio a niñas y niños desde los cuarenta y tres días de nacidos hasta los 5 años”. En la sección en la que se presentan estas estimaciones, no se proporcionó justificación para la selección de este rango de edad.

---

$$TMPEI_{Ei}^t = \frac{M_{Ei}^t}{P_{Ei}^t} * 100 \quad (1)$$

En donde:

- ◆  $TMPEI_{Ei}^t$ : Tasa de matrícula en programas de educación inicial en el año  $t$
- ◆  $M_{Ei}^t$ : Número de niñas y niños matriculados en programas de educación inicial el año  $t$
- ◆  $P_{Ei}^t$ : Población de 0 a 3 años en el año  $t$ <sup>13</sup>

<sup>13</sup> La población de 0 a 3 años puede ser identificada con dos fuentes de información. En primer lugar, de la forma utilizada en este reporte, con datos provenientes del Censo de Población y Vivienda. En segundo lugar, con la información proveniente de las dependencias del registro civil en las entidades federativas, compiladas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). De utilizarse estadísticas de natalidad, es necesario ajustar por las tasas de subregistro observadas, para lo cual se usa la siguiente fórmula:

$$P_{CEPIrc}^{ajustado} = \sum_{i=m}^n P_{CEPIrc1}^{ti} * 1.2 + \sum_{i=m}^n P_{CEPIrc2}^{ti} * 1.065 + \sum_{i=m}^n P_{CEPIrc3}^{ti} * 1.014$$

En donde:

$P_{CEPIrc}^{ajustado}$ : Población en edad normativa para recibir servicios de cuidado y educación de la primera infancia en el año  $t$ , ajustada por diferencia estimada

$P_{CEPIrc1}^{ti}$ : Población menor a un año de edad, obtenida con datos del registro civil en la comunidad  $i$  y el año  $t$

$P_{CEPIrc2}^{ti}$ : Población de entre un año de edad y de menos de 2 años de edad, obtenida con datos del registro civil en la comunidad  $i$  y el año  $t$

$P_{CEPIrc3}^{ti}$ : Población de entre 2 años y hasta 3 años de edad, obtenida con datos del registro civil en la comunidad  $i$  y el año  $t$

Los factores de expansión o pesos incluidos en la fórmula de cálculo anterior se definieron con base en un estudio con datos provenientes de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) de los años 1992, 1997 y 2014 y de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI (Mier y Terán Rocha & García Guerrero, 2019), lo que permitió estimar consistentemente el porcentaje de la población real que no contaba con registro de nacimientos. La comparación entre datos intercensales y los del registro civil para ese periodo permitieron estimar la magnitud del subregistro derivado de la ausencia de registro o de registro tardío de niñas y niños, lo que permite identificar los pesos o “factores de expansión” que se incluyen en la fórmula de cálculo (2), con el fin de corregir y utilizar estimaciones basadas en información reciente proveniente de los registros civiles. Es de resaltar que para obtener estos pesos el cálculo realizado por los autores fue el siguiente:

$$COB_{Edad j}^{ti} = \frac{P_{acta}^{ti}}{P_{Edad j}^{ti}} * 100$$

En donde:

$COB_{Edad j}^{ti}$ : Porcentaje de la población en edad  $j$  que cuenta con acta de nacimiento o está inscrita en el registro civil del país

$P_{acta}^{ti}$ : Población en edad  $j$  que cuenta con acta de nacimiento o está inscrita en el registro civil del país

$P_{Edad j}^{ti}$ : Población en total en edad  $j$

Cabe señalar que la estimación del tamaño de las poblaciones por atender podría actualizarse con las estadísticas de vitalidad compiladas anualmente por el INEGI, aplicando los factores de expansión que resulten pertinentes para evitar sesgos por subregistro.

Este indicador permite obtener un estimado de la población atendida en programas considerados como de educación inicial.

Adicionalmente, esta fórmula de cálculo puede ser utilizada para explorar brechas por características específicas de la población, tales como lugar de residencia, sexo o condición de marginación. Por ejemplo, en el caso de la estimación de la brecha de atención para comunidades susceptibles de ser atendidas por CONAFE, la tasa de matrícula puede estimarse usando la información que corresponda a los criterios establecidos por sus Reglas de Operación. Adicionalmente, se considerarían disposiciones contenidas en las Reglas de Operación del Programa de Educación Inicial y Básica Comunitaria para el ejercicio fiscal 2021, en lo particular las que definen a la población objetivo del componente de educación inicial, las cuales identifican a “embarazadas, niñas y niños de 0 a 3 años once meses de edad, así como sus madres, padres y cuidadores” (Acuerdo número 35/12/19). Considerando lo anterior, un ejemplo de fórmula de cálculo con una población objetivo, en este caso CONAFE como ejemplo, se expresaría de la siguiente forma:

En donde:

$$TM_{PEI}^t = \frac{M_{PEI}^t}{P_{PEI}^t} * 100 \quad (2)$$

- ◆  $TM_{PEI}^t$ : Tasa bruta de matrícula en programas de cuidado y educación de la primera infancia en el año  $t$  en comunidades objetivo conforme a las Reglas de Operación del CONAFE
  - ◆  $M_{PEI}^t$ : Número de niñas y niños matriculados el año  $t$  en programas de cuidado y educación de la primera infancia implementados por CONAFE
  - ◆  $P_{PEI}^t$ : Población en edad normativa para recibir servicios de cuidado y educación de la primera infancia en el año  $t$  en comunidades susceptibles de ser atendidas por CONAFE
-

Las condiciones descritas son aspectos que deben considerarse para comprender adecuadamente la generación de escenarios de estimación del tamaño de brechas en educación inicial. Las soluciones propuestas presentan también limitaciones, pero reducen la probabilidad de generar subestimaciones o sobreestimaciones de la población atendida. Sin embargo, en todos los casos obligarán a hacer explícitas las restricciones y correcciones realizadas, permitiendo identificar potenciales mejoras en los procesos de recolección de información para iniciar actividades de monitoreo y evaluación, y aprovechando, además, la información en proceso de recolección que se utilizará en las siguientes etapas de este proyecto.

## 5.2. Fuentes de información

### **Demanda**

Para el presente estudio, a diferencia de otras fuentes de información utilizadas en investigaciones previas, se utilizó la información proveniente del Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2021) para estimar la demanda. Cabe resaltar que el uso de dicha información fue posible al coincidir la fecha de realización del estudio con la fecha de recolección de datos para el censo.

## Oferta

Con respecto a la oferta de programas (número de personas atendidas), se estimó la capacidad de atención en el país considerando cuatro diferentes fuentes de información sobre los programas y el número de beneficiarios. En primer lugar, se utilizó la base de datos del Formato 911, el censo escolar recopilado por la SEP, correspondiente al inicio de ciclo escolar 2019-2020, a efecto de considerar capacidades de atención en educación inicial, educación inicial no escolarizada y educación inicial indígena. En segundo lugar, se recurrió a la información recopilada por el SIPINNA, a través de las secretarías estatales, sobre programas de educación inicial agrupados por entidad federativa, con el fin de identificar programas en marcha en diferentes entidades del país. En tercer lugar, con la información recopilada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia se agregaron programas implementados por gobiernos estatales y municipales de todo el país,<sup>14</sup> conforme a lo que reportaron las personas responsables de programas y titulares de agencias gubernamentales de estos órdenes de gobierno.

<sup>14</sup>A partir del mes de julio del año 2020 se inició el proceso de recolección de información para este informe, determinándose estudiar el periodo 2010-2020, utilizando como principal instrumento la Plataforma Nacional de Transparencia. Las solicitudes de información se realizaron, por el lado de la oferta de servicios de atención a la primera infancia, a través de peticiones dirigidas a las agencias públicas que tienen una responsabilidad directa e indirecta con políticas de esta en todas las entidades federativas y gobiernos municipales. El universo de las solicitudes abarcó a todos los gobiernos estatales y municipales del país, en tanto que el Gobierno federal fue objeto de solicitudes directas a funcionarias y funcionarios. Cada solicitud fue complementada con una justificación en la que se plantearon objetivos y alcances del estudio y se detallaron aspectos operativos con el fin de resolver cualquier duda sobre el fin de las solicitudes de información. Se remitieron 619 solicitudes al mismo número de dependencias u organismos estatales.

---



La suma de estos cuatro componentes permite identificar la capacidad de atención a nivel nacional, desagregado por entidades federativas y municipios, a efecto de estimar una brecha entre oferta y demanda, al contar tanto con la población por atender como con el número de personas beneficiarias de cada programa.<sup>15</sup>

Una vez que las respuestas fueron codificadas se registró una tasa de respuesta efectiva, es decir, con información suficiente para establecer la existencia de un programa o la manifestación expresa de la ausencia de programas para apoyar a la primera infancia en un municipio o gobierno estatal. Se obtuvo información de 14 de las 32 entidades federativas, o sea, de un 43.75% de los gobiernos estatales del país. En cuanto a la información solicitada a municipios, se realizaron 2,724 solicitudes para identificar programas o actividades relacionadas con la prestación de servicios para atender a la primera infancia, siendo la única restricción para presentar solicitudes la posibilidad de realizar estas peticiones por medios electrónicos, dadas las restricciones que resultaban de la emergencia sanitaria. Una vez que las respuestas fueron codificadas, se registró una tasa de respuesta efectiva, es decir, un gobierno proporcionó información suficiente para establecer la existencia o inexistencia de programa de educación inicial por parte del 27.33% de los gobiernos municipales del país.

A pesar de las bajas tasas de respuesta, en general, estas fueron mejores a lo esperado considerando la situación de emergencia sanitaria, razón por la que múltiples dependencias y organismos interrumpieron labores o trabajaron en una modalidad a distancia. De hecho, distintos organismos de acceso a información gubernamental emitieron acuerdos modificando los términos de entrega o, en definitiva, postergaron la recepción y trámite de solicitudes. De esta forma, se registraron variaciones importantes en la calidad, organización y detalle de la información recibida.

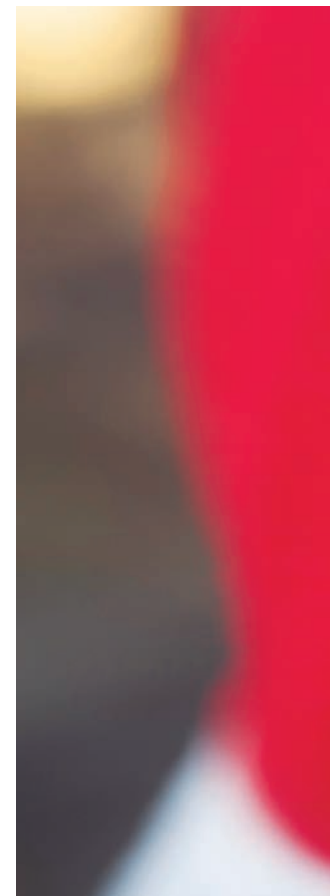
Es de resaltar también una práctica legal por parte de las dependencias en las que pese a existir una certeza jurídica en cuanto a la responsabilidad de la gestión de información, algunos se declararon no competentes. Como ejemplo de la distribución de este tipo de reacciones, puede señalarse que de 32 solicitudes a Registros Civiles Estatales el 52% no respondió o respondió tarde, en tanto que el 31% respondió parcialmente y un 13% se declaró no competente pese a que la información solicitada correspondía a las facultades y responsabilidades legales conferidas, en este caso la generación y gestión de estadísticas vitales.

<sup>15</sup> A partir del mes de julio del año 2020 se inició el proceso de recolección de información para este informe, determinándose estudiar el periodo 2010-2020, utilizando como principal instrumento la Plataforma Nacional de Transparencia. Las solicitudes de información se realizaron, por el lado de la oferta de servicios de atención a la primera infancia, a través de peticiones dirigidas a las agencias públicas que tienen una responsabilidad directa e indirecta con políticas de esta en todas las entidades federativas y gobiernos municipales. El universo de las solicitudes abarcó a todos los gobiernos estatales y municipales del país, en tanto que el Gobierno federal fue objeto de solicitudes directas a funcionarias y funcionarios.

## Limitaciones de las fuentes de información

Existen, sin embargo, algunas restricciones en el acercamiento metodológico adoptado para este estudio. Con respecto a la caracterización de la demanda, como se menciona al inicio del apartado, los datos proporcionados por el Censo no podrán ser utilizados (por lo menos no sin considerar un factor de ajuste) para estimar la demanda en años subsecuentes. Dado que el Censo es un ejercicio que se realiza cada diez años, para lograr una mayor precisión en estimaciones periódicas anuales será necesario utilizar otras fuentes oficiales de información, como las estadísticas de natalidad compiladas por el INEGI (con un factor de expansión que permita compensar el subregistro de nacimientos) o las proyecciones del Consejo Nacional de Población. Sin embargo, a pesar de que el uso de proyecciones de población constituye una opción válida estas no representan el número real de la población en este rango de edad, sino una proyección estadística.

Con respecto a la oferta o características de los programas de educación inicial que fueron identificados a través de solicitudes de información, subsisten restricciones muy importantes con respecto a los sistemas de monitoreo e información con los que operan los gobiernos municipales y estatales para dar seguimiento a los programas y servicios de educación inicial. Esto resulta en una dificultad para distinguir si una misma persona es atendida y reportada por más de un programa, es decir, existe una posibilidad de sobreestimación de la oferta de servicios. Adicionalmente, hay una limitación importante con respecto al conocimiento de las características, componentes y calidad de cada programa, así como potenciales variaciones en su implementación y continuidad.





©UNICEF México / Sebastian Belaustegui





©UNICEF México / Sebastian Belaustréguí

Finalmente, cabe destacar que en la información proporcionada por los gobiernos estatales y municipales no se distinguen rangos de edad dentro de la población de 0 a 6 años, por lo que los cálculos se realizan considerando a esta población en su conjunto.

Así, a falta de un sistema nacional de información o de encuestas nacionales sobre acciones en materia de atención a la primera infancia enfocadas a la educación inicial, el acercamiento metodológico elegido para la realización de este estudio es el que resulta con mayor viabilidad para una estimación de la capacidad de atención a nivel nacional y, en consecuencia, para conocer la brecha de atención a la primera infancia, en particular a la población de 0 a 3 años en programas y servicios de educación inicial.

Estas restricciones, desafortunadamente insalvables dada la limitada información para estimar brechas de atención en educación inicial, obligan a considerar con alguna cautela las estimaciones que se presentan y promover la realización de ejercicios de recolección de información de forma periódica. Sin embargo, representan un acercamiento de mayor precisión, sustentado metodológicamente.



**6. Brechas de atención  
e inversión requerida  
en México**

---



© UNICEF México / B. Iam-Ha Carrillo

## 6.1. Brechas significativas en educación inicial

Utilizando el método de cálculo descrito en la sección 5.1 y con la información recopilada, la brecha de atención a nivel nacional se calculó de la siguiente manera:

$$TMPEI_{Ei}^t = \frac{M_{Ei}^t}{P_{Ei}^t} * 100$$

$$TMPEI_{Ei}^t = \frac{585,446 + 96,164 + 46,287 + 564,547}{7,872,460} * 100$$

$$TMPEI_{Ei}^t = \frac{1,292,444}{7,872,460} * 100$$

En donde:

$$TMPEI_{Ei}^t = 16.42\%$$

- ◆  $TMPEI_{Ei}^t$ : Tasa de matrícula en programas de educación inicial en el año 2020
- ◆  $M_{Ei}^t$ : Número de niñas y niños matriculados en programas de educación inicial en 2020, obtenido de la suma de las siguientes poblaciones:
  1. Población atendida por gobiernos municipales ( $PNT_m$ )+
  2. Población atendida por gobiernos estatales ( $PNT_e$ )+
  3. Población atendida en cada entidad federativa por programas de educación inicial ( $SIPINNA$ )+
  4. Población atendida en educación inicial en el ciclo 2019-2020 (Formato 911, SEP).
- ◆  $P_{Ei}^t$ : Población de 0 a 3 años en el año t, considerando datos del Censo 2020







©UNICEF México / Simon Lister

Aplicando el método de cálculo, confirmamos que en el año 2020 tan sólo el 16.4% de las niñas y niños de 0 a 3 años estuvieron matriculados en algún programa de educación inicial, lo que resulta en una brecha de atención nacional de 83.6%. Esto quiere decir que en ese año aproximadamente 8 de cada diez niñas y niños residentes en el país en el rango de edad de 0 a 3 años de edad no recibieron o tuvieron acceso a servicios de educación inicial por parte de los gobiernos federal, estatales y municipales.

Utilizando el método antes descrito, la Tabla 2 ilustra la estimación de oferta y demanda en educación inicial para cada entidad federativa y a nivel nacional, considerando a la población de 0 a 3 años, basada en las estadísticas del Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2021) y la información sobre personas atendidas por programas públicos, conforme a los criterios descritos en la sección previa.

**Tabla 2. Brecha oferta-demanda en educación inicial (0 a 3 años), 2020**

Entidad	Población 0 a 3 años <sup>1</sup>	Oferta municipal <sup>2</sup>	Oferta estatal <sup>3</sup>	Oferta SIPINNA <sup>4</sup>	Oferta SEP <sup>5</sup>	Población sin atención	Brecha %
Aguascalientes	98,281	9,120	11,205	11,248	6,559	60,149	61.20
Baja California	207,666	75	n. d.	n. d.	15,196	192,395	92.65
Baja California Sur	48,927	105	n. d.	n. d.	5,252	43,570	89.05
Campeche	62,085	2,418	n. d.	3,892	10,638	45,137	72.70
Coahuila	219,674	6,570	n. d.	n. d.	19,049	194,055	88.34
Colima	40,701	2,857	n. d.	n. d.	6,243	31,601	77.64
Chiapas	451,470	120,777	16	18,445	34,464	277,768	61.53
Chihuahua	227,480	130,364	1,213	n. d.	18,776	77,127	33.90
Ciudad de México	370,492	3,219	14,977	n. d.	21,908	330,388	89.18
Durango	131,421	6,699	n. d.	42	8,620	116,060	88.31
Guanajuato	424,666	8,931	n. d.	603	17,183	397,949	93.71
Guerrero	265,511	23,386	n. d.	n. d.	30,292	211,833	79.78
Hidalgo	185,694	4,441	n. d.	n. d.	21,770	159,483	85.88
Jalisco	525,925	14,834	13,670	n. d.	16,779	480,642	91.39
México	997,225	4,679	n. d.	600	57,924	934,022	93.66

Tabla 2. Brecha oferta-demanda en educación inicial (0 a 3 años), 2020 (Cont.)

Entidad	Población 0 a 3 años <sup>1</sup>	Oferta municipal <sup>2</sup>	Oferta estatal <sup>3</sup>	Oferta SIPINNA <sup>4</sup>	Oferta SEP <sup>5</sup>	Población sin atención	Brecha %
Michoacán	339,732	31,524	n. d.	n. d.	24,207	284,001	83.60
Morelos	113,699	1,543	n. d.	n. d.	5,128	107,028	94.13
Nayarit	81,316	1,707	1,416	n. d.	3,135	75,058	92.30
Nuevo León	355,221	13,194	10,261	n. d.	21,207	310,559	87.43
Oaxaca	279,555	12,218	n. d.	n. d.	29,559	237,778	85.06
Puebla	458,256	53,287	n. d.	n. d.	44,284	360,685	78.71
Querétaro	147,869	43	n. d.	n. d.	15,595	132,231	89.42
Quintana Roo	115,254	6,251	392	n. d.	7,531	101,080	87.70
San Luis Potosí	181,125	10,225	373	n. d.	23,152	147,375	81.37
Sinaloa	187,598	26,432	32,984	n. d.	24,714	103,468	55.15
Sonora	170,528	400	2,379	n. d.	19,659	148,090	86.84
Tabasco	161,425	3,124	3,323	n. d.	7,108	147,870	91.60
Tamaulipas	212,407	4,508	n. d.	n. d.	10,008	197,891	93.17
Tlaxcala	86,718	5,028	n. d.	11,457	4,200	66,033	76.15
Veracruz	466,985	59,228	n. d.	n. d.	7,080	400,677	85.80

**Tabla 2. Brecha oferta-demanda en educación inicial (0 a 3 años), 2020 (Cont.)**

Entidad	Población 0 a 3 años <sup>1</sup>	Oferta municipal <sup>2</sup>	Oferta estatal <sup>3</sup>	Oferta SIPINNA <sup>4</sup>	Oferta SEP <sup>5</sup>	Población sin atención	Brecha %
Yucatán	137,530	12,958	1,250	n. d.	13,866	109,456	79.59
Zacatecas	120,024	5,301	2,705	n. d.	13,461	98,557	82.11
<b>Nacional</b>	<b>7,872,460</b>	<b>585,446</b>	<b>96,164</b>	<b>46,287</b>	<b>564,547</b>	<b>6,580,016</b>	<b>83.58</b>

<sup>1</sup> Estimada con datos del Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2021).

<sup>2</sup> Suma de la población atendida en el rango de edad de 0 a 6 años por gobiernos municipales en cualquier tipo de programas de atención, conforme a lo reportado en solicitudes de acceso a información remitidas para la realización de este estudio.

<sup>3</sup> Suma de la población atendida en el rango de edad de 0 a 6 años por gobiernos estatales en cualquier tipo de programas de atención, conforme a lo reportado en solicitudes de acceso a información remitidas para la realización de este estudio.

<sup>4</sup> Suma de población atendida en cada entidad federativa en programas de educación inicial en el rango de edad de 0 a 6 años conforme a lo reportado por Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

<sup>5</sup> Suma de la población atendida en cada entidad federativa en educación inicial, educación inicial indígena y educación inicial no escolarizada conforme a lo reportado en el Formato 911 (inicio de ciclo 2019-2020). Se considera únicamente a la población reportada con un rango de edad entre 0 y 3 años. Se omiten personas atendidas en preescolar en el caso de las escuelas de educación inicial.

\* No se incluye a la población atendida en el sistema de educación preescolar, debido a que se considera como condición necesaria que personas de 0 a 3 años de edad sean atendidas en programas de educación inicial.

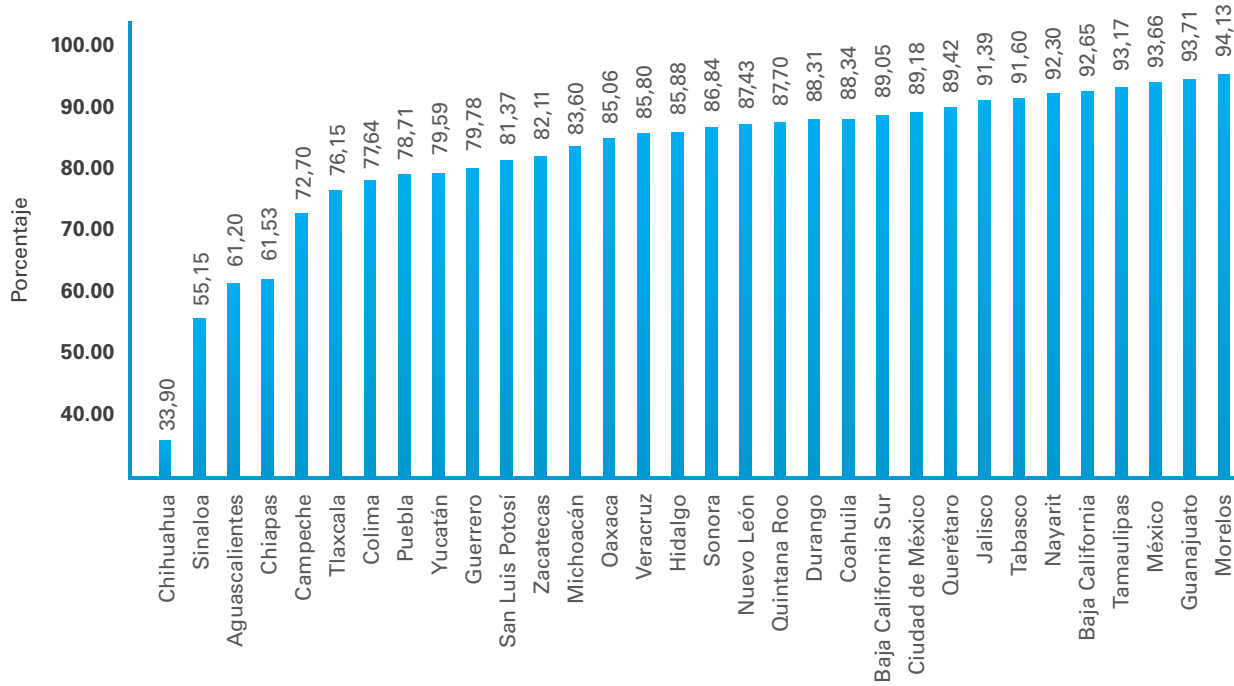
\* Es probable que exista una sobreestimación de la oferta, debido a que los gobiernos no cuentan con un padrón único de personas beneficiarias. Derivado de esta limitación, es probable que más de un gobierno reporte a la misma población atendida. La oferta incluye programas de atención con contenido pedagógico, de nutrición, además de apoyos de distinta índole, incluidos los en especie, becas y transferencias.

\* Se consideró como "no disponible" (n. d.) cuando no hubo una respuesta a la solicitud de información por parte del Gobierno municipal o estatal, o bien cuando la información remitida no correspondió a lo requerido.

La información de esta tabla confirma no solamente la profunda brecha de atención en educación inicial que existe a nivel nacional, sino también las brechas significativas que se observan entre entidades federativas en un patrón similar de diferencias regionales observado en otros indicadores educativos en el país.

Un ejemplo de estas diferencias es el contraste entre los casos de los estados de Morelos y de Chihuahua, entre los que existe una variación de casi el 50% entre las brechas de atención que reportan (94.13% vs. 33.90%, respectivamente). La magnitud de estas brechas recuerda las diferencias que existen en las trayectorias educativas de las personas que se explican por condiciones geográficas, ingresos familiares, lengua o disponibilidad de servicios educativos de calidad. La Figura 1 es una representación de las diferencias en brechas de atención en educación inicial de las 32 entidades federativas.

Figura 1. Brechas de atención en educación inicial a población 0 a 3 años

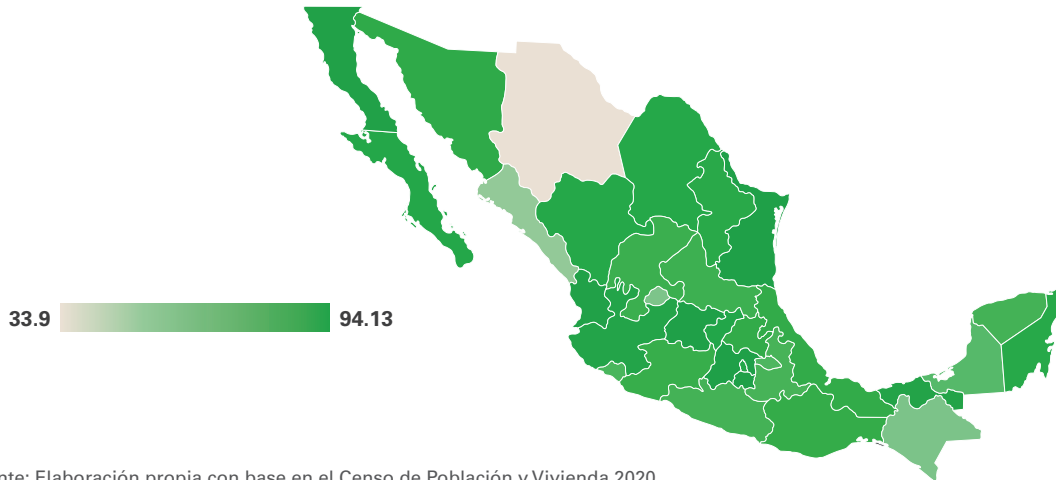


Fuente: elaboración propia.

Esta figura resalta la baja cobertura en capacidad de atención en la mayoría de los estados del país. Aun en los casos de las entidades federativas con mayor cobertura, se logra atender en promedio solamente a 7 de cada 10 niñas y niños susceptibles de recibir servicios de educación inicial, de conformidad con el criterio de edad establecido, sin considerar aún la calidad o la eficacia de los componentes de los programas de educación inicial. La Figura 2 ilustra en un mapa la distribución del porcentaje de brechas

de atención entre las entidades federativas del país, lo que permite visualizar las diferencias en el tamaño de las citadas brechas entre los estados del país. Sin embargo, es importante remarcar la limitación metodológica, dado que hubo algunos de estos últimos que reportaron coberturas de educación inicial donde se incluía a las niñas y los niños en preescolar. Asimismo, la figura permite observar una distribución relativamente uniforme en términos de atención, con grandes brechas en todos los casos.

**Figura 2. Distribución de brechas de atención infantil por estado, 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2020.

Además de las estimaciones a nivel estatal, resultaría conveniente observar las desigualdades en el tamaño de las brechas de atención conforme a parámetros de vulnerabilidad socioeconómica, población indígena, población migrante y tipo de servicio, con el objeto de destacar otras diferencias injustas, dado que la evidencia muestra que a nivel mundial los servicios de atención a la población en educación inicial son más escasos entre las poblaciones que más los requieren, como lo son las familias de bajos ingresos y en situación de vulnerabilidad (Vandenbroeck y Lazzari, 2014; Hjalmarsson y Odenbring, 2020; Attanasio, Cattan y Meghir, 2021; Ganimian, Muralidharan y Walters, 2021). Sin embargo, por las características de la información se presentó una panorámica agregada. El análisis por condiciones específicas de la población quedaría fuera del alcance de este estudio, pero constituye una agenda de investigación por realizar.<sup>16</sup>

## 6.2. Inversión requerida

Las estimaciones sobre el tamaño de las brechas observadas en la prestación de servicios de educación inicial en el país permiten identificar un problema público sustancial. No solamente se resalta que hay un incumplimiento evidente con respecto a la obligatoriedad de la educación inicial, sino la urgencia por ampliar la disponibilidad de oferta de servicios de educación inicial.

<sup>16</sup> Existen, sin embargo, algunas referencias de análisis sobre distinciones regionales, como el caso del documento “Expansión de la educación inicial: focalización y costeo” (Banco Mundial, 2021), en el que se incluyen recomendaciones específicas en cuanto a focalización por características del servicio.

---



Un aspecto necesario para el diseño de intervenciones destinadas a cerrar estas brechas es la estimación de la inversión que se requeriría para ello. Existen diversas iniciativas que han analizado el monto de recursos que se destinan a la atención de la primera infancia en México, los cuales usualmente son resultado de una preocupación por cumplir con recomendaciones internacionales y obligaciones normativas relacionadas con la atención oportuna a esta población.

Por ejemplo, en el marco del Pacto por la Primera Infancia en México se identificó el monto de los recursos presupuestados para la atención de la primera infancia, así como su composición y evolución reciente (Sotomayor Avilés, 2020). En este ejercicio se concluyó que, comparado con otros países, el peso relativo del gasto en primera infancia en México es bajo<sup>17</sup> y, contrario a lo que se esperaría por la reciente obligatoriedad de la educación inicial, la asignación de los recursos destinados a atender a la primera infancia ha disminuido en los años recientes.<sup>18</sup>

<sup>17</sup>El informe destaca que en lo que respecta al gasto social per cápita en las niñas y niños de primera infancia, que incluye transferencias en efectivo, beneficios en especie y exenciones fiscales, México se encuentra al final de la lista de países de la OCDE, con una inversión estimada de 7,500 USD al año. Por su parte, los países con mayor desarrollo humano gastan más de diez veces esa cantidad: Noruega (112,230 USD), Dinamarca (78,770 USD) y Suecia (75,930 USD).

<sup>18</sup>El informe realiza un análisis del gasto en el periodo 2018-2020. Al revisar y contrastar el gasto público en primera infancia de acuerdo a la información contenida en los Anexos Transversales, de los presupuestos correspondientes a los ejercicios 2018, 2019 y 2020, se identifica como una constante la disminución sistemática de recursos públicos. Es decir, en el lapso de 2018 a 2020 estos se redujeron dramáticamente en un 30%, es decir, más de 32,620 millones de pesos. Asimismo, se encontró que la disminución de los recursos en el periodo corresponde principalmente a la desaparición, durante la administración actual, del programa “Prospera Inclusión Social”; en las vertientes salud y bienestar, así como del “Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras”, que en conjunto representan una reducción de 20,706 millones de pesos.

El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) publicó un estudio de similar propósito. En este caso, el autor clasificó el gasto directo (dirigido exclusivamente a niñas y niños de entre 0 y 5 años) y el indirecto (programas que incluyen en su población objetivo más amplia a niñas y niños de entre 0 y 5 años). Como resultado de este ejercicio se estimó que el gasto en primera infancia asciende a 0.7% del producto interno bruto (PIB) (Martínez Vargas, 2020), resaltando los retos en términos de financiamiento a programas que benefician a esta población, en particular la insuficiencia del recurso y la potencial distribución inadecuada del presupuesto asignado a este tipo de programas.

Por otro lado, UNICEF y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizaron el “Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y adolescencia en México” (UNICEF, 2015) en cuyo contexto el gasto público en desarrollo humano (GDH) es dirigido a promover las tres dimensiones representadas en el índice de Desarrollo Humano (IDH): salud, educación e ingreso. Respecto al componente de educación se destaca que en 2012 el mayor porcentaje de gasto en educación se destinó a adolescentes (12-17 años), con el 34% del total, mientras que en el caso de la primera infancia (0 a 5 años de edad) tan sólo se destinó el 11%. Asimismo, se resalta el hecho de que la primera infancia obtuvo en general una menor proporción del GDH (8.8% del gasto total) en comparación con las niñas y niños en edad escolar y adolescentes. Lo anterior, a pesar de que este grupo etario presenta el nivel más bajo de IDH dentro del grupo de niñas, niños y adolescentes.

En la Tabla 3 se presentan cuatro estimaciones sobre la inversión requerida para cerrar completamente la brecha de cobertura de atención a la educación inicial, con una aproximación complementaria a los estudios ya referidos, al enfocarse en la población en un rango de edad de 0 a 3 años. Estas estimaciones representan diferentes escenarios, en los que se calculó el costo de expansión para lograr una cobertura universal, es decir,

---

atender a toda la población de 0 a 3 años, considerando los costos de atención anual per cápita de diferentes tipos de intervenciones o valoraciones. En el primer caso, se presenta una estimación considerando el monto de inversión anual per cápita para el Programa de Educación Inicial de CONAFE, el cual equivalía a \$1,317.18 pesos mexicanos, aproximadamente \$66.2 dólares (Cárdenas, Evans y Holland, 2017). Esta intervención es considerada como un programa de bajo costo, considerando que, por diseño, su implementación descansa de manera importante en un componente comunitario, con responsables en localidades que reciben apoyos económicos sin ser considerados como empleados/as o responsables remunerados/as. Adicionalmente, los materiales y actividades educativas requieren una baja inversión, usualmente a cargo de la autoridad central.

En el segundo caso, se evaluó el costo de atención a la población sin acceso a educación inicial, considerando como referente los costos de atención per cápita para el caso de los Centros de Atención Infantil operados desde la SEP, con un costo anualizado por alumno de \$4,120.00 pesos (\$207 dólares).

En tercer lugar, se presentan las estimaciones correspondientes a los costos de operación anual per cápita en los CCAP, los cuales presentan un costo anual por alumno de \$4,628.80, unos \$ 237 dólares aproximadamente (SEP, 2021).<sup>19</sup> En estos dos casos la intervención consiste en una modalidad más estructurada, con centros dedicados a la prestación de servicios educativos y con una mayor participación de empleados gubernamentales, a diferencia de la modalidad implementada desde CONAFE.

<sup>19</sup> Es importante resaltar que si bien los costos son anuales buena parte de estos se consideran costos fijos, como la construcción de espacios físicos, la ampliación de espacios o la compra de materiales educativos de uso continuo. De considerar esta condición, es posible que los costos de operación de este tipo de programas podrían disminuir.

Finalmente, también se consideró como referente el gasto por cada niña o niño que realiza el Estado mexicano en políticas de cuidado y educación infantil temprana, conforme a las estimaciones de gasto reportadas a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>20</sup> (OCDE, 2020). La inclusión de este dato se justifica porque permite comparar el gasto gubernamental total realizado en educación y cuidado infantil temprano con respecto a otros países de la OCDE, además de representar el gasto ejercido y reconocido por México en este rubro específico. Su uso resulta conveniente, además, debido a la falta de cifras oficiales homogéneas sobre el número de niñas y niños atendidos en programas de educación inicial a nivel nacional, estatal y municipal y, en consecuencia, sobre la inversión destinada a este rango de edad en específico. Adicionalmente, permite calcular precios unitarios con cifras comparables internacionalmente. Considerando esta fuente, el monto reportado en esta última estimación es equivalente a \$900.00 dólares estadounidenses por niño o niña atendida al año, equivalente a \$17,910.00 pesos mexicanos (\$19.90 MXP).<sup>21 y 22</sup>

<sup>20</sup> De acuerdo con la OCDE, esta cifra considera “todo el gasto público (en efectivo o en especie) destinado a servicios formales de guardería (por ejemplo, guarderías y guarderías familiares, generalmente dirigidas a niñas y niños de 0 a 2 años, inclusive), los servicios de educación preprimaria (incluidos jardines de niñas y niños) y guarderías que suelen ofrecer un contenido educativo, así como cuidado tradicional para niñas y niños de 3 a 5 años, inclusive)”, conforme a lo reportado por cada país en el cuestionario diseñado para tal efecto.

<sup>21</sup> Es importante hacer notar que en todos los casos se reporta el cálculo de lo que podría invertirse siguiendo los parámetros de programas implementados actualmente, sin embargo, estos montos podrían diferir de lo que debería invertirse a efecto de implementar programas de educación inicial con la calidad y características necesarias para atender de manera efectiva a toda la población del país que podría requerir acceso a servicios de educación inicial.

<sup>22</sup> La limitación del uso de este dato es que sobreestimaría el costo total que se requiere para cerrar la brecha de cobertura, ya que considera todo el gasto público realizado en educación y cuidado infantil temprano dirigido a primera infancia (niñas y niños de 0 a 5), y la población objetivo de este estudio son las niñas y niños de 0 a 3 años. Una metodología alternativa para cuantificar este costo requeriría realizar ejercicios de costeo considerando parámetros internacionales (benchmarking) sobre el costo de implementar servicios de educación inicial con un nivel de calidad elevado. En ese sentido, este dato de referencia reportado a la OCDE es un primer análisis que requiere de un refinamiento, sobre todo para hablar de la expansión de la cobertura en términos de calidad.

**Tabla 3. Costos de atención anual per cápita por tipo de intervención**

Instancia	Intervención o programa al que se refiere	Costo per-cápita	Costo per-cápita USD
CONAFE	Educación Inicial no escolarizada	\$1,317.18	\$66.19
SEP	Centros de Atención Infantil (CAI)	\$4,120.00	\$207.03
SEP	Centros Comunitarios de Atención a la Primera Infancia (CCAPI)	\$4,628.80	\$232.60
OCDE	Servicios formales de guardería y servicios de educación preprimaria (incluidos jardines de niñas y niños) y guarderías que suelen ofrecer un contenido educativo, así como cuidado tradicional para niños de 3 a 5 años.	\$17,910.00	\$900.00

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 4 presenta la inversión requerida por entidad federativa para cerrar la brecha de atención en las cuatro intervenciones referidas, considerando el número de personas actualmente sin acceso a servicios de educación inicial en un rango de edad de 0 a 3 años, con base en los datos del Censo de Población y Vivienda 2020.

**Tabla 4. Estimación de costos para cerrar la brecha de atención (2020), según modalidad de educación inicial (millones de pesos)**

Entidad Federativa	Población 0 a 3 sin atención <sup>1</sup>	CONAFE <sup>2</sup>	CAI <sup>3</sup>	CCAPI <sup>4</sup>	OCDE <sup>5</sup>
Aguascalientes	60,149	\$79.23	\$247.81	\$278.42	\$1,077.27
Baja California	192,395	\$253.42	\$792.67	\$890.56	\$3,445.79
Baja California Sur	43,570	\$57.39	\$179.51	\$201.68	\$780.34
Campeche	45,137	\$59.45	\$185.96	\$208.93	\$808.40
Coahuila de Zaragoza	194,055	\$255.61	\$799.51	\$898.24	\$3,475.53
Colima	31,601	\$41.62	\$130.20	\$146.27	\$565.97
Chiapas	277,768	\$365.87	\$1,144.40	\$1,285.73	\$4,974.82
Chihuahua	77,127	\$101.59	\$317.76	\$357.01	\$1,381.34
Ciudad de México	330,388	\$435.18	\$1,361.20	\$1,529.30	\$5,917.25
Durango	116,060	\$152.87	\$478.17	\$537.22	\$2,078.63
Guanajuato	397,949	\$524.17	\$1,639.55	\$1,842.03	\$7,127.27
Guerrero	211,833	\$279.02	\$872.75	\$980.53	\$3,793.93
Hidalgo	159,483	\$210.07	\$657.07	\$738.21	\$2,856.34
Jalisco	480,642	\$633.09	\$1,980.25	\$2,224.80	\$8,608.30

**Tabla 4. Estimación de costos para cerrar la brecha de atención (2020), según modalidad de educación inicial (millones de pesos) (Cont.)**

Entidad Federativa	Población 0 a 3 sin atención <sup>1</sup>	CONAFE <sup>2</sup>	CAI <sup>3</sup>	CCAPI <sup>4</sup>	OCDE <sup>5</sup>
México	934,022	\$1,230.28	\$3,848.17	\$4,323.40	\$16,728.33
Michoacán	284,001	\$374.08	\$1,170.08	\$1,314.58	\$5,086.46
Morelos	107,028	\$140.98	\$440.96	\$495.41	\$1,916.87
Nayarit	75,058	\$98.86	\$309.24	\$347.43	\$1,344.29
Nuevo León	310,559	\$409.06	\$1,279.50	\$1,437.52	\$5,562.11
Oaxaca	237,778	\$313.20	\$979.65	\$1,100.63	\$4,258.60
Puebla	360,685	\$475.09	\$1,486.02	\$1,669.54	\$6,459.87
Querétaro	132,231	\$174.17	\$544.79	\$612.07	\$2,368.26
Quintana Roo	101,080	\$133.14	\$416.45	\$467.88	\$1,810.34
San Luis Potosí	147,375	\$194.12	\$607.19	\$682.17	\$2,639.49
Sinaloa	103,468	\$136.29	\$426.29	\$478.93	\$1,853.11
Sonora	148,090	\$195.06	\$610.13	\$685.48	\$2,652.29
Tabasco	147,870	\$194.77	\$609.22	\$684.46	\$2,648.35
Tamaulipas	197,891	\$260.66	\$815.31	\$916.00	\$3,544.23

**Tabla 4. Estimación de costos para cerrar la brecha de atención (2020), según modalidad de educación inicial (millones de pesos) (Cont.)**

Entidad Federativa	Población 0 a 3 sin atención <sup>1</sup>	CONAFE <sup>2</sup>	CAI <sup>3</sup>	CCAPI <sup>4</sup>	OCDE <sup>5</sup>
Tlaxcala	66,033	\$86.98	\$272.06	\$305.65	\$1,182.65
Veracruz	400,677	\$527.76	\$1,650.79	\$1,854.65	\$7,176.13
Yucatán	109,456	\$144.17	\$450.96	\$506.65	\$1,960.36
Zacatecas	98,557	\$129.82	\$406.05	\$456.20	\$1,765.16
<b>Nacional</b>	<b>6,580,016</b>	<b>\$8,667.07</b>	<b>\$27,109.67</b>	<b>\$30,457.58</b>	<b>\$117,848.09</b>

<sup>1</sup> Considerando una inversión per cápita equivalente a \$1,317.18 pesos mexicanos, de acuerdo con la estimación de Cárdenas, Evans y Holland (2017). (1 dólar EUA = 19.90 pesos mexicanos).

<sup>2</sup> Considerando una inversión per cápita equivalente a \$4,120.00 pesos mexicanos, de acuerdo con cifras proporcionadas por la SEP.

<sup>3</sup> Considerando una inversión per cápita equivalente a \$4,628.80 pesos mexicanos, de acuerdo con cifras proporcionadas por la SEP.

<sup>4</sup> Considerando una inversión per cápita equivalente a \$17,910.00 pesos mexicanos, de acuerdo con las cifras proporcionadas por México a la OCDE con respecto al monto invertido en el país en educación y cuidado de la primera infancia (1 dólar EUA = 19.90 pesos mexicanos). (OCDE, 2021)

Fuente: Elaboración propia.



Como se observa en esta tabla, si bien sería necesario tener evaluaciones de impacto y estimaciones de costo-beneficio de todos los programas y de todas las modalidades para hacer una comparación adecuada con respecto a los beneficios esperados para cada opción de inversión, se observa una variación significativa en los cuatro escenarios considerados con respecto a los costos que representaría garantizar el acceso universal a servicios de educación inicial en México.<sup>23</sup>

Destacan también dos aspectos relevantes con respecto a los esfuerzos para reducir las brechas de atención en educación inicial en México. En primer lugar, el hecho de que recurrir a un modelo de bajo costo como el de educación comunitaria de CONAFE requeriría una inversión de aproximadamente \$8,700 millones de pesos (\$437.18 millones de dólares), una fracción reducida, cercana al 11% de toda la inversión pública nacional destinada a programas de cuidado y educación infantil temprana, en todas sus modalidades (\$79,917 millones de pesos / \$4,015 millones de dólares).<sup>24</sup> En segundo lugar, que, de considerar modalidades de atención con distintos componentes pedagógicos, tipos de contratación de personal o instalaciones propias, como en el caso de los Centros de Atención Infantil y los Centros Comunitarios de Atención a la Primera Infancia, el costo prácticamente se triplica y cuadruplica, aunque aún se encontraría por debajo del monto total invertido a nivel federal en educación y cuidado infantil temprano (\$79,917 millones de pesos / \$4,015 millones de dólares).

<sup>23</sup> Tal como se sugiere en la literatura, para estimar el costo de una intervención se requiere identificar el precio de “cada ingrediente” necesario para una educación de determinada calidad (Levin y McEwan, 2001). El precio de cada ingrediente se materializa en el gasto requerido en salarios, infraestructura, bienes materiales y servicios, transferencias y subsidios, infraestructura y, por supuesto, cualquier otro requerimiento pedagógico adicional. Si bien para obtener una estimación de lo anterior generalmente se recurre a paneles de expertos, docentes y especialistas pedagógicos, una buena aproximación se puede lograr gracias a ejercicios comparados del gasto en primera infancia que se ejecuta en otros países. El supuesto es que a mayor gasto per cápita, mayor es la posibilidad de ofrecer un servicio de mejor calidad (mejores niveles salariales, más y mejores materiales pedagógicos, más y mejor infraestructura).

<sup>24</sup> Conforme al “Anexo 18: Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes” contenido en el PEF 2020 (Gobierno de México, 2019).

Como en otros ejercicios similares, es necesario recordar que la disponibilidad de recursos y la potencial alineación de presupuesto para garantizar una expansión de cobertura sustancial, como la que se explora en el cálculo, son poco probables política y financieramente. Sin embargo, ilustran el reto que representa para los gobiernos federal, estatales y municipales, así como para el Poder Legislativo, el asegurar de manera gradual el acceso universal oportuno a programas de educación inicial en México, resaltando, por supuesto, que pueden plantearse diversos escenarios para lograr la universalidad priorizando la atención de las poblaciones más vulnerables, por ejemplo.

### 6.3. Distribución del presupuesto

Al analizar el presupuesto federal de forma comparada, el gasto en la atención de la primera infancia en México se encuentra muy por debajo de los esfuerzos realizados en otros países, representando una quinta parte del promedio invertido para este concepto por países miembros de la OCDE y cerca de 13 veces menos que lo invertido por los países con mayor gasto per cápita en este concepto, como se describe en la Tabla 5 y se ilustra en la Figura 3.

---

**Tabla 5. Gasto en educación y cuidado infantil temprano, en dólares americanos, paridad de poder de compra (2015 o más reciente)<sup>25</sup>**

País	Total, por niña o niño 0-5 USD	Cuidados, por niña o niño 0-2 USD	Pre-primaria, por niña o niño 3-5 USD
Noruega	11,400	11,800	11,000
Luxemburgo	11,400	n. d.	n. d.
Suecia	10,700	14,300	7,300
Islandia	10,300	10,800	9,800
Dinamarca	9,300	n. d.	n. d.
Francia	7,400	7,200	7,600
Finlandia	7,200	7,700	6,600
Corea	6,300	6,500	6,100
Alemania	5,600	3,600	7,700
Bélgica	5,400	1,700	8,900
Holanda	4,700	3,800	5,400
Promedio UE	4,700	n. d.	n. d.
Promedio OCDE	4,600	n. d.	n. d.
Austria	4,500	n. d.	n. d.

**Tabla 5. Gasto en educación y cuidado infantil temprano, en dólares americanos, paridad de poder de compra (2015 o más reciente)<sup>25</sup> (Cont.)**

País	Total, por niña o niño 0-5 USD	Cuidados, por niña o niño 0-2 USD	Pre-primaria, por niña o niño 3-5 USD
Nueva Zelanda	4,400	800	8,500
Australia	4,000	5,400	2,700
Italia	3,900	1,200	6,300
Reino Unido	3,700	900	6,400
Japón	3,700	5,700	1,600
Lituania	3,600	1,100	6,200
Hungría	3,400	1,000	5,700
Estonia	3,300	n. d.	n. d.
Letonia	3,000	1,400	4,700
España	2,900	300	5,300
Irlanda	2,500	n. d.	n. d.
Estados Unidos	2,500	700	4,200
Polonia	2,500	n. d.	n. d.
Eslovenia	2,400	n. d.	n. d.

**Tabla 5. Gasto en educación y cuidado infantil temprano, en dólares americanos, paridad de poder de compra (2015 o más reciente)<sup>25</sup> (Cont.)**

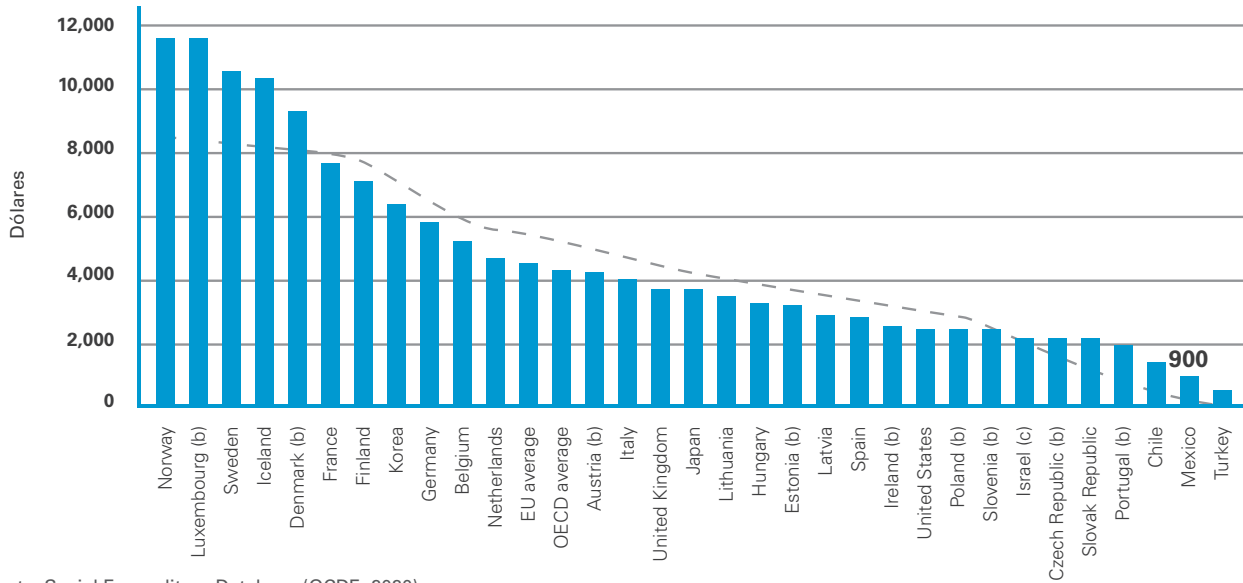
País	Total, por niña o niño 0-5 USD	Cuidados, por niña o niño 0-2 USD	Pre-primaria, por niña o niño 3-5 USD
Israel	2,300	400	4,300
República Checa	2,300	n. d.	n. d.
República Eslovaca	2,300	800	3,700
Portugal	2,100	n. d.	n. d.
Chile	1,500	1,700	1,300
México	900	100	1,700
Turquía	400	n. d.	n. d.

<sup>25</sup> De acuerdo con “The OECD SOCX Manual 2019 Edition”, los países reportan para esta medición “todo el gasto público (en efectivo o en especie) destinado a servicios formales de guardería (por ejemplo, guarderías, guarderías familiares, generalmente dirigidas a niñas y niños de 0 a 2 años, inclusive) y los servicios de educación preprimaria (incluidos jardines de niñas y niños) y guarderías que suelen ofrecer un contenido educativo, así como cuidado tradicional para niñas y niños de 3 a 5 años, inclusive)” (OCDE, 2019).

Fuente: Social Expenditure Database (OCDE, 2020)

El total de los recursos que destinó la federación para la atención de niñas, niños y adolescentes durante el ejercicio fiscal 2021 fue de a \$791,684 millones de pesos (\$39, 783 millones de dólares), equivalente aproximadamente al 3.0% del PIB.<sup>26</sup>

**Figura 3. Gasto público per cápita en educación y cuidado infantil temprano, en dólares americanos, paridad de poder de compra (2015 o más reciente)**



Fuente: Social Expenditure Database (OCDE, 2020).

De este monto, apenas el 11% es destinado a la atención de la primera infancia, es decir, el presupuesto federal asignado a esta población fue de un total de \$90,903 millones de pesos (\$4,568 millones de dólares), cerca del 0.3% del PIB, como se describe en la Tabla 6.

**Tabla 6. Distribución del presupuesto por grupos de edad**

Vertiente	Millones de pesos corrientes del 2021	Monto como % del PIB	Monto como % del total destinado al Anexo 18
Adolescencia, 13 a 17 años	167,091	0.6	21.1
Escolares, 6 a 12 años	533,690	2.0	67.4
Primera Infancia, 0 a 5 años	90,903	0.3	11.5
Total	791,685	3.0	100

Fuente: Anexo 18: Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes” contenido en el Programa de Egresos de la Federación (PEF) 2021 (Gobierno de México, 2019).

<sup>26</sup>El presupuesto que se analiza es el contenido en el “Anexo 18: Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes” contenido en el PEF 2021 (Gobierno de México, 2019). Estos recursos están asignados a varios ramos de la administración pública, se distribuyen en diversas funciones (por ejemplo: educación, salud, protección social) y se destinan a distintos tipos de gasto (corriente y de inversión) y a una gran variedad de programas federales. La principal división, para efectos de este análisis, es por grupo etario: población entre 13 a 17 años, población entre 6 y 12 años, y población de entre 0 y 5 años.

El análisis del presupuesto asignado a la atención de la primera infancia refleja tres oportunidades para revisar criterios de asignación presupuestal. En primer lugar, con respecto a la distribución por grupos de edad o sectores poblacionales. En segundo lugar, con respecto a criterios geográficos, particularmente entre entidades federativas. Finalmente, con respecto a la distribución por ramo y función del presupuesto.

Con respecto al primer criterio, un análisis de la distribución de recursos muestra una desigualdad de trato si se toman en cuenta las edades hacia las que estos se asignan, ya que sólo el 11% de los considerados en el Anexo 18 se destinan a la primera infancia, mientras que el 67%, a las niñas y niños de entre 6 y 12 años de edad, siendo además recursos que en su mayoría se utilizan para el pago de nómina de profesoras y profesores.

Otro tema que se identifica en la distribución de los recursos destinados a la primera infancia (0 a 5 años), es su fuerte sesgo hacia los servicios de salud (65%) y seguridad social (21%), en detrimento de los recursos de primera infancia, asignados a servicios educativos (13.2% del total).

---



**Tabla 7. Distribución del presupuesto para primera infancia, 2021**

	<b>Monto nominal (millones de pesos)</b>	<b>Monto nominal (millones de dólares)</b>	<b>%</b>
Ciencia, tecnología e innovación	43	2.3	0
Coordinación de la política de gobierno	76.7	3.9	0.1
Educación	11,967.7	601.4	13.2
Justicia	10.8	0.5	0
Otras industrias y asuntos económicos	781.7	39.3	0.9
Protección social	18,798.7	944.6	20.7
Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales	2.2	0.11	0
Relaciones exteriores	1.3	0.65	0
Salud	59,221.2	2,975.9	65.1
<b>Total general</b>	<b>90,903.3</b>	<b>4,568</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con datos del Anexo Transversal 18 del PEF 2021.

Asimismo, de los recursos designados a servicios educativos a través de los programas a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se opera el 33% de estos, mientras que el 67% se hace a través del Ramo 25: “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”. Dentro de la SEP se observa que la asignación al programa “Educación Inicial y Básica Comunitaria” del CONAFE fue de \$383 millones de pesos. En tanto, el programa “Expansión de la Educación Inicial”, también operado por la SEP, el cual se incorporó al Anexo Transversal en el año 2020, tuvo una asignación de \$606.2 millones de pesos. Este programa tiene como objetivo contribuir a la política social mediante el fortalecimiento y ampliación de los servicios de educación inicial en las modalidades escolarizada y no escolarizada.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Es importante destacar que el Programa de Expansión de la Educación Inicial (PEEI), de acuerdo a las modalidades establecidas en la estructura programática de la Secretaría de Hacienda, ha funcionado dentro de la categoría U (otros subsidios), por lo que resulta insuficiente para lograr una universalización de la educación inicial. Debido a esta denominación, el financiamiento a este programa tiene menos certeza, ya que lo recibe cuando otros programas y prioridades han sido cubiertas. Además, no tiene mayor claridad en los mecanismos de operación, ya que funciona basado en lineamientos que emite la propia dependencia que, por su naturaleza, pueden ser modificados en cualquier momento sin requerir ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. Estas características resultan en mayor inestabilidad en su gestión. pública, se distribuyen en diversas funciones (por ejemplo: educación, salud, protección social) y se destinan a distintos tipos de gasto (corriente y de inversión) y a una gran variedad de programas federales. La principal división, para efectos de este análisis, es por grupo etario: población entre 13 a 17 años, población entre 6 y 12 años, y población de entre 0 y 5 años.

---

**Tabla 8. Distribución del presupuesto educativo para primera infancia, 2021  
(por ramo, unidad responsable y programa presupuestario) en millones de pesos mexicanos**

<b>Educación pública</b>	<b>3,970.53</b>
-Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	579.51
◆ Producción y distribución de libros y materiales educativos	579.51
-Consejo Nacional de Fomento Educativo	383.03
◆ Educación Inicial y Básica Comunitaria	383.03
-Dirección General de Desarrollo Curricular	606.25
◆ Expansión de la Educación Inicial	606.25
-Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica	20.24
◆ Programa para el Desarrollo Profesional Docente	20.24
-Dirección General de Materiales Educativos	23.96
◆ Producción y distribución de libros y materiales educativos	23.96
-Dirección General de Televisión Educativa	24.29
◆ Producción y transmisión de materiales educativos	24.29
-Subsecretaría de Educación Básica	2,333.25
◆ La Escuela es Nuestra	2,333.25
-Entidades no sectorizadas	13.60

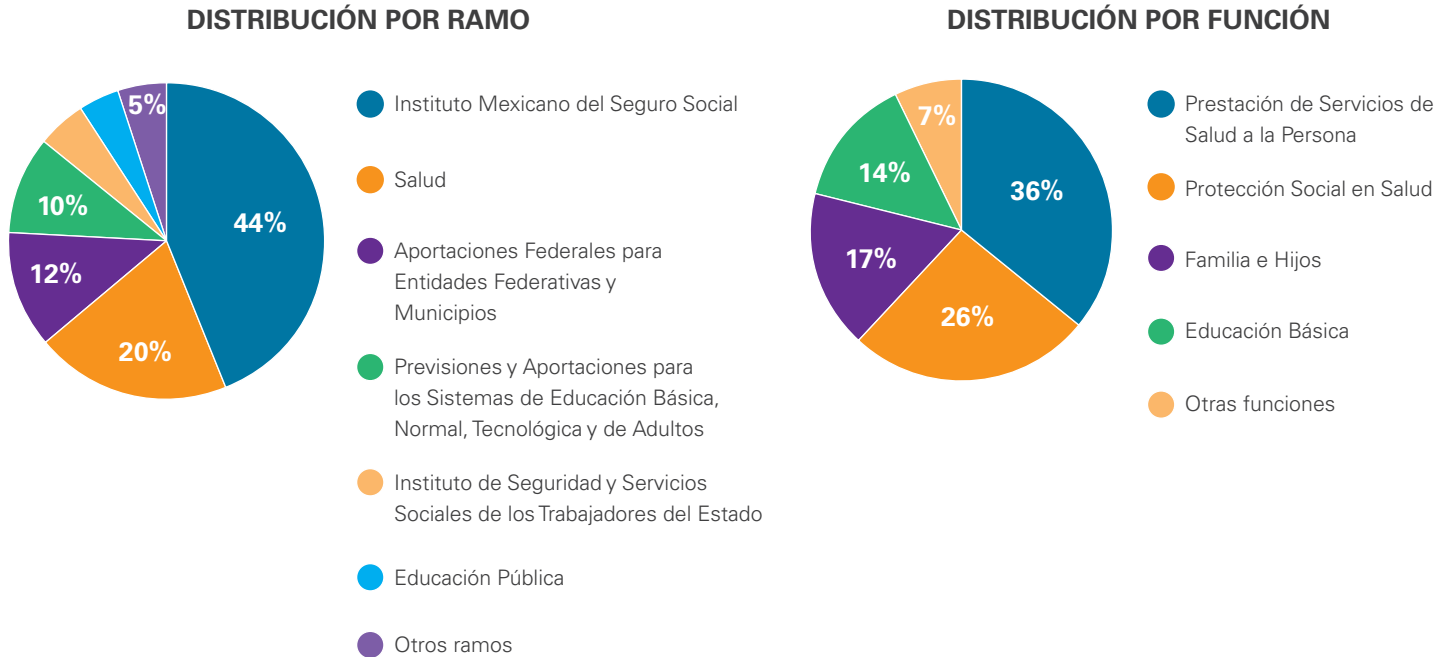
**Tabla 8. Distribución del presupuesto educativo para primera infancia, 2021  
(por ramo, unidad responsable y programa presupuestario) en millones de pesos mexicanos (Cont.)**

<b>Previsiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos</b>	<b>7,997.14</b>
-Autoridad educativa federal en la Ciudad de México	7,797.14
◆ Becas para la población atendida por el sector educativo	33.29
◆ Servicios de Educación Básica en la Ciudad de México	7,763.85
<b>Total general</b>	<b>11,967.66</b>

Fuente: elaboración propia con datos del Anexo Transversal 18 del PEF 2021.

En lo que respecta a la distribución por ramo, el 38% del gasto federal en primera infancia se asigna al ramo correspondiente al Instituto Mexicano del Seguro Social, el 28% al ramo de salud y el 8% son para aportaciones federales para entidades federativas y municipios. Sólo un 4% de este gasto se asigna al ramo de educación pública, como se ilustra en la Figura 4. En cuanto a la distribución por funciones, destaca además que el 36% se destina a la prestación de servicios de salud a las personas, el 26% a la protección social en salud, el 17% a familia e hijos y el 14% en educación básica. Lo anterior permite concluir que la prioridad del gobierno con respecto a las políticas de primera infancia se enfoca a actividades relacionadas con la salud y la seguridad social.

Figura 4. Distribución por ramo y por función del presupuesto, % del total



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), 2020.

Por tipo de gasto, destaca que la totalidad de lo asignado a la primera infancia en gasto educativo es gasto corriente (sueldos, salarios, bienes y servicios, transferencias), reproduciendo condiciones de asignación presupuestaria observados en el financiamiento de otros niveles y tipos educativos en el país.

**Tabla 9. Distribución del presupuesto educativo para primera infancia, 2021 (por tipo de gasto, en millones de pesos)**

Gasto corriente	Millones de pesos	Millones de dólares
1,968	11,968	601.4

Fuente: elaboración propia con datos del Anexo Transversal 18 del PEF 2021.

Finalmente, el análisis por unidad responsable en educación resalta la pérdida de relevancia del CONAFE en el ejercicio de los recursos destinados a la primera infancia en los últimos años. En 2019 se asignaron a este cerca de 840 millones de pesos dentro del Anexo 18, en 2020 se le asignaron 405 millones de pesos y en 2021 la cifra disminuyó a 383 millones de pesos, tal como se muestra en la Tabla 10. En términos reales, lo anterior representó una disminución del 53.5% en 2020 y del 11% en 2021.

**Tabla 10. Análisis del presupuesto por unidad responsable para primera infancia, años 2018, 2019, 2020 y 2021 (función: educación), cifras nominales en millones de pesos mexicanos**

Unidad Responsable	2018	2019	2020	2021
Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal	7,359	7,145	7,681	7,797
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	1,030	362	561	580
Consejo Nacional de Fomento Educativo	904	840	405	383
Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente	105	44	0	0
Dirección General de Desarrollo Curricular	10	7	776	606
Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa	200	0	0	0
Dirección General de Educación Indígena	68	44	0	0
Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica	80	34	40	20
Dirección General de Materiales Educativos	25	28	27	24
Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	229	708	0	24
Dirección General de Televisión Educativa	0	0	27	0
Subsecretaría de Educación Básica	0	0	1,383	2,333
Unidad de Administración y Finanzas	0	0	0	200
<b>Total</b>	<b>10,011</b>	<b>9,214</b>	<b>10,901</b>	<b>11,968</b>

Fuente: elaboración propia con base en los Anexos Transversales del PEF 2018, 201, 2020 y 2021.

Es importante resaltar que, al reducir la participación del CONAFE en las asignaciones presupuestales, las políticas de la primera infancia en México están perdiendo un fuerte componente de compensación en la acción social del Estado a favor de esta población. Lo anterior nos recuerda que la falta de inversión pública en la atención a las niñas y niños menores de 3 años podría explicarse por los bajos costos políticos asociados a la falta de atención de la población más vulnerable y la falta de una demanda por servicios de cuidado y de educación inicial, derivada de una conceptualización de escolarización a edad tardía, es decir, asumir que la educación de las personas comienza hasta su inscripción en preescolar o educación primaria.







© UNICEF México / Sebastian Belaustequi

## 6.4. Diferencias estatales en inversión

Con respecto a la distribución de presupuesto por criterios regionales, destaca que el 47.8% del gasto distribuible entre entidades federativas para la atención de la primera infancia se concentra en la Ciudad de México (ver Tabla 11), pese a representar únicamente el 4.7% de la población objetivo, lo que puede sugerir una ausencia de criterios o reglas que garanticen una distribución más igualitaria entre entidades federativas, o bien la existencia de procesos de distribución a través de instituciones con domicilio en la Ciudad de México, ya que la información presupuestal se vincula a las entidades federativas en donde se sitúan las Unidades Responsables. Este aspecto se ratifica al identificar que también un 16.2% de este gasto es considerado como no distribuible geográficamente, además de contrastes notorios, como en el caso del Estado de México y Jalisco, entidades que reciben 5.24% y 4.01% del presupuesto cuando representan el 12.67% y el 6.68% de la población. En otros casos, como en Colima, reciben mayor presupuesto al que correspondería proporcionalmente por población, en tanto que dos estados caracterizados por una concentración de población de menores recursos (Oaxaca y Chiapas) reciben prácticamente la mitad, o menos, del presupuesto que les que correspondería si la asignación fuera directamente proporcional al tamaño de la población objetivo estatal. Estas diferencias entre entidades federativas se detectan también al analizar el monto presupuestal asignado per cápita, como se muestra en la Tabla 11.

---

**Tabla 11. Asignación presupuestal para primera infancia, por entidad federativa, 2021<sup>28</sup>**

Entidad federativa	% de la población 0 a 3 años <sup>29</sup>	% del presupuesto asignado	Presupuesto asignado (millones de pesos)	Monto asignado, en pesos per cápita <sup>30</sup>
Aguascalientes	1.25	1.04	793.3	8,071
Baja California	2.64	2.42	1,839.6	8,858
Baja California Sur	0.62	0.68	518.3	10,594
Campeche	0.79	0.47	357.9	5,764
Coahuila	2.79	2.20	1,678.5	7,641
Colima	0.52	0.67	506.8	12,452
Chiapas	5.73	1.12	851.2	1,885
Chihuahua	2.89	2.80	2,134.2	9,382
Ciudad de México	4.71	47.78	36,388.1	98,216
Durango	1.67	1.02	774.2	5,891
Guanajuato	5.39	2.60	1,983.3	4,670
Guerrero	3.37	1.29	986.0	3,714
Hidalgo	2.36	0.99	750.2	4,040
Jalisco	6.68	4.01	3,055.8	5,810
Estado de México	12.67	5.24	3,991.0	4,002

**Tabla 11. Asignación presupuestal para primera infancia, por entidad federativa, 2021<sup>28</sup>(Cont.)**

Entidad federativa	% de la población 0 a 3 años <sup>29</sup>	% del presupuesto asignado	Presupuesto asignado (millones de pesos)	Monto asignado, en pesos per cápita <sup>30</sup>
Michoacán	4.32	1.79	1,361.6	4,008
Morelos	1.44	1.02	773.3	6,801
Nayarit	1.03	0.80	608.9	7,488
Nuevo León	4.51	3.32	2,530.4	7,123
Oaxaca	3.55	1.03	787.6	2,817
Puebla	5.82	1.78	1,355.5	2,958
Querétaro	1.88	1.23	936.4	6,333
Quintana Roo	1.46	0.92	699.8	6,072
San Luis Potosí	2.30	1.26	956.2	5,279
Sinaloa	2.38	1.88	1,428.6	7,615
Sonora	2.17	2.36	1,799.7	10,554
Tabasco	2.05	0.70	531.0	3,289
Tamaulipas	2.70	2.20	1,675.5	7,888
Tlaxcala	1.10	0.47	359.4	4,145
Veracruz	5.93	2.80	2,132.7	4,567

Tabla 11. Asignación presupuestal para primera infancia, por entidad federativa, 2021<sup>28</sup>(Cont.)

Entidad federativa	% de la población 0 a 3 años <sup>29</sup>	% del presupuesto asignado	Presupuesto asignado (millones de pesos)	Monto asignado, en pesos per cápita <sup>30</sup>
Yucatán	1.75	1.29	985.9	7,169
Zacatecas	1.52	0.82	624.9	5,206
<b>Nacional</b>	<b>3.13</b>	<b>100</b>	<b>76,155.8</b>	<b>9,674</b>

<sup>28</sup> Esta estimación omite los recursos asignados que son geográficamente asignables (\$5,708.5 millones de pesos) y los destinados a programas en el extranjero (mil millones de pesos), del total de \$79,916.5 millones de pesos)

<sup>29</sup> Censo de Población y Vivienda 2020.

<sup>30</sup> Considerando exclusivamente a la población de 0 a 3 años residiendo en cada entidad federativa conforme a datos del Censo de Población y Vivienda 2020.

Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda y Anexo Transversal PEF 2021.

Por otro lado, cabe destacar que no es posible realizar el análisis de distribución de presupuesto para la atención de la primera infancia considerando únicamente la función “Educación”, ya que el 25% del presupuesto total no es distribuible y el 75% se concentra en la Ciudad de México, o cual puede sugerir la existencia de procesos de distribución a través de instituciones localizadas en la capital. Esto último coincide también con el monto total asignado a la autoridad educativa federal en la Ciudad de México (a través del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos), ya que concentra el 67% del total del presupuesto destinado.

**Tabla 12. Distribución del presupuesto educativo para primera infancia (por entidad federativa), 2021 (pesos mexicanos)**

Entidad federativa	Monto nominal (millones de pesos)	Monto nominal (millones de dólares)	%
Ciudad de México	9,007.9	452.6	75.3
No distribuable geográficamente	2,959.7	148.7	24.7
<b>Total general</b>	<b>11,967.7</b>	<b>601.4</b>	<b>100.0</b>

Fuente: elaboración propia con datos del Anexo Transversal 18 del PEF 2021.

Considerando lo anterior, es posible observar que la forma de distribución adoptada puede afectar o castigar a entidades federativas con costos diferenciados que se derivan de la dispersión de la población en zonas rurales, o bien con concentraciones mayores de poblaciones que requieren intervenciones de mayor costo, como en el caso de migrantes que hablan otra lengua, agrupamientos indígenas dispersos geográficamente o, en general, grupos de personas que requieren intervenciones de mayor complejidad para la implementación de programas, como en el caso de la educación especial. Es decir, no identifica la diversidad de poblaciones objetivo que pueden coexistir en un mismo estado y los costos diferenciados para cada una de las modalidades que las atienden o están dirigidas a estas.

Finalmente, la distribución de los recursos dedicados a la expansión de los programas de primera infancia revela problemas importantes en la gestión y ejecución de los recursos públicos. Aparentemente se carece de capacidades institucionales y de coordinación intergubernamental para lograr que los recursos asignados sean eficientemente ejecutados. Evidencia de ello es que el 17.2% de los recursos asignados en el año 2020 al programa presupuestario U031 “Expansión de la educación inicial” fueron reintegrados a la federación, tal y como se muestra en la Tabla 13.<sup>31</sup> Resaltan los casos de Colima, Nayarit y Aguascalientes, cuyos reintegros son cercanos o superiores a los 300 pesos por cada niña o niño de entre 0 y 3 años que debiesen recibir los servicios de educación inicial (población objetivo).

<sup>31</sup> En el PEF 2020 se asignaron 800 millones de pesos al programa presupuestario U031 “Expansión de la educación inicial”. Ver: [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/11/r11\\_ppcer.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/11/r11_ppcer.pdf)

**Tabla 13. Subejercicio del gasto del programa U031 “Expansión de la educación inicial”**

<b>Entidad federativa</b>	<b>Reintegro total, en pesos</b>	<b>Monto reintegrado por población objetivo</b>
Colima	18,599,054	588.6
Nayarit	27,973,060	372.7
Aguascalientes	16,919,502	281.3
Zacatecas	12,991,369	131.8
Durango	12,641,654	108.9
Baja California Sur	3,990,572	91.6
Guerrero	9,626,820	45.4
Michoacán	8,011,243	28.2
Chiapas	5,000,000	18.0
San Luis Potosí	1,961,052	13.3
Baja California	2,418,419	12.6
Chihuahua	963,750	12.5
Guanajuato	4,839,411	12.2
Puebla	3,801,925	10.5
Tlaxcala	577,652	8.7
Jalisco	2,923,384	6.1



Tabla 13. Subejercicio del gasto del programa U031 "Expansión de la educación inicial" (Cont.)

Entidad federativa	Reintegro total, en pesos	Monto reintegrado por población objetivo
Quintana Roo	554,609	5.5
Tamaulipas	919,531	4.6
Campeche	160,778	3.6
Nuevo León	1,102,961	3.6
Sonora	319,515	2.2
Morelos	204,719	1.9
Tabasco	179,401	1.2
Hidalgo	139,334	0.9
Coahuila	155,444	0.8
Yucatán	64,713	0.6
Sinaloa	56,541	0.5
Veracruz	122,624	0.3
Estado de México	34,083	0.0
Oaxaca	6,269	0.0
<b>Nacional</b>	<b>137,259,390</b>	<b>20.9</b>

Fuente: elaboración con cifras oficiales de SEP y estimaciones propias.



## 7. Conclusiones y recomendaciones



©UNICEF México / Verdésplina

El objetivo principal de este estudio fue identificar y resaltar las brechas de atención en la educación inicial, especialmente en la población de 0 a 3 años sin acceso a estos servicios, con el fin de proporcionar evidencia sobre los retos que persisten para garantizar plenamente el derecho al acceso oportuno a la educación. A continuación, se detallan las principales **conclusiones** derivadas de este análisis:

- ◆ Destaca de manera importante que los recursos disponibles para la educación inicial resultan insuficientes para cerrar las brechas de atención encontradas.
- ◆ La tendencia observada en cuanto a brechas y atención a la población de 0 a 3 años sugiere, por lo tanto, que será difícil que el país alcance, en el año 2030, la meta del ODS 4<sup>32</sup> enfocada en garantizar “que niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad”. Sin embargo, la recién aprobada obligatoriedad de la educación inicial establecida en el artículo 3° constitucional y la universalización de estos servicios conforme a lo estipulado en el artículo 38 de la LGE representa una oportunidad para transformar la vida de millones de niñas y niños, pero al mismo tiempo implica importantes retos en términos de disponibilidad de recursos, infraestructura y coordinación entre diferentes actores.

<sup>32</sup>Objetivos de Desarrollo Sostenible, también conocidos como Objetivos Globales, fueron adoptados por la Organización de las Naciones Unidas el año 2015.

- ◆ Es conveniente que el presupuesto asignado a la educación sea estructurado bajo un criterio que privilegie el desarrollo, el bienestar y el aprendizaje de todas las niñas y niños que viven sus primeros años. De acuerdo con lo establecido en la ENAPI, el diseño de los programas y mecanismos de coordinación interinstitucional estará basado en las mejores prácticas y la evidencia.

- Idealmente, el presupuesto destinado debe ser
- ◆ estable, progresivo, coordinado y sustentado. La estabilidad puede ser provista a través del desarrollo paulatino de los programas, con marcos normativos que permitan que las y los actores institucionales (coordinados por la SEP) ubiquen constantemente el financiamiento de estos programas como una prioridad en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- La coordinación entre el gasto público federal y lo
- ◆ que puedan invertir los gobiernos de las entidades federativas y las y los actores privados permitiría acelerar la implementación de la Política Nacional de Educación Inicial (PNEI) y potenciar sus efectos.





©UNICEF México / Balam-Ha Carrillo

- ◆ Finalmente, una asignación presupuestal sustentada implica distribuir mejor los recursos limitados del Estado, resultado de un ejercicio de planeación ordenado y responsable que evite devoluciones e ineficiencias.

En las secciones previas se resaltaron diversos hallazgos que contribuyen a explicar y comprender los grandes retos que persisten en el país en materia de cumplimiento del derecho a la educación inicial. Adicional a los hallazgos presentados, es conveniente que las personas tomadoras de decisión consideren algunos aspectos que podrían impactar en el diseño de políticas más efectivas para apoyar a la educación de niñas y niños menores de 3 años en el país. A continuación, se presentan **recomendaciones** que podrían contribuir a mejorar la gestión y el diseño de la PNEI.

## 7.1. Marco normativo

Como se menciona en líneas anteriores, el país cuenta con legislación que sustenta la expansión de la cobertura de los servicios de educación para la primera infancia. La Ley General de Educación (artículos 39, 40 y 113, fracción II) confiere atribuciones para determinar principios rectores y objetivos de la educación inicial a la Secretaría de Educación Pública, plasmados en la PNEI. Conforme a esta política, las instituciones prestadoras de servicios de cuidado y de educación inicial deberían adherirse a principios y estándares para homologar los criterios mínimos de calidad entre la diversidad de servicios y proveedores.

Sin embargo, el marco jurídico existente para regular los servicios de educación, atención y cuidado infantil que se ofrecen a la población de 0-3 años son dicotómicos, ya que por un lado, se encuentran los servicios de cuidado (que se detallan en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil) y por otro lado, se regulan y definen los principios de los servicios de educación inicial (en la Ley General de Educación). La PNEI intenta vincular ambas legislaciones y detalla que para dicho fin se desarrollará un plan de implementación.

De esta manera, será necesario armonizar la legislación en la materia para consolidar la puesta en marcha de la PNEI, lo cual permitirá establecer con claridad roles y atribuciones de las diversas instancias, con el objetivo único de consolidar una política pública de calidad que dé respuesta al derecho a la educación y cuidado de las niñas y niños menores de 3 años.

---

## 7.2. Certidumbre presupuestaria y de gestión

En el análisis del presupuesto destinado a educación inicial se encontró que el programa “Expansión de la Educación Inicial” se encuentra en la categoría “U” (otros subsidios), dentro de la estructura programática de la Secretaría de Hacienda. Esta clasificación genera incertidumbre con respecto a la disponibilidad del financiamiento y la capacidad de gestión, lo que resulta inadecuado para dar cumplimiento al mandato constitucional relacionado con el acceso universal a la educación inicial. Por lo anterior, se sugiere que dicho programa y cualquier otro destinado a objetivos afines cambie preferentemente de la modalidad “U” a la “S”, lo que implicaría que los presupuestos se asignen de forma más regular y que el gasto sea dirigido a acciones y actores que aseguren la ampliación de la cobertura en educación inicial para lograr una progresiva universalización.

## 7.3. Disponibilidad de información

Como se mencionó, subsisten restricciones muy importantes con respecto a la información generada y utilizada para dar seguimiento a programas de educación inicial. Por ejemplo, la variación de criterios con respecto al rango de edad de la población atendida por diferentes agencias gubernamentales y la ausencia de mecanismos de captura y clasificación efectiva de las diferentes iniciativas gubernamentales en la materia, particularmente en los casos de programas distintos a los organizados o regulados por la Secretaría de Educación Pública o el CONAFE. Aún más, no existen criterios uniformes de captura o clasificación de iniciativas realizadas por gobiernos locales, incluso sobre la oferta privada que no es regulada por la SEP o por las autoridades educativas estatales.

Por el lado de la demanda, persiste el problema del subregistro de nacimientos, como se mencionó en secciones previas. Adicionalmente, para contar con estimaciones más precisas, es necesario recabar datos sobre las características y necesidades de las poblaciones objetivo. Por ejemplo, la información de la demanda potencial tendría que ser caracterizada por necesidades a nivel de familia con el fin de tener una mejor visión de las necesidades de los programas de educación inicial. Asimismo, se deberán caracterizar las condiciones de diferentes poblaciones objetivo, especialmente para aquellas en situación de vulnerabilidad, necesidad de vinculación con otros programas de bienestar social o nutrición, requerimientos específicos para niñas y niños con discapacidad, marginación y pobreza, entre otros.

En la base de datos que se generó para la realización de este estudio es posible observar que incluso la información con mejores criterios de continuidad en la recolección y uso (en este caso la proporcionada por las secretarías ejecutivas de los Sistemas Estatales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes) presenta deficiencias importantes con respecto a las categorías de información requeridas para realizar ejercicios de medición de cobertura, restricciones que se asocian a la ausencia de criterios uniformes con respecto a las características de los programas de educación inicial y la variación en criterios de focalización al considerar distintos rangos etarios. Se considera por ello necesario un sistema nacional de información que contribuya a establecer criterios para identificar y clasificar las múltiples iniciativas destinadas a atender a la población de 0 a 3 años en el país. Este reto es jurídico, político y técnico, ya que implica diseñar procesos de captura de información estandarizada a nivel nacional, lo que demanda contar con infraestructura tecnológica y de gestión. Lo anterior requeriría desarrollar mecanismos normativos que obliguen a la generación de información útil para validar la vigencia de derechos para

---



poblaciones vulnerables. También es conveniente explorar la organización de un censo nacional sobre la oferta en educación inicial (complementario a la estadística que se recopila a través de formato 911 de la SEP), probablemente como parte de las funciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de manera que –con fundamento legal– se compile periódicamente información confiable que cumpla con criterios técnicos para monitorear la evolución de la cobertura y atención a la población de 0 a 3 años y los recursos y acciones desarrolladas para atenderlos en materia de educación inicial.<sup>33</sup>

## 7.4. Capacidades locales

La información recopilada sugiere que los gobiernos locales tienden a diseñar programas de atención a niñas y niños pequeños privilegiando componentes con una baja complejidad de implementación en detrimento de intervenciones que incluyen o promueven otras actividades de corte pedagógico u orientadas, por ejemplo, a la modificación de prácticas de crianza entre las personas cuidadoras. En el análisis documental sobre las respuestas a las solicitudes de información destaca la existencia de intervenciones con menor orientación pedagógica, tales como programas de salud (vacunación y prevención), alimentación (comedores o despensas), así como de provisión de insumos diversos como pañales, o de limitada formación en prácticas de crianza.

<sup>33</sup> Esto corresponde a una entre varias recomendaciones y líneas de acción de la Política Nacional de Educación Inicial (PNEI). En específico, a la Estrategia 5.1 “Armonización y sistematización de toda la información relacionada con educación inicial en sistemas y bases de datos interoperables que puedan dialogar y ofrecer información fidedigna y actualizada para tareas de planeación, monitoreo y evaluación de programas”.

Los programas descritos, particularmente los implementados por los gobiernos municipales, si bien en su mayoría son intervenciones loables, carecen en su descripción de componentes que garanticen un mayor impacto en el desarrollo de la población. A nivel estatal se detecta también una orientación hacia la atención de necesidades inmediatas, sin describir intervenciones con una mayor alineación a los objetivos de otros niveles educativos o el desarrollo de actividades con una intencionalidad pedagógica clara. La formación para orientar a personas decisoras en gobiernos locales puede ser necesaria para alinear esfuerzos, de manera que se promuevan intervenciones con mayor probabilidad de impacto a favor de la población de 0 a 3 años. Si bien esta medida deberá interactuar con la disponibilidad de recursos financieros, es factible que una mayor orientación o regulación por parte de las autoridades educativas resulte en programas mejor orientados y más eficaces para garantizar los derechos de niñas y niños en el país.

## 7.5. Focalización

Los datos disponibles reflejan una gran variación en las brechas de atención entre entidades federativas. Destaca la urgencia por definir estrategias para focalizar la atención a personas con menor probabilidad de acceso a otros servicios, tales como la población rural o indígena. Si bien existen previsiones normativas sobre la priorización a grupos vulnerables, es necesario traducir estas orientaciones legales en criterios prácticos y funcionales que permitan reorientar recursos para atender a las poblaciones con mayor necesidad. En la revisión documental de los programas de educación inicial reportados se detectan con frecuencia principios de focalización difusos, lo que podría resultar en una distribución ineficiente de recursos.

---

La reorientación de dichos principios representa un triple reto: en primer lugar, promover que se incrementen los recursos a los programas de educación inicial. En segundo lugar, detectar, georreferenciar y priorizar la atención a las poblaciones con mayor dependencia hacia las intervenciones gubernamentales (aquella con menores recursos). Finalmente, incrementar la calidad y la efectividad de los programas de atención a esta.

## 7.6. Estándares de calidad

La magnitud de las brechas observadas recuerda que una atención adecuada y oportuna a la población de estudio requerirá de esfuerzos y acciones de colaboración adicionales a las impulsadas desde los distintos órdenes de gobierno. La cantidad de niñas y niños que no tiene acceso a la educación inicial sugiere que es necesario explorar la creación y consolidación de redes de atención con organizaciones sociales y privadas como un mecanismo para garantizar atención en un menor plazo a los grupos de personas no atendidos en los programas actualmente disponibles.

Las estimaciones sobre el costo que representaría atender a estos últimos sugieren la necesidad de incrementar los recursos públicos y privados destinados a atenderlos, además de explorar mecanismos diversos de entrega (*delivery*), incluyendo alianzas público-privadas. Adicionalmente, la prestación de servicios de educación inicial probablemente deberá complementarse con mayores esfuerzos de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, no solamente en cuanto a políticas de focalización y monitoreo, sino también en la generación de estrategias coordinadas que permitan incrementar las capacidades de atención a la población infantil.

Para esto último, cobra especial importancia definir estándares mínimos de calidad que deberán reunir los servicios de educación inicial. Lo anterior debido a que se cuenta con evidencia comparada sobre los efectos negativos de intervenciones, políticas y servicios educativos de mala calidad, mal diseñados o poco pertinentes, los cuales pueden afectar el desarrollo de niñas y niños (UNICEF, 2008: 2010; Martínez y Soto, 2013, p. 53).<sup>34</sup>

## 7.7. Información, sensibilización y movilización

La ausencia de información confiable para estimar y mostrar de manera clara las brechas de atención existentes resultan en una invisibilidad del incumplimiento del derecho a la educación inicial de niñas y niños de 0 a 3 años. La generación periódica de información abrirá una oportunidad para incidir en la agenda pública, tanto para la asignación incremental de recursos como para aumentar la eficacia de las acciones gubernamentales destinadas a atender esta población. Aún más, la obligatoriedad de la educación inicial creó una ventana para incidir en el diseño de las políticas en la materia, la cual puede ser aprovechada por las distintas organizaciones y personas interesadas en la adopción de políticas más efectivas de atención a esta población. Es necesario, por lo tanto, promover acciones de información y sensibilización, de manera que la educación inicial sea conceptualizada y entendida como el punto de inicio de las trayectorias formativas.

<sup>34</sup> Es importante destacar que el actual proyecto de la PNEI hace referencia a la definición de estándares mínimos de calidad para asegurar una oferta uniforme de educación inicial para la diversidad de la población. Actualmente se encuentra en desarrollo el Marco Rector de Estándares de Calidad para la Educación Inicial con el objetivo de responder a esta problemática.

Más allá de la idea de una atención opcional o complementaria a la educación preescolar y primaria, debe promoverse la adopción de estas políticas como una intervención con valor propio, de gran rentabilidad social y sobre todo como un mecanismo de igualación y de cumplimiento de derechos para las niñas, los niños y sus familias.

El papel de las familias es particularmente relevante para acrecentar la demanda por servicios de educación inicial de calidad. Las causas o condiciones que surgen en las familias y que limitan el desarrollo potencial de niñas y niños, de acuerdo con investigaciones en la materia, se relacionan con una falta de capacidades y conocimiento, con el limitado acceso a información y con la existencia de preferencias y dinámicas familiares particulares que dificultan el desarrollo de las niñas y niños (Berlinski y Schady, 2015).<sup>35</sup> Por tanto, la universalización de los programas de atención a la población de 0 a 3 años de edad deberá acompañarse de campañas intensas de sensibilización, dirigidas a las familias, en torno a la importancia de la demanda de estos servicios de educación inicial como una obligación ética y legal, con origen en las propias pautas del desarrollo humano.

Finalmente, es necesario remarcar la necesidad de implementar incentivos que permitan que los diferentes actores se comprometan ante un objetivo común y compartido. Para tal efecto, será necesario incluir estrategias dentro de la implementación de la Política Nacional de Educación Inicial que generen escenarios de colaboración deseados.

<sup>35</sup> Entre estas condiciones destacan una baja escolaridad de madres, padres o personas cuidadoras; el desconocimiento sobre la importancia del desarrollo de la primera infancia, los hitos en el desarrollo y las prácticas de crianza propicias para un desarrollo adecuado y armónico; la falta de tiempo de madres, padres o personas cuidadoras para invertir en el desarrollo de las niñas y niños; la preferencia de madres y padres por el consumo actual en vez de inversiones futuras en las hijas e hijos; la falta de acceso a información sobre servicios públicos existentes; los ingresos bajos que restringen inversiones adecuadas y suficientes en hijas e hijos; la escasez de servicios públicos básicos y vivienda digna, además de ambientes riesgosos para el desarrollo (violencia familiar, abusos sexuales, maltratos).

## 8. Bibliografía

Acuerdo número 07/03/21 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria para el ejercicio fiscal 2021. 22 de marzo de 2021. CONAFE. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/627902/Reglas\\_de\\_Operacio\\_n\\_2021\\_CONAFE.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/627902/Reglas_de_Operacio_n_2021_CONAFE.pdf)

Acuerdo número 35/12/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria para el ejercicio fiscal 2020. 29 de diciembre de 2019. SEP. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5583057&fecha=29/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583057&fecha=29/12/2019)

Attanasio, Cattan y Meghir (2021). Early Childhood Development, Human Capital and Poverty (No. w29362). National Bureau of Economic Research

Banco Mundial (2020). Invest in Education Early, Smartly and For All: Synthesis Report. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33311>

Banco Mundial (2021). “Expansión de la educación inicial: focalización y costeo”

Barnett, W. S. y Nores, M. (2015). Investment and Productivity Arguments for ECCE. In M. Marope & Y. Kaga (Eds.), Investing Against Evidence the Global State of Early Childhood Care and Education. París: UNESCO.

Berlinski, S., & Schady, N. (2015). Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas. BID.

---

Bethke, L., Bird, L., MacEwen, L. y Sigsgaard, M. (2015). Monitoring and evaluation: How will we know what we have done? UNESCO-International Bureau of Education-International Institute for Educational Planning.

Cárdenas, Evans y Holland (2017). Estimating the effects of a low-cost early stimulation and parenting education programme in Mexico.

Colacce, M., y Tenenbaum, V. (2019). Las dimensiones del bienestar infantil y la focalización de los programas dirigidos a la primera infancia. CEPAL.

CONAPO (2018). Visualizador y mapa con información demográfica para la República Mexicana, 1950-2050 y las entidades federativas, 1970-2050. <https://datos.gob.mx/herramientas/indicadores-demograficos-de-mexico-de-1950-a-2050-y-de-las-entidades-federativas-de-1970-a-2050?category=web&tag=economia>

CONAPO (2013). Capítulo 1. El concepto y las dimensiones de la marginación en Índice absoluto de marginación 2000-2010, pp. 11-15. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112515/\\_ndice\\_Absoluto\\_de\\_Marginaci\\_n\\_2000-2010.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112515/_ndice_Absoluto_de_Marginaci_n_2000-2010.pdf)

Ganimian, Muralidharan y Walters (2021). Augmenting State Capacity for Child Development: Experimental Evidence from India (No. w28780). National Bureau of Economic Research.

Gobierno de México (2019). Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI). <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/539066/ENAPI-DOF-02-03-20-.pdf>

Hernández M., M., Tapia., G. y Alarcón, M. X. (2015). Aproximaciones al nivel de la fecundidad en México 1990-2014 en La Situación Demográfica en México 2015.

Hjalmarsson y Odenbring (2020). Compensating for unequal childhoods: practitioners' reflections on social injustice in leisure-time centres. *Early Child Development and Care*.

IMF (2021). World Economic Outlook. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>

INEGI (2021). Censo de Población y Vivienda 2020

Levin, B. (2003). Approaches to Equity in Policy for Lifelong Learning. Equity in Education Thematic Review August, 1-42. <https://www.oecd.org/education/school/38692676.pdf>

Levin y McEwan (2001). Cost-effectiveness and educational policy. Larchmont, NJ: Eye on Education.

Ley General de Desarrollo Social. 25 de junio de 2018. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (20 de enero de 2004). [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf)

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 11 de enero de 2021. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (4 de diciembre de 2014). [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA\\_110121.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_110121.pdf)

Marope, M. y Kaga, Y. (2015). Repositioning ECCE in the post-2015 agenda en M. Mmantsetsa y Y. Kaga (Eds.), Investing against Evidence (p. 297). París: UNESCO.

Martínez Vargas, T. (2020). Estimación del gasto público en primera infancia. CIEP. <https://ciep.mx/estimacion-del-gasto-publico-en-primera-infancia/>

Martínez Vargas, T. (2021). Educación inicial. Incorporación a la educación básica y obligatoria. consultado en <https://ciep.mx/OUj2>

Martínez, A., & Soto, H. (2013). Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima.

MEJOREDU (2020). Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México 2020. Cifras del ciclo escolar 2018-2019. Ciudad de México: MEJOREDU.

---



MEJOREDU (2021). Indicadores estatales de la mejora continua de la educación. Información del ciclo escolar 2018-2019. Ciudad de México: MEJOREDU.

Mier y Terán Rocha, M. y García Guerrero, V. M. (2019). Registro de los nacimientos en México. Una mirada crítica de su evolución en las últimas tres décadas. Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía, 10(3), 80-99.

Morduchowicz, A. (2011). Teoría y práctica de la estimación de costos educativos. Fineduca. Revista de Financiamento Da Educação, 1. <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/24764>

Observación General No. 7, Comité de los Derechos Niño, Realización de los derechos del niño en la primera infancia 40° período de sesiones (2006). U.N. Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1. Naciones Unidas. 2005. Organización de las Naciones Unidas.

OCDE. (2021). The OECD Social Expenditure Database (SOCX). <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

ONU (2002). Handbook on Training in Civil Registration and Vital Statistics Systems Estados Unidos: United Nations. [https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF\\_84E.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_84E.pdf)

ONU (2014). Principles and Recommendations for a Vital Statistics System - Revision 3. Statistical Papers, Series M No. 19/Rev.3. <https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/principles/m19rev3en.pdf>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2020. 11 de diciembre de 2019. Gobierno de México [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2020/PEF\\_2020\\_orig\\_11dic19.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf)

Rawls, J. (1979). Teoría de la justicia. Fondo de Cultura Económica. México, DF (edición original en inglés, 1971).

Sen, A. (2001). La desigualdad económica. México: Fondo de Cultura Económica.

SEP (2017a) "Aprendizajes Clave para la Educación Integral. Educación Inicial. Un buen comienzo: Programa para la educación de las niñas y los niños de 0 a 3 años".

SEP (2017b). Manual para la organización y el funcionamiento de los Centros de Atención Infantil. Mexico: Secretaría de Educación Pública.

SIPI, UNESCO, Educación, I. I. de P. de la, OEI y UNICEF (2015). La inversión en la primera infancia en América. UNICEF-IIPE UNESCO-OEI <https://www.unicef.org/lac/media/2541/file/Reporte%20completo%20La%20inversi%C3%B3n%20en%20la%20primera%20infancia%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>

Sotomayor Avilés, A. T. (2020). Evolución del presupuesto en primera infancia: cada vez menos para los más pequeños. México: Pacto por la primera infancia.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC). General comment N.o 7 (2005). Implementing Child Rights in Early Childhood. 20 de septiembre de 2006, CRC/C/GC/7/Rev.1. <https://www.refworld.org/docid/460bc5a62.html>

UNESCO (2009). Indicadores de la educación. Especificaciones técnicas. UNESCO-UNESCO Institute for Statistics. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-indicators-technical-guidelines-sp.pdf>

UNESCO (2014). Sustainable Development Begins with Education, 3.

UNESCO (2018). Handbook on Measuring Equity in Education. UNESCO- UNESCO Institute for Statistics. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/handbook-measuring-equity-education-2018-en.pdf>

UNESCO-UIS (2020). UIS Stat. Gross early childhood education enrolment ratio in (a) pre-primary education and (b) early childhood educational development. <http://data.uis.unesco.org>

---

UNICEF (2008). “El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio”, en Report Card No. 8. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF.

UNICEF (2010). “Los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en México”. México.

UNICEF (2017a). Derecho a la identidad. Buenas prácticas del registro de nacimientos de niñas y niños en México. <https://www.unicef.org/mexico/informes/buenas-pr%C3%A1cticas-del-registro-de-nacimiento>

UNICEF (2017b). Orientación programática de UNICEF para el desarrollo de los niños y las niñas en la primera infancia. UNICEF <https://www.unicef.org/media/107611/file/Programme-Guidance-for-ECD-SPANISH.pdf>

UNICEF (2019a). Birth Registration for Every Child by 2030: Are we on track? UNICEF. <https://data.unicef.org/resources/birth-registration-for-every-child-by-2030/>

UNICEF (2019b). The formative years early. UNICEF’S work on measuring early childhood development. The promise of investing in young children. UNICEF. <file:///C:/Users/angel/Downloads/Formative-Years-ECD-Brochure-EN.pdf>

UNICEF (2015). Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México. UNICEF-PNUD. [https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2019-10/UNICEF\\_PNUD\\_Equidad\\_Gasto.pdf](https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2019-10/UNICEF_PNUD_Equidad_Gasto.pdf)

Vandenbroeck y Lazzari (2014). Accessibility of early childhood education and care: A state of affairs. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 327-335.

Vargas-Barón, E. (2015). Policies on Early Childhood Care and Education: Their Evolution and Some Impacts: Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2015. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232459e.pdf>

© **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**

Paseo de la Reforma 645, Col. Lomas de Chapultepec

C.P. 11000, Ciudad de México, México

Twitter: **unicefmexico**

Facebook: **UNICEFMexico**

Para donaciones llame al **01800 841 8888**

unicef  | para cada infancia