

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

UNIDAD 291

ÁREA DE POSGRADO

**IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL
DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES EN
TLAXCALA. UN ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LOS
MITOS RACIONALIZADOS EN EL CASO DE LA ESTANCIA,
SONRISITAS, LIBEMOR Y LOS ANGELITOS DE MARY DE
LOS MUNICIPIOS DE CHIAUTEMPAN, SANTA CRUZ
QUILEHTLA Y TLAXCALA**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN EDUCACIÓN CON CAMPO
EN GESTIÓN EDUCATIVA**

PRESENTA:

LILIA TEXIS AGUILA

ASESOR:

DRA. ROSA ISELA GARCÍA HERRERA

Octubre 2020

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO UNO: MARCO CONTEXTUAL, EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN INICIAL.....	5
1.1 ¿Qué es la Educación Inicial?	5
1.2 La Educación Inicial en el marco internacional.....	7
1.2.1 Funciones de la Educación inicial	8
1.2.2 Modalidades de Educación Inicial	9
o Atención convencional o escolarizada	9
o La atención no convencional o no escolarizada	10
1.3 La Educación Inicial en México	11
1.3.1 Modalidades de Educación Inicial en México	14
1.3.2 Marco Legal de la Educación Inicial en México	16
1.4 El Programa de Estancias Infantiles de la Secretaría de Desarrollo Social.....	17
CAPÍTULO DOS: MARCO TEÓRICO	22
2.1 Las políticas públicas y sus enfoques principales	22
2.2 Las conceptualizaciones y características de las políticas públicas.....	26
2.3 El proceso de las políticas públicas.....	29
2.3.1 El diseño de las políticas públicas.....	29
2.3.2 La implementación de las políticas públicas.....	33
2.3.3 La evaluación de las políticas públicas.....	39
2.4 La implementación de las políticas públicas desde el enfoque neo-institucional	42
2.5 El neoinstitucionalismo en los estudios organizacionales	42
2.6 Las organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia.....	46

2.7 El isomorfismo en las organizaciones institucionalizadas	51
2.8 Inconsistencias a causa del isomorfismo en las organizaciones.....	56
CAPÍTULO TRES: MARCO METODOLÓGICO	62
3.1 Paradigma cualitativo de investigación	62
3.2 Los métodos de investigación: estudio de caso	63
3.3 Técnicas de investigación	65
3.3.1 Entrevista a profundidad.....	66
3.3.2 Revisión documental	67
3.4 Instrumentos de investigación	68
3.5 El acceso al campo	72
3.6 Los informantes.....	73
3.6.1 Descripción de los informantes	75
3.7 Estrategia de análisis	80
3.7.1 La transcripción de los datos.....	81
3.7.2 La codificación y la categorización de los datos.....	81
3.7.3 La interpretación de los datos y la teoría.....	87
3.7.4 La elaboración del informe	88
CAPÍTULO CUATRO: PRESENTACION DE LOS RESULTADOS.....	90
4.1 La función asistencial de las Estancias Infantiles.....	91
4.2 La función pedagógica de las Estancias Infantiles	94
4.3 El proceso de implementación del Modelo de Atención Integral del Programa de Estancias Infantiles	99
4.4 La organización del tiempo en las Estancias Infantiles	104
4.5 El estado de la infraestructura de las Estancias Infantiles	108
4.6. Las capacitaciones de las Asistentes.....	115

4.7 El proceso de planeación de actividades en las Estancias Infantiles	119
4.8 Las relaciones generadas entre los actores de las Estancias Infantiles.....	123
4.9. La naturaleza del servicio de calidad en las Estancias Infantiles	127
CONCLUSIONES.....	130
BIBLIOGRAFÍA	135

INTRODUCCIÓN

El escrito que presentamos a continuación es el resultado de una investigación realizada en el marco de la Maestría en Educación con Campo en Gestión Educativa de la Universidad Pedagógica Nacional de la Unidad 291 de Tlaxcala. Constituye un informe de investigación mediante el cual damos cuenta del procedimiento metodológico para explorar empíricamente cómo se da el proceso de implementación del Modelo de Atención Infantil creado por el gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa a través de la administración de la ya extinta Secretaría de Desarrollo Social. En específico, se observa cuál es la traducción práctica del Modelo de la Estancia Infantiles de SEDESOL en tres centros infantiles en Tlaxcala que operan como establecimientos para dar atención a niños y niñas provenientes de entornos familiares en donde la madre o el padre, por la necesidad de trabajar, acuden a ellos para el cuidado y asistencia de sus hijos.

Se trata así, de un estudio de tipo exploratorio a través del cual se analiza - a partir de la perspectiva y punto de vista de las responsables y personal asistente de las estancias, así como de los beneficiarios- cómo es que este modelo se pone en funcionamiento en contextos muy específicos traduciéndose en actividades, tareas, rutinas y procedimientos a través de los cuales se genera ante la sociedad, una impresión de que el programa opera de forma racional tal y como está establecido en las reglas de operación diseñadas en el marco de una política social.

Las preguntas de investigación se formularon de la siguiente forma: ¿Cómo entienden y se han apropiado las Asistentes el Modelo de Atención Integral?, ¿Cómo han implementado las Asistentes y Responsables el Modelo de Atención integral? y ¿Cuáles son los mitos racionalizados de las Asistentes y Responsables sobre la implementación del Modelo de Atención Integral?

Así el estudio se orientó a analizar la implementación del Modelo de Atención Integral del Programa de Estancias Infantiles en los casos “Sonrisitas”, “Libemor” y “Los Angelitos de Mary” de los municipios de Chiautempan, Santa Cruz Quilehtla y

Tlaxcala, a partir de los mitos racionalizados, contruidos por los actores de dichas Estancias.

En este sentido, el foco de atención se coloca en la observación y análisis de lo que los actores implicados en estos establecimientos dicen acerca del modelo de atención, es decir, en lo que desde su subjetividad han construido respecto de lo que para ellos implica la implementación del programa de atención infantil y de las vicisitudes que enfrentan para poder dar sentido a las acciones que realizan para atender una problemática social, que ha sido legitimada -en el discurso de una política gubernamental- como una necesidad urgente.

El análisis realizado se inscribe así en un estudio cualitativo cuya intención es comprender la implementación del Modelo de Atención Integral de las Estancias afiliadas a la SEDESOL, a partir de analizar las perspectivas construidas por parte de los actores inmersos en la implementación del programa y que, sin duda, tienen una mirada más próxima a los problemas de organización y funcionamiento que se generan cuando una política y programa social se ponen en marcha. Una política pública que es interpretada o traducida por terceras personas (responsable, asistentes y madres beneficiarias) quienes no han participado en su diseño.

La ruta metodológica que se plantea para responder a la pregunta acerca de cómo los actores implicados en las Estancias Infantiles de la SEDESOL entienden la implementación del programa nos llevó a resolver tres asuntos principales. El primero fue de naturaleza contextual, lo cual nos remitió a definir los aspectos contextuales de la educación inicial tanto en el plano nacional como internacional.

Para ello se hizo una revisión puntual de diferentes documentos que nos permitieran describir en el primer capítulo del marco contextual, las diferentes posturas y planteamientos acerca de porque es necesario el análisis de las políticas sobre el cuidado y atención a los niños. Encontrándonos así, con toda una discusión en torno a los debates sobre si se trata de un derecho inalienable de los niños en el que el Estado tiene que ser garante, o bien si se trata de un asunto de competencia única y exclusiva de las familias a quienes les toca intervenir en materia del cuidado de los niños.

En el marco de estos debates se percibe que el Estado si bien tiene un papel relevante en el impulso de acciones de beneficio a la población infantil de 0 a 6 años de edad, todavía su acción es ambigua en la medida en que no ha impulsado un cambio en la ley que deje claro cuál es la intervención de éste en la atención a la primera infancia. Derivándose de ello una marcada distinción entre la educación básica y la educación inicial.

De esta forma, en el capítulo dedicado a lo contextual, presentamos un panorama sobre la educación inicial y las controversias generadas sobre si ésta debería estar incluida en la educación básica o no, así como en las modalidades de atención escolarizada. Controversia que ha llevado a establecer y diferenciar una educación inicial regulada por la Secretaría de Educación Pública con una función más pedagógica y una educación inicial que emana del DIF, CONAFE u otros organismos como la SEDESOL que no necesariamente está fundamentada en un currículum pedagógico para dar la atención a los niños, sino que tiene un carácter más asistencial. Cabe hacer énfasis que este panorama contextual nos fue bastante útil en el sentido de situar nuestro objeto de estudio en una perspectiva compleja y en construcción.

Por otro lado, como parte de la ruta metodológica antes señalada, constituimos un segundo capítulo en el que fundamentamos la reflexión de nuestro objeto de estudio en el campo de los estudios de políticas públicas y en el enfoque neo-institucionalista. Ambas perspectivas teóricas nos ofrecen directrices y dispositivos que nos llevan a comprender el comportamiento de los actores sociales en el marco de una organización, en donde a partir de políticas y acciones delineadas en diferentes documentos orientan la intervención para resolver necesidades derivadas de la gente, dando cuenta de la apropiación e interpretación de esas políticas públicas, traducidas en rutinas diarias y acciones permeadas de significaciones y símbolos que justifican y legitiman el quehacer o las prácticas de esos actores sociales en sus organizaciones, incluso, convirtiéndolos en mitos racionalizados.

En este apartado del marco teórico esbozamos específicamente las conceptualizaciones y características de las políticas públicas a fin de comprender su naturaleza y los alcances de la misma; y su proceso de elaboración. Asimismo, ahondamos en el neoinstitucionalismo sociológico como una vertiente desde la cual podemos analizar a las políticas públicas, acentuando nuestra mirada en los procedimientos rutinarios de las organizaciones, los cuales seconstituyen como prácticas particulares de origen cultural similares a los mitos y ceremonias, que dan cuenta la formación de instituciones y explican el funcionamiento de las organizaciones, otorgándoles legitimidad.

En el tercer capítulo, presentamos el marco metodológico a seguir para esta investigación. En este señalamos la adopción del paradigma cualitativo para el análisis de la implementación del Modelo de Atención Integral del Programa de Estancias Infantiles en Tlaxcala; así como la utilidad de la estrategia del estudio de caso como método de análisis de nuestro objeto de estudio; así como las técnicas e instrumentos y estrategias para sistematizar la información obtenida de los informantes de esta investigación.

Finalmente, en el cuarto capítulo, damos cuenta de los resultados obtenidos a partir de la descripción, el análisis e interpretación de la información sobre la implementación del Modelo de Atención Integral en tres casos: la Estancia infantil “Sonrisitas” de Chiautempan, la Estancia Infantil “Libemor” de Santa Cruz Quilehtla y la Estancia “Los Angelitos de Mary” de Tlaxcala, pertenecientes al Programa de Estancias Infantiles de la SEDESOL.

Para ello, empleamos la estrategia de mitos racionalizados, planteados por Meyer y Rowan (1999), los cuales aluden al sistema de creencias sostenidas y legitimadas por los actores de una organización, enmarcadas en sus normatividades y ambientes institucionales con el fin de mantener su reconocimiento, su estatus, su estabilidad organizacional y su supervivencia. A través de ellos, integramos ciertas conclusiones sobre nuestro objeto de estudio.

CAPÍTULO UNO: MARCO CONTEXTUAL, EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN INICIAL

1.1 ¿Qué es la Educación Inicial?

Desde el siglo XVII la educación infantil representó una preocupación de las sociedades. La enseñanza y el aprendizaje de los niños a temprana edad han sido reconocidos como una necesidad por varios pedagogos a lo largo de la historia. Así lo evidenciaron Jan Amos Comenio (1592-1670), Jacques Rousseau (1712 -1778), Pestalozzi (1746 -1827), Froebel (1782-1852), Montessori (1870-1952) y Decroly (1871-1932), en otros. Estos educadores contribuyeron enormemente a la reconceptualización de niño como un individuo pensante y con capacidades diversas para aprender, por lo que es importante despertar en los niños el interés de conocer el mundo y de desarrollar o fortalecer sus capacidades físicas y psicológicas a través de diferentes modelos de enseñanza.

Con los avances científicos en torno al aprendizaje y desarrollo infantil en el siglo XIX y, sobre todo en el siglo XX, la educación inicial empieza a ganar aún más relevancia propiciándose con ello controversias sobre ¿qué es la educación inicial y hacia dónde se dirige su acción, en tanto política educativa concreta? Es decir, ¿cuáles son los parámetros que nos permitirían definir el marco normativo de la educación inicial y cómo se traduce en políticas y acciones específicas? En este sentido podemos decir que la educación inicial -en tanto objeto de estudio- ha sido abordada en un contexto nacional, latinoamericano e internacional y se le han atribuido diversas acepciones. Tales conceptualizaciones están influenciadas por las ideas y prácticas culturales de cada sociedad, los avances científicos, las movilizaciones de las poblaciones y las políticas públicas de cada contexto. Por tanto, el término *Educación Inicial* posee un carácter polisémico, dependiente del contexto y de la temporalidad en que esté inmerso.

De acuerdo con la literatura, la educación inicial es definida desde distintas perspectivas. Entre las que se encuentran *la educación inicial como un derecho, como un periodo de cuidado y educación y como un proceso social-educativo* (OIE,

2015; Egido, 2000; Escobar, 2006). Es concebida como un derecho porque busca salvaguardar la supervivencia de los niños de 0 a 6 años, mismo que está fundamentado en el marco legal de cada sociedad. En tanto *derecho* la educación inicial debe ser garantizada por las autoridades gubernamentales de cada país, quienes tienen a su cargo crear el acceso a la Educación Inicial y calidad de este servicio. En tanto que, como *periodo de cuidado y educación*, se refiere al rango de edad que comprende la Educación Inicial y que antecede a la educación escolarizada de los infantes. Por otra parte, es entendida como un *proceso social-educativo*, ya que en éste se cimientan las bases del aprendizaje formal y se logra el desarrollo de las capacidades y habilidades de los niños con un enfoque integral.

A partir de lo anterior, se puede concebir a la *Educación Inicial* como un derecho que los niños poseen desde que nacen hasta los 6 años de edad, periodo en el cual se estimula su aprendizaje y desarrollo de sus habilidades físicas, sociales, cognitivas y afectivas a fin de favorecer su ingreso con éxito a la educación formal. Este derecho es garantizado por las autoridades gubernamentales de cada país.

Es preciso señalar que el término *Educación Inicial* ha sido relacionado a otros conceptos como Atención a la Primera infancia, educación infantil o educación preescolar. La primera infancia alude a la etapa que abarca desde la gestación hasta los 6 años y contempla las dimensiones de salud, nutrición, higiene, educación, saneamiento ambiental, acceso a agua potable, cuidado, afecto y protección (Comité 2004; citado en Unesco, 2010).

En tanto que, estimulación temprana o estimulación precoz hacen referencia a programas centrados en los dos primeros años de vida. Tal concepto es extraído de la biología para hacer un incentivo externo sobre un organismo el que reacciona como resultado de dicha acción; en tal sentido, el concepto de educación que implica una interacción entre el medio educativo y el sujeto aprendiente, reconociendo el carácter activo e iniciador de aprendizajes de este último (Peralta y Fujimoto, 1998). Por último, “educación preescolar” hace generalmente a programas escolares formales, brindados por profesionales del campo educativo (Myers, 1999).

1.2 La Educación Inicial en el marco internacional

La aparición de la Educación Inicial en el contexto internacional estuvo enmarcada en distintos cambios y transformaciones de las sociedades modernas. Un hecho histórico que marcó uno de esos cambios fue la segunda guerra mundial de 1939 que incidió en la incorporación de la mujer al mundo laboral, y a su vez, trajo consigo cambios en la forma de crianza de los niños y la estructura familiar de los grupos sociales. Es a partir de ese suceso que la Educación Inicial surgió como una necesidad para las madres trabajadoras, quienes requerían de un espacio para el cuidado de sus hijos mientras ellas laboraban. La atención en esa época se limitó al resguardo y cuidado de los niños, es decir, se centró en atender sus necesidades básicas como la alimentación, higiene y arreglo, personal (Jiménez, 2011).

Posteriormente, con los avances científicos la educación inicial se configura como un nivel prioritario que antecede a la escolaridad formal de los niños, resultado de las discusiones, conferencias y simposios internacionales que se generaron en favor de la Atención de la Primera Infancia (API). Entre estos se destacan la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU en 1948, la Convención de los Derechos del Niño en 1989, la Cumbre en Favor de la Infancia en 1990, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en Jomtien en 1990 y el Foro Mundial sobre la educación en Dakar en el 2000.

En estos eventos, los representantes de varios países reconfiguran el concepto de niño y la importancia de brindar una Educación Inicial. Dicha reconfiguración implicó el reconocimiento de niño como un sujeto social que posee derechos, por lo que las autoridades de los diferentes países tienen a su cargo garantizar la protección de éstos y crear las condiciones pertinentes para un buen desarrollo físico, cognitivo, social y afectivo sin ninguna discriminación. Cabe hacer mención que el rango de edad de los niños registra una variante entre los distintos países (Ibíd.).

La importancia de la educación inicial y la necesidad de extender su cobertura en la mayor parte del mundo reposa en tres argumentos: a) la democratización de la educación y la contribución a la igualdad de oportunidades

para todos los niños, sobre todo, los más vulnerables, b) la participación de la mujer al campo laboral y c) la trascendencia de la potencializar el aprendizaje de los niños desde el nacimiento, desarrollando sus habilidades cognitivas, psicomotoras y sociales de los niños a lo largo de su vida con la participación de familias, comunidades o programas institucionales (Egido, 2000).

1.2.1 Funciones de la Educación inicial

La educación inicial se ha convertido en una tendencia para varias naciones, debido a que brinda a los niños oportunidades igualitarias y adecuadas para el desarrollo de sus capacidades cognitivas y su desarrollo físico, social y afectivo. En suma, contribuye al desarrollo social y económico de sus sociedades.

Bajo estos fundamentos, diferentes sociedades le han otorgado un lugar privilegiado a la educación inicial en sus sistemas educativos, lo que ha llevado a la creación de varios centros de atención con funciones diversas. Diker (2002:9) sostiene que al menos a la educación inicial se le han conferido principalmente cuatro funciones:

1. Función Asistencial:

Esta función está presente en diferentes regiones del mundo. Es brindada por instituciones de nivel inicial que asumen la tarea de dar respuesta a las necesidades básicas de la población infantil: alimentación, prevención y tratamiento de la salud, inclusive vivienda. En algunos casos, las instituciones asistenciales se transforman con el paso del tiempo y poco a poco van admitiendo funciones educativas; y en otros, instituciones educativas han brindado servicio de educación inicial con carácter asistencial, debido al empobrecimiento de la población o frente al ingreso de sectores de la población. Este tipo de función es característico de programas destinados a contextos sociales precarios.

2. Función pedagógica:

Se vincula con la enseñanza intencional y sistemática de un conjunto de contenidos curriculares específicos del nivel inicial, así como con la construcción de estrategias

que propicien la exploración del medio y fomenten el aprendizaje como un complemento de las prácticas de crianza de las familias. Hace énfasis en los procesos de enseñanza y aprendizaje propios de la escolaridad de los niños.

3. Función socializadora:

Hace referencia a las acciones que promueven la formación de pautas de convivencia y de interacción grupal y comunitaria y la formación de hábitos de alimentación e higiene.

4. Función preparatoria para la escolaridad elemental, primaria o básica:

Es una especificación de la función pedagógica y representa el nivel preparatorio o previo a la educación preescolar o primaria, según el contexto espacial. Sus acciones están encaminadas a avanzar en algunos contenidos propios de la escuela primaria o preescolar y en la introducción de los niños a los códigos y reglas propias de la cultura escolar.

Todas estas funciones han ampliado a perspectiva de la educación básica que inicia antes de la incorporación de los niños a la educación primaria.

1.2.2 Modalidades de Educación Inicial

Partiendo de esas funciones, los expertos en educación inicial y los sistemas educativos de cada país han diseñado una variedad de planes y programas con objetivos curriculares e institucionales para atender la primera infancia y han propuesto dos modalidades: la atención convencional o escolarizada y atención no convencional o no escolarizada.

- ***Atención convencional o escolarizada***

Esta modalidad se ofrece en centros de educación inicial con aulas de maternal y/o preescolar, que son los escenarios donde se desarrolla la práctica pedagógica, bajo la conducción de profesionales de la docencia, especializados en educación Inicial y de personal de apoyo a la labor de atención integral.

La Educación Inicial que se ofrece en esos centros se apega a los lineamientos fundamentales del currículo de cada país, los cuales se ajustan al entorno social, cultural e histórico de la comunidad, tomando en cuenta el ambiente de aprendizaje, la evaluación y la planificación, el rol del docente como mediador del desarrollo y del aprendizaje del niño y la niña en el aula, con la familia y en la comunidad.

En estos centros se contemplan procesos administrativos para el diseño y ejecución del Proyecto Educativo Integral Comunitario, el registro de matrícula y otros procesos que contribuyan a su óptimo funcionamiento. Promueven la participación activa de la familia y la comunidad, para lo cual articulan la atención convencional y la no convencional, de manera de contribuir con uno de los objetivos del nivel como es la formación de la familia (Unesco, 2010).

- ***La atención no convencional o no escolarizada***

Este tipo de atención tiene una mayor flexibilidad en su organización y funcionamiento. Aborda en muchos casos el desarrollo de las familias y de la comunidad. Sus programas suelen ser más variados y no necesariamente se ajustan a una pauta curricular general. La atención está a cargo de promotores o voluntarios, agentes comunales, madres y padres que son partícipes de la cultura, valores y costumbres del lugar donde se desarrolla el programa, y se encuentran en situaciones de aculturación (poseen estudios de primaria o secundaria). Los modelos de educación inicial que se aplican son simplistas, por lo que están lejos de brindar una educación inicial potente y actualizada.

Esta modalidad se dirige de forma especial a los grupos en situación de desventaja y de zonas rurales o dispersas. Situación que ha generado que las autoridades de distintos países hayan incorporado la atención y educación de la primera infancia en la agenda de las políticas públicas, desarrollando una diversidad de programas y servicios para atender de manera integral las necesidades de supervivencia, desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas (Unesco, 2010).

Este tipo de atención se caracteriza por la flexibilidad en su organización y funcionamiento. Se enfoca -en muchos casos- en el desarrollo de las familias y de

la comunidad. Sus programas suelen ser más variados y, no necesariamente, se ajustan a una pauta curricular general. La atención está a cargo de promotores o voluntarios, agentes comunales, madres y padres, que generalmente tienen estudios de primaria o secundaria. La aculturación de esos agentes educativos lleva a la aplicación de modelos simplistas, por lo que la Educación Inicial no está apegada a una función educativa.

La atención no escolarizada se dirige de forma especial a grupos en situación de desventaja y de zonas rurales o dispersas a través de políticas públicas con la implementación de programas de asistencia social para atender las necesidades de supervivencia, desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas (Ibíd.).

Con lo expuesto hasta este momento, se puede observar como el campo de la educación inicial ha ganado terreno en diferentes contextos y temporalidades, dado el impacto que cobra en el cimiento de las bases de aprendizaje de los individuos y la preservación de salud de los mismos a lo largo de su vida. Dicha relevancia ha generado que investigadores centren su mirada en distintos fenómenos sobre educación inicial.

1.3 La Educación Inicial en México

Los aportes teóricos, políticos y normativos al campo de la educación inicial, desarrollados en contexto internacional han influenciado en la importancia que México le ha otorgado a este campo. Las autoridades educativas se han preocupado por brindar y ampliar el servicio de atención infantil en la mayor parte del territorio mexicano. Una muestra de ello es el diseño de la política para la Modernización de la Educación Inicial, en la que se vincula el potencial formativo de los primeros años de vida del niño con el desarrollo de sus capacidades en el ámbito educativo. No obstante, la educación inicial -hasta el momento del estudio- no formaba parte de la educación básica en el sistema educativo mexicano. Ésta inicia con el nivel de educación preescolar.

La Educación Inicial en México ha evolucionado a lo largo de la historia. Según la literatura consultada, la atención y el cuidado infantil se remontan a las culturas mesoamericanas. En esa época los niños ocupan un lugar preponderante

en la sociedad y su educación poseía un gran valor. Su formación educativa estaba principalmente en manos de las familias. Su carácter era bélico, ya que su fin era transmitir la cultura de sus antepasados de generación en generación y perpetuar las clases y estamentos sociales. Existía una gama de términos para aludir al niño. Tales como “piedra preciosa”, “colibrí”, “piedra de jade” y “flor pequeñita” (SEP, 1992).

Posteriormente, en la Conquista, la educación de los niños tomó otra perspectiva. Los religiosos eran los encargados de la educación de los niños quienes en su mayoría eran huérfanos y desvalidos. Por tanto, la educación se centró en dogmas religiosos. Lo anterior, debido a la influencia de la visión cultural y de valores de los españoles (Ibíd.).

Durante la Colonia, la atención de los niños tuvo un carácter asistencial de guarda y cuidado, con matices de “beneficencia”. Las “Casas de expósitos” eran las encargadas de desempeñar esa función. En éstas, se asistía a niños huérfanos hasta los seis años de edad. Si después de esa edad los niños no eran adoptados, eran enviados a hospicios. En esta época, las “casas cuna” eran reguladas con normas higiénicas para los niños y para su atención médica. Para su enseñanza incluyeron a maestros que les enseñaban a leer y escribir en castellano y no solo la doctrina cristiana. El gobierno estableció una educación financiada por la familia y comunidad y asumió la responsabilidad de fundar escuelas (Ibíd.).

En el siglo XIX, se crearon las primeras instituciones para atender a niños menores de 4 años. Entre éstas destacan un local en el mercado del “Volador” en 1837, la “Casa de Asilo de la Infancia”, fundada por la Emperatriz Carlota en 1865 y el “Asilo de la Casa de San Carlos” en 1869 (Ibíd.).

Posteriormente, en el siglo XX la expansión de atención y cuidado infantil cobró más fuerza. Se creó en 1928 una “Asociación Nacional de Protección a la Infancia”, conformada por diez “Hogares infantiles”, denominados años más tarde como “guarderías infantiles”. Asimismo, a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, lo que en los tiempos actuales corresponde a la Secretaría de Salud, se fundaron otras guarderías que beneficiaron a comerciantes, vendedores y empleados de hospitales con el cuidado de sus hijos. En 1939, el presidente Lázaro

Cárdenas instruyó la fundación de guarderías para los hijos de madres trabajadoras de una cooperativa de uniformes del ejército (Ibíd.).

Asimismo, en 1943 se crearon otras instituciones, dependientes del gobierno y particulares como una respuesta al incremento de la incursión de la mujer al campo laboral. Tal es el caso de las Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que ofrecían un servicio de cuidado con base a programas de higiene y atención materno-infantil para los derechohabientes. Un año más tarde por decreto presidencial se determina la constitución de los Programas de Protección Materno Infantil y asistencia general médica para los mismos (Ibíd.).

Para 1946 y 1952, por iniciativa del presidente Miguel Alemán Valdez la cobertura de Educación Inicial se expandió aún más con el establecimiento de guarderías dependientes de organismos estatales y paraestatales y la aparición de la primera guardería del Departamento del Distrito Federal, fundada por madres trabajadoras. En 1959, bajo el mandato del presidente Adolfo López Mateos se establecieron las guarderías del ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado) con un carácter institucional (Ibíd.).

Los años subsecuentes atenuaron aún más la necesidad de brindar el servicio de educación inicial. Las Secretarías de Estado, mercados y otras instituciones se vieron obligadas a crear más centros infantiles para proporcionar el servicio de cuidado y atención infantil a las madres trabajadoras. Esta ampliación de guarderías exigió la existencia de un organismo, encargado de la regulación y normatividad de su servicio, tanto de las de las Secretaría de Educación Pública como las de otros organismos. Dicha regulación estuvo a cargo de Dirección General de Centros de Bienestar Social para la Infancia, creada en 1976, la cual años más tarde fue denominada Dirección General Materno-Infantil. La creación del organismo regulador originó el cambio de la denominación de “guarderías infantiles” a “Centros de Desarrollo Infantil” (Ibíd.).

Otra necesidad que se evidenció fue la preparación del personal que atendía a los niños en los establecimientos infantiles. Lo que llevó a las autoridades gubernamentales en 1979 recuperar la Escuela de Asistentes Educativos y formar

ahí profesionales en Educación Inicial. La demanda del servicio de Educación Inicial por parte de la población incrementó y propició la búsqueda de otras alternativas para atender a más niños de 4 años. El Gobierno en 1980 creó el Programa de Educación Inicial no escolarizada con un enfoque de participación comunitaria, dirigido al trabajo con padres de familia (Ibíd.).

De esta forma, se trazó el camino de la Educación Inicial. En octubre de 1992, se publicaron los lineamientos pedagógicos para Educación Inicial en México, en los que se destaca su importancia, sus contenidos, los intervalos de edades de los niños, las actividades, recomendaciones, los indicadores para interactuar con los niños y las modalidades en las que se brinda el servicio de educación (Ibíd.).

1.3.1 Modalidades de Educación Inicial en México

El servicio de educación inicial en México se ofrece en tres modalidades: escolarizada, semi-escolarizada y no escolarizada. Las instituciones encargadas de brindar este servicio son la Secretaría de Educación Pública (SEP), el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores (ISSSTE) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta última operó hasta el año 2019, en la actualidad ya no tiene guarderías a su cargo.

La atención que se brinda el IMSS, el ISSSTE y el DIF es de tipo escolarizada a través de los centros infantiles o a través de servicio subrogado. En el caso de la SEP, se oferta en tres modalidades: escolarizada, no escolarizada y semi-escolarizada. La escolarizada es a través de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI); y la no escolarizada y semiescolarizada por medio del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y la Dirección General de Educación Indígena quienes atienden a la población de comunidades rurales e indígenas.

Finalmente, la SEDESOL a través del Programa de Estancias Infantiles ofrece-hasta el 2019- un servicio de educación inicial no escolarizado a niños de madres trabajadoras, desempleadas que incorporan al campo laboral o estudiantes, y padres solos para mejorar su calidad de vida, y de esta manera, abatir la pobreza del país.

La modalidad escolarizada persigue una función pedagógica. Es característica de poblaciones urbanas. Por lo general este servicio constituye una prestación laboral. El fin esta modalidad es potencializar al máximo el aprendizaje en los niños. Es brindada por profesionales educativos con base a un modelo de educación inicial, con programas y un currículo específico (Peralta y Fujimoto, 1998).

La modalidad no escolarizada se brinda a niños de regiones apartadas del país que se encuentran en condiciones vulnerables. Este tipo de educación figura como un complemento de la educación recibida por las familias. Su objetivo es mejorar las pautas de crianza de los niños para que logren un desarrollo cognitivo y afectivo adecuado, un crecimiento sano y armónico y facilitar a los infantes procesos aprendizaje posteriores.

Esta modalidad es peculiar de los programas dependientes del sector educativo, salud, bienestar social, desarrollo humano y de la mujer. Esta modalidad se caracteriza por la flexibilidad de programas o modelos de cuidado y atención infantil, ya que éstos se adecuan a las necesidades de la población infantil y a las condiciones geográficas, sociales, culturales y económicas de cada sociedad. No está sujeta al calendario escolar.

Las personas que prestan el servicio de educación inicial no escolarizada no requieren de un perfil de escolaridad (en su mayoría cuentan con el nivel de secundaria) sino de cualidades como responsabilidad, honestidad y constancia. Estas personas reciben capacitación de parte de las instancias responsables de los programas (Ibíd.).

La modalidad semi-escolarizada satisface la necesidad de aquellas madres trabajadoras que carecían de la prestación laboral de cuidado y atención para sus hijos. Se brinda a niños de 2 a 3 años de edad en zonas urbanas marginadas. Su objetivo es dar atención y educación integral a los niños, a bajo costo. El servicio se ofrece en horarios de tres, cinco u ocho horas diarias. El personal que atiende a los niños es voluntario o asistentes educativos capacitados por la Dirección de Educación Inicial, en el caso del Distrito Federal (Ibíd.).

1.3.2 Marco Legal de la Educación Inicial en México

La configuración del marco legal de la Educación Inicial en México acentúa la importancia de la misma en la sociedad mexicana y el reconocimiento de su constitución como un derecho que todos los niños deben gozar. Uno de los documentos oficiales que estipula a la educación como derecho es la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Un derecho que las autoridades gubernamentales deben proveer obligatoriamente, en un ambiente armónico, en donde se fomente el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia. Tal como lo establece en su artículo 3º.

Otra ley que configura el marco legal de la Educación inicial es la Ley General de Educación del 2012. Esta ley establece que a los estados del país les corresponde prestar el servicio de educación inicial, básica, indígena y normal, según las necesidades de la población y estipula los rangos de edad de los niños. Enfatiza que el propósito de la educación inicial es favorecer el desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social en los niños en colaboración con los padres de familia.

Además, hace hincapié en la consideración de medidas de protección y cuidado para preservar la integridad física, psicológica y social de los niños, así como del proceso a seguir en caso de algún educador o autoridad educativa cometa algún agravio contra algún menor. También alude a la importancia de la infraestructura para impartir el servicio de Educación Inicial y la necesidad de personal profesional en materia educativa, tanto para nivel inicial y preescolar (Ley General de Educación, 2012).

Por último, la Ley General de Prestación de Servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil. Esta ley regula el cuidado infantil y la protección de los niños a nivel nacional. Estipula a la educación inicial como un derecho que favorece el cuidado y desarrollo integral del niño en condiciones de calidad, seguridad y calidez sin discriminación alguna y con respeto a su individualidad. Tal derecho está a cargo de dependencias y entidades federativas del país y los

municipios, quienes deben vigilar que sea en un entorno seguro y libre de violencia o cualquier acto que afecte la integridad física o psicológica del niño.

Aunado a lo anterior, esta ley establece como requerimiento indispensable la atención y la promoción de la salud y la alimentación en los infantes, así como el respeto a su libertad de expresión, el derecho al descanso, al juego y al esparcimiento. Al igual que la leyes anteriores, puntualiza que la prestación de servicio de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, se deberá cumplir con lo dispuesto en la misma, su reglamento, las disposiciones y ordenamientos jurídicos correspondientes a salubridad, infraestructura, equipamiento, seguridad, protección civil y medidas de higiene de los centros de atención, en cualquiera de sus modalidades, incluyendo los servicios educativos, de descanso, juego y esparcimiento (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Como se puede observar, en general las leyes que regulan la Prestación del servicio de educación inicial contemplan elementos esenciales como las edades de los niños, las características del servicio, las condiciones físicas y las características de los ambientes que contribuyan al desarrollo integral de los niños, la preservación de su salud física y psicológica de los niños.

1.4 El Programa de Estancias Infantiles de la Secretaría de Desarrollo Social

El servicio de educación inicial como mencionamos en un apartado anterior es brindado por diferentes instituciones en el territorio mexicano (la SEP, el IMSS, el sistema DIF, el ISSSTE y la SEDESOL). Dado que nuestro objeto de estudio es analizar la implementación del Modelo de Atención Integral para el Programa de Estancias Infantiles de la SEDESOL, en los casos de las Estancias Infantiles “Sonrisitas” “Libemor” y “Los Angelitos de Mary”, ubicadas en Chiautempan, Santa Cruz Quilehtla y Tlaxcala, abordaremos algunas particularidades este programa para comprender la naturaleza de sus existencia, los objetivos que pretende alcanzar y las normatividades que regulan el funcionamiento de las Estancias Infantiles y el tipo de atención y cuidado que se brinda en los centros afiliados.

El Programa de Estancias Infantiles (PEI) de la SEDESOL es creado en el año 2007. Su creación responde a una política pública social, promovida por el presidente Felipe Calderón Hinojosa y contenida en el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2007-2012. Su origen y sus objetivos se sustentan en cuatro temáticas: superación de la pobreza, transformación educativa, igualdad entre mujeres y hombres, familia, niños y jóvenes (SNDIF, 2011).

Este programa ofrece servicio de cuidado y atención infantil a madres trabajadoras, madres solteras, madres que buscan incorporarse al campo laboral o estudian, y/o padres solos en situación de pobreza con hijos de entre 1 año a 3 años 11 meses (hasta un día antes), o bien, de entre 1 año hasta 5 años 11 meses si es niño con alguna discapacidad, quienes no cuentan con este servicio a través de alguna seguridad social (Diario Oficial de la Federación, 2017). Además, busca dos objetivos:

a) Objetivo General

Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil.

b) Objetivo Específico

Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social. (Diario Oficial de la Federación, 2017:4)

Este programa opera a nivel nacional a través de tres modalidades:

1. Apoyo a madres trabajadoras y padres solos.
2. Impulso a los servicios de Cuidado y Atención Infantil.
3. Incorporación al Programa de Estancias Infantiles.

En la primera modalidad va dirigida a madres, padres solos, tutores o principales cuidadoras(es) que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso mensual sea hasta 1.5 salarios mínimos per cápita y declaran no contar con acceso

a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y, además, tengan bajo su cuidado al menos un(a) niño(a) de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años), en casos de niños con alguna discapacidad (Ibíd.).

En la segunda modalidad se puntualiza en los criterios que debe cumplir aquella persona que pretenda establecer y operar una estancia infantil para brindar el servicio de cuidado infantil para la población objetivo del Programa en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos. Al respecto se precisa que una Estancia Infantil puede ser operada por cualquier persona física o moral que cumpla con las Reglas de Operación vigentes del Programa de Estancias Infantiles y sus anexos. Estas personas reciben un apoyo económico para la adecuación y equipamiento del inmueble, la adquisición de materiales para los niños y para los gastos relacionados con la elaboración de un Programa interno de Protección Civil de la Estancia y Contratación de un Seguro de Responsabilidad Civil y daños a terceros. Su afiliación debe ser al menos por un año calendario (Ibíd.).

Por otro lado, en la modalidad de Afiliación o permanencia al Programa de Estancias Infantiles se estipulan las disposiciones sobre las características del entorno y el interior del inmueble, el mobiliario y equipamiento, los servicios e insumos, las condiciones de seguridad, la señalización, el orden e higiene en la Estancia, las acciones de prevención, los perfiles del personal y los documentos oficiales (autorización del modelo y permisos) con los que se debe contar para el funcionamiento de una estancia Infantil (Ibíd.).

A través de este programa, se han creado, en todo el territorio mexicano, 9,536 Estancias Infantiles, en las que se atienden alrededor de 293 003 niños y niñas y beneficia a 275 662 madres trabajadoras. De los cuales, 235 Estancias Infantiles operan en el Estado de Tlaxcala (SEDESOL, 2015).

Si retomamos las características de las modalidades de Educación Inicial en México, deducimos que el Programa de Estancias Infantiles ofrece una educación inicial no escolarizada. Su modelo de Educación Inicial es flexible y se adecua a las

necesidades de la población en situación vulnerable. No cuenta con planes y programas con las características de los centros infantiles de la Secretaría de Educación Pública y las guarderías estatales.

El servicio de atención y cuidado de las Estancias Infantiles está orientado por el Modelo de Atención Integral, editado por el Sistema Nacional Desarrollo Integral para la Familia (SNDIF) y el Estándar de Competencia 0435 Prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral de las niñas y los niños en Centros de Atención Infantil. Su modelo de Educación Inicial es flexible y se adecua a las necesidades de la población. Promueve un enfoque inclusivo en aras de la construcción y el desarrollo de las habilidades de los niños y de las niñas, menores de 4 años.

El personal que labora en estas estancias en su mayoría cuenta con una incipiente preparación educativa. Los criterios para fungir como responsable de una Estancia son mínimos. De acuerdo las Reglas de Operación del Programa de Estancias de la SEDESOL (2017), se requiere contar con la escolaridad de preparatoria o carrera a fin sobre cuidado y atención infantil. En el caso de las asistentes, la escolaridad mínima es preparatoria y experiencia en cuidado de niños.

Con las Estancias Infantiles, las autoridades federales garantizan la demanda del servicio de educación inicial en el Estado de Tlaxcala, beneficiando a aquellas madres y padres solos de escasos recursos que carecían de un lugar, en donde cuidarán y atendieran a sus hijos. Con este servicio los beneficiarios garantizan su permanencia o la incorporación al campo laboral y/o la continuación de sus estudios educativos.

Además de las 235 Estancias, en el Estado de Tlaxcala, contexto en el que se desarrolla esta investigación, existen otros centros infantiles que ofrecen el servicio de Educación Inicial. Aunque no constituyen el marco institucional en donde llevaremos a cabo nuestro estudio, consideramos pertinente mencionar cuáles son las instituciones para tener un referente de la cobertura de este servicio en el contexto de nuestra investigación.

De acuerdo con los datos estadísticos, efectuados por del INEGI en el año 2011, hay en el Estado en la modalidad escolarizada 6 Centros de Desarrollo Infantil

e instituciones de Educación Inicial, pertenecientes a la Secretaría De Educación Pública, 6 guarderías del IMSS (de las cuales 5 son participativas y una ordinaria), 2 guarderías del ISSSTE, algunos CAIC y CADI del estado (INEGI, 2011).

Hasta aquí a partir del panorama expuesto sobre la Educación Inicial, vemos como este campo se ha ido consolidando y ha ido cobrando importancia a partir de las discusiones, investigaciones y conocimientos entorno a este rubro, tanto en contextos internacionales, nacionales, e incluso, locales. De tal forma, que ha incidido en el reconocimiento de la educación inicial como un derecho de la niñez en diversos contextos sociales y la obligación del estado por impulsar y garantizar tal derecho.

Este hecho ha llevado a diversos gobiernos, por un lado, a diseñar diversas políticas públicas a favor de la Educación Inicial; y por otro, a crear una variedad de instituciones que impartan este servicio en distintas modalidades como la escolarizada, semiescolarizada y no escolarizada y con una función asistencial y/o pedagógica.

Tal es el caso de México quien ha configurado varios sistemas para promover y brindar a la sociedad mexicana la educación inicial en sus tres modalidades y dos funciones; así como legislar leyes para regular el cuidado y atención en los centros infantiles, extendiendo su cobertura a los hijos de madres trabajadoras. Sistemas que se han extendido a cada uno de los Estados de la república mexicana. Entre ellos Tlaxcala, contexto en donde situamos el objeto de estudio de nuestra investigación.

CAPÍTULO DOS: MARCO TEÓRICO

2.1 Las políticas públicas y sus enfoques principales

En la literatura revisada sobre la noción de políticas públicas, se encuentra que las sociedades de la mayor parte del mundo enfrentan múltiples necesidades y problemas sociales. Tales problemas han generado preocupación en los gobiernos sobre cómo atenderlos de forma eficaz. Por consiguiente, la forma de afrontar esos problemas y sus resultados obtenidos ha cobrado gran relevancia en el actuar de los gobiernos.

Lo anterior es comprensible si se tiene en cuenta que de éstas depende si no, la solución si la atención a esas necesidades o problemas, y, además, pone en entre dicho la legitimidad de un buen gobierno que toma decisiones acertadas en favor del bien común de sus ciudadanos, en función al rol protector que se le ha conferido legalmente en las sociedades en distintos momentos históricos a través de documentos oficiales.

Ahora bien, un buen gobierno exige la transformación de su actuar, dado que ha incrementado su intervención en varios aspectos sociales. Plantea la necesidad de que la toma de decisiones de éste sea más racionalizada, con un sustento científico y considerando la participación de analistas y especialistas en un campo específico a fin de tomar decisiones compartidas que permitan la elección de la mejor alternativa para atender los problemas públicos de una sociedad.

La idea de perfeccionar el actuar de los gobiernos no es reciente. La preocupación por la administración de los recursos públicos ha sido materia de trabajo de los especialistas en este campo de conocimiento. Diferentes sociólogos, científicos sociales, economistas y politólogos en los Estados Unidos desde los años cincuenta del siglo XX la manifestaron. Entre los que destaca Harold D. Laswell (1971) quien aportó mucho al desarrollo del enfoque de las Políticas Públicas y es considerado como el fundador de este enfoque.

Este politólogo efectuó un análisis crítico sobre los principios en los que reposaba la administración pública tradicional del gobierno estadounidense, en cuanto a sus recursos disponibles y su capacidad de resolver los problemas públicos. Dicho análisis lo llevó a la re-conceptualización de los gobiernos quienes, desde su perspectiva, constituyen organizaciones, cuyos actores se toman un tiempo para diseñar e implementar acciones comunes a una sociedad y se comprometen con los resultados obtenidos (Laswell 1971; citado en Merino, 2013).

El enfoque de las políticas públicas abre un campo de análisis que permite explicar los propósitos y el sentido de las acciones del gobierno. Convierte a las políticas públicas en un objeto de estudio y en un proceso. Replantea las formas en la que se definen los problemas públicos, la búsqueda de las causas que los originan, el diseño de las acciones a seguir y la manera de afrontar las posibles complicaciones durante la implementación de alguna política pública.

Tal replanteamiento favorece la selección y definición de aquellos problemas que requieren ser abordados y la estructuración de varias opciones de solución, así como, la elección de la más viable. En suma, hace énfasis en que toda política pública demanda un proceso racional, informado y comprometido tanto con la selección como la definición de problemas y con los recursos a emplear y los resultados esperados (Merino, 2013).

Acudir a este enfoque permite analizar lo que hay detrás de cualquier política pública de cualquier campo de aplicación o sector. En este caso, la política de educación atención y cuidado infantil, implementada por la Secretaría de Desarrollo Social en México a través del Programa de Estancias Infantiles, específicamente en el Estado de Tlaxcala.

Desde este enfoque, se construye un marco de referencia que contribuye a la comprensión de la diversidad de procesos implicados en la implementación de dicha política y que se resumen en el siguiente esquema:

El enfoque de Políticas Públicas sirve para analizar



Elaboración propia con información de Merino (2013) y Roth (2012).

Cabe señalar que el análisis es una tarea compleja y existen diferentes perspectivas de observación. Roth (2012), por ejemplo, plantea tres enfoques teóricos:

1) Las teorías centradas en la sociedad.

Para estas teorías, el Estado es considerado como un elemento dependiente de la sociedad. La relación de fuerzas entre las clases sociales, los individuos o grupos de individuos y las naciones es la que determina la elección de las políticas públicas, puestas en marcha por las instituciones gubernamentales. Los enfoques racionalistas, pluralistas, elitistas y elección pública forman parte de este grupo de teorías, los cuales sustentan que los individuos se comportan y toman sus decisiones a partir de una postura ideológica. Por ejemplo, según sus intereses o algún beneficio individuales.

2) Las teorías centradas en el Estado.

A diferencia de las teorías precedentes, éstas postulan al Estado como independiente de la sociedad. El rol del Estado es el de selector de demandas y de proveedor de los servicios. Los altos funcionarios que trabajan para el gobierno y los decisores políticos son los responsables de las acciones políticas. Ellos establecen las elecciones en materia de las

políticas públicas, esto es, definen un problema, formulan las soluciones disponibles para responder a dicho problema y eligen una de ellas a fin de resolverlo.

En este grupo de teorías, se sitúan los enfoques decisionistas como el modelo racional, la racionalidad limitada, incremental o caso límite, el modelo *garbage can* y el enfoque burocrático. Todos estos enfoques restan relevancia a los cambios del entorno social y la participación de los actores del entorno social, económico e internacional como elementos esenciales para la elección de las políticas públicas.

3) Las teorías mixtas.

De acuerdo con Meny y Thoenig (1992) citados en Merino (2013), las teorías mixtas adoptan una postura intermedia frente a los dos grupos precedentes. Rechazan el racionalismo economicista o social y el supuesto de que la sociedad dependa del Estado, el cual está al servicio de un grupo específico. Los enfoques que pertenecen a este grupo son los Neocorporativismo, neoinstitucionalismo, el análisis de las redes y la teoría de la acción entre otros.

Estos enfoques intentan interpretar los equilibrios y desequilibrios que vinculan al Estado y a la sociedad, los cuales se traducen en las acciones del gobierno y en las políticas públicas. De esta manera, estos enfoques destacan la necesidad de interrelación y la interdependencia entre la sociedad y el Estado al momento de la definición de una política pública, en donde los factores internos como externos se convierten en indispensables y hacen posible la conjugación de la esfera privada y la esfera pública.

Con todo este panorama, tenemos hasta al momento clara la relevancia de las políticas públicas en las sociedades y el campo de análisis que suponen, así como desde qué enfoques pueden analizarse, según los objetivos de la investigación. No profundizamos en los enfoques anteriores, dado que para este estudio no es necesario. Más adelante, ahondaremos en el neoinstitucionalismo,

debido a partir de este enfoque se analiza el objeto de estudio de nuestra investigación.

2.2 Las conceptualizaciones y características de las políticas públicas

Definir qué son las Políticas Públicas no es una tarea sencilla. Su conceptualización supone, en primera instancia, una dificultad semántica en el español. Del término *política* se derivan tres acepciones a la vez, a diferencia del inglés que si las distingue: 1) la *política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades (*Polity* en inglés), 2) la *política* como la actividad de organización y lucha por el control de poder (*politics* en inglés) y 3) la *política* como designación de propósitos y programas de las autoridades públicas frente a algún problema en algún aspecto social (*policy* en inglés). El abordaje en esta investigación refiere a esta última referencia (Roth, 2012).

En segunda instancia, el término políticas públicas alude, según la literatura consultada, a diferentes acepciones. De ahí que el término sea polisémico. Para Merino (2013), por ejemplo, constituyen cursos de acción que permiten la resolución de problemas públicos, definidos y legitimados socialmente con propósitos específicos. Por su parte, Roth (1999) citado en Roth (2012), considera que una política pública denota una serie de objetivos colectivos, estimados como necesarios que conllevan acciones por parte de una organización gubernamental con el objetivo de guiar el comportamiento de un grupo de individuos para transformar una situación insatisfactoria o problemática.

En tanto que Peters (1982) citado en Pallares (1988), puntualiza que éstas aluden a un conjunto de actividades de instituciones gubernamentales, ejecutadas por ellos o terceras personas, las cuales influyen en la vida de los ciudadanos.

A estas definiciones se suman otras como la de Aguilar (1992) quien conceptualiza a las políticas públicas como “cualquier política gubernamental”, la cual debe ser compatible con el marco constitucional del Estado y se configuran con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos en favor de un bien común.

En tanto que Salazar (1999) citado en Roth (2012), la define como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.

A partir de estas conceptualizaciones, se puede apreciar que se hace énfasis en elementos recurrentes: acciones del gobierno, problemas públicos, reconocidos socialmente, objetivos específicos y modificación de una situación problemática. De ahí que se pueda llegar a la conclusión de que una Política Pública hace referencia a las acciones intencionales del gobierno que buscan transformar alguna situación, considerada socialmente como un problema público o necesidad colectiva, las cuales persiguen objetivos colectivos y específicos, se sirven de diferentes medios y recursos para lograr tales objetivos y son ejecutadas por el mismo gobierno o por otros actores de la sociedad.

Las políticas públicas poseen ciertas características que determinan su naturaleza y delimitan su alcance. Merino (2013:37-41) y Mény y Thoenig (1992) citados en Merino (2013) distingue las siguientes:

- 1) Son una selección y una definición de problemas.
- 2) Consisten en la utilización de los medios del Estado para intervenir en asuntos, delimitando su alcance y los recursos con los que lo hará.
- 3) Son decisiones gubernamentales originadas en un proceso político previo en el que se eligen y definen los problemas políticos y decisiones políticas.
- 4) Contienen acciones implícitas de poder del Estado, bajo el cobijo de normas y estructura de autoridad de las organizaciones políticas.
- 5) Son decisiones que exigen del Estado la selección de problemas públicos y de distintas alternativas de acción para modificar una situación.
- 6) Son decisiones que contribuyen al bien común y a la consolidación del espacio público.
- 7) Son una afirmación de valores, dado que las propuestas de solución privilegian posiciones políticas, manifiestan intereses y expectativas y otorga pérdidas y ganancias.

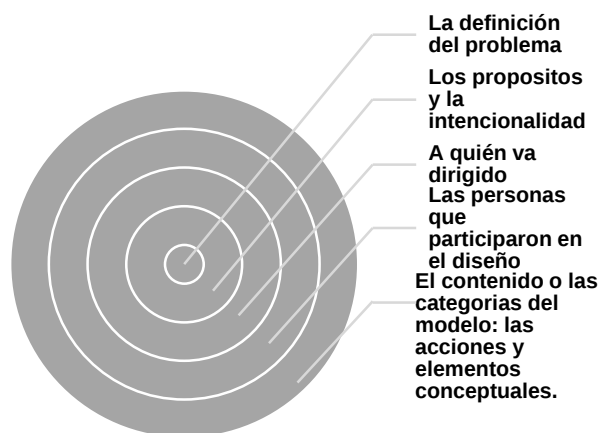
- 8) Se apoyan en supuestos legales que se despliegan en un marco reglamentario específico, el cual expone la forma en la que se dará cumplimiento a la política establecida y los resultados que se esperan de ella.
- 9) Supone la incorporación de los distintos individuos o grupos sociales para la solución del problema seleccionado, la definición de política y su implementación.
- 10) Tienen un contenido. Una sustancia propia que explica y justifica la movilización de los recursos del Estado para obtener resultados bien definidos.
- 11) Se identifican con un programa. Detrás de una política pública, existe un conjunto de actividades o procedimientos con propósitos definidos. Esas actividades son diseñadas para cumplir una política pública y vislumbran los resultados esperados y pueden expresarse en forma de normas jurídicas y/o de programas escritos.
- 12) Poseen una orientación normativa. Las políticas públicas expresan finalidades y preferencias o intereses explícitos o implícitos del decisor y con las cuales se compromete y justifican los objetivos específicos de la política.
- 13) Cuentan con un factor coercitivo. Las políticas no son opcionales. Se imponen y poseen su legitimidad en una autoridad legal.

No cualquier política representa en sí una política pública. Su existencia se sustenta en las características antes mencionadas y en su aplicación en algún sector o territorio. A partir de esa aplicación, se puede hablar de una política, educativa, de una política ambiental, de una política económica; o bien, de una política social mexicana, francesa, etc. Cabe hacer mención que una política pública puede ser subdividida en otras y que de ésta se pueden derivar otras situaciones insatisfactorias, las cuales incidan en el diseño e implementación de otra (Roth, 2012).

La caracterización de lo que es una política pública contribuye a la construcción de dispositivos de tipo analítico que dan pie a interpretar y comprender la particularidad de un programa o de una política específica que atiende a un sector

de la sociedad. En virtud de ello, podemos decir que el listado de atributos de una política –como se expuso antes- da pauta para entender las características propias del Modelo de Atención Integral de las Estancias Infantiles y que se resumen como sigue:

Elementos de análisis del Modelo de Atención Infantil



Elaboración propia, 2017

2.3 El proceso de las políticas públicas

Las políticas públicas, como expusimos en un apartado previo, aluden a las acciones intencionales del gobierno para modificar una situación que es estimada como un problema público y socialmente legitimada, las cuales persiguen objetivos específicos, operados por las autoridades gubernamentales, o bien, actores de la sociedad mediante diferentes medios o recursos. La definición de una política pública implica un proceso a seguir, el cual, de acuerdo con la literatura consultada, contempla al menos tres dimensiones o fases: el diseño, la implementación y la evaluación. Cabe señalar que su proceso no se efectúa de forma lineal. Las dimensiones pueden ser llevadas a cabo a la vez.

2.3.1 El diseño de las políticas públicas

En esta dimensión se lleva a cabo la selección de aquellas cuestiones o situaciones problemáticas sobre las que se plantea la necesidad de actuar y se establecen en la agenda política. El término agenda hace alusión al “conjunto de problemas

percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención activa de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau 1982; citado en Roth 2012: 57). Cabe aclarar que no todas las problemáticas terminan en la agenda pública o política; existen condiciones de acceso y también mecanismos de exclusión.

El reconocimiento de una realidad como problemática resulta de la construcción de los actores y subyace de una representación en la que se contrapone el ser y el deber ser; esto es, lo que es una situación y lo que debería ser (Roth, 2012). Su selección puede ser sustentada en la recepción de demandas y la captación de información, obtenidas de análisis demográficos sobre la estructura de la población y sus futuras tendencias, de datos sociales y económicos y de formas de consultas a expertos, personas conocedoras (Pallares, 1988). Una vez que se elige el problema, se procede a la definición o construcción de éste.

La definición del problema es una tarea que lleva al conocimiento profundo de un problema, el cual es esencial antes de tomar una decisión relativa a la necesidad y forma de regulación pública. Implica conocer las diferentes dimensiones del problema mediante un análisis en la que varios actores discuten, argumentan y demandan una intervención para legitimar una acción del Estado.

El análisis se centra en determinar en qué consiste el problema (la naturaleza), en qué condiciones surgió el problema y cuáles son sus causas, si el problema es duradero o pasajero, si es posible observar una evolución del problema (ciclos, regularidades, agravación, quiénes son los afectados por el problema y de qué modo lo están (directa o indirectamente) y cuáles son las consecuencias posibles si no se interviene (Roth, 2012).

Para Merino (2013) la definición del problema reposa en la estructura de una justificación pertinente y adecuada sobre las razones que sustentan la intervención del Estado para afrontar ese problema público en particular. Para explicar la importancia de esa definición retoma la analogía, propuesta por Giandomenico Majone. Este autor sostiene que el proceso de elaboración de las políticas públicas tiene una similitud con los programas de investigación científica (Majone 1978; citado en Merino, 2013).

Todas las investigaciones científicas tienen sentido en virtud de los saberes y conocimientos que una determinada comunidad científica comparte. Esto es lo Imre Lakatos denominó núcleo duro que constituyen las tesis o conjunto de certezas que integran el corazón de cualquier disciplina científica. En torno a ese núcleo existen hipótesis y pruebas que de forma cotidiana efectúa la comunidad que tratan de comprobar o falsear la tesis e ir integrando nuevos conocimientos y evidencias a tal disciplina. A esto es a lo que se le nombró cinturón de protección (Lakatos 1978; citado en Merino, 2013).

De forma análoga, acontece lo mismo con las políticas públicas. En el núcleo duro de éstas se encuentran las convicciones firmes derivadas de una definición previa del problema que se quiere atender y en el cinturón de protección se hallan todos los procedimientos, reglas operativas, las decisiones cotidianas, los recursos, los responsables e incluso, las oficinas que se utilizan para el núcleo duro de la política puede llevarse a cabo. En tal núcleo, retomando a Merino (2013: 121-122), se encuentran tres componentes:

1. Causalidad del problema que se quiere atender.
Las causas que lo han generado según el analista de políticas y de quien toma las decisiones.
2. La forma en que se quiere modificar el *status quo*.
El punto al que quiere llegarse, o al resultado específico que se produce tras la intervención del Estado.
3. La argumentación exacta sobre el sentido y el propósito de la política que se está llevando a cabo, a partir de los valores que se definen y que le den sentido a la intervención.

Con estos componentes, se consigue un conocimiento profundo del problema para formular las posibles soluciones. En ese proceso de formulación los actores políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos fijan las metas y los objetivos a alcanzar, así como las metodologías a seguir. Durante este proceso, ellos se confrontan para explicar y justificar las razones de las decisiones, buscan aliados y acuerdos, empleando sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización y de información.

Asimismo, analizan e indagan las consecuencias posibles de una u otra solución. A partir de ese análisis se van reduciendo las alternativas hasta llegar a

una para imponerse como la mejor o la más factible. La confrontación está influenciada por sus intereses y los recursos materiales e ideológicos. Cabe puntualizar que el proceso de formulación no es necesariamente ordenado y lineal.

Después de determinar la decisión, se legitima en acto ritual de simbolismos, es decir, es pronunciada por un actor del Estado. Desde ese momento, la solución se transforma en una norma oficial revestida de toda la autoridad y la fuerza, reales y simbólicas del Estado a través de leyes y reglamentos. Las autoridades y administraciones se valen de esa decisión para exigir uno u otro comportamiento a los administrados.

Para evitar que las decisiones y las políticas caigan en el empirismo, el subjetivismo y la incoherencia, el Estado se fuerza para racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y de decisión. Emplea diferentes modelos de decisión como el modelo de la racionalidad absoluta, el modelo de la racionalidad limitada, el modelo incremental o de ajustes marginales y el modelo de la anarquía organizada (Roth, 2012).

El diseño de la solución, según el Cetel (2000) citado en Roth (2012:76), comprende al menos tres momentos:

- a) El establecimiento de fines o metas de la política a diseñar, para después precisar sus objetivos concretos.
La meta indica una tarea o una dirección permanente que nunca será totalmente alcanzada (el por qué); el objetivo representa la medida operacional apropiada con la cual se espera acercarse a la meta (el cómo). Los fines y los objetivos se presentan en cascada y así se establece una jerarquía que determina los niveles de intervención estatal y la justificación de las medidas.
- b) La ponderación de los objetivos que llevan a la meta, considerando los recursos disponibles; y,
- c) La determinación de los efectos esperados y los indicadores que permitan dar cuenta del grado de realización de la meta (Cetel 2000, citado en Roth 2012: 76).

Con este proceso de formulación de la decisión, las acciones, los procedimientos y rutinas, emprendidas en el núcleo de la política toman sentido y se establecen en relación al tiempo y a los recursos disponibles para gestionar, solucionar o modificar dicho problema. En ese mismo núcleo se definen los valores

a lo que se adscribe la política pública explícitos o no. La definición de un problema debe ser lo más clara, precisa y coherente, ya que de ésta depende el éxito de una política pública (Merino, 2013).

2.3.2 La implementación de las políticas públicas

Esta fase constituye un campo de estudio más de las políticas públicas. Mény y Thoenig (1992) citados en Roth (2012:109) la han definido como “la fase de una política durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos”. Entendiendo lo anterior como el momento en el que se pone a prueba el diseño de una política y se pone de manifiesto factores detonantes del propósito de su diseño; o bien, en términos de Roth (2012), la política pública deja de ser discurso y se transforma en hechos concretos, en una realidad palpable.

La implementación de las políticas públicas configura un proceso complejo y desafiante. Pone en juego intereses y capacidades de quien la pone en práctica, la disponibilidad de los recursos y el contexto o el entorno. Cuando existe una incongruencia entre esos intereses y capacidades y la política surgen muchas dificultades (Merino, 2013).

Diversos estudiosos de la implementación de las políticas públicas han propuesto algunos modelos normativos de implementación que entrelazan el proceso de decisión de una política y su proceso de operatividad. Estos modelos han sido agrupados en dos categorías en función de la conceptualización utilizada para su realización práctica: *top-down* y *bottom-up*.

La primera concepción sustenta el trabajo administrativo de una forma tradicional, esto es, el trabajo se desarrolla de arriba (top) hacia abajo (down) o del centro a la periferia. Este enfoque plantea una separación tajante, tanto conceptual como temporal, por un lado, entre la formulación y la decisión política; y por otro, la implementación de las decisiones. Además, atribuye la existencia de problemas durante la puesta en marcha a problemas de coordinación y de control (Thoenig, 1985; citado en Roth, 2012)

La concepción *bottom-up*, por su parte, supone una dirección opuesta. El trabajo administrativo parte de abajo hacia arriba, esto es, parte de los comportamientos concretos para construir la política pública, poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas a través de un proceso ascendente.

Dentro del primer grupo se encuentran, el enfoque clásico de la administración racional, el enfoque del buen gobierno, el enfoque de la gestión pública y el enfoque contingente. El enfoque clásico de la administración racional corresponde a la concepción clásica de la administración pública, propuesta por Weber o Fayol.

En el modelo *top-down*, la administración es concebida como un sistema unitario en el que existe una autoridad que cumple y hace cumplir las reglas y los objetivos de la política pública, bajo un contexto de estricto control y una excelente coordinación e información entre las distintas unidades administrativas con recursos ilimitados; y no busca la participación ni el diálogo con los destinatarios de la política. En la realidad administrativa y política este modelo nunca va a existir. Solo pone en evidencia la distancia que separa la situación idealizada y la implementación (Lane 1995; citado en Roth, 2012).

Por otra parte, el enfoque del “buen gobierno” focaliza en la creación primordialmente de las condiciones necesarias para que un buen gobierno alcance sus objetivos. Enfatiza más en la renovación de los procesos que en los resultados. El término buen gobierno hace alusión a los estilos de gobernar, basados en la creación de estructuras que son el resultado de las interacciones de los actores sociales y políticos poseedores de una cierta autoridad y se influyen mutuamente. En este enfoque se crean escenarios, estrategias y mecanismos de participación o inclusión de organizaciones no estatales para aumentar las posibilidades de éxito de la gestión.

De acuerdo con Stoker (1998) citado en Roth (2012) hay cinco elementos que caracterizan este enfoque:

- Participación de un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno y del sector privado;
- Reconocimiento de la pérdida de la nitidez de los límites y de las responsabilidades del estado frente a los problemas sociales y económicos;
- Existencia de una interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción pública;
- Aplicación de redes autónomas de agente o actores;
- Reconocimiento de que el gobierno tiene la capacidad para que se hagan las cosas a partir de técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.

En lo que concierne al enfoque de la gestión pública, existen un amplio número de análisis de implementación que han propiciado un debate sobre cuáles son las condiciones que una política pública se eficaz y eficiente. Para Sabatier y Mazmanian (1979) citados en Roth (2012:115), la elaboración de una política tendría que tomar en cuenta cinco elementos que consideran aspectos del contenido material (objetivos y diseño), el contexto y los recursos disponibles para asegurar su éxito. Estos son los siguientes:

1) Una teoría sólida.

El programa debe estar fundamentado en una teoría sólida del cambio social que establezca con firmeza la causalidad entre el instrumento utilizado y los efectos deseados. Para su efectividad es necesario que se indique lo que se quiere obtener como objetivo final a través del comportamiento de los destinatarios y los medios con los que se cuenta para obtener el cumplimiento de esos cambios por parte de los destinatarios. La ley debe fundamentarse sin ambigüedades, contar con dirigentes o responsables capacitados y comprometidos, con disposición de apoyos activos (político y social) y un entorno favorable.

2) Una ley bien concebida.

La decisión política debe tener directrices de actuación no ambiguas para que se estructure el proceso de implementación de forma adecuada y se garantice a su vez el comportamiento previsto de los destinatarios. Las directrices son en función con 4 elementos: con las actividades de los implementadores, con los objetivos de la decisión política, con una reglamentación que minimice posibles bloqueos y proporcione a los partidarios de las políticas facilidades y capacidad de sanción suficientes para asegurar la colaboración de todos los elementos (al interior de las instituciones y entre instituciones), con los mecanismos de toma de decisiones (quien decide, sobre qué y bajo qué procedimiento formal) y con la ley que proporciona oportunidades amplias para que los grupos organizados pueda intervenir y participar en el proceso de implementación.

3) Responsables capacitados y comprometidos.

Las personas encargadas de la implementación de las políticas deben poseer cualidades políticas y de gestión para convencer a los opositores y lograr la adhesión de los destinatarios a fin de que colaboren y consigan el apoyo de grupos organizados y de los medios de comunicación. Además, deben sentirse comprometidos con los objetivos y tener la capacidad de resolver conflictos internos para mantener la motivación y el compromiso del personal en pro de los objetivos de la política.

4) Apoyo político y social.

A lo largo de todo el proceso de implementación se debe de contar con el apoyo de grupos organizados de electores y de algunos legisladores claves para la realización de los objetivos.

5) Entorno favorable.

Es necesario mantener las condiciones socioeconómicas que suscitaron la política pública para evitar su desgaste.

Finalmente, el enfoque contingente basa la efectividad de las políticas públicas en procesos no contingentes, esto es, difíciles de prever por lo que obliga a los hacedores de las políticas públicas a desarrollar una nueva estrategia para su elaboración. Para lograr esto, se debe determinar el instrumento que se va a privilegiar para modificar el comportamiento de los destinatarios.

Tales instrumentos pueden ser cinco: las normas reglamentarias (interdicciones, sanciones, condiciones para otorgar permisos, entre otras), las transferencias financieras e incentivos (subsidios, por ejemplo), el suministro de bienes y servicios, la reglamentación de procedimientos (fijación de los procedimientos para resolver conflictos o tomar decisiones) y la persuasión (campañas de información). Después de la elección de esos instrumentos, prosigue su operatividad (entes, recursos, reglas administrativas, etc.).

La efectividad de una política no solo depende de la estructuración de los intereses de cada área, sino también de las características de los destinatarios, de los entes de la implementación y de condiciones externas a la política en particular. Esto implica capacidades de prospectiva (¿cómo puede evolucionar el problema en un futuro y que tipo de previsiones hay que hacer?) y mecanismos de monitoreo y de control permanente del proceso que permitan efectuar ajustes rápidos y la política se desvíe de sus objetivos (Mayntz 1983; citado en Roth, 2012).

Ahora bien, dentro de la concepción *bottom-up*, se encuentra el enfoque por retroceso o "*backward mapping*". Este modelo, propuesto por Elmore en 1982, parte de la idea de que el meollo del problema de implementación se sitúa en el nivel más bajo de la jerarquía, es decir, en el comportamiento de los individuos o de los grupos organizados. Por tanto, mientras más cerca se esté de la fuente del problema, mayor será la capacidad de influenciarla.

Todos estos modelos representan una comprensión de la implementación de las políticas públicas y las condiciones que cimientan la base de su éxito. Pero ¿cómo se evidencia tal proceso en la realidad concreta? La implementación se analiza a través de las rutinas de las organizaciones que están orientadas a cumplir con un objetivo. Éstas dan cuenta de la forma en que una organización realiza sus

tareas cotidianas y la manera en qué logran interiorizar el marco normativo de una política.

A través de esas tareas, se puede interpretar la complejidad de la puesta en marcha de una política pública de forma simultánea en varias organizaciones, que poseen con características muy propias y con diversidad de recursos y una cultura propia. Además, se puede apreciar el tiempo y los recursos que implica cada política y el conjunto de actores que toman decisiones a lo largo de la implementación y como se apropian de ella, convirtiéndose de esa forma en una rutina organizacional.

Aunado a lo anterior, se puede reconocer las dificultades que puede representar el proceso de adaptación a esa política o cuando exigen cambios en los procedimientos rutinarios de las organizaciones, derivados de normas e incentivos provenientes de diversas redes de implementación llevan a cabo distintos procedimientos que confluyen en los espacios de ejecución.

La implementación de una política pública puede analizarse a partir tres planos, según Merino (2013):

- a) Procedimientos decisorios. Aluden a los momentos en que una política pública atraviesa para la toma de decisiones en función de un marco normativo diseñado para cumplirla. Dada la participación de los múltiples actores y la confrontación, la toma de decisiones puede modificar en el tiempo los propósitos originales de una política.
- b) Procedimientos rutinarios. Hace alusión a las actividades que una determinada organización requiere interiorizar de forma rutinaria para alcanzar los objetivos de la política pública. Estas actividades otorgan estabilidad a las organizaciones.
- c) Del lugar. Hace referencia al tiempo y a los recursos que una organización destina para solucionar los problemas de una política pública. En tanto la política logre convertirse en rutina, ésta demandará menos tiempo y recursos que aquellas en las que la implementación requiere decisiones constantes

para cumplir con la norma o resolver dilemas pendientes de su diseño original. La relación entre los incentivos y el cumplimiento de la política. Ésta enuncia las razones que motivan a una organización a aceptar las normatividades y procedimientos impuestos por la política pública y que son adoptados como parte de las rutinas de una organización. Estos incentivos pueden ser de tipo financiero, legal, simbólico (prestigio social) o incentivos directos (transferencia de dinero).

Este autor argumenta que el éxito de una política depende de la conjugación tanto de las reglas formales como de las reglas informales que se entretajan en las organizaciones en las que se implementan las políticas públicas.

2.3.3 La evaluación de las políticas públicas

Es otra de las disciplinas del ámbito del análisis de las políticas públicas. Ésta “se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y la eficacia de las políticas y los programas públicos” (Majone 1977; citado en Roth 2012: 137). Hablar de evaluación implica tener en consideración, por un lado, que este término alude a distintas conceptualizaciones y diferentes tipos de evaluación (evaluación gerencial, evaluación interactiva, evaluación participativa, etc.); y por otro que su concepto está asociado a la noción de control de actividades, intrusión y represión.

La evaluación es un instrumento valioso e indispensable para conocer y mejorar las acciones públicas más allá de medir la eficacia de las políticas públicas; y tiene sentido en la medida en que es enunciada con claridad. Desde la ejecución de programas sociales, la evaluación es definida como un proceso (temporalidad) y una mezcla que retoma elementos tanto del pensamiento científico como de la acción, tanto de los saberes teóricos como de los empíricos.

En estos se aplica la autoevaluación y la heteroevaluación, las cuales deben ser conducidas en su conjunto para promover la reflexión de los actores

involucrados en distintas coordenadas temporales (pasado, presente, y futuro de su organización).

Para Durán (1999) citado en Roth (2012), la evaluación de las políticas públicas permite enfrentar tres retos de los gobiernos democráticos: comprender y comunicar y controlar. Los gobiernos deben comprender lo que pasa con los procesos sociales para fundamentar las posibles acciones futuras, están obligados a comunicar para explicar con base a una información argumentada y dialogar con sus públicos para conseguir el respaldo de sus acciones; los gobiernos no pueden dejar de lado ejercer un control de actividades que realizan.

Existen diferentes modelos y tipos de evaluación, debido a la complejidad de la acción pública, de sus objetivos y de su interpretación. Estos se constituyen a partir de tres aspectos: momento de la evaluación, las finalidades de la evaluación y la posición frente al proceso. Considerando el primer aspecto, se distinguen tres momentos para la realización de la evaluación: antes de una acción (evaluación *ex ante* o *a priori*), la que acompaña la puesta en marcha de la acción (la evaluación concomitante o continua) y la que se realiza posterior a la ejecución (evaluación *ex post*).

La evaluación *ex ante* consiste en analizar la propuesta de ley, programa o proyecto para determinar los posibles efectos de su implementación. Este análisis contribuye al pronóstico de los impactos futuros de un proyecto. Esto se efectúa con el diseño de todas las posibles decisiones a partir de tres criterios: su eficacia, su impacto previsible y su impacto en otras políticas públicas. El uso de esta evaluación se desarrolló principalmente en los estudios de impacto legislativo, los proyectos de desarrollo, los proyectos infraestructurales y los estudios de impacto ambiental.

La evaluación concomitante es la que acompaña la ejecución del proyecto o programa. Su objetivo es controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos y detectar problemas para realizar ajustes necesarios a tiempo. Con esta se pone en marcha el seguimiento o monitoreo de las actividades de implementación de un programa (insumos, cronograma, realizaciones, resultados).

La aplicación de este tipo de evaluación puede ser continuo o por periodo y puede ser efectuado por el mismo personal del grupo administrativo o por grupos externos. Con la evaluación continua se puede realizar ajuste de objetivos, los medios y los procesos de una política mientras que con la evaluación periódica permite conocer en que va el proceso con relación a la planificación establecida, para después aplicar correctivos.

Para ello, es indispensable prever una programación de las actividades con un cronograma. La auditoría es una alternativa que puede contribuir a este tipo de evaluación. En esta se hace un informe periódico o final a partir de documentos y libros que den cuenta de las actividades por las entidades implementadoras. La efectúan auditores externos y su trabajo se centra en el control periódico de la contabilidad y la gestión de la entidad.

La evaluación ex post es la más común. Con esta se analiza los efectos de una política pública o programas, después de su implementación. Su finalidad es obtener conocimientos y enseñanzas para decisiones futuras. Para realizarla se vale de varias herramientas metodológicas tanto cualitativas como cuantitativas. Entre estas se encuentran la estadística, las entrevistas, los sondeos, los análisis de informes y textos, etc.

Según las finalidades de la evaluación ex post, ésta se clasifica en evaluación recapitulativa y evaluación endo-formativa. El objetivo de la primera es informar a los propios actores de un programa para que éstos puedan modificar sus acciones para mejorar y transformar dicho programa, en tanto que el objetivo de la segunda es informar al público en general o los actores externos sobre un programa en particular para que ellos formen una opinión sobre su valor intrínseco.

2.4 La implementación de las políticas públicas desde el enfoque neo-institucional

Como expusimos líneas atrás, el campo de la educación inicial ha adquirido relevancia en la mayor parte del mundo y se ha configurado en un sistema para la atención de niños menores de seis años. Este último hecho gracias a las cumbres mundiales que se han celebrado en favor de la primera infancia en la que mandatarios de diferentes países han producido discursos que han generado una serie de fundamentos, acciones y diseños de políticas públicas sobre el servicio de educación inicial.

Estas políticas públicas han propiciado la creación de instituciones destinadas específicamente para atender a los niños menores de seis años, las cuales se constituyen como organizaciones en las que ponen en juego una serie de procedimientos para alcanzar el fin para el que fueron creadas. Por consiguiente, estas instituciones están regidas por un conjunto de lineamientos y normatividades que regulan tanto su funcionamiento como dinámica institucional, otorgándoles una estructura organizacional única y diferenciándolas a la vez de otras.

Es en este sentido que se retoma el enfoque neoinstitucional para dar cuenta precisamente de cómo las normatividades y los procesos, contenidos en el Modelo de Atención integral son retomados y cómo son interiorizados por los actores de las instituciones, en tres casos específicos: la Estancia infantil “Sonrisitas”, “Libemor” y “Los Angelitos de Mary”, de los municipios de Chiautempan, Santa Cruz Quilehtla y Tlaxcala, respectivamente.

2.5 El neoinstitucionalismo en los estudios organizacionales

El neoinstitucionalismo tiene sus antecedentes a finales del siglo XIX en las ciencias sociales, básicamente, en la economía, la sociología y la ciencia política. Esta corriente fue iniciada en Estados Unidos con la finalidad de efectuar un análisis empírico de instituciones del sistema capitalista. Sus principales representantes son Powell y Di Maggio (1999), Jepperson (2001), Meyer y Rowan (1999), March (1984),

Olsen (1989) y Zucker (2001). Su objeto de estudio es el papel de las instituciones, en las que se constituye el marco en el cual se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva o las políticas públicas (Roth, 2012).

Pero ¿cómo entender el término institución? Los neoinstitucionalistas han creado diversas acepciones sobre éste. Tales acepciones no aluden únicamente a la estructura formal de las instituciones, es decir, a las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información. Incluye también las creencias, paradigmas, cultura y tecnologías y saberes que sustentan, elaboran o contradicen las reglas y rutinas de las instituciones. Lo anterior, debido a que las instituciones son un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores (Roth, 2012).

Así tenemos que Roth (1993) citado en De la Rosa (2002: 31) define a las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. En tanto que March y Olsen (1989) citado en Peters (1999: 50), la definen como “un conjunto de normas, reglamentaciones; y sobre todo rutinas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”.

Considerando lo anterior, caemos en la cuenta de que las instituciones en la sociedad se constituyen como organizaciones. Por tanto, en su interior tienen lugar diferentes comportamientos individuales y acciones colectivas, orientados a un fin específico. Tales comportamientos están determinados por un conjunto de normas y reglas y valores, creados por los mismos miembros de la organización y que influyen en sus rutinas diarias y su cultura organizacional.

De ahí que el análisis de las instituciones, planteado por los neoinstitucionalistas sobrepase el estudio de su estructura formal, propuesto por el institucionalismo tradicional. El propósito clave del análisis institucional, como lo manifiestan Powell y Di Maggio (1999:75) “no es discernir si las instituciones son eficientes, sino llegar a explicaciones sólidas de cómo las instituciones incorporan

experiencias históricas en sus reglas y lógicas organizativas y cómo éstas determinan y limitan el actuar de los actores”.

Ahora bien, el neoinstitucionalismo presenta cuatro vertientes: histórico, elección racional, económico y sociológico. La primera vertiente focaliza en el análisis de la fundamentación histórica para comprender el comportamiento y desarrollo de una institución. Se parte del argumento de que las instituciones están insertas en un desarrollo histórico determinado por lo que los investigadores tienden a buscar elementos que permitan conceptualizar la relación entre las instituciones y la conducta individual en un sentido amplio, enfatizan en las simetrías de poder relacionadas con la operación y el desarrollo de las instituciones que derivan de la acción y del desarrollo de instituciones, el cual es una consecuencia de una “dependencia del sendero” (Roth, 2012).

Este último término, de acuerdo con Muller y Surel remite la aparición de movimientos acumulativos que influyen en los sistemas de acción y en la configuración de las instituciones, características de una política pública o de un subsistema particular. En otras palabras, la herencia y política es determinante para la acción pública, no parten de la nada (Muller y Surel 1988; citados en Roth, 2012).

Por otra parte, el neoinstitucionalismo y elección racional retoma los planteamientos de la escuela de *rational choice* e integra una dimensión situada en el rol de las instituciones como reductoras de incertidumbre y como elemento decisivo para la producción y la expresión de preferencias de los actores sociales. De ahí que éstos se comporten de cierta manera para alcanzar la utilidad de sus preferencias. Considerando el postulado anterior, la permanencia de las instituciones reside en el apego de los actores a éstas, ya que favorecen las satisfacciones duraderas a los actores y disminuyen la incertidumbre (Roth, 2012).

En lo que concierne al neoinstitucionalismo económico se centra exclusivamente en las reglas económicas. Busca cimentar una teoría general de la interacción entre los intereses y las instituciones, es decir, en el papel de Estado que regula los arreglos contractuales que definen los intercambios entre intereses e instituciones.

Cabe hacer mención que esos arreglos dependen de las tecnologías existentes y de los recursos disponibles. Cuando estos elementos cambian, el Estado se ve en la necesidad de minimizar los costos de intercambio mediante la creación de nuevas instituciones o mercados. Desde esta postura, el Estado apuesta por una operación perfecta y su intervención no debe perturbar el equilibrio competitivo entre los mercados (Lane, 1995; citado en Roth, 2012).

Finalmente, el neoinstitucionalismo sociológico se introduce en la renovación de la perspectiva de la sociología de las organizaciones. Esta vertiente sostiene que las formas y procedimientos constituyen prácticas particulares de origen cultural similares a los mitos y ceremonias, características de las sociedades. Por lo tanto, el análisis de las organizaciones se enfoca al estudio de las variables en la comprensión de la formación de las instituciones y su funcionamiento de las organizaciones. De ahí que los factores culturales sean estimados como instituciones, lo invita a un análisis cognitivo sobre los comportamientos de los individuos que otorgan legitimidad a las organizaciones (Muller y Surel, 1998; citados en Roth, 2012). Más adelante ahondaremos en esta vertiente, ya que sobre ésta reposa el análisis del objeto estudio de esta investigación.

Bajo tales vertientes neointitucionalistas, según Scott (1995) citado en De la Rosa (2002), el proceso de institucionalización puede enmarcarse en tres mecanismos:

- 1) Regulatorio. Este mecanismo hace alusión al conjunto de reglas explícitas o implícitas de la organización, las cuales regulan y restringen la conducta de los individuos, pero éstos actúan según un cálculo de costo-beneficio y siguen las reglas según sus propios intereses.
- 2) Normativo. En este mecanismo, el conjunto de normas y valores (pueden o no ser impuestos desde afuera) condicionan el actuar de los individuos, pero a la vez les favorece al proporcionar un clima donde la acción social puede desarrollarse libremente, siempre en el marco normativo vigente. Esto es, las reglas y los valores son mediados socialmente. Los actores se constituyen no en función de sus intereses individuales, si no en función

de sus roles e identidades, que los obligan a actuar de acuerdo a ellos. No porque así deban ser las cosas, sino porque así están socialmente instituidos sus roles e identidades.

3) Cognitivo. Este mecanismo se basa tanto en aspectos simbólicos como estructurales para la conformación y sostenimiento de las instituciones. Las reglas que constituyen la naturaleza de la realidad y el marco a través del cual el significado se construye. Los individuos de las organizaciones a través de su interacción social atribuyen significados a los objetos y actividades que son perpetuados y transformados en tanto hacen sentido. Por tanto, las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y significado a la conducta social.

Con lo expuesto hasta aquí, es evidente que el análisis de nuestro objeto de estudio se sitúa en la perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico, enfocándonos en el mecanismo cognitivo, dado que nos interesa explicar y comprender el comportamiento organizacional en relación a la interiorización y apropiación del Modelo de Atención Integral para el Programa de Estancias Infantiles de la SEDESOL que constituye un conjunto de normatividades que dan cuenta del funcionamiento de las Estancias Infantiles como organizaciones y de su estructura.

2.6 Las organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia

Hablar de organizaciones formales nos remite indudablemente a un ente complejo y multidimensional en la que se trasponen diferentes lógicas de acción como técnicas, económicas, políticas, emotivas, culturales entre otras, en las que intervienen diferentes actores. Dichos actores crean todo un sistema de actividades controladas y coordinadas y una cultura organizacional que definen el trabajo, sus estructuras organizacionales, los intercambios que traspasan fronteras.

En las sociedades modernas, tales estructuras de organización formal se rigen por un principio de racionalidad que determinan las reglas del juego que los individuos adoptan, las cuales deben ser articuladas y coordinadas en relación con los medios y sus fines con la intención de permanecer vigente y obtener legitimidad en el contexto institucional en el que se desenvuelve.

Cabe destacar que las reglas hacen referencia a las prácticas, a la serie de procedimientos y estilos de comportamientos que los actores de una organización ponen en acción para adecuarse a la exigencia y a las necesidades que los contextos sociales, políticos y culturales les demanden para garantizar su existencia, más que la eficacia de esas prácticas y procedimientos adquiridos (Meyer y Rowan, 1999; en Powell y Di Maggio, 1999).

En otras palabras, las reglas afectan la estructura formal de cualquier organización y a través del tiempo los individuos las van adoptando como mitos racionalizados con el objetivo de legitimar tanto interna como externamente el desempeño de la organización, haciéndola parecer racionalmente eficiente, más allá de su eficiencia real. La interpretación, la interiorización y la asimilación de esas reglas por parte de los miembros de las organizaciones permiten la construcción de esos mitos racionalizados y los institucionalizan, dando legitimidad a las organizaciones.

Pero ¿cómo entender el término *mito*? Hablar de mitos no es sencillo, ya que alude a una realidad cultural extremadamente compleja que puede abordarse e interpretarse en perspectivas múltiples y complementarias: antropológica, filosófica, religiosa y sociológica (Eliade 1991; citado en Lara, 2017). En la sociología de las organizaciones, los mitos no son fáciles de identificar, dado que existen varios elementos simbólicos que conforman la cultura en la organización.

No obstante, esos mitos tienen la capacidad de adhesión que equivale a la eliminación de la ambigüedad de una identidad general de la organización (Schutz 1996; citado en Lara, 2017). Es decir, los mitos permiten la integración de todos los miembros de las organizaciones y se constituyen como un elemento de identificación organizacional.

De acuerdo con Brohms y Ganmberg, el término mito refiere a un “fenómeno cognitivo que está socialmente generado y transmitido, lo que influye en la acción de los miembros de la organización”. Los mitos pueden influenciar la acción desde tres aspectos (Brohms y Ganmberg; citados en Lara, 2017: 5):

- a. El primero surge a partir de los conceptos que transmiten nociones complejas, los cuales son empleados por los miembros de las organizaciones para justificar sus acciones en función de principios, aceptados y valorados, es decir se dan por sentado esas acciones como puede ser la eficiencia de los procesos o la realización de determinadas tareas.
- b. El segundo consiste en que los mitos influyen con los conceptos saturados de valores como mecanismo para simplificar la complejidad de la realidad o para el manejo de cuestiones que son demasiado sensibles para abordar directamente.
- c. La tercera se relaciona con una serie de conceptos que están relacionados entre sí para formar un mapa cognitivo o estructura sistemática de interpretaciones, valores y creencias, a través de los cuales los miembros de la organización interpretan las acciones de los demás y justificar sus propias acciones (Bowey, 1983), las cuales dan por sentado las formas de trabajo en la organización.

A través de esos mitos, las organizaciones reflejan estructuralmente la realidad construida socialmente. Los miembros racionalizan el conjunto de reglas, normas, las cuales son interpretadas, interiorizadas, asimiladas y objetivadas para lograr el proceso de institucionalización (Berger y Luckmann, 1991).

Entonces, los mitos racionalizados refieren al sistema de creencias o conjunto de acciones que se dan por sentado sin ningún cuestionamiento y se llevan a la práctica porque así deben de ser las cosas. Tal conjunto de acciones legitima la existencia y el comportamiento de los miembros de las organizaciones quienes las adoptan en sus prácticas, presionados por las normatividades institucionales y el ambiente en que se mueven por medio de mitos y ceremonias con la finalidad de mantener su reconocimiento, su estatus, su estabilidad organizacional y su supervivencia. (Meyer y Rowan, 1999; en Powell y Di Maggio, 1999).

La incorporación de mitos racionalizados legitimados socialmente, es decir, institucionalizados, implica la legitimación y estabilidad de la organización, independientemente de su eficiencia. Por ello, la coordinación y el control eficientes de las actividades productivas no es el único factor del éxito organizacional. Cuando las organizaciones tienen elementos estructurales no institucionalizados en sus ambientes, éstas están más propensas a fracasar y desaparecer, debido a que no se adhieren a las reglas que otorgan una estructura formal; y por otro, la generación de productos, servicios, programas y políticas institucionalizadas como mitos poderosos que varias organizaciones acogen como ceremonia (Ibíd.).

Tal es el caso de las Estancias Infantiles que tratan de apegarse a las normatividades contenidas en el Modelo de Atención Integral, referentes a la preparación de los ambientes enriquecedores (organización del espacio físico de la Estancia, organización de los materiales lúdico-educativos y la organización de los momentos del día) y la planeación de los ambientes enriquecedores que contribuyen al desarrollo de las habilidades y capacidades de los niños (diseño de actividades básicas y actividades de desarrollo) con el fin de cumplir con la conformidad ceremonial establecidas en esas normatividades y de esta forma proteger sus estructuras formales de las incertidumbres de las actividades técnicas.

De acuerdo con Powell y Di Maggio (1999), el acoplamiento poco rígido de los procedimientos normativos, por parte de los actores de las organizaciones, ocasiona una brecha permanente entre las estructuras formales que imponen la lógica de lo adecuado y las rutinas reales de las organizaciones.

Es en este sentido que Meyer y Rowan (1999) afirman que las estructuras formales de las organizaciones de las sociedades reproducen mitos de sus contextos institucionales, más que las acciones demandadas de su trabajo. Por lo que sus prácticas se alejan de la estructura formal, solo son una fachada para garantizar su sobrevivencia en la sociedad.

Por ejemplo, si el ambiente institucional del servicio de Educación Inicial, existe una tendencia a incorporar la enseñanza del inglés dentro de su currículo porque le da prestigio a la institución y atrae más clientes, entonces otras organizaciones

optarán incluirla como un servicio adicional, dado que está legitimado por los prestadores de este servicio.

Los mitos que generan estructuras organizacionales formales tienen dos propiedades: 1) son prescripciones racionalizadas e impersonales que se manifiestan como procedimientos o procesos técnicos y suponen soluciones técnicas o profesionales (Ellul 1964; citado en Meyer y Rowan,1999); y 2) están considerablemente institucionalizados, y por tanto, se encuentran fuera del alcance de los actores de las organizaciones , y por consiguiente, se objetivan y se configuran como leyes legítimas, incuestionables por ellos.

Un ejemplo de ello, en el contexto de Estancias Infantiles, es la certificación de las personas que se dedican a la atención y cuidado y al desarrollo integral de los niños en centros infantiles. La obtención de esta certificación es a través del organismo nacional, *Conocer*. Con ella, las Asistentes de las Estancias y Responsables aprenden los diversos procesos para atender las necesidades básicas y las actividades de desarrollo de los niños y son evaluadas con la ejecución rigurosa de esos procedimientos.

Una vez que ellas aprueban la evaluación queda legitimado que es competente trabajar con niños, porque siguiendo los pasos de cada procedimiento cumple con el rol y la función dentro de la estructura organizacional en la que forma parte. Tales procedimientos no son puestos en tela de juicio por ninguna de las personas que deciden certificarse. Por el contrario, son puestos en marcha sin objeción alguna para brindar el cuidado, la atención y el desarrollo integral en los niños del Programa de Estancias Infantiles o al menos es lo que se puede observar al exterior.

Con esta ejemplificación, se afianza nuevamente la idea de que cuando las técnicas y procedimientos son fuertemente institucionalizados hacen que las organizaciones muestren una especie de fachada de que han asumido el compromiso y han cumplido con el fin para las que fueron creadas y, por lo tanto, están eximidas de cualquier reclamo del exterior.

Bajo esa lógica, las organizaciones tienden a hacerse isomórficas con los mitos institucionalizados y racionalizados, los cuales influyen en la configuración de las estructuras formales que adoptan las organizaciones, en este caso, aquellas dedicadas al cuidado y atención infantil. De este modo, las organizaciones vigentes tienden a buscar la conformidad con las reglas instituidas en los ambientes donde operan.

2.7 El isomorfismo en las organizaciones institucionalizadas

El isomorfismo, según Meyer y Rowan (1999) es un proceso de ajuste y acoplamiento que se logra mediante el intercambio de técnicas y procedimientos estándares que se encuentran inscritos en el ambiente. Visto de este modo, las organizaciones tratan con sus ambientes a partir de intercambios mediante los cuales y a través de reglas establecidas imitan elementos de sus estructuras racionalizadas.

Pero ¿cómo se originan esos mitos racionalizados? De acuerdo con Meyer y Rowan (1999) afirman que los mitos pueden producirse en tres procesos de la estructura organizacional:

- 1) La elaboración de complejas redes de relaciones.

Cuando existe la interconexión de las sociedades son cada vez mayor de mitos racionalizados. Algunos están muy generalizados o limitados que provocan que las organizaciones se hagan cada vez más similares (isomórficas).

Tal es el caso la educación, con la búsqueda de la calidad educativa, las autoridades han diseñado una nueva evaluación del desempeño docente y, nuevas formas de certificación de los centros escolares que se han constituido en mitos racionalizados que influyen en el ahora en la presentación y/o fachada de estas organizaciones.

- 2) El grado de organización colectiva del ambiente.

Se explica a partir de los procesos de ordenación legal. Las organizaciones operan mediante un sistema de regulación formalmente

oficiales que propicia en los agentes organizados lo asuman en la jurisdicción oficial en un campo o actividad laboral o profesional específica, es decir, las reglas y leyes regulan el funcionamiento de cualquier organización y en consecuencia establecen sus límites ante la imposición de mitos racionalizados. Cuanto más fuerte sea el orden legal racional, mayor será el grado en que las reglas y los procedimientos y el personal racionalizados se conviertan en requisitos institucionalizados. Tales reglas institucionalizadas se imponen y dan la apariencia de que los agentes siguen las normatividades.

3) Esfuerzos de liderazgo de las organizaciones locales.

Refiere al papel activo que juegan los agentes en la conformación de los contextos o ambientes institucionalizados. Muchas organizaciones buscan afanosamente que las autoridades colectivas les concedan privilegios legales y se las ingenian para institucionalizar sus objetivos y estructuras en las reglas de esas autoridades. Los esfuerzos para modificar los ambientes institucionales obedecen a dos dimensiones: las organizaciones poderosas obligan a sus redes de relaciones inmediatas a adaptarse a sus estructuras; y las organizaciones poderosas intentan construir sus objetivos y procedimientos directamente dentro de la sociedad como reglas institucionales.

Por otra parte, Powell y Di Maggio (1999) proponen tres mecanismos isomórficos predominantes, a través de los cuales se difunden los efectos institucionales de un campo organizativo:

1. Isomorfismo Coercitivo: es el resultado de la presión formal o informal de organizaciones que tienen prevalencia sobre otras. Así, el cambio o adaptación organizacional puede ocurrir como una respuesta directa a una nueva legislación o regulación gubernamental, o normas impuestas por empresas matrices a las filiales, o por presiones de la competencia cuando aparecen nuevas tecnologías o productos sustitutos.
2. Isomorfismo Mimético: caracterizado por la imitación o copia de políticas, estrategias, estructuras, tecnologías, sistemas productivos, bienes,

servicios y prácticas administrativas, en general, suficientemente probadas y exitosas en organizaciones similares. Es visto como una respuesta a la incertidumbre y ambigüedad organizacional.

3. Isomorfismo Normativo: Es visto como resultado de la profesionalización que instituye un conjunto de normas y procedimientos tipificados por una ocupación o actividad específica. Pueden definirse, por ejemplo, las condiciones y los métodos de trabajo para controlar la producción, a modo de establecer una base cognitiva común que legitime la autonomía profesional. Puede lograrse por dos medios: a través de los cursos de profesionalización de la educación formal y por medio de las redes de relacionamiento dentro de la misma profesión, que pueden darse fuera de la organización en asociaciones profesionales, o dentro de la misma organización.

Ahora bien, Meyer y Rowan (1999) puntualizan que el isomorfismo con los ambientes institucionalizado trae consigo algunas consecuencias para las organizaciones: a) incorporan elementos que son legitimados exteriormente, más que en términos de eficiencia; b) emplean criterios de evaluación externos o ceremoniales para definir el valor de los elementos estructurales, y c) la dependencia respecto de instituciones fijadas exteriormente reduce la turbulencia y mantiene la estabilidad. Todos estos elementos otorgan legitimidad a sus acciones dentro de la sociedad y sustentan su supervivencia en la sociedad e impiden cualquier duda sobre su actuar.

Cuando en el diseño de una organización incorpora elementos institucionalizados en su estructura, más se presenta como una organización que se apega a los valores que han sido aprobados de manera colectiva. En virtud de ello, las organizaciones al volverse isomórficas impide que se dude de su actuar.

Uno de los elementos que dan cuenta de ello es el lenguaje. Las organizaciones también adoptan un lenguaje y vocabularios vigentes en el ambiente organizacional para manifestar los significados en relación a los procedimientos, las técnicas, las reglas, las políticas organizacionales bajo las cuales se sustentan sus

actividades de los individuos y se mantiene el vínculo comunicativo y legitimarse hacia el exterior. (Blum y McHugh, 1971; Mills, 1940; citados en Meyer y Rowan, 1999).

Aterrizando esta idea en la realidad concreta del campo de educación inicial, tenemos que las Estancias Infantiles son descritas a través de ciertos vocabularios legitimados como las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles, el estándar de competencia 0435 para el cuidado y atención de los niños, el Modelo de Atención Integral, los cuales están orientados hacia propósitos definidos y ordenados colectivamente.

Por ejemplo, los estándares para atender las necesidades básicas y las actividades de desarrollo de las diferentes grupos de edad (lactantes, maternas y preescolar) de los niños que se atienden, los criterios de la cédula de evaluación de desarrollo de los niños, los criterios de evaluación del servicio de las Estancias (alimentación, atención, cuidado y medidas de seguridad), la certificación de las asistentes y responsables de estancias en cuidado y atención infantil, la certificación en primeros auxilios son mitos racionalizados que los centros infantiles incorporan en sus estructuras en aras de legitimarse en los ambientes institucionalizados que brindan el servicio de cuidado y atención infantil.

Si tales centros omiten algunos de estos elementos institucionalizados se muestran hacia el exterior o al interior como estructuras frágiles y vulnerables y son concebidas como negligentes, incompetentes e innecesarias. Por lo que, su legitimidad es puesta en tela de juicio y erradicadas y puede generar altos costos para las organizaciones.

Otro mecanismo que permite a las organizaciones mantener su legitimidad es la incorporación de criterios de evaluación externa que conllevan recompensas ceremoniales, como el premio, las insignias, los estímulos, o el prestigio de otros organismos. A pesar de que es difícil determinar lo que en realidad produce el valor de los servicios otorgados por una organización, la evaluación externa legitima al máximo a la organización hacia afuera y hacia dentro, la mantiene estable y a la vez

le permite aumentar sus recursos y su capacidad de supervivencia (Meyer y Rowan, 1999).

Para el caso de las Estancias Infantiles, la evaluación externa está en manos de dos instancias: SEDESOL y el SNDIF. Ambas instancias supervisan diferentes aspectos sobre el servicio de las estancias infantiles como la alimentación, el trato hacia los niños, las técnicas de atención de necesidades básicas, las actividades lúdico- pedagógica, las medidas de higiene y seguridad de las instalaciones; y se les designaba un color dependiendo del funcionamiento de estos aspectos: verde (funciona en óptimas condiciones), amarillo (funciona bien con algunos detalles) y rojo (funciona en malas condiciones que pone en riesgo a los niños).

El status del color que se le designa a la estancia legitima la calidad de su servicio tanto al interior como al exterior y las sitúa como una estancia que labora con base a las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles vigente y las hace ver como eficientes.

Por otra parte, las organizaciones surgen en dos contextos: uno institucionalizado y otro relacional, los cuales se interesan en el control y coordinación de las actividades de la organización y por otra, en dar una explicación racional y prudente de las mismas

Las organizaciones en ambientes muy institucionalizados se enfrentan a contingencias internas y externas, de las que depende su supervivencia; en contraste existen otras organizaciones cuya supervivencia dependerá más de las demandas ceremoniales de ambientes muy institucionalizados. Cuando la supervivencia de una organización depende de las demandas relacionales institucionales, se determina la fuerza de los alineamientos entre las estructuras y las actividades.

Pero de acuerdo con Meyer y Rowan (1999) la alineación entre las estructuras y las actividades es difícil de alcanzar por la ambigüedad que subyace de los contextos donde operan las organizaciones por el uso de tecnologías variables y evaluar su eficiencia se vuelve complicado. Por lo que, la incertidumbre

de contingencias técnicas imprevisibles o de adaptarse al cambio ambiental no puede resolverse con base en la eficiencia. Los participantes internos y externos requieren de reglas institucionalizadas que promuevan la confianza y la credibilidad en las producciones y protejan a las organizaciones del fracaso.

Partiendo de ello, se distinguen dos tipos de organizaciones: aquellas que están bajo fuertes controles de su producción, cuyo éxito depende del manejo de sus relaciones; y aquellas organizaciones institucionalizadas, cuyo éxito depende de la confianza y estabilidad logradas mediante el isomorfismo con las reglas institucionales.

2.8 Inconsistencias a causa del isomorfismo en las organizaciones

Hasta aquí hemos expuesto cómo las organizaciones al volverse isomorfas con sus ambientes institucionalizados tienden a alcanzar legitimidad, estabilidad y garantizan su supervivencia. Empero, la pretensión de conseguir el éxito y frenar el fracaso por medio de este isomorfismo genera dos tipos de problemas a las organizaciones, según Meyer y Rowan (1999):

- 1) Las actividades técnicas y las demandas de eficiencia crean conflictos e inconsistencias en los esfuerzos de una organización institucionalizada por sujetarse a las reglas ceremoniales de la producción; y
- 2) por otra parte, como estas reglas ceremoniales se transmiten por mitos que pueden surgir de diferentes partes del ambiente, las reglas suscitan conflictos entre sí. Tales inconsistencias hacen que sea problemático el interés por la eficiencia y la coordinación y control rigurosos.

Cabe destacar que la adopción de las reglas ceremoniales por las organizaciones, no siempre son compatibles con las actividades concretas que los actores realizan en ellas. Continuamente se producen conflictos entre las reglas institucionalizadas y las formas en las que se interpretan, pues en varias ocasiones estas reglas o normatividades muestran inconsistencias en la medida en que sus prescripciones tienden a guardar distancia respecto de las condiciones reales donde se intentan aplicar.

Un ejemplo de ello, es el Modelo de Atención Integral en las Estancias Infantiles o los estándares de competencia para atención y cuidado infantil. Éstos al momento de aplicarse en los diversos centros infantiles provocan conflictos difíciles de superar, creando realidades aparentes que en el fondo no evidencian las problemáticas que acontecen en su interior.

Existen algunas vías para solucionar estas inconsistencias, las cuales varían de una organización a otra. Siguiendo a Meyer y Rowan (1999), hay cuatro vías que parcialmente solucionarían estas inconsistencias:

- a) La primera consistiría en que la organización se resistiera a los mitos ceremoniales con miras a lograr la efectividad en sus actividades. Sin embargo, una organización que descuida tales requerimientos ceremoniales, le será difícil respaldar su eficiencia en su ambiente.
- b) La segunda solución sería que la organización adoptara de forma rígida los mitos ceremoniales, trayendo consigo dificultades en términos de estar preparada para manejar sus relaciones y enfrentarse a los cambios y contingencias del ambiente.
- c) Una tercera solución radicaría en que la organización reconociera la inconsistencia entre los mitos ceremoniales y el trabajo que se realiza en ella, pero esto sabotearía la validez de los mitos ceremoniales y al mismo tiempo la legitimidad de la organización.
- d) Una organización puede reconocer estas inconsistencias y plantearse cambios o reformas a futuro, pero al plantearlas hace que su presente se visualice como no viable y esto haría que el estado actual de la organización también perdiera legitimidad.

No obstante, Meyer y Rowan (1999) sostienen que las organizaciones pueden valerse de dos mecanismos interrelacionados que contribuyan a una solución real a los conflictos entre las reglas ceremoniales y la eficiencia. Tales mecanismos son la separación y la lógica de la confianza.

Por lo general, las organizaciones que se han construido en torno a la eficiencia tratan de mantener un alineamiento estrecho entre las estructuras y las actividades. Tal alineación se impone por medio de la inspección de cada una de las unidades que conforman su estructura. Pero crea a la vez conflictos y deja entrever una serie de inconsistencias, las cuales revelan la ineficiencia de la organización (en la medida que se contrasta lo que se hace y se debería hacer) y hacen que pierda su legitimidad.

Por lo tanto, para evitar estas consecuencias, las organizaciones reducen al mínimo la evaluación del desempeño técnico, la inspección y la evaluación, la coordinación, la interdependencia y los ajustes entre las unidades estructurales y los manejan informalmente. Optan por separar los elementos de las estructuras de las actividades, además de separarlos unos de otros.

Ejemplificando, los centros infantiles centran su atención más en los resultados de las actas de supervisión, tanto de SNDIF y SEDESOL y de datos más bien formales de ellas y menos en la explicación de los procesos que ocurren dentro de ellas. Otra situación es que sus objetivos y fines se hacen ambiguos y son sustituidos por fines técnicos y administrativos, es decir, se ocupan más de ejecutar técnicas de cuidado en los niños y colocan, y pierden de vista su desarrollo integral. Por otra parte, se evita la integración, se descuida la ejecución de los programas y la inspección y la evaluación se vuelven ceremoniales.

En estos centros, cobra mayor relevancia la habilidad de los individuos para coordinar las cosas, de relacionarse con los miembros de su organización y así evadir cualquier inconsistencia, tras el intento de coordinar formalmente las actividades. Por ende, se deja que los individuos desarrollen informalmente interdependencias técnicas, proyectando una simulación de que las estructuras están trabajando realmente con actividades técnicas eficientes. Es en este sentido que se evita la integración, se minimizan las disputas y los conflictos y una organización puede ganar el apoyo de un amplio rango de personas y componentes externos.

Es de esta forma que la separación permite a las organizaciones mantener sus estructuras estandarizadas, legitimadas y formales, mientras que sus actividades varían en respuesta a consideraciones prácticas. Las organizaciones educativas tienden a presentar estructuras formales similares, lo que refleja sus orígenes institucionales comunes. Aunque en la práctica muestran una gran diversidad.

Cabe mencionar que, a pesar de la falta de coordinación y control, las organizaciones que efectúan la separación de sus elementos estructurales no son anárquicas. Las actividades diarias se realizan con orden. Lo que da legitimidad a las organizaciones institucionalizadas, obteniendo la confianza y buena fe de sus miembros y de sus componentes externos y les permite parecer útiles, a pesar de su falta de validación técnica.

La confianza en los elementos estructurales se conserva por medio de tres prácticas: evitar, ser discreto y “hacerse de la vista gorda”. La separación de los elementos de su estructura favorece el evitar y el ser discreto; y también es muy común hacerse de la vista gorda con respecto a las anomalías. Los actores internos y externos de las organizaciones, así como los componentes externos cooperan en estas prácticas, las cuales permiten que las organizaciones generen un prestigio y sustenten su confianza como organización y a la vez refuercen la confianza en los mitos que racionalizan su existencia misma (Goffman 1967, citado en Meyer y Rowan, 1999)

De acuerdo con March y Simon, algunos mecanismos que contribuyen a la eliminación de la incertidumbre en las organizaciones y la conservación de su estructura formal son la delegación, la profesionalización, la ambigüedad en las metas la eliminación de los datos de producción y el mantenimiento del prestigio. Asimismo, generan una atmosfera general de confianza dentro y fuera de la organización, proyectando una actuación de buena fe. Bajo este supuesto, los actores de cada una de las organizaciones desempeñan sus cargos adecuadamente y les permite realizar sus rutinas con una estructura separada (March y Simon, 1958; citados en Meyer y Rowan, 1999).

En otros términos, la separación y mantener el prestigio, son mecanismos que conservan el supuesto de que las personas actúan de buena fe. Así las organizaciones emplean muchos mecanismos para exagerar los compromisos rituales que sus participantes hacen con los elementos estructurales básicos. Estos mecanismos son especialmente comunes en las organizaciones que reflejan fuertemente sus ambientes institucionales. En este sentido, cuanto más se deriva la estructura de una organización de mitos institucionalizados, más mantiene la ostentación de confianza, satisfacción y buena fe, interna y externamente.

En otras palabras, la separación y la conservación del prestigio son mecanismos que soportan el supuesto de que las personas actúan de buena fe. Por ejemplo, la profesionalización y las certificaciones en organizaciones de Educación Inicial no sólo se convierte en una forma de evitar la supervisión o evaluación: también compromete a los supervisores y a los subordinados a actuar de buena fe.

Las organizaciones emplean muchos mecanismos para exagerar los compromisos rituales que sus participantes hacen con los elementos estructurales básicos. Estos mecanismos son especialmente comunes en las organizaciones que reflejan fuertemente sus ambientes institucionalizados. Cuanto más yace en la estructura de una organización mitos racionalizados, más mantiene la ostentación de confianza, satisfacción y buena fe, interna y externamente y se crean compromisos por parte de los actores de la organización. Ellos se comprometen no solo a apoyar la fecha ceremonial de la organización, sino también a hacer que las cosas funcionen atrás del telón (Meyer y Rowan, 1999).

Los participantes comprometidos se encargan de una coordinación informal que, aunque a menudo es inadecuada formalmente, mantiene las actividades técnicas funcionando sin problema y evita problemas públicos. De ahí que sus acciones ceremoniales no sean consideradas como fraudulentas. Incluso se convierten en un medio razonable para que los miembros de las organizaciones realicen sus mejores esfuerzos en situaciones a las que hacen problemáticas los mitos institucionalizados contrarios a las demandas técnicas inmediatas.

Ahora bien, todas las organizaciones a pesar de la confianza y el prestigio que proyecten interior y exteriormente se encuentran en ambientes que han institucionalizado la inspección y la evaluación como mecanismos que evidencian situaciones y divergencias que debilitan su legitimidad y confianza. Por consiguiente, casi nunca las organizaciones se proponen evaluar cómo es que realizan sus actividades. Por el contrario, minimizan la evaluación por agentes internos o externos y las hacen ceremoniales. La evaluación y la inspección socavan los aspectos ceremoniales de cualquier organización.

La separación y el evitar la inspección y la evaluación no son meras estrategias que usa la organización. También los componentes externos evitan inspeccionar y controlar las organizaciones institucionalizadas. Por ejemplo, las agencias que otorgan registros (CENEVAL; ANUIES) aceptan ceremonialmente, por su valor aparente, las acreditaciones, metas ambiguas y evaluación categóricas características de las organizaciones ceremoniales. Mantener relaciones categóricas con sus subunidades organizacionales es más estable y seguro que basarse en la inspección y el control (Ibíd.).

CAPÍTULO TRES: MARCO METODOLÓGICO

3.1 Paradigma cualitativo de investigación

Para realizar esta investigación adoptamos el paradigma cualitativo. Este paradigma resultó de vital importancia para analizar el Modelo de Atención Integral del Programa de Estancias infantiles dado que nos ayudó a comprender cómo es que los actores (responsables y asistentes) de las Estancias Infantiles, entienden, se apropian e implementan el Modelo de Atención Integral en sus organizaciones desde su subjetividad y qué mitos racionalizados han construido sobre esta implementación, los cuales han justificado y legitimado sus prácticas, su status y su permanencia en el ámbito institucional en donde se desenvuelven. De tal suerte que el paradigma cualitativo nos permite profundizar en sus experiencias, perspectivas, creencias, símbolos, valores, significados y opiniones.

Para ello, tal y como lo señala Ruíz (1999), nos adentramos en el contexto natural en donde se construyen todos esos significados y símbolos, efectuando un análisis profundo de las narrativas y descripciones emitidas por los diversos actores de las Estancias Infantiles a fin de comprender y explicar cómo se han apropiado de las normatividades y lineamientos, contenidos en el Modelo de Atención del Programa de Estancias Infantiles y cuáles son los mitos generados sobre éste, mismos que validan las prácticas de cuidado y atención infantil de estos centros. Para la obtención de esas narrativas o datos, se emplearon distintas técnicas cualitativas y se efectuó un proceso de interpretación para comprender este hecho social, valiéndose de esos datos empíricos.

Coincidamos con los planteamientos que hacen Sandin (2003, citado en Bisquerra, 2004) y Taylor y Bogdan (2007) quienes señalan que el paradigma cualitativo se orienta a la descripción y comprensión profunda de algún hecho social o educativo. Por tanto, nos parece importante que, para llegar a esa profundidad, los estudios empíricos como éste se realicen en el contexto natural de los actores, para de esta forma acceder a la comprensión y a la interpretación de la realidad de los hechos sociales desde los significados y las intenciones de las personas

involucradas. A partir de estos elementos nos situamos en la observación próxima a los informantes que seleccionamos, considerándolos empáticamente en su contexto y realidad.

3.2 Los métodos de investigación: estudio de caso

En la investigación cualitativa se dispone de una amplia variedad de métodos de los cuales un investigador se sirve para llevar a cabo su estudio. La elección de un método u otra depende del objeto de estudio que se esté indagando y del enfoque que el investigador adopte para abordarlo. Antes de mencionar cuáles son los métodos que empleamos para esta investigación, consideramos necesario aclarar qué se entiende por método.

Algunos autores como Rubio y Varas (2004) y Rodríguez et al. (1999) definen a un método como un camino, forma o procedimiento a través del cual el investigador arriba a los objetivos de su investigación. Ruíz (2007), por su parte, refiere que alude a un recurso que lleva al acercamiento de una realidad y otorga a la investigación un carácter de rigurosidad y profundidad metodológica.

Si retomamos ambas definiciones, deducimos que un método es el camino, la forma o el procedimiento que un investigador sigue para alcanzar los objetivos de su estudio y a través del cual se acerca al fenómeno social indagado y se le otorga rigurosidad a su investigación. Es en este sentido que se habla de método en esta investigación.

Cabe puntualizar que un *método* y una *técnica* no son sinónimos. Ambos términos refieren a conceptos diferentes. Las técnicas constituyen instrumentos concretos del cual se vale el método para recabar la información deseada. De ahí que se afirme que las técnicas son particulares mientras que el método es general. Dentro de un método pueden utilizarse diversas técnicas (Bisquerra 1989; citado en Rubio y Varas, 2004).

Todos los métodos presentan ciertas características. Ruíz (2007:23) enlista las siguientes:

1. Su objetivo es la captación de significados.
2. Su lenguaje es básicamente conceptual y metafórico.
3. Su modo de captar la información no es estructurado sino flexible y desestructurado.
4. Su procedimiento es más inductivo que deductivo, ya que parte de los datos para intentar redescubrir el mundo.
5. La orientación no es particularista y generalizadora sino holística y concretizadora, dado que pretende captar todo el contenido de experiencias y significados que se dan en un solo caso.

Teniendo en consideración la naturaleza de nuestro objeto de estudio, decidimos emplear el estudio de caso como método de investigación. Su empleo predomina en investigaciones de corte cualitativo y es definido como “el estudio de la particularidad y la complejidad de un caso singular para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (Stake, 1998:11). Un caso puede ser una persona, un grupo de personas, una organización, una institución, una población o cierta población con características específicas. La elección de un caso está en manos del investigador y en consecuencia llega un momento en que se tiene que decidir sobre la naturaleza del caso (Ibíd.).

Siendo que nuestro interés se centró en analizar la implementación de Modelo de Atención Integral en tres casos de Estancias Infantiles en el Estado de Tlaxcala, la decisión de tomar el estudio de casos para esta investigación fue muy importante en la medida en que nos permitió entrar en la subjetividad de los informantes seleccionados para que nos dieran cuenta de cómo es que funcionan las Estancias Infantiles.

Además, tal como lo señalan Rubio y Varas (2007) y Bisquerra (2012), nos permitió acercarnos y adentrarnos al contexto natural de estudio para comprender con cierta particularidad y profundidad cómo es que los actores de las Estancias Infantiles implementan tal Modelo de Atención Infantil en sus centros, cómo lo interpretan y se apropian de él, traduciéndolo en procedimientos rutinarios que dan cuenta de los significados, símbolos, los mitos y ceremonias que han construido los

actores de las estancias a fin de legitimar ante la sociedad su quehacer y garantizar la supervivencia de sus centros de educación inicial.

La adopción de este método, nos permitió acceder a la complejidad y la unicidad de lo que implica la implementación de ese Modelo de Atención Integral, resultado de una política pública en tanto una política social con la finalidad de generar, en términos de Simons (2011), una comprensión exhaustiva de tal hecho para de esta forma producir conocimientos e informar hechos relevantes del mismo.

En tal sentido todas estas decisiones nos ayudaron a analizar el fenómeno de las Estancias Infantiles contexto situacional específico, el cual constituye el objetivo en sí de un estudio de caso. A partir de ese análisis pudimos descubrir los significados que amplían o confirman nuestra mirada como investigadora. Cabe señalar que el análisis de la experiencia de los informantes fue fundamental para ir más allá de lo que se encuentra escrito en los lineamientos del Programa de Estancias Infantiles y Modelo de Atención Integral.

3.3 Técnicas de investigación

Para esta investigación se consideran dos técnicas de investigación: la entrevista a profundidad y la revisión documental. Ambas técnicas son características de la investigación cualitativa y con ellas recabamos información relevante de nuestro objeto de estudio, funcionalidad que destaca Bisquerra (1989), citado en Rubio y Varas, 2004.

Estas técnicas fueron de gran utilidad, ya que nos ayudaron a obtener información de primera mano sobre la implementación del Modelo de Atención Integral y a ahondar en el sentido y los significados que las personas le han atribuido o han elaborado sobre este modelo, manifiestos en sus discursos; y, además, su uso nos permitió, como puntualiza Bisquerra (1999), complementar, enriquecer y contrastar la información sobre nuestro objeto de estudio. A continuación, exponemos cada una de ellas.

3.3.1 Entrevista a profundidad

La entrevista a profundidad es, como mencionamos anteriormente, la primera técnica empleada por esta investigación. Este tipo de entrevista, retomando a Ander-Egg (1999), Bisquerra (2004), Kvale (2011) y Ruiz (2012), supone un diálogo o conversación profesional de una o más personas sobre un acontecimiento, diagnóstico o tratamiento social con la intención de recoger datos o información sobre la forma en que los sujetos experimentan y entienden su mundo, esto es, aspectos subjetivos de la persona como creencias, las actitudes, opiniones, en relación con la situación que se está.

Asimismo, se caracteriza por no partir de una lista de preguntas fijas, sino de un guion de temas o aspectos a tratar, por lo que el entrevistador se ve obligado a emplear distintas en todo momento tácticas comunicativas para animar al entrevistado a aportar información relevante sobre el objeto de estudio de la investigación; y reorientar la entrevista cuando se aleje de los objetivos de estudio.

Para la realización de la entrevista a profundidad, llevamos a cabo la planificación sugerida (Kvale, 2011). Se inició con una etapa de organización temática, en la que se planteó los temas sobre la cual se iba orientar la entrevista, considerando la perspectiva teórica y conceptual del fenómeno. Enseguida, se hizo un diseño de la entrevista, tomando en consideración la opinión de los expertos. Dando pie, posteriormente a la aplicación de la entrevista a los informantes, en este caso, a los diferentes actores de las Estancias Infantiles: responsables, asistentes y madres de familia sin perder los objetivos de nuestros objetivos de investigación.

Para su aplicación, se buscó la aprobación de los actores de las Estancias, se dio a conocer el propósito de nuestro estudio con entrevistas y se garantizó en todo momento la protección de la confidencialidad de los entrevistados al informar en público.

Durante la aplicación, en nuestro rol de entrevistador se trató crear un ambiente cálido y de confianza para propiciar un diálogo profundo y alcanzar la fluidez de la información, motivando al entrevistado a expresarse con sinceridad y

libertad, reorientando en todo momento a los objetivos de nuestra investigación. Por supuesto, acorde a situación comunicativa y al entrevistado. Por tanto, no se siguió cabalmente el orden previsto por el guion. Posteriormente, ahondaremos en el diseño de dicho guion, el cual constituye uno de los instrumentos de este estudio.

Empleamos esta modalidad porque la consideramos como la más apropiada para profundizar en la manera que entienden y se apropian de dicho modelo, así como identificar y analizar los mitos racionalizados que han construido en su proceso de implementación y que justifican y legitiman las prácticas de los actores de las Estancias Infantiles y a la vez la supervivencia de sus organizaciones de Educación Inicial.

En suma, su uso representó para nuestra investigación una ventaja, ya que nos permitió obtener datos fiables sobre varios aspectos de la implementación del Modelo de Atención Integral y el funcionamiento de las Estancias Infantiles, llevar a cabo una retroalimentación entre el entrevistado y el entrevistador y la posibilidad de captar indicios subliminales de las respuestas y la flexibilidad en las preguntas y las respuestas (Ander-Egg, 1993).

3.3.2 Revisión documental

Esta es la segunda técnica de investigación que empleamos para el análisis de la implementación del Modelo de Atención Integral para el Programa de Estancias Infantiles. La revisión documental constituye una actividad sistemática y planificada que consiste en examinar documentos escritos que abarcan una amplia gama de modalidades. De los cuales, se obtiene información valiosa para una investigación (Del Rincón 1995; citado en Bisquerra, 2004).

Para examinar aquellos documentos relevantes para esta investigación, seguimos el proceso, propuesto por Bisquerra (2004). En primera instancia, rastreamos los documentos existentes y disponibles, los clasificamos, los seleccionamos, los leímos a profundidad, extrayendo elementos de análisis y haciendo anotaciones y comparamos y triangulamos la información para comprender nuestro objeto de estudio

Los documentos que seleccionamos para este estudio, se trataron de documentos oficiales de las Estancias Infantiles como el Modelo de Atención Integral (MAI), la Guía de aplicación del MAI y el Programa de Estancias Infantiles, los cuales nos proporcionaron información crucial del funcionamiento y la organización de las tres Estancias Infantiles que constituyeron los casos de esta investigación.

La lectura y caracterización de esos documentos, nos ofreció la oportunidad, como señala Ander-Egg (2004) citado en Jiménez (2011) de aproximarnos y conocer nuestro objeto de estudio, antes de desplazarnos al contexto de investigación. Además, con la lectura profunda, analítica y comprensiva de esos documentos identificamos conceptos y elementos para el análisis e interpretación de los datos; así como, nos aportó ideas sobre la manera en que planearíamos la entrevista a profundidad.

3.4 Instrumentos de investigación

Para realizar el trabajo de campo y la obtención de datos de esta investigación se diseñaron tres guiones temáticos de la entrevista a profundidad con el fin de recoger datos que nos permitieran profundizar en el conocimiento y perspectiva construida por los actores de las Estancias Infantiles: responsables, asistentes y madres de familia, respecto de algunos procesos de implementación de Modelo de Atención Integral de Programa de Estancias Infantiles en el que participan y sobre el cual tienen diferentes puntos de vista.

Cada uno de estos tres guiones consta de varios temas, cuyo contenido se va desarrollando a lo largo de la entrevista a profundidad establecida con las informantes y, que a continuación exponemos:

- A. Guion temático de la entrevista a profundidad con Responsables de las Estancias Infantiles
 - *Concepciones sobre el Programa de Estancias Infantiles de la SEDESOL.*
Qué es el Programa de Estancias Infantiles de SEDESOL; cuál es el objetivo;

quiénes son los beneficiarios y sus características; cuáles son las aportaciones que brinda a la sociedad; cuáles son las características del programa; cuál es el fin mismo de las Estancias Infantiles; qué tipo de servicio brindan las Estancias infantiles; qué características posee el cuidado y atención que se brinda en las Estancias Infantiles.

- *Datos sobre la afiliación al Programa de Estancias Infantiles y su operación:* Fecha de creación de la Estancia Infantil: proceso que siguió para afiliarse al Programa de Estancias infantiles; requisitos que presentó para poder afiliarse al Programa de Estancias Infantiles; Si se sometió prueba o examen para afiliarse al Programa de Estancias Infantiles; temporalidad del trámite y/o gestión para la afiliación al Programa de Estancias infantiles y la operación de su estancia; Dificultades del proceso de obtención de los permisos para operar una Estancia Infantil; Motivos por los que decidió crear una Estancia Infantil.
- *Los procesos para prestar el servicio de educación inicial en una Estancia Infantil:* Qué implica la operación de una estancia, además de los trámites iniciales para la afiliación; cómo se organizan los espacios físicos de la estancia infantil y bajo que normatividad; qué características físicas debe contar un inmueble para operar como Estancia Infantil; cómo se configura el trabajo al interior de la estancia para brindar el servicio de cuidado y atención infantil; cómo se organiza el tiempo para desarrollar las actividades en la Estancia Infantil; cómo se favorece el desarrollo de los niños de la estancia infantil y bajo que parámetros se realiza; cuál es el modelo, guía o norma que orientan la atención y cuidados de los niños en la Estancia Infantil; cuál es el objetivo de ese modelo o norma, qué carácter tiene el modelo, cuáles son los aspectos que considera tal modelo para brindar el cuidado y atención infantil en la estancia infantil; la implementación del modelo o norma favorece el desarrollo integral de los niños; el modelo permite alcanzar los objetivos planteados por el Programa de Estancias Infantiles. presupuestos, protocolos deben seguir.

- *Datos valorativos en relación a la operación del Programa de Estancias Infantiles:* Qué significa el proyecto de una Estancia Infantil; cuáles son los objetivos perseguidos al poner en marcha el proyecto de una Estancia Infantil; el significado ser Responsable de una Estancia; descripción de la experiencia de ser Responsable de una Estancia Infantil; qué dificultades o problemas ha identificado en la operatividad del Programa de Estancias Infantiles; qué problemas ha enfrentado en la operación de su estancia; qué mejoras propondría para mejorar la operatividad del Programa de Estancias Infantiles.

B. Guion temático de la entrevista a profundidad con Asistentes de Estancias Infantiles

- *Percepciones sobre los niños que atienden:* características de los niños atendidos por las estancias; contexto familiar y social de donde vienen estos niños; diagnóstico sobre la situación de los niños, problemas sobre los que intervienen.
- *El proceso de cuidado y atención infantil.* Cuál es la tarea que desempeña en la estancia infantil; qué implica el cuidado y atención infantil en el centro infantil, qué elementos son esenciales para llevar a cabo la práctica de cuidado y atención infantil; qué orienta la organización del tiempo y sus actividades en la estancia; qué parámetros se consideran para preparar las actividades con los niños; se cuenta con los materiales necesarios para realizar las prácticas de cuidado y atención; los espacios físicos si son adecuados para brindar el servicio de cuidado y atención infantil. describir como es una jornada de atención de los niños: entran hasta que sale. Protocolos de atención implementan. Áreas de atención, normatividad. Personal que trabaja y las funciones que desempeñan.
- *Capacitaciones sobre el cuidado y atención infantil.* Qué conocimientos requiere una persona para trabajar en una Estancia Infantil; si recibe capacitaciones sobre atención y cuidado infantil, qué capacitaciones se ha recibido para atender y cuidar a los infantes; la frecuencia con que se

capacita al personal de la Estancia; dependencia e instituciones que se hacen cargo de las capacitaciones; cual es la incidencia de esas capacitaciones en el desempeño del personal de la Estancia; cuál es el impacto de las capacitaciones en los niños que se atiende y cuida.

- *Datos valorativos.* Si les gusta su trabajo, satisfacciones, problemas que identifican, como pueden mejorar el funcionamiento de la estancia; cómo se da la relación con los padres de familia (acercamiento para reconocer los logros de los niños, comunicación frecuente), cómo se da la relación con el equipo de trabajo (cómo es la relación, existe apoyo entre los miembros).

C. Guion temático de la entrevista a profundidad con las madres de familia

- Razón de elección de la estancia para la inscripción de su hijo(a).
- Percepciones sobre el servicio que brinda la estancia: personal, los horarios, las rutinas de atención a los niños, las instalaciones, la cuota, la comida, los cuidados de los niños, etc. cómo es la relación entre usted y la estancia: acercamiento, comunicación frecuente. Es fácil la interacción ¿porque?
- Cambios observados en sus niños: cómo entraron y cómo son ahora.

Cabe puntualizar que el diseño de la estructura de estos tres instrumentos fue validado por expertos en investigación cualitativa y se efectuó un pilotaje para determinar la factibilidad de los mismos y realizar las modificaciones necesarias para evitar ambigüedades en el planteamiento de las preguntas abiertas, y de esta forma, obtener información clara y precisa, tal como lo sugieren Rubio y Varas (2004).

Otro instrumento diseñado es el guion revisión documental, el cual tuvo como objetivo recoger datos y sistematizar información sobre el Modelo de Atención Integral del Programa de Estancias Infantiles a partir de una lectura analítica y profunda. La caracterización de este modelo se efectuó a partir de varias preguntas guías que conformaron dimensiones: ¿qué es el modelo de atención Integral?, ¿desde cuándo existe el modelo?, ¿por quienes fue diseñado?, ¿por qué

fue diseñado?, ¿cuáles son sus objetivos?, ¿cuál es su intencionalidad?, ¿quiénes están implicados?, ¿hacia a donde está orientado?, ¿qué problemas intenta resolver?, ¿quiénes son los beneficiarios del modelo?, ¿en quiénes centra la atención el modelo?, ¿qué carácter tiene este modelo? y ¿cuál es contenido de este modelo o qué categorías posee?.

A partir de esas preguntas guías, se definieron distintas categorías del Modelo de Atención Integral, integradas en una matriz. Tal categorización del modelo nos permitió tener un conocimiento profundo del mismo para posteriormente contrastarlo con la implementación que los actores hacen de éste, desde las diferentes voces (Responsables, Asistentes, e incluso, madres de familia).

3.5 El acceso al campo

El acceso al campo de nuestro objeto de investigación se llevó sin contratiempos, a pesar de la poca experiencia en este ámbito. Se entiende *acceso al campo* a aquel “proceso por el que el investigador va accediendo a la información fundamental para su estudio” (Rodríguez et al., 1999). Los actores de la Estancias Infantiles mostraron disposición y el interés por aportar información sobre el fenómeno estudiado y convertirse en informantes claves para esta investigación.

El ingreso al campo, nos permitió interactuar con las personas que implementan el Modelo de Atención Integral y mirar de cerca el contexto físico en el que tiene lugar el fenómeno estudiado, como lo refiere Rodríguez et al. (1999). Por supuesto, siendo empático para comprender el contexto en que se desenvuelven los actores y la naturaleza de sus actividades.

Para el acceso, solicitamos el permiso de las Responsables de los tres casos: Estancia Infantil “Sonrisitas”, “Libemor” y “Los Angelitos de Mary”, quienes asumieron el rol de porteros, es decir, la persona que establece el puente para aproximarse con los actores que contribuirán para recoger los datos sobre el tema investigado. Se les dio a conocer que nuestra inmersión al contexto tenía fines investigativos. Por lo tanto, toda la información obtenida sería confidencial y no se revelaría la identidad de los informantes y en ningún modo se dañaría a la

organización. Se trató en todo momento de propiciar un ambiente cómodo y de respeto a las actividades de los tres centros infantiles, tal como Taylor y Bogdan (1998), lo plantean.

Una vez ingresado al campo y con un plan previo bien estructurado y definido, tal como puntualiza, Stake (1998), procedimos en nuestro rol de entrevistador, a realizar las entrevistas a las figuras implicadas en la implementación del Modelo de Atención Integral: responsables, asistentes y madres beneficiarias.

Para ello, nos hicimos acompañar de una grabadora, libreta y lapicero para realizar anotaciones relevantes, siguiendo las recomendaciones de Rapley (2014), cuidando en todo momento cada uno de los detalles del proceso de entrevista que contribuyan al enriquecimiento de la información obtenida. Después, de acotar el guion temático de la entrevista a profundidad, nos retiramos del campo y continuamos con la transcripción de las entrevistas y la sistematización de la información.

3.6 Los informantes

En todo proceso de investigación, es necesario hacer una selección de los informantes en función de criterios que nos garanticen que sean los sujetos adecuados en virtud de su conocimiento acerca de la realidad estudiada. No existe un patrón rígido para tal selección, pero tampoco pueden seleccionarse al azar o de forma aleatoria. El investigador tiene un margen de libertad para definir los criterios necesarios de selección. Entre las variables que pueden establecerse origen, nivel sociocultural, experiencia en el trabajo, entre otros (Rubio y Varas, 2004).

Los informantes suelen categorizarse en tres tipos: informantes directos, los informantes indirectos e informantes clave. Los primeros aluden a las personas que son afectados por un problema o situación. Los indirectos son aquellos que viven la situación de forma colateral y pueden ser fuente de elementos importantes para la comprensión del objeto de estudio. Por último, los informantes clave son los sujetos que no son afectados por la situación. Sin embargo, poseen información

especializada que pueden contribuir al vínculo con los otros dos tipos de informantes (Ibíd.).

Ahora bien, para esta investigación la selección de informantes se llevó a cabo a partir de la aplicación de una ficha de identificación para recoger datos generales de nuestros informantes que nos permitieran hacer una caracterización panorámica acerca de las particularidades de los tres casos: la Estancia infantil “Sonrisitas”, “Libemor” y “Los Angelitos de Mary”.

Cabe señalar que existen diferentes figuras implicadas en la implementación del Programa de Estancias Infantiles. Entre éstas destacan las responsables, las asistentes y las madres beneficiarias del programa. A quienes se aplicó esta ficha de identificación.

Para la selección de las responsables, se estructuró un guion de identificación a partir de las siguientes categorías: datos personales, preparación escolar de la Responsable, datos de la Estancia Infantil donde labora, datos sobre la operación y afiliación al Programa de Estancias Infantiles, datos valorativos en relación a la función de responsable de Estancia Infantil, datos valorativos en relación a la operación del Programa de Estancias Infantiles.

Mientras que el guion de identificación para la selección de las asistentes se organizó a partir de siete categorías: datos personales (nombre, edad, estado civil y ocupación), preparación escolar, ocupación familiar, lugar de procedencia, características de la comunidad del lugar donde radican, datos de la estancia infantil donde trabajan y los problemas identificados al interior de su centro de trabajo.

Finalmente, el guion de identificación para la selección de las madres de familia se constituyó a partir de cuatro elementos: datos personales, preparación escolar, datos laborales y datos de vinculación con la estancia (número de hijos que reciben el servicio de la estancia infantil, el tiempo que lleva recibiendo el servicio, los motivos de elección de la estancia infantil, los servicios que ofrece la estancia y el horario en que lleva a sus hijos a la estancia).

A partir de los datos obtenidos de la aplicación de los tres guiones de identificación, hicimos una lectura y análisis de las características de los informantes potenciales. Los datos se trabajan en una matriz comparativa, la cual permite ver los atributos de los sujetos a quienes se les aplicó la ficha de identificación. Cabe hacer mención que ésta fue aplicada a cinco responsables, quince asistentes y quince madres de familia.

Hecho este ejercicio tomamos la decisión de seleccionar a 15 informantes distribuidos de la siguiente manera: tres responsables, seis madres de familia y seis asistentes tomando en consideración algunos criterios:

Figuras	Criterios de selección
3 Responsables	Grado de escolaridad, perfil, antigüedad en el puesto (mínimo de 5años), ubicación de la Estancia y la matrícula de niños atendidos.
6 Asistentes	Experiencia en el cuidado y atención infantil y antigüedad de seis meses como asistente.
6 Madres beneficiarias del programa	Tener al menos un hijo inscrito en el Programa de Estancias Infantiles y al menos un año asistiendo a un centro infantil.

3.6.1 Descripción de los informantes

Como anteriormente mencionamos, seleccionamos 15 informantes para el trabajo de campo, clasificados en tres categorías principales: responsables de Estancias Infantiles, asistentes de Estancias y madres beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles. Mismas que describimos a continuación:

I. Responsables de la Estancias Infantiles

En esta categoría se entrevistaron a 3 responsables. La primera corresponde a una responsable de 39 años de edad, casada con tres hijos. Es técnico en puericultura. Labora desde hace diez años en la Estancia Infantil “Sonrisitas”, ubicada en Calle Diego Martin No.62 en la localidad de San Pedro Tlalculpan, perteneciente al municipio de Chiautempan. La estancia es fundada el 8 de mayo del 2008. Su capacidad instalada es de 60 niños; cuenta con una matrícula de 30 niños, atendidos con el apoyo de 4 asistentes. El horario de atención es de 7:30 am a

15:30 pm. Los servicios que ofrece son actividades lúdicas, recreativas, música, danza, educación física.

La segunda, es una responsable de 41 años, casada con 5 hijos. Es Licenciada en Intervención Educativa. Trabaja en la Estancia Infantil “Libemor” desde hace 9 años 10 meses, la cual fue creada el 6 junio de 2008. Este centro infantil se localiza en Calle 15 de septiembre #4 Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala. La capacidad instalada es de 33 niños y atiende a 16 niños con el apoyo de 2 asistentes. El horario de servicio de la estancia es 8:00 a 16:00hrs. Los servicios que ofrece son cuidado y atención infantil, 2 comidas calientes y colación, actividades lúdico-educativas, juegos, cantos y baile.

La tercera informante se trata de una responsable de 42 años, casada con 3 hijos y cuyo esposo es profesor de educación física. Su grado de escolaridad es preparatoria. Labora desde hace 10 años en la Estancia Infantil “Los Angelitos de Mary” con domicilio en Av. Tepectipac No. 006, colonia centro en el municipio de Tlaxcala. Esta Estancia fue creada el 15 de abril de 2008. Cuenta con capacidad de 50 niños y atiende a la misma cantidad con la ayuda de 9 asistentes. El horario de atención de la estancia es de 7:30 am a 15:30pm. Los servicios que brinda son atención, cuidado y alimentación.

II. Asistentes de las Estancias Infantiles

En esta categoría se entrevistan a 6 asistentes quienes tienen las siguientes características:

La primera es una asistente de 39 años, casada con 2 hijos, cuya escolaridad es preparatoria. Su esposo es empleado. Es originaria de San Pedro Tlacualpan, perteneciente a Chiautempan. Su localidad se ubica al norte del Estado de Tlaxcala, la cual cuenta con los servicios de agua, teléfono, luz, transporte y drenaje. Este municipio se caracteriza por fiesta del pueblo y el desfile navideño. Tiene 5 años laborando en la Estancia Infantil “Sonrisitas”. Es auxiliar de preescolar. Su salario es de \$1700.00 pesos. Cuenta con las capacitaciones ECO 0435, primeros auxilios y contingencias.

La segunda refiere a una asistente que también trabaja en “Sonrisitas” y es originaria de San Pedro Tlalcualpan. Tiene 31 años. Es casada con 2 hijos. Su grado de escolaridad es ingeniero en computación. Su esposo es obrero. Su localidad es una zona rural y se localiza al norte del Estado de Tlaxcala, la cual cuenta con los servicios de agua, teléfono, luz, transporte y drenaje. Este municipio se caracteriza por fiesta del pueblo y el desfile navideño. Lleva 2 años laborando en la Estancia Infantil. Es asistente de maternal. Su salario es de \$1500.00 pesos. Cuenta con las capacitaciones ECO 0435 y primeros auxilios.

La tercera alude a una asistente de 52 años, viuda casada con 2 hijos. Tiene una licenciatura trunca en psicología. Trabaja en la Estancia Infantil “Libemor” desde hace 3 años. Es originaria de Zacatelco, ubicado al sur del estado de Tlaxcala. Su localidad es una zona urbana, la cual cuenta con los servicios de agua, teléfono, luz, transporte y drenaje. Este municipio se caracteriza por la festividad de todos santos y semana santa. Es asistente de la estancia. Su salario es de \$1700.00 pesos. Cuenta con las capacitaciones 8 pasos para salvar una vida.

La cuarta corresponde a una asistente 23 años, casada con 1 hijo. Su esposo es electricista. Su grado de escolaridad es preparatoria. Trabaja en la Estancia Infantil “Libemor” desde hace 1 año 6 meses. Es originaria de Santa Cruz Quilethla, ubicada al sur del estado de Tlaxcala. Su localidad es una zona rural, la cual cuenta con los servicios de agua, teléfono, luz, transporte y drenaje. Este municipio se caracteriza por la festividad del carnaval y semana santa. Es asistente de maternal. Su salario es de \$1400.00 pesos quincenales. Cuenta con las capacitaciones de asistencia educativa de maternal, planeación, manualidades y lenguaje.

La quinta es una asistente de 29 años, casada con 2 hijos. Su esposo es empleado. Su grado de escolaridad es técnico en computación. Trabaja en la Estancia Infantil “Los Angelitos de Mary” desde hace 5 años. Es originaria de San Esteban Tizatlán, ubicada al centro del estado de Tlaxcala. Su localidad es una zona urbana, la cual cuenta con los servicios de agua, teléfono, luz, transporte y drenaje. Este municipio se caracteriza por la festividad del carnaval y semana santa y todos

santos. Es asistente educativa. Su salario es de \$1400.00 pesos quincenales. Cuenta con las capacitaciones Cruz Roja, Protección civil, SEDESOL y DIF.

La sexta hace alusión una asistente de 21 años. Es soltera. Su grado de escolaridad es secundaria. Trabaja en la Estancia Infantil “Los Angelitos de Mary” desde hace 4 años. Es originaria del municipio de Tlaxcala, ubicada al centro del Estado. Su municipio es una zona urbana, la cual cuenta con los servicios de agua, teléfono, luz, transporte y drenaje. Este municipio se caracteriza por la festividad del carnaval. Es asistente educativa. Su salario es de \$1400.00 pesos quincenales. Cuenta con las capacitaciones cruz roja, protección civil, SEDESOL y DIF.

III. Madres beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles

Para esta categoría se entrevistaron 6 madres de familia con los rasgos que siguen:

La primera madre de familia tiene 36 años. Es madre soltera con tres hijos. Su oficio es comerciante desde hace 8 años. Su grado de escolaridad es segundo de primaria. Cuenta con el Seguro popular. Su salario semanal es de 500 pesos. Tiene inscrita una niña en la Estancia Infantil “Sonrisitas”. Hace uso del servicio desde hace 3 años. Su elección de la misma reposa en la cercanía a su domicilio y el gusto del servicio. El servicio de la Estancia es la alimentación.

La Segunda madre de familia cuenta con 21 años. Es casada con dos hijos. Su esposo es empleado. Trabaja en una pollería desde hace 5 años. Su grado de escolaridad es secundaria. Cuenta con el Seguro popular. Su salario semanal es de 900 pesos. Usa el servicio del centro infantil desde hace 2 años. Tiene inscritos 2 hijos en la Estancia Infantil “Sonrisitas”. Las razones que motivan la elección de esa estancia son la cercanía a su domicilio y el trato que se les brinda a sus niños. Lleva a sus hijos de 8am a 16:00pm. De acuerdo con la madre de familia, el servicio que le brindan a sus hijos con cuidado y enseñanza. Considera que el servicio es bueno, dado que los niños están contentos.

La tercera madre beneficiaria tiene 27 años. Vive en unión libre. Su esposo es empleado. Trabaja como costurera en un taller desde hace 2 años. Su grado de escolaridad es primaria. Cuenta con el seguro popular. Su salario semanal es de

450 pesos. Emplea el servicio de dicha Estancia desde hace 1 año. Tiene inscrito un hijo en la Estancia Infantil “Libemor”. La elección de la Estancia refiere a cuestiones de trabajo. Lleva a su hijo de 9:05am a 15:35pm. El servicio que le brindan a su hijo, es comida y cambio de ropa. Considera que el servicio es bueno, ya que dan comida a los niños.

La cuarta posee 27 años. Vive en unión libre. Es costurera de un taller de costura desde hace 3 años. Su grado de escolaridad es licenciatura en química-farmacobiologo. Cuenta con el seguro popular. Su salario semanal es de 850 pesos. Hace uso del servicio de la Estancia Infantil desde hace 1 año. Tiene inscrito a un niño en la Estancia Infantil “Libemor”. La elección de este centro se debe a la cercanía a su domicilio y recomendaciones. Lleva a su hijo de 08:00am a 15:50pm. El servicio que le brindan a su hijo es cuidado y comida. Considera que el servicio es bueno, debido a que el cuidado que se les brindan.

La quinta madre de familia cuenta con 32 años. Es originaria de del municipio de Tlaxcala. Vive en unión libre. Se dedica a la venta de zapatos por catálogo desde hace 4 años. Su grado de escolaridad es preparatoria. Cuenta con el seguro popular. Su salario semanal es de 150 pesos diarios. Hace uso del servicio de la estancia infantil desde hace 2 años. Tiene inscrito a un hijo en la Estancia Infantil “Los Angelitos de Mary”. La elección de esa estancia es porque los dueños son sus familiares. Lleva a su hijo de 09:00am a 14:00 pm. El servicio que le brindan a su hijo es cuidado, alimentación y aprendizaje. Evalúa al servicio de la estancia como excelente por el servicio que brinda.

Finalmente, la sexta tiene 24 años. Es originaria del municipio de Tlaxcala. Es madre soltera. Su ocupación es comerciante desde hace 6 meses. Vende cosméticos en un local. Su grado de escolaridad es preparatoria. Cuenta con el seguro popular. Su salario semanal es de 1400 pesos semanales. Tiene inscrito a un niño en la Estancia Infantil “Los Angelitos de Mary” desde hace 1 año. La elección de esa estancia para su hijo se debe a la cercanía y a la estructura. Lleva a su hijo de 09:00am a 14:00pm. El servicio que le brindan a su hijo es cuidado, alimentación

y enseñanza. Evalúa al servicio de la Estancia como bueno, dado que les enseñan a los niños y no ha tenido ningún problema.

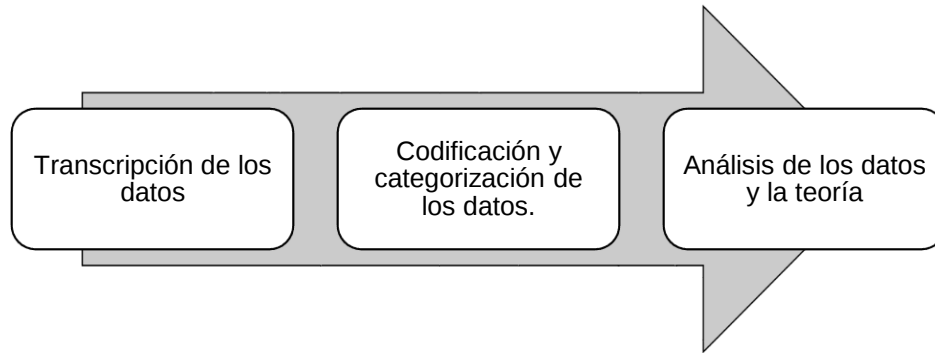
3.7 Estrategia de análisis

El análisis de los datos obtenidos por medio de las entrevistas a profundidad, aplicadas a los distintos actores de las Estancias Infantiles, tal como lo señala Rodríguez et al., (1999), se estableció como una fase compleja, debido al conjunto de manipulaciones, transformaciones, operaciones, reflexiones, comprobaciones que se realizan sobre los datos con el fin de extraer significado relevante en relación a un problema de investigación.

Implicó un trabajo arduo por los procesos a realizar (transcripción, sistematización, codificación, categorización e interpretación) y la inversión del tiempo requerido. Pero a través de este, se pudo obtener evidencias que dan cuenta de la realidad estudiada, las cuales nos permitieron tener una aproximación para describir, comprender e identificar los diversos mitos que los actores de las estancias han elaborado sobre la implementación del modelo de educación inicial que nos ocupa.

Dichas evidencias fueron obtenidas por medio de las entrevistas, realizadas a los actores de las estancias y fueron registradas en grabaciones de audio. Cabe señalar que estas evidencias están ligadas a un contexto específico y se constituyen en datos cualitativos. Los datos cualitativos son entendidos como elaboraciones de carácter descriptivo que recaban información amplia con gran significado, irreproducibles, ligados a un contexto, recogidos a partir del empleo de instrumentos y procedimientos (Rodríguez et al., 1999).

Estos datos cualitativos demandan un tratamiento, el cual no es un proceso sencillo por el volumen recogido y la definición de los métodos o procedimientos para su análisis. Además, porque el tratamiento no se efectúa de manera lineal (Ibíd.). Para el tratamiento de los datos se realizaron los siguientes procesos:



3.7.1 La transcripción de los datos

Una vez obtenidos los registros de las entrevistas, procedimos a transcribir la información de cada una de ellas con el programa de *Word*. Este proceso fue complicado y demandó bastante tiempo, debido al número de entrevistas efectuadas (15 entrevistas) y al tipo de entrevista empleada (entrevista a profundidad). Sin embargo, siguiendo a Stake (1998), dispusimos de espacio y tiempo suficiente para tal actividad, preparando el registro y anotando comentarios interpretativos a fin de no pasar por alto algún elemento importante

Para la transcripción de las entrevistas, retomamos las sugerencias, propuestas por Kvale (2008): se transcribió al pie de la letra (palabra por palabra) y se repitió la grabación las veces necesarias para escuchar con claridad y corregir las posibles discrepancias de fiabilidad. Esta tarea nos llevó a realizar un análisis inicial de la información, la cual pasa de lo oral a lo escrito.

3.7.2 La codificación y la categorización de los datos

El análisis de las transcripciones de las entrevistas se hizo de forma artesanal. A través ese proceso, accedimos a significados esenciales que nos llevaron a la comprensión, descripción de la implementación del Modelo de Atención Integral de las Estancias Infantiles de los tres casos en el Estado de Tlaxcala (Estancia Infantil “Sonrisitas”, “Libemor” y “Los Angelitos de Mary” desde la perspectiva de las responsables, asistentes y madres de familia; así como, la identificación de los mitos racionalizados que han construido en relación a esa implementación.

Para la identificación y segmentación de los datos, nos apoyamos de la codificación y la categorización. De acuerdo con Miles y Huberman, la codificación es un proceso a través del cual se asignan códigos a los ítems o grupos de datos para simplificarlos y estandarizarlos. Dicho proceso tiene lugar en diferentes momentos de la investigación y pueden ser códigos de diferentes tipos: descriptivos, interpretativos y explicativos (Miles y Huberman 1994; citados en Rodríguez et al., 1999).

La categorización es una herramienta que permite clasificar a las unidades conceptualmente por temas o tópicos. Una categoría comprende un significado o tipos de significados. Alude a situaciones, contextos, actividades o acontecimientos, relaciones entre personas, comportamientos, opiniones, sentimientos, perspectivas sobre un problema, métodos, estrategias o procesos.

Las categorías son definidas a lo largo del proceso del análisis de los datos. Siguen un procedimiento inductivo. Al examinar los datos, uno reflexiona sobre el contenido de los mismos y se cuestiona sobre el tópico que los abarca. Cabe señalar que las categorías pueden establecerse de manera provisional y a medida que avanza la codificación irse consolidando (Ibíd.).

Retomando la implicación de ambos procesos, elaboramos tres matrices para la codificación para la identificación de los 15 informantes entrevistados, en la que se incluyeron diferentes categorías y se les asignó un código para referirse a ellos.

Para la codificación simplificada de la identificación de las responsables de las Estancias Infantiles, elaboramos una primera matriz, la cual integró varias categorías como datos personales, preparación escolar y datos de la Estancia donde labora. En esta se incluyó un código para la simplificación del reconocimiento de cada responsable. Esta tabla la mostramos en seguida,

Tabla 3. Codificación de la identificación de las responsables de las Estancias Infantiles

		Código		
		R&1	R&1	R&1
Categorías	Subcategorías			
1. Datos personales	Edad	39	41 años	42 años
	Estado civil	Casada	Casada	Casada
	Ocupación del esposo	Ingeniero en audio	Carpintero	Mtro. En educación física
	Número de Hijos	3	5 hijos	3
	Escolaridad de hijos	Universidad, preparatoria y secundaria	3 secundaria, 1 Primaria, 1 preescolar	2 universidad 1 Preparatoria
2. Preparación escolar	Preparatoria	Técnico en puericultura	Lic. en Intervención educativa	Preparatoria
3. Datos de la Estancia Infantil donde labora	Nombre de la Estancia Infantil en la que labora	Sonrisitas	Libemor	Los Angelitos de Mary
	Domicilio de la Estancia Infantil	Calle Diego Martin No.62, San Pedro Tlacualpan, Chiautempan	Calle 15 de Septiembre #4 Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala	Av. Tepectipac No.6, colonia centro, Tlaxcala.
	Función que desempeña	Responsable	Responsable	Responsable
	Antigüedad en el puesto	10 años	9 años 10 meses	10 años
	Capacidad instalada de niños en la Estancia Infantil	60	33	50
	Número de Niños atendidos	30	16	50
	Número de asistentes que laboran	4	2	9
	Horarios del servicio	7:30-15:30	8:00 a 16:00	7:30 a 15:30
	Servicios que ofrece	Actividades lúdicas, recreativas, música, danza, educación física	Cuidado y atención infantil, 2 comidas calientes y colación, actividades lúdico-educativas, juegos, cantos y baile.	Atención, Cuidado y alimentación
Datos de operación de la estancia	Fecha de creación	08 de mayo 2008	6 de junio de 2008	15 de abril 2008

Elaboración propia, 2017

En el caso de la identificación de las asistentes, diseñamos una matriz que consideró seis categorías: datos personales, preparación escolar, ocupación de sus familiares, lugares de procedencia y datos de la Estancia Infantil donde trabaja. A

partir de la agrupación de los datos a estas categorías se les asignó un código para la fácil identificación de las informantes. Tal como lo ilustra la tabla siguiente:

Tabla 4. Codificación para la identificación de las asistentes de las Estancias Infantiles

Categorías	Sub-categoría	Código					
		A&1	A&2	A&3	A&4	A&5	A&6
1. Datos personales	Edad	39 años	31 años	52 años	23 años	29 años	21 años
	Estado civil	Casada	casada	viuda	Casada	unión libre	soltera
	Número de Hijos	2	2	2	1	2	0
	Escolaridad de hijos	Secundaria y Estancia	Primaria Preescolar	Preparatoria Carrera técnica	Educación Inicial	Preescolar y Primaria	
2. Preparación escolar	Grado de estudios	Preparatoria	Ingeniería en computación	Lic. trunca en psicología	Preparatoria	Técnico en puericultura	Secundaria
3. Ocupación familiar (miembros)	Esposo	empleado	obrero		Electricista	Obrero	
	Hijos	Estudiante	Estudiantes	Estudiantes		Estudiantes	Estudiante
4. Lugar de procedencia y características de su comunidad	Municipio	Chiautempan	Chiautempan	Zacatelco	Santa cruz Quilehltla	San Juan Totolac	Tlaxcala
	Ubicación	Al norte de Tlaxcala	Al norte de Tlaxcala	Al sur de Tlaxcala	Al sur del Estado	Tlaxcala centro	Tlaxcala centro
	Tipo de Zona	Rural	Rural	urbana	Rural	Urbana	Urbana
6. Datos de la Estancia infantil donde trabajan actualmente	Nombre	Sonrisitas	Sonrisitas	Libemor	Libemor	Los Angelitos de Mary	Los Angelitos de Mary
	Fecha de creación	8 de mayo de 2008	8 de mayo de 2008	6 de junio de 2008	6 de junio de 2008	15 de abril de 2008	15 de abril de 2008
	Tiempo que tiene laborando en la Estancia	5 años	2 años	3 años	1 año 6 meses	2 años	4 años

Elaboración propia, 2017

En lo que respecta a la codificación para la identificación simplificada de las madres de familia, efectuamos también una matriz en la que se integraron diferentes

categorías como datos personales, preparación escolar, datos laborales y datos con la vinculación de la estancia. Quedando, de la siguiente manera:

Tabla 5. Codificación para la identificación de las madres de familia de las Estancias Infantiles

Categorías	Sub-Categoría	Código					
		M&1	M&2	M&3	M&4	M&5	M&6
1.Datos personales	Edad	36 años	21 años	27 años	27 años	24 años	32 años
	Estado civil	Soltera	Unión libre	Unión libre	Unión libre	Soltera	soltera
	Ocupación	Comer- ciante	Emplea- da	costurera	Costurera	Comer- ciante	Emplead a
	Número de Hijos	3	2	2	2	1	2
	Escolari- dad de hijos	Primaria, estancia, secundaria	guardería	Kínder y estancia	Estancia Bebe	Guarde- ría	Primaria Guarde- ría
2. Prepara- ción escolar	Grado de estudios	2do primaria	secundari a	Primaria	Lic. en Química Farmaco- biólogo	Prepara- toria	Prepara- toria
3. Datos laborales	Tipo de estable- cimiento donde trabaja	Comer- ciante	pollería	Taller de Costura	Taller de Costura	Local de cosmé- ticos	Venta de Zapatos por cata- logo
	Antigüe-dad	8 años	5 años	2 años	3 años	6 meses	4 años
	Seguridad social	Seguro popular	Seguro Popular	Seguro Popular	Seguro Popular	Seguro popular	Ninguno
	Salario semanal	\$500	\$900	\$450	\$850	\$1400	\$ 900
6.Datos de vinculación con la Estancia infantil	No. De hijos inscritos en la Estancia	1	2	1	1	1	1
	Tiempo de uso del servicio	3 años	2 años	1 año	6 meses	1 año	2 años

Elaboración propia, 2017

Una vez terminada la asignación de códigos a la muestra de informantes, se procedió a la impresión de las entrevistas para dar paso al análisis de las mismas. Teniendo en mano cada una de las entrevistas, se efectuó una lectura analítica de la estructura de las 15 entrevistas y se procedió a identificar los temas que se abordaron en ellas, mediante la anotación con lapiceros de diferentes colores al costado derecho de cada entrevista. Asimismo, se resaltó las palabras

sobresalientes que daban cuenta de cada uno de los temas, los cuales constituirían las categorías.

Después de la identificación de los núcleos temáticos de las entrevistas realizadas a las responsables, asistentes y madres de familia de las Estancias Infantiles, elaboramos tres matrices de manera artesanal con el empleo papel bond y marcadores. La elaboración de estas sábanas nos permitió integrar la información como un todo. Para su elaboración, se reimprimió nuevamente las entrevistas y se recortó los extractos de las entrevistas para integrarlas al núcleo temático que correspondían. En el costado de la información sobre cada categoría con el empleo papeles de colores para diferenciar los discursos de cada informante, se anotaron aspectos relevantes de cada núcleo temático.

Esta actividad no fue sencilla. Representó dificultades, debido al trabajo manual que se realizó (recortar y pegar extractos de las entrevistas y unir papel bond para armar la sabana), al número de entrevistas y la extensión de la información de cada una de ellas. Además, demandó bastante tiempo la elaboración de las sábanas.

Sin embargo, este proceso fue útil, ya que nos permitió disponer de datos ordenados y organizados, como lo alude Rodríguez et al., (1999) y transformarlos con otro tipo de lenguaje y así llegar a la comprensión y extraer ciertas conclusiones sobre la implementación del Modelo de Atención Integral de las Estancias Infantiles y los mitos que surgen sobre la misma. También, abrió la oportunidad de hacer interconexiones entre las categorías y de aspectos de su contenido para el análisis cualitativo.

Por supuesto durante este proceso de obtención del sistema de categorías de la información analizada, se cuidaron las dos características, señaladas por Mucchielli (1988):

- Objetividad. Las categorías deben resultar inteligibles para distintos codificadores, de forma que a mala interpretación del contenido de las categorías no dé lugar a una cierta inconsistencia intercodificadores.

- Pertinencia. Las categorías deben ser relevantes en relación a los objetivos del estudio y adecuadas al propio contenido analizado (Mucchielli 1988; citado en Rodríguez et al., 1999: 212).

Finalmente, pasamos al proceso de obtención y verificación de conclusiones. En esta actividad, siguiendo Rodríguez et al., (1999), se ensambló cada uno de los elementos diferenciado y se reconstruyó en un todo estructural y significativo. El ensamble se hizo a través de mapas conceptuales sobre diversos aspectos de la implementación del Modelo de Atención Integral para el Programa de Estancias Infantiles, presentadas breves proposiciones que dieron cuenta de nuestro objeto de estudio desde la perspectiva de tres actores: responsables, asistentes y madres de familia.

Cabe puntualizar que este proceso se llevó a cabo en dos ocasiones, ya que se efectuaron dos estrategias de análisis: dimensiones de la gestión escolar y la identificación de mitos racionalizados. Arribar a las conclusiones y la identificación de los mitos racionalizados sobre la implementación del Modelo de Atención Integral no fue fácil porque en sus prácticas están permeadas de varios símbolos, creencias y valores.

3.7.3 La interpretación de los datos y la teoría

Para la interpretación de los resultados y su integración en un marco más amplio, se empleó la consolidación teórica como estrategia para llevar a cabo lo que Goetz y Le Compte (1988) citados en Rodríguez et al., 1999, sugieren, la confrontación de los resultados obtenidos con las perspectivas teóricas que sustentan esta investigación: las políticas públicas y el neoinstitucionalismo. Se trianguló los datos de las entrevistas con el análisis documental de la caracterización del Modelo de Atención Integral, el Programa de Estancias Infantiles y el marco teórico para verificar que los resultados, alcanzados de la interpretación corresponden a la realidad estudiada. Otra estrategia que contribuyó a esa verificación fue la triangulación de las opiniones de los informantes sobre diversos aspectos de la implementación del modelo y el tiempo que permanecimos en el campo.

3.7.4 La elaboración del informe

Esta fue la etapa final del proceso de nuestra investigación. La redacción del informe no fue sencilla. Implicó un proceso complejo y demandó un gran esfuerzo para lograr la estructuración lógica del conocimiento construido sobre nuestro objeto de estudio, sin perder de vista los objetivos de este estudio.

En suma, exigió la redacción de dos borradores, ya inicialmente la implementación del Modelo de Atención Integral se analizó a partir de cómo los actores dan cuenta de esa implementación en las diferentes dimensiones organizacionales: dimensión estructural, dimensión procesual y la dimensión subjetiva. Empero, esta estrategia consultando a los expertos en investigación no abrió la oportunidad de hacer un análisis que diera un sentido e interpretación soportado por una condensación teórica de las perspectivas empleadas. Por lo que se tomó la decisión de desechar ese borrador.

El segundo borrador, el cual se estableció como el final, emplea la estrategia de los “mitos racionalizados”. En el cuerpo de este informe se integra y se hace triangulación de la información contenida en obtención de resultados, el marco contextual y el marco teórico, posibilitando así la comprensión y descripción de la implementación del Modelo de Atención Integral en las Estancias Infantiles que ocupa esta investigación y la identificación de la construcción de los mitos que han construido sobre ella misma para justificar sus prácticas y la permanencia de ambientes institucionales en donde se desenvuelven.

Ahora bien, para la redacción de este informe se consideró las tres secciones constituyen su estructura, según Ander-Egg (2000): sección preliminar, el cuerpo del informe y la sección de referencias. En la sección preliminar, se hizo la presentación del trabajo general, indicando el título y el índice general.

En lo que concierne al cuerpo del informe, se desarrolló el asunto o tema de nuestra investigación, el cual abarca el material recogido, estudiado, analizado y elaborado, presentado en forma objetiva, lógica, clara y precisa. Éste incluye la introducción, el marco teórico referencial, la revisión de la bibliografía relacionada

con el tema y con investigaciones, ya realizadas sobre la misma cuestión, el esquema de la investigación, la presentación de análisis e interpretación de los hechos, resúmenes y conclusiones.

Por último, en la sección de referencias se incluyó la bibliografía que se consultó para la elaboración del trabajo científico. También contiene un apéndice o anexo en los que se incluyen los cuadros estadísticos, las fotografías, las notas, los cuestionarios utilizados, los códigos, entre otros.

CAPÍTULO CUATRO: PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

Cualquier trabajo de investigación implica la presentación de un informe de resultados en el que se describan los hechos o datos obtenidos y elaborados a partir del análisis e interpretación de la información por parte del investigador, haciendo hincapié en los procedimientos utilizados y la manifestación de ciertas conclusiones. Por tanto, en este apartado exponemos los resultados que se obtienen de los informantes seleccionados para este estudio sobre la implementación del Modelo de Atención Integral de tres casos: Estancia infantil “Sonrisitas” de Chiautempan, Estancia Infantil “Libemor” de Santa Cruz Quilehtla y Estancia “Los Angelitos de Mary” de Tlaxcala, pertenecientes al Programa de Estancias Infantiles de la SEDESOL.

Para ello, la estrategia que seguimos es la presentación de los diversos *mitos racionalizados* que han construido los diferentes actores de los tres casos acerca de la implementación de tal modelo de educación inicial, derivado de una política pública del gobierno federal mexicano. A través de estos mitos analizamos las prácticas que realizan cotidianamente en sus centros de trabajo a fin de comprender cuáles son las creencias y significados que justifican su proceder; y, por consiguiente, cuál es la dinámica institucional de las Estancias Infantiles.

La idea de mito racionalizado tal como lo exponen Meyer y Rowan (1999) se refiere al sistema de creencias sostenidas y legitimadas por los actores de una organización, quienes presionados por las normatividades institucionales y las regulaciones de los ambientes en los que se inscriben las organizaciones, hacen uso de rituales y ceremonias para mantener su reconocimiento, su estatus, su estabilidad organizacional y su supervivencia.

En este sentido, explicaremos en las siguientes líneas algunos de los mitos identificados en las narrativas de los informantes del objeto de estudio de esta investigación, puntualizando en las formas y significados atribuidos por estas personas.

4.1 La función asistencial de las Estancias Infantiles

La operatividad de las Estancias Infantiles depende la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y está sujeta a las Reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles. Este programa se deriva de una política pública social del gobierno federal mexicano para brindar el servicio de cuidado y atención infantil a madres trabajadoras. El objetivo general de este programa es contribuir al acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres y padres solos de escasos recursos que estudian o trabajan, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil.

Desde esta óptica, las Estancias Infantiles adscritas a la SEDESOL en Tlaxcala acogen una función asistencial en su contexto institucional en el que operan. Esta función asistencial es reconocida por las Responsables y Asistentes de las Estancias Infantiles desde tres perspectivas: a) función asistencial para las madres trabajadoras o padres solos (informante 1); y b) función asistencial a las asistentes y responsables de las estancias (informante 2) y c) función asistencial para los niños (informante 2).

Informante 1: Bueno el gobierno federal, este, abre este proyecto o este programa pues para apoyar a las personas que no cuentan con lo que es no tener un lugar seguro para el cuidado y atención infantil a base de eso crea lo que es Estancias Infantiles de la SEDESOL que es para un apoyo para, le vuelvo a repetir para padres solos o madres solas o padres que están buscando empleo o están trabajando o están estudiando [...]

Informante 2: Pues es un apoyo, yo creo que ahí abarca muchas cosas tanto generas empleo como vienen siendo las maestras que están a cargo, esa es una. Ayudas a las madres ¡eh!, a lo mejor trabajan, están buscando trabajo o estudian, entonces en ambas partes hay ese apoyo; y también por los niños pues en cierta forma les ayudas. [...]

En el discurso de estos actores, se vislumbra como la función asistencial de las Estancias infantiles se construye en una creencia compartida por los actores de los centros de cuidado infantil, la cual se sustenta en una concepción “de apoyo o ayuda” tanto para las madres trabajadoras como para los niños; e incluso para el personal de las Estancias Infantiles. Para las madres, en el sentido de dar solución a aquella necesidad social de madres trabajadoras, padres solos o estudiantes,

brindándoles un lugar de cuidado para sus hijos mientras trabajan o estudian por medio de la creación de espacios de cuidado; en tanto que para el personal que labora en las estancias, como una fuente de empleo y autoempleo en la que a partir de su cualidades y capacitación pueden desempeñar un trabajo de cuidado y atención infantil.

De esta forma, se legitima socialmente el logro del objetivo del Programa de Estancias Infantiles y una de las funciones de los centros de cuidado y atención infantil pertenecientes a la red de este programa, es decir, se da por sentado que con la creación de las estancias infantiles se resuelve el cuidado de los hijos de las madres trabajadoras en lugares seguros y se garantiza su incursión o permanencia en el campo laboral. En pocas palabras, se da solución a la problemática de la política pública sobre la necesidad de crear y aumentar espacios de cuidado y atención infantil para madres trabajadoras. Además, se crea fuentes de empleo para coadyuvar al desarrollo del país.

Por otra parte, en el caso de la función asistencial para los niños, se entiende en una ayuda o acompañamiento a las necesidades básicas de los infantes como la formación de hábitos alimenticios (durante el desayuno, la colación y la comida) y la formación de hábitos de higiene (lavados de manos, cepillados de dientes, control de esfínteres). Así lo evidencian varios testimonios de nuestros informantes:

Informante 2: El fin es, los niños ayudarlos en todos los aspectos. [...] lo que viene siendo higiene, lo que, lavado de manitas, lavado de dientes, a veces este la forma de comer [...] y aquí les enseñamos lo que es el control de esfínteres [...] Igual a la hora de sueño, igual también checamos a lo hora que duermen o si tienen pesadillas. [...]

Informante 7: Eh, más que nada yo creo que nosotros acá pasamos a ser como segundas mamás, no. Entonces, eh, a mi aspecto de yo, de que es lo que yo vengo a proporcionar a los niños es primero el cuidado, pues porque es a lo mejor está la atención como una mamá que van a ser pipi, o a lo mejor que van a dormir, que cuidados y todo y todo eso.

Observamos en estas narrativas como el sentido de esta función asistencial hacia los niños justifica una de las tareas de las Estancias Infantiles, esto es, el cuidado de los niños, mediante la atención de las necesidades básicas, ya antes mencionadas. E incluso, vemos en el extracto de la entrevista del informante 7, la

función se sostiene en la construcción de una creencia de que las responsables o asistentes asumen un papel de “segundas madres”.

En virtud de ello, la responsabilidad de las asistentes de las estancias es cuidar la integridad física de los infantes y brindar asistimiento a todas sus necesidades básicas (asistir el desayuno, la colación y la comida; lavar de manos, cepillar de dientes, entre otros). Prácticas que están asentadas en el Modelo de Atención Integral de las Estancias Infantiles con lineamientos específicos y las cuales se deben ejecutar para favorecer el bienestar y el desarrollo de los niños.

Es necesario destacar que esta función asistencial hacia los niños en las Estancias Infantiles representa en ciertos casos dificultades para los actores. Esto porque reciben a niños con diferentes características, provenientes de varios contextos sociales y familias. Tales como familias de escasos recursos y/o estatus medio, de familias biparentales, monoparentales o extensivas. Entre las dificultades, se encuentran la falta de higiene y problemas de conducta en los niños.

Informante 4: [...] las mamás son muy protectoras, muy protectoras [...] Siento que son muy irresponsables. En su vida, en su persona hacia los niños. En su higiene, en su salud. Todo eso como que a mí en lo personal me molesta mucho. Que un niño venga sucio, sin la ropa limpia. Hay veces que hay niños que nos los mandan con la muda de ayer.

Informante 7: Si. Pues realmente, por decir en los aspectos que realmente que ellos reflejan acá que a lo mejor son violentos. Hay niños que todo a golpes, a lo mejor gritan.

Estas dificultades manifestadas en los testimonios de ambos informantes dan cuenta del reto al que se enfrentan los actores de las estancias, ya que se contraponen los hábitos que los niños traen de casa con las acciones que las asistentes ponen en marcha para fomentar hábitos de higiene en los niños que contribuya al cuidado de su higiene personal y salud; así como a fomentar una convivencia cordial y de respeto entre niños.

De ahí que las asistentes deban sopesar estas limitantes en favor del bienestar de los niños, buscando las estrategias necesarias para intervenir y encontrar alternativas de solución a tales dificultades; reconociéndose a sí mismas

como personas con capacidades para brindar todo aquello que los niños necesitan y cuyos padres no les brindan.

Informante 8: *Hay unos niños que si buenos, como le diría, buenos principios desde casa, empezando desde la higiene hasta lo que es la educación no, hay niños que si de plano, desde la educación hasta como vienen, pues uno tienen que ir apoyándolos porque para eso luego los traen para apoyarlos, para seguir un, no sé cómo un estatus de aquí vienes pero aquí te enseñamos como a sobrellevarlos porque los papás los dejan el abandono y aquí los niños ven a amor y cariño entonces esas características que ellos traen a lo mejor de tristeza o de abandono aquí los vienen a lo mejor los olvidan por un rato, queremos darles amor, paciencia más que nada no[...]*

Informante 9: *[...] Entonces tienes que a ir contra eso y dar la mejor cara y ver qué es lo que podemos hacer finalmente pues no dejamos de ser ángeles en la educación. No y pues en esta edad, bueno hablando, es decir, hablando propiamente de mí, a esta edad es cuando más atención y amor requieren los pequeños.*

En cuanto estos testimonios, podemos notar como las asistentes toman la responsabilidad de brindar el cuidado, la atención y el amor que en algunos casos los niños no reciben de sus padres. Incluso, una de ellas (informante 9) emplea término “ángeles de la educación” para constituir su rol de asistente, otorgándole un significado de protección y cuidado de los niños, haciendo uso de estrategias que le permitirán garantizar el cuidado de los niños, específicamente en la función asistencial de las Estancias Infantiles.

Con todo lo expuesto hasta aquí, damos cuenta de cómo la racionalidad referente al rol asistencial de las estancias infantiles es establecida por los diferentes actores de las estancias, convirtiéndose de esta forma en un mito racionalizado que definirá las acciones de cada uno de los centros de cuidado y atención infantil, afiliados al Programa de Estancias infantiles y que como vimos en la práctica presentan algunas inconsistencias o problemáticas.

4.2 La función pedagógica de las Estancias Infantiles

Otro de los mitos es la función pedagógica que las estancias deben ofrecer en su servicio. Esta función es definida en el diseño del Modelo de Atención Integral. En su estructura, se puntualiza que en las Estancias Infantiles los actores encargados

deben crear y promover ambientes de aprendizajes que favorezca el desarrollo de las habilidades y capacidades en los niños de las Estancias Infantiles en los aspectos físicos, afectivos, cognitivos y de interrelación personal. En esta medida, las asistentes y responsables de los tres casos han adoptado esa función pedagógica como parte del servicio de sus estancias y la han adoptado como un mito racionalizado que direcciona el quehacer de sus organizaciones.

Informante 1: [...] para qué fueron creadas las estancias infantiles pues para que los niños tengas más oportunidades para que tengan esta una educación digna para que tengan el derecho de la educación y para el apoyo de los padres de familia.

Informante 3: [...] pero también que ellos salgan con un desarrollo pedagógico, pues también bueno.

Informante 7: Y a lo mejor otro punto pues de compartirles un poco del aprendizaje que tenemos a lo mejor como asistentes. Eh, a lo mejor cosas sencillas que sabemos que a ellos les servirá en su vida diaria y cotidiana. Entonces son esos puntos, la educación y también la educación de los niños.

En los extractos de estas entrevistas, muestra como la función pedagógica en las Estancias Infantiles es reconocida por los actores de las estancias. Encontramos términos que denotan tal reconocimiento como “una educación digna”, “educación de los niños” y “desarrollo pedagógico”. De ahí que las estancias, figuren como espacios de enseñanza que garantizan el derecho a la Educación Inicial de los niños que asisten a estos espacios.

Ahora bien, tanto las asistentes como las responsables de las Estancias Infantiles aportan otros elementos que mantienen la creencia de la función pedagógica en estos centros. Entre ellos encontramos la realización de varias actividades a través de las cuales promueven el desarrollo de habilidades y adquisición de conocimientos básicos en los niños en diferentes áreas de desarrollo (motricidad gruesa y fina).

Informante 6: Lo que se les enseña. Yo aquí trabajo con ellos los colores. Qué más, que se puede decir, colores, vocales y así [...] Por ejemplo hacemos los juegos de caja, juego de baúl. Trabajar en eso. Juegos que ellos, este, puedan realizar para mejorar su psicomotricidad fina, su psicomotricidad gruesa.

Informante 8: [...] a lo que más nos enfocamos es a estimularlos, ellos son bebés y hay que estimularlos, estimular y estimular para que ellos, o masaje, los acostamos, les damos masaje, los relajamos, los relajamos. En mi planeación yo vareo, si yo a veces les pongo, a veces vemos lo de las texturas [...] también la motricidad gruesa, la motricidad fina. Todo eso trabajamos con ellos.

En estos testimonios, evidenciamos como las asistentes de las Estancias Infantiles se apropiaron de esa función pedagógica que les corresponde dentro de sus organizaciones, proponiendo y ejecutando efectivamente actividades pedagógicas como los juegos de caja, juegos de baúl y actividades lúdico-educativas, enmarcadas en la estructura del Modelo de Atención Integral de Estancias Infantiles.

Entonces las prácticas se apegan a ese mito de la función pedagógica de las Estancias y al mismo tiempo legitiman la existencia del proceso enseñanza-aprendizaje que debe existir en los centros de cuidado y atención infantil como Meyer y Rowan (1999) y Powell y Di Maggio (1999) lo afirman.

Sin embargo, este mito de la función pedagógica de las Estancias Infantiles se desdibuja en las prácticas reales en los centros de cuidado. Lo anterior, debido a que pese que existe el reconocimiento de esa función en sus discursos los actores de las estancias no proporcionan elementos que ahonden en cómo configuran esa función pedagógica en sus centros y como cobran sentido en sus prácticas.

En sus testimonios, visualizamos que le otorgan mayor prioridad a la función asistencial en su rutina diaria y la formación de valores en los niños, es decir, al asistimiento de las necesidades de los niños (alimentación, descanso e higiene).

Informante 4: [...] este cuidarlos, tener una responsabilidad con ellos, este, una formación que ellos ya deben salir con una formación más o menos, no educativa. Sino más fomentarle los valores, fomentar que sean responsables. O sea, formarle sus valores, formarles el amor que ellos deben de tenerle a los otros niños para sean unos niños no tan felices, pero tratar que sean felices.

Informante 5: Pues yo siento que mi trabajo, [...] de hacerles ver que tengan valores, el respeto, no.

Informante 6: Antes que nada, está la estabilidad de los niños, este, la integridad de ellos. Cuidarlos. Lo más básico es enseñales que es a este convivir con sus compañeros, a, este, socializarse con los demás niños. [...] Después lavamos las manos a los niños. Después de eso ya. Pasan

al comedor. Toman su desayuno. Después de eso nos vamos a lavar los dientes.

A través de sus narrativas, identificamos como el “cuidado” resulta crucial en el quehacer de los actores, aludiendo a las necesidades básicas que ya hemos venido mencionando y al cuidado de la integridad física de los niños. Asimismo, la formación de valores como la responsabilidad, el respeto, el amor y la convivencia cordial entre los niños se convierte en una meta primordial para las Estancias Infantiles.

Por otro lado, existe una variedad de perfiles y grados de estudios entre el personal de las estancias, los cuales en algunos casos no corresponden a una formación en educación inicial, lo cual representa una limitante para llevar a cabo esa función pedagógica de la que se presume ponen en práctica. Cabe hacer mención que las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles estipulan que el grado mínimo para desempeñarse como responsable o asistente de una estancia se requiere mínimo preparatoria.

Informante 3: Bueno al principio el programa buscaba simplemente quien quisiera apertura una estancia no importaba el grado de estudios en mi caso yo tengo hasta prepa [...]

Informante 5: [...] Y yo por ejemplo tengo una licenciatura y ya no es fácil que entre una persona de secundaria. [...] En ingeniería en computación. Nada que ver, pero bueno. Tengo carrera [...]

Con estos testimonios, constatamos entonces que la formación o el grado de estudios de las asistentes y responsables no se relacionan con el campo de educación inicial y es entendible si consideramos que el Programa de Estancias Infantiles de la SEDESOL, retomando a la Unesco (2010), se constituye en una modalidad no escolarizada de educación inicial en la que no necesariamente se ajusta a un pauta curricular y la atención está en manos de promotores partícipes de la cultura, valores y costumbres en donde se desarrolla el programa y quienes se encuentran en aculturación en la mayoría de los casos (poseen estudios de secundaria o preparatoria).

De ahí que el Programa de Estancias Infantiles (PEI) subyacente de una política pública gubernamental dentro de sus normatividades no exija una formación en educación inicial para los que operan dicho programa. Por lo tanto, la implementación de la función pedagógica en las Estancias Infantiles por parte de sus actores requiere capacitaciones sobre la atención y cuidado infantil. Pero no se otorga a todo el personal debido a que en las reglas del PEI estipula que las capacitaciones son requeridas para la responsable de la estancia y una asistente por cada 30 niños.

Siendo que el mismo programa de Estancias no reconoce la necesidad de una formación en Educación Inicial para todo el personal de las Estancias, los actores de estos centros construyen en colectivo la creencia que no es necesario perfil académico para desempeñar como asistente de una Estancia Infantil, y, por ende, poner en práctica esa función pedagógica.

Informante 3: Pues principalmente que tenga las ganas, porque, para poder trabajar con los niños. Porque si he tenido la experiencia de donde he contratado maestras de preescolar o de educación inicial, pues la verdad, no tienen las ganas o la paciencia para poder trabajar con ellos. Pues yo el perfil, así como tal yo no lo busco [...]

Informante 8: Más que nada tener la paciencia, si no vas a tener la paciencia mejor no trabajes, si porque es mucha, mucha paciencia, sean grandes, sean chiquitos debes tener mucha paciencia porque, porque son niños una. Dos eh, querer y amar mucho a los niños, sí quererlos y amarlos incondicionalmente, independiente si sea de estatus alto, estatus baja, quererlos demasiado, si, aprender a jugar con ellos [...]

En estas opiniones, observamos que los actores de las estancias conceden mayor significación a las cualidades de las personas más que los conocimientos en el campo de educación inicial. Para ellas, las cualidades como la paciencia, el amor y la responsabilidad son indispensables para atender a los niños que asisten a las estancias. Tales significaciones direccionan las acciones en la toma de decisiones en la contratación del personal de las estancias.

Aunado a lo anterior, se destaca que la formación o capacitación en cuidado y atención infantil tiene lugar durante el proceso laboral, por medio de las

capacitaciones que se les va otorgando a las asistentes y las certificaciones que van acreditando después de cierta experiencia en el cuidado y atención de niños.

Informante 3: [...] y ya con el tiempo se van preparando, porque SEDESOL nos brinda esas capacitaciones y ellas son las que pues ya ellas se van preparando.

Bajo toda esta tesitura, es que la función pedagógica de las Estancias se sostiene como un mito y solo se crea una fachada para mostrarse al exterior como una organización eficiente que se apega a las normatividades del Modelo de Atención Integral de las Estancias, el cual regula la atención y cuidado en las Estancias Infantiles para favorecer el bienestar y desarrollo integral de los niños. Es en este sentido que se abre una brecha, señalada por Powell y Di Maggio (1999), entre el marco estructural de ese modelo y las prácticas reales de los centros de cuidado y atención infantil.

4.3 El proceso de implementación del Modelo de Atención Integral del Programa de Estancias Infantiles

El proceso de atención y cuidado en las Estancias Infantiles afiliadas a la Secretaría de Desarrollo Social, de acuerdo a las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles, está sujeta al Modelo de Atención integral (MAI). Este modelo determina cuáles son y cómo han de ejecutarse las acciones y los procesos que deben realizar el personal de las estancias (responsables y asistentes) para brindar el servicio de cuidado y atención infantil.

En esta óptica, el MAI se constituye asimismo en una guía de esas acciones y proceso que deben cumplir para favorecer el desarrollo integral de los niños que asisten a las Estancias Infantiles, en esta ocasión en los tres casos del estado de Tlaxcala. Esta concepción es interpretada, interiorizada y adoptada por los actores de las Estancias Infantiles a fin de legitimar sus prácticas cotidianas en relación al cuidado y atención infantil, convirtiéndola así en un mito racionalizado.

Informante 1: [...] Si es una herramienta, es una herramienta para lo que es la realización de planeaciones, de actividades diarias es una guía en donde las maestras pues ahí se apoyan para lo que es sus actividades.

Informante 2: [...]Ah nos ayuda mucho porque si a la maestra dice a lo mejor este, cierta actividad a lo mejor los de un año a lo mejor no ¡ay! Te está marcando que no, [...] el de dos años y así, entonces tú ya sabes bien como debes de enseñarles también [...]en eso se basa el modelo que debemos de bajarnos a su nivel y de jugar y de interactuar con él, con el pequeñito de acuerdo al modelo como te lo marca. [...] entonces es un gran apoyo ese modelo infantil.

La adopción de este mito racionalizado, lo visualizamos en los testimonios anteriores. En ellos, constatamos como los actores reconocen y dan por sentado la utilidad del MAI para las prácticas que realizan las asistentes, haciendo énfasis en la planeación de actividades. Desde su perspectiva, el Modelo de Atención Integral es una herramienta que orienta cómo enseñarles a los niños y qué actividades trabajar con ellos. Considerando esto, las estancias legitiman que la programación de sus actividades lúdico-pedagógicas tiene un orden, una lógica y coherencia con las normas enmarcadas sobre los procesos de cuidado y atención infantil.

En suma, a través de las siguientes narrativas de los actores confirmamos el mito sobre que la implementación del Modelo de Atención Integral si favorece el desarrollo integral de los niños de las Estancias. La incidencia favorable de la implementación de ese modelo en el desarrollo integral de los niños se tiene desde dos percepciones: desde las responsables y desde las madres de familia.

Para las responsables, identificamos que la implementación del MAI favorece significativamente en la formación de valores en los niños, así como a la convivencia de los niños. Es en este sentido que los actores de las Estancias conciben el desarrollo integral de los niños.

Informante 1: Pues favorece mucho. Favorece en lo que es su desarrollo integral, yo creo que ahorita estamos en una sociedad en la que nos hace falta mucho lo que son los valores desde pequeños desde en casa, este, muchas de las veces, este, lo hemos perdido. Entonces, es algo, es algo donde las maestras lo retoman y pueden trabajar con los padres de familia, tanto como con los niños, con los padres de los niños y aquí nosotros como docentes.

Informante 3: Si favorece y favorece en el sentido de que a las maestras se le facilite, sí, pero también el que los pequeños si aprendan muchísimo, pues porque son 50 tipos de educación, 50 caracteres entonces para que ellos aprendan primero a convivir entre ellos, eso ayuda muchísimo.

En tanto que, para las madres de familia, este modelo de atención incide favorablemente en el desarrollo de sus hijos en el sentido de que en ellos se observa principalmente cambios en comportamiento del niño, en la adquisición de conocimientos y en el desarrollo de habilidades motrices (fina y gruesa), de lenguaje y sociales.

Informante 10: [...]ha aprendido aquí, por ejemplo, por eso le vuelvo a repetir las figuras los números, las vocales, este, los colores, las canciones que le digo que cada rato me canta, canta y ya mejor no me digas eso es lo que yo visto porque ella no sabía y ahora ya lo sabe.

Informante 11: Pues si le ayudo bastante, porque a él le costó mucho trabajo hablar, le costó mucho caminar, incluso cuando lo lleve todavía no caminaba bien y ya tenía más de un año y medio, no quería caminar, este, no quería comer bien, era muy tímido, no le escuchaba alguna palabra, solo mamá, no otra cosa y de que entro aprendió rápido a caminar, aprendió a hacer del baño, si le costó un poquito, pero también aprendió bien, este se desarrolló más rápido ahora con cualquier persona que le platique se desenvuelve, platica, pregunta, por ejemplo, de donde vives, cómo te llamas.

Con base al reconocimiento de esa utilidad, los actores de las estancias también destacan la importancia de que las asistentes reciban capacitaciones sobre el Modelo de Atención Integral, en el entendido de que ellas aprenden elementos que van a favorecer sus prácticas para el trabajo con los niños.

Informante 2: [...]Pero si es importante que las den más más las maestras que están con los niños, frente de grupo son las que deben de tener esa capacitación del MAI.

No obstante, es necesario advertir que, pese al reconocimiento de la utilidad del modelo de atención integral, en tanto guía de las acciones y procesos de las estancias, no existe claridad sobre la estructura de ese modelo por parte de los actores de las estancias. Por lo tanto, el mito de su utilidad y contribución al desarrollo integral de los niños se desdibuja.

Informante 5: Pues si es eso como un libro que es, y digo que es y digo bueno, es un modelo [...]Si, lo desconozco, no sé si por falta de comunicación o porque digo ya estoy trabajando acá pues ya que.

Informante 6: Si lo hay. Bueno, porque la he visto que hay. Bueno lo tomamos. Un libro de actividades y de ahí nos vamos guiando [...]

Los hallazgos de estas entrevistas ponen de manifiesto, por un lado, el desconocimiento del pensamiento racionalizado sobre las acciones y los procesos que contiene en su estructura en Modelo de Atención Integral en relación al cuidado y atención infantil. Procesos que como dijimos anteriormente ofrecen al personal de las estancias dirección y estrategias para brindar el servicio de atención y cuidado infantil; y por otro, una concepción limitada del Modelo de Atención Integral como “un libro de actividades” o “fichero de actividades”. De ahí, el sentido otorgado por las asistentes y responsables, como una guía indispensable únicamente para la planeación de actividades.

Ahora bien, el desconocimiento de la estructura del Modelo de Atención Integral ha llevado a algunas asistentes de algunos casos a considerar su uso como irrelevante para la planeación de sus actividades con los niños. Por consiguiente, las asistentes no emplean a pesar de que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) dictamine que el proceso de cuidado y atención infantil en las Estancias debe regirse por éste, así estipulado en las normatividades del Programa de Estancias Infantiles. Incluso las asistentes destacan que prefieren consultar otros materiales para el proceso de planeación de actividades lúdico-pedagógicas.

Informante 4: Yo creo que sí, si hay. Yo creo que a veces rompemos reglas. [...] he ido a capacitaciones y a todo eso. [...] nos dan capacitaciones de un llenado de bitácoras de planeaciones. Siento que a veces ellos no saben ni que lo que están haciendo. Yo lo veo así.

Informante 9: utilizamos un fichero este de hecho yo faltó a eso porque yo veo, yo no digo que el fichero sea malo, pero no hay mejor que las necesidades que vemos. Que observamos entonces todo lo que yo implemento, lo implemento bajo lo que yo observo, entonces no me guio ni me apoyo de ningún modelo. [...]

En ambos casos, el no emplear el Modelo de Atención Integral se justifica en que la capacitación sobre el proceso de planeación contenido en el Modelo de Atención Integral, se centra en un llenado de bitácoras de planeaciones y en el desconocimiento de lo que implica el proceso de planeación por parte de los capacitadores (informante 7) y en considerar las necesidades de los niños a partir de la observación de sentido común (informante 9).

Incluso en algunos casos, los actores de las estancias destacan que prefieren consultar otros materiales para el proceso de planeación de actividades lúdico-pedagógicas.

Informante 6: [...] la otra ir investigando porque a veces me digo me pongo a investigar cómo trabajar con pequeñitos porque a lo mejor a veces hasta te dan ideas [...]

Informante 7: tenemos un librito que manejan varias actividades que a lo mejor los niños puedan tener, este, puedan practicar acá.

En la práctica, resulta, según estos testimonios, más relevante investigar en otras fuentes o retomar un libro actividades en donde encuentran un listado de actividades para realizar con los niños, aunque no se especifique las áreas de desarrollo y los ambientes de desarrollo enmarcados en el modelo de atención integral que promuevan o fortalezcan las capacidades de los niños. Esto que nos hace inferir que en algunos casos la planeación de las actividades se realiza aleatoriamente sin considerar estos tales factores.

Con lo expuesto hasta aquí, apreciamos como el proceso de institucionalización sobre la adopción de las normatividades del Modelo de Atención Integral de Estancias Infantiles sobre la atención y cuidado infantil por parte de los actores devela una tendencia marcada hacia al isomorfismo en las Estancias Infantiles. En este caso, un isomorfismo coercitivo que busca la homogeneización de las Estancias Infantiles, referente a la ejecución de cada uno de los procesos implicados en su servicio que como vimos, se centraron más en la planeación de actividades.

Tal adopción construida por medio de los discursos de los actores de las estancias otorga legitimidad a las prácticas que realizan en sus centros de trabajo, mostrándola como un centro que atiende a los niños a través de procesos estructurados coordinados y organizados, establecidos por el modelo que regula la atención de estos centros y sus actuaciones no se fundamentan en un sentido común. Logrando así la aprobación de las organizaciones de cuidado y atención infantil por parte de su entorno, lo cual garantiza su éxito como organización y su buen funcionamiento.

Pero esa tendencia de homogeneización genera ciertas inconsistencias, señaladas por Meyer y Rowan (1999), en la práctica. La implementación del modelo pedagógico en relación al proceso de planeación de las actividades en las Estancias Infantiles, no se apegan a las normatividades enmarcadas al Modelo de Atención Integral. Existe una brecha como la denomina Powell Y Di Maggio (1999) entre las normatividades del Modelo de Atención Integral y los procedimientos rutinarios. El apego rígido se constituye únicamente como una fachada ceremonial que se ha construido a través del lenguaje de los actores a fin de legitimar los procesos pedagógicos en las estancias, mostrando la eficiencia de esos procesos de forma ceremonial para brindar estabilidad en la ejecución de los procesos implicados en el servicio de cuidado infantil.

4.4 La organización del tiempo en las Estancias Infantiles

La organización del tiempo en las Estancias Infantiles en relación al trabajo de actividades con los niños es regulada por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y está supeditada a los lineamientos del Modelo de Atención Integral. De acuerdo a este modelo, todas las actividades de las Estancias Infantiles, realizadas por los actores de los centros de cuidado deberán sujetarse a una rutina específica, denominada “Momentos del día”.

Esta rutina debe incluir dos tipos de actividades: actividades de necesidades básicas y actividades pedagógicas. Entre las necesidades básicas, se encuentran actividades de higiene como el lavado de dientes, el lavado de manos, el control de esfínteres, cambio de pañal, el descanso de los niños entre otros. En cuanto a las actividades pedagógicas se contempla tres tipos de actividades: juegos de caja, juegos de baúl y actividades lúdico-educativas. Cabe hacer mención que incluye otras prácticas relevantes al inicio y fin de la jornada como el filtro que se les realiza a los niños, la actividad de saludo y la reflexión o despedida al término de cada jornada de trabajo.

Para la ejecución de estas actividades, el Modelo de Atención Integral sugiere horarios específicos, los cuales adecuan a las horas de servicio de cada uno de los

centros de cuidado y atención infantil. Con la adopción de esta normatividad, se busca estandarizar las actividades de las estancias.

Ahora bien, estas normatividades sobre la organización del tiempo en las estancias han sido interpretado e implementadas en las estancias como un mito racionalizado que le confiere a un símbolo de orden, coordinación y secuencia a todas sus actividades a su vez legitiman el desempeño de la organización.

Informante 2: Ah sí están los momentos del día y ahí cuando le toca las actividades, empiezan con las actividades lúdicas-educativas, terminado del desayuno empiezan con las actividades lúdicas educativas y después de ahí ya. Hay dos tres horarios, los lactante y los maternos tienen el mismo horario y los preescolares creo que no son los que cambian entonces porque la hora del recreo, no si los tres tienen los mismos horarios a la hora del recreo, los pequeñitos salen primero y después así como van, los maternos y luego los preescolares, entonces las maestras ya saben, a qué hora les toca cierta actividad pero en si iniciando el día iniciamos primero con la actividad lúdica- educativa, y acabamos casi más, más cuando ya se van a ir los pequeñitos acabamos ya más mas con la actividad, como se llama, la de caja que es el juego libre. Ah, pero te dan una estructura DIF nacional [...]

Informante 8: Pues digamos que, si llevamos un horario porque, porque le digo la actividad lúdica es de 9:30 que se acaba el desayuno a las 10am y ya de ahí pues les damos otro material juego de caja y juego de baúl ya sería después de la comida pues que tenemos lo que tenemos que a partir de 1:15. 1:30 a tres y media que se van los niños ahí ya es donde meto lo que es juego de baúl y juego de caja.

Con estas narrativas, vemos como los actores a través de su discurso dan cuenta de que en la rutina que siguen en sus estancias consideran tanto actividades de las necesidades básicas como las actividades de desarrollo integral y llevan un orden y secuencia, mediante la asignación de horarios de específicos para cada una de las actividades en las diferentes salas de niños. Por ende, constatamos que efectivamente tales actividades están configuradas al marco normativo del Modelo de Atención Integral de las Estancias sobre la organización del tiempo de las mismas.

Para el establecimiento de esta rutina o momentos de día los actores de las estancias revelan que existe libertad de organización según las necesidades de

cada estancia, los niños y las asistentes que la laboran en los centros de cuidado y atención infantil.

Informante 2: [...] tú ya lo acondicionas de acuerdo a tus necesidades [...] Si has de cuenta que hay estancias que comen antes de dormir y otras después de dormir. Es dependiendo a tu necesidad. Igual a la hora del recreo, nada más los vas acondicionando de acuerdo a tu necesidad de ti, de tus maestras y de tus niños.

Informante 4. Bueno tenemos un horario en la rutina, en donde yo escojo la hora en la que yo quiero hacer mis actividades. Primero hago con mis niños la de caja. Los regresos con la maestra para que haga la lúdica. Ella me regresa a los niños. Ahora sí que Intercambiamos grupos [...]

Entonces, el principio sobre la libertad de elección de horarios para la realización de las actividades de las Estancias Infantiles es retomado por los actores para la adecuación de las actividades de las estancias infantiles. La adecuación se realiza en función de las necesidades de las mismas.

Sin embargo, uno de los testimonios evidencia que en la práctica existe ciertas inconsistencias durante implementación de esas normatividades, estipuladas en el Modelo de Atención Integral para el Programa de Estancias Infantiles de la SEDESOL.

Informante 7: [...] pasamos al lavado de manos y ya les toca su colación. A veces les toca antes o a veces después de acuerdo ahora si a la maestra. Porque a veces dice es antes o a veces es después. [...]Este, si bueno en los momentos del día hay un momento. Pero hay veces que no se lleva a cabo en ese aspecto.

En esta narrativa se vislumbra como a pesar de que existe una rutina preestablecida con horarios específicos y los miembros de la organización la conozcan, no la llevan a cabo. Este hecho confirma la brecha existente entre las estructuras formales que imponen la lógica de lo adecuado y las rutinas reales de las organizaciones, a la que aluden Powell y Di Maggio (1999).

Por consiguiente, la estandarización de una rutina para las Estancias Infantiles a través de un mecanismo normativo, impuesto desde el exterior deja entrever una aspiración a estructuras más homogéneas dentro de su campo y la práctica del isomorfismo del que habla Powell y Di Maggio (1999) y Scott (1968) como

consecuencia de un proceso de institucionalización coercitivo, impuesto desde fuera.

Entonces en algunos casos la rutina existe sólo para cumplir con la conformidad ceremonial establecidas de las normatividades, contenidas en el Modelo de Atención Integral del Programa de Estancias Infantiles. Aparece solo como un símbolo de fachada ceremonial en términos de Meyer y Rowan (1999) que permite a la organización proteger su estructura formal de incertidumbres de las actividades técnicas. Para de esta forma, conservar su afiliación al Programa de Estancias Infantiles y evitar su fracaso como organización y garantizar su sobrevivencia.

En el análisis de los datos, desde el exterior las horas y las actividades que contempla la rutina son consideradas como adecuadas. Las madres de familia valoran la organización de la rutina como buena en relación a dos aspectos: al ajuste de las ocho horas que por ley deben trabajar y al tipo de actividades que contiene la rutina. Así lo muestran los siguientes testimonios:

Informante 11: Pues sí me gusta la rutina. Los niños se acoplan y aquí. En la casa también lo hacen a veces a lo mejor ellos no tienen tiempo, pero ellos mismos tienen esa mecánica de que ¡Ah! Pues me voy a lavar las manos y si ahora ya jugué voy a la levantar los juguetes y de ah ahora voy a pintar, ya sé dónde están mis cosas, ellos mismos, ellos ya lo llevan en su mente no es de que uno tiene que andar detrás de ellos eso les está ayudando bastante.

Informante 13: Pues a mí parecen perfectos para nuestro trabajo, yo tengo un horario últimamente fijo, pero ahorita lo tengo mixto y pues si me ayudaba mucho de venir a dejarla porque a veces hay que venir más temprano y normalmente me la pueden recibir como a las 7:30.

En estos vemos como la rutina de las estancias en ambos resulta conveniente por los horarios de trabajo de las madres de familia. Las horas del servicio de las Estancias Infantiles corresponden a las horas que ellas tienen que laborar y las actividades que forman parte de esa rutina favorecen a la formación de hábitos que reproducen en casa los niños y a aprendizajes que manifiestan en casa. Por tanto, las madres de familia de las Estancias Infantiles aprueban el éxito del apego de esa rutina con la estructura del Modelo de Atención Integral y hacen verlas eficientes en ese sentido.

4.5 El estado de la infraestructura de las Estancias Infantiles

Las Estancias Infantiles dependen como organizaciones del subsidio del gobierno federal para subsistir en todo lo que implica la prestación del servicio de atención infantil, es decir, salarios del personal, la alimentación de los niños y la infraestructura. Sobre este último aspecto, en la estructura del Programa de Estancias Infantiles se ha manifestado una serie de lineamientos sobre las características físicas de los inmuebles para operar como Estancias Infantiles y las especificaciones para su equipamiento.

En virtud de ello, el tema de seguridad cobra gran relevancia en la adecuación de esos inmuebles, ya que, de acuerdo con el programa de estancias, es de vital importancia garantizar la integridad física de los niños que asisten, así como de las personas que ahí laboran. Cabe puntualizar que la seguridad no solo contempla aspectos físicos del inmueble, incluye los aspectos sanitarios, psicológicos y educativos y sociales.

Es en este sentido, que el Programa de Estancias Infantiles especifica el espacio requerido por niño, los espacios físicos y una distribución específica, las características de los muebles y equipos de cada espacio y las condiciones higiénicas en los que deberán operar.

De ahí que se atiende la importancia de la seguridad de las Estancias Infantiles, la adecuación de estos inmuebles también está apegada a normatividades de protección civil y SNDIF.

Realizando un análisis documental de las normatividades en relación a la infraestructura de las Estancias Infantiles, encontramos que se solicita dos metros cuadrados por niño y requieren de los siguientes espacios: una recepción, un filtro, un comedor, baños, un dormitorio y salones para las diversas salas de niños (lactantes, maternas y preescolares). En suma, especifica que deben cumplirse los lineamientos de SNDIF para la limpieza de las áreas y el equipo de las Estancias.

Con base en las características mencionadas en el Modelo de Atención Integral y en el Programa de Estancias Infantiles los actores van configurando la adecuación de los inmuebles que operan como estancias infantiles. Con la adecuación de esos inmuebles bajo esas normatividades se busca la estandarización de las características físicas e higiénicas de las Estancias Infantiles, enfatizando en la seguridad. La racionalidad que van haciendo los actores de las estancias sobre esas características de la infraestructura se va transformando en un mito racionalizado, es decir, las Estancias sostienen que el servicio de atención y cuidado infantil se desarrolla en inmuebles adecuados a las normas establecidas para estancias infantiles. Aunque en la realidad cotidiana difícilmente cada uno de los centros se apega con rigidez a los lineamientos y normatividades sobre ese aspecto, pues depende el contexto y la administración que se haga del recurso para la infraestructura y de más aspectos.

Bajo ese mito, los actores han adecuado los inmuebles de las Estancias Infantiles, haciéndolos parecer que cumplen con las exigencias o condiciones de su ambiente institucional. Este mito es construido a través del lenguaje, en primera instancia, en el reconocimiento de que existen normatividades externas que deben acatar, cuyo cumplimiento es verificado por las instancias de SEDESOL, SNDIF y protección civil.

Informante 1: Pues nos piden hacer ciertas adecuaciones. Nos piden nos dan sugerencias. Nos piden que modifiquemos el inmueble [...] Si estamos contando con lo que son con la presencia de la delegación de la SEDESOL que ellos vienen a lo que es supervisar el área de, se puede decir, el área de, de seguridad, el inmueble donde ellos vienen a checar que el inmueble esté en buenas condiciones que el área esté segura que tengamos el equipo necesario de seguridad. [...]

Informante 2: En si en SEDESOL hay ciertos requisitos que te piden cada niño debe tener 2m cuadros el que él debe estar. Ahora el inmueble debe de estar acondicionado de acuerdo a las reglas de operación como te lo marca. Los contactos deben estar cubiertos, este, que los cables deben de tener ciertos requisitos debe estar cubierto, todo, todo eso es un proceso. [...] entonces todo es como te lo marca SEDESOL o DIF nacional [...] protección civil en cierta forma porque entran ellos. Entonces son ciertos requisitos que tienes que cumplir para poder trabajar dentro de estancias infantiles.

En ambos discursos, podemos apreciar como las Responsables dan por sentado tales regulaciones, mencionando algunas especificaciones como los metros requeridos por niño, las instancias sobre las cuales reposa la verificación de la adecuación, algunas medidas de seguridad como el cubrir los cables y contactos para evitar accidentes en los niños. Entonces, hallamos en sus discursos que los actores aprehenden la seguridad como un elemento crucial, mismo que es resaltado en el Programa de Estancias Infantiles.

También, notamos que los actores deben apegarse a ese marco normativo sobre el estado de la infraestructura para pertenecer a la Red de Estancias Infantiles, evitando de esta forma la baja del programa. En este hecho constatamos como las reglas formales, lo instituido estructuran la interacción social, esto es, el comportamiento de los miembros de la organización y los incentivos o restricciones de la interacción como lo afirma Roth (2012).

Por otro lado, identificamos a partir de las narrativas de las Responsables de las Estancias que la adecuación de los inmuebles exige diferentes áreas bien delimitadas y con una distribución específicas para brindar el servicio de atención y cuidado a los niños.

Informante 1: Para una estancia pues tenemos que contar con lo que es un filtro, una recepción en donde nosotros podamos recibir a los niños [...] Tenemos aquí en la estancia áreas, este, determinadas lo que vienen siendo lo que son para lactantes, maternas, para preescolares. Nos piden tener suficientes baños para que son los niños y las niñas. Tenemos lo que son el área de cocina que un comedor que tiene que estar totalmente limitado el comedor a la cocina para la seguridad de los niños. Tenemos un patio en donde salen a hacer actividades físicas a donde salen a su recreo.

De acuerdo con este testimonio, notamos que efectivamente los actores de las estancias retoman la normatividad de las características físicas de los diferentes espacios físicos, postulada en las Reglas de Operación 2017 del Programa de Estancias Infantiles. Identificamos la existencia de áreas como una recepción, un filtro para recibir a los niños, salas de niños acorde a su edad para brindar la atención, baños para la atención de higiene, cocina para preparación de alimentos y patio de juegos para las actividades de los niños. Asimismo, se evidencia que el

elemento de seguridad es percibido como esencial, tal cual lo demanda el programa de estancias.

En lo que se refiere al equipamiento y los materiales de las estancias, constatamos que sus actores cuidan la calidad y la limpieza de los mismos, así como el de las áreas de las estancias, tal y como los lineamientos sobre la adecuación del inmueble lo requiere.

Informante 3: [...] el que todas las áreas estén delimitadas, el que esté el material correcto, en las mejores condiciones que sea un buen material, nos sea tan económico, porque a veces eso implica que ellos se puedan lastimar. Verificar que todos los días la estancia este limpia y segura antes de iniciar.

Nuevamente, a través del lenguaje, los actores reconocen que ponen en práctica cada uno de los requerimientos sobre las características del material y equipo de las áreas de las Estancias Infantiles y les otorgan un significado relevante a las medidas de seguridad y, además, la necesidad de estar verificando constantemente las medidas de seguridad y las condiciones higiénicas de los inmuebles para salvaguardar la integridad física de los niños.

Además, las madres beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles por medio de sus discursos hacen constar que efectivamente las instalaciones de las estancias son perfectas para el servicio que ofrecen a la sociedad, en función de su equipamiento y las medidas de seguridad en cada uno de sus áreas.

Informante 11: pues si está muy bien, incluso hasta los bañitos y todo eso, ja, ja, ja, yo no pensé que tuvieran, tienen sus bañitos pequeños a la medida de los niños cada quien su salón, tienen su comedor, tienen un patio para jugar, mmm todo está bien.

Informante 13. Si esta está todo bien, la instalación está perfecta. Pues toda la, como, pues si hay algún incendio está la, la alarma, como se llama el extintor que para cuando hay un incendio y seguridad y si me parece perfecto.

Desde su perspectiva, las madres de familia distinguen a las instalaciones de las Estancias Infantiles como “perfectas”, en relación a que su equipamiento es acorde a la edad de los niños que asisten a esas organizaciones de educación inicial y a las diversas áreas con las que cuenta como salones para los grupos de los

niños, comedor y patio de juegos; y por el equipo de seguridad en caso de alguna situación de emergencia.

Hasta este momento, sin lugar a duda, nos hemos percatado de que a través de sus discursos los diferentes actores de las estancias confirman que la infraestructura de los inmuebles que operan como Estancias Infantiles se ajustan a las reglas de operación vigentes. Pero este mecanismo de isomorfismo coercitivo ha traído consigo complicaciones tanto para las responsables quienes son las encargadas de acondicionar estos inmuebles como para las asistentes.

Para las responsables, porque para llegar a estandarización de la infraestructura de sus inmuebles se requiere de inversión económica. Hecho que para ellas ha significado un obstáculo, dado que el subsidio económico que perciben del gobierno federal no es suficiente y no es destinado únicamente para la infraestructura.

Informante 1: [...]En estos momentos lamentablemente con el subsidio que nos da SEDESOL, no cubrimos todas las necesidades que tenemos, [...]y habiendo un poco más de recurso siento que va a haber un mejor servicio. En la alimentación, en la alimentación en los materiales didácticos para trabajar con los niños, este, en tener mejor infraestructura, mejor equipamiento. En cuestiones de seguridad, este, en que otra cosa nos ayudaría, a lo que es el recurso en tener una mejor calidad en la educación.

Informante 3: No aquí la cuestión económica es lo que no ha favorecido nosotros como responsables. Nos han exigido más en cuestión de más papeleo más para poder tener la estancia más. Ya son muchas cosas que nos piden como programa de protección civil, los seguros que nos piden o sea son muchas cosas mucho papeleo y pues es gasto que implica, en cuestión de operación de la estancia igual debes de tener tus cosas al cien para los pequeños. Entonces va ahí también de lo tu gasto y no en estos 11 años solo ha aumentado 250 pesos y pues no es muy poco y realmente para las exigencias que nos dan a nosotras como responsables son muchísimas y a comparación de otras instancias de cuidado y atención infantil. [...] a veces no nos llega a alcanzar para cubrir a lo mejor todas las necesidades y a lo mejor todo lo que es el apoyo que nos dan los papás pues no mucho. [...]

Observamos en el extracto de estas entrevistas que el factor económico obstaculiza el isomorfismo de las organizaciones de cuidado y atención infantil. Desde la perspectiva de las responsables de las estancias, el subsidio recibido por

parte del gobierno federal y la cuota de corresponsabilidad de las madres beneficiarias no alcanzan para cumplir con todas las exigencias solicitadas en materia de infraestructura, equipamiento y las medidas de seguridad con las que la deben cumplir cada uno de los inmuebles. Además, a estas exigencias se añade otros aspectos como la alimentación y el pago de salarios del personal, los cuales deben ser cubiertos con el mismo dinero recibido.

En relación a este mismo aspecto, algunos actores de las Estancias Infantiles manifiestan la inexistencia de uniformidad en cuestión de infraestructura. Las asistentes laboran en Estancias Infantiles diferentes y cada una posee un estado de infraestructura muy particular. Partiendo de ello, existen dos posturas que concurren y la vez se oponen, las cuales se construyen en colectivo a partir de la interacción que entablan a diario en sus organizaciones laborales.

La primera postura hace alusión a que las instalaciones de las Estancias Infantiles donde laboran poseen instalaciones adecuadas para brindar el servicio de cuidado y atención infantil; en tanto que la segunda, las instalaciones son pequeñas, lo cual limita la organización y el orden del equipo de la estancia, así como el trabajo de las actividades con los niños.

Informante 8: Bueno el espacio lo tenemos es adecuado y amplio y antes de cualquier actividad tenemos que checar que el espacio sea adecuado [...]

Informante 7: Si. Entonces, este, pues si es como complicado porque a lo mejor en sus mochilas en el perchero. Todas están amontonadas. No hay como su espacio de cada niño, no. Y para los suéteres. Pues igual no hay, los pongo a un lado o los meto en la mochila. Pero ya unos traen sus mochilas grandes, pues ya ocupa más espacio. Entonces, yo creo que hace falta más espacio. A las necesidades de cada niño. Yo creo que sí. Pues es como que varios y luego poquito espacio. Pues como que sí.

En virtud de los testimonios de la segunda postura, caemos en la cuenta de que en algunos casos las Estancias Infantiles carecen de espacios físicos adecuados para la prestación del servicio de cuidado y atención infantil. La informante 7 refiere que los espacios físicos de su organización son pequeños, por lo que se tiene problemas de orden y de organización del equipo de las diferentes

áreas de la estancia y las pertenencias de los niños a pesar de existe una normatividad, emitida para la regulación de la adecuación y la distribución de los espacios.

Entonces, inferimos una más de las inconsistencias generadas por el proceso de isomorfismo coercitivo, señaladas por Scott (1968) y Powell y Di Maggio (1999), y por supuesto, la brecha que existe entre lo instituido y lo instituyente. Es decir, entre lo establecido por las normas, los lineamientos y reglas; y la forma en que los actores de las organizaciones interpretan, interiorizan y desarrollan esas normatividades por medio de sus prácticas cotidianas.

No obstante, es preciso destacar que, para algunas madres beneficiarias, el hecho de que la infraestructura de una estancia sea pequeña simboliza la calidad de la atención brindada a los niños que asisten en ella.

Informante 14. Eh, le digo que a mí me gusta que sea chiquito porque entonces no reciben tantos niños entonces el hecho de que sean pocos niños entonces les brindan mayor atención.

Esta información devela la creencia construida por una madre de familia a partir de su experiencia sobre que las instalaciones pequeñas de una Estancia Infantil garantizan una mejor atención para los niños, dado que el número de niños es reducido. Por consiguiente, inferimos que las salas de los niños no serán numerosas y el personal de la estancia prestará toda la atención necesaria a los infantes.

En definitiva, la adopción de esa normatividad sobre las características y equipamiento del inmueble tiene lugar nuevamente de una forma ceremonial, creando una fachada que impida el cuestionamiento o el incumplimiento de tal normatividad y genere incertidumbre y atente contra la supervivencia de esos centros de cuidado y atención infantil.

Además, la aceptación mecánica de esas normatividades por un proceso de isomorfismo normativo por parte de las Estancias Infantiles le permite conservar su afiliación al Programa de Estancias Infantiles y seguir percibiendo el subsidio económico del gobierno federal para costear los gastos de operación de las

estancias infantiles. Este hecho denota como las reglas formales e informales de las organizaciones estructuran la interacción social, los incentivos y las restricciones de la interacción como lo afirma Roth (2012).

4.6. Las capacitaciones de las Asistentes

El proceso de cuidado y atención infantil en las Estancias Infantiles exige la formación y capacitación del personal que ahí labora. Tal capacitación constituye un factor esencial para la ejecución de las funciones de los miembros de las organizaciones de cuidado y atención infantil, el logro de los objetivos para los que fueron creadas y buen funcionamiento. Sobre este aspecto, el PEI determina que tales capacitaciones estarán a cargo de la SEDESOL y SNDIF y de instancias con las que establecen convenio como cruz roja, protección civil e ICATLAX.

En el programa se especifica que las responsables y las asistentes deben tomar capacitaciones sobre temas de protección civil, alimentación, educación inicial y primeros auxilios; e incluso demanda ciertas certificaciones para las responsables y asistente como el estándar de competencia 435 sobre la prestación de servicio para la atención, cuidado y desarrollo integral de los niñas y de las niños en centros de atención infantil y el estándar de competencia 334 acerca de las prácticas higiénicas de la preparación de alimentos.

Este es el marco normativo que ha direccionado la capacitación del personal de las estancias. En el análisis de las entrevistas, evidenciamos a través de los discursos de los diferentes actores el reconocimiento de esa estructura normativa en los tres casos, asumiendo que si cuentan con las solicitadas por el Programa de Estancias Infantiles.

Informante 4: Entonces si he tomado varias. Pero ya no me acuerdo esa es, [...] la Eco-435 [...] Nos da sedesol, DIF, cruz roja y protección civil. [...] Esta vez que fui a capacitación de primeros auxilios sobre emergencia.

Informante 7: Ah, pues yo al principio tomé un curso de educación inicial. De asistentes educativo allá en santa Ana, en el ICATLAX. [...]De maternal, el de preescolar. Ya también tomé, como se llama,

manualidades. [...] de protección civil, cruz roja y todo eso [...] tomé el de planeación [...]

Asimismo, sus testimonios constatan que algunos de los actores de las estancias poseen certificaciones en cuidado y atención integral como lo señala el Programa de Estancias Infantiles, acordes a la matrícula de la población infantil que atiende cada estancia.

Informante 2: Ah, las maestras, el ahorita pues es, SEDESOL te está pidiendo mínimo, de acuerdo a los niños que tengo dados de alta en la estancia, te está pidiendo 30 niños para una asistente que ya esté certificada, entonces pues, debe tener 1, y pues debes de buscar cualidades de las capacidades de las maestras y también la capacidad.

Informante 9: ¡Eh! este pues he recibido mis cursos básicos como protección civil eh, cruz roja y certificaciones soy asistente educativa certificada este.

Entonces, observamos como a través de las diferentes narrativas van interpretando las normatividades sobre las capacitaciones y las van convirtiendo en un mito racionalizado en el sentido de que los actores de las estancias van construyendo la creencia de que sus estancias disponen de un personal adecuadamente capacitado y certificado para desarrollar actividades de educación inicial.

Por lo tanto, sus prácticas serían incuestionables, debido a que están establecidas y compartidas por los mismos actores de las Estancias Infantiles. Desde esta perspectiva, notamos cómo el proceso de capacitación se institucionaliza socialmente, ya que los individuos aceptan y comparten la misma definición sobre las capacitaciones y adquiere validez independientemente de las perspectivas y acciones de cada uno de ellos.

La elaboración de este mito racionalizado evita cualquier incertidumbre y se ponga en tela de juicio la formación del personal que labora en las Estancias Infantiles. Además, con las certificaciones en cuidado y atención infantil se construye una fachada hacia el exterior sobre la estandarización de las capacitaciones de las estancias que legitima su conocimiento y formación en educación inicial.

Cabe destacar que este mito social se desfigura en la realidad de las Estancias Infantiles. En un primer momento, porque las entrevistas revelan que la frecuencia de las capacitaciones no es contante; y, por ende, el número de capacitaciones por año es reducido, pese a que en el Programa de Estancias Infantiles sea requerimiento indispensable para el personal que labora en ellas.

Informante 6: Eh, cuando la maestra nos indica. [...] Pues cada vez que hay en SEDESOL nos manda la maestra. Durante 8 años, son como siete capacitaciones. [...]

Informante 8: ¡Um! Pues ahorita no hemos tenido, no me parece que apenas me van a mandar.

Informante 9: [...]he tenido dos capacitaciones la primera fue de protección civil, en protección civil como por enero todavía, el recurso y la segunda por abril. [...]

Corroboramos entonces que las capacitaciones son incipientes, aunque en los discursos de los actores de las Estancias Infantiles legitimen su formación en cuidado y atención infantil. No obstante, las asistentes sostienen que las capacitaciones recibidas inciden favorablemente en las prácticas que realizan a diario en sus organizaciones.

Informante 5: Pues me sirven porque como le digo, eh, hasta los más pequeñitos desde que hacemos los simulacros. [...]De hecho, tenemos a alguien en primeros auxilios, y nosotras pues si lo tenemos que hacer no. [...]Tengo responder y reaccionar a hacer lo que sé. Y aplicar eso que fui a aprender. Pues porque lo debo de llevar a cabo. Tuve esa capacitación.

Informante 6: Pues yo digo que nos ayuda mucho, no. Porque le digo nos explican todo. Nos enseña, por ejemplo, este, a hacer juegos, cómo trabajar con los niños. Este cómo, en caso de que cómo en caso de que el niño esté en control de esfínter, cómo realizar esa actividad, como trabajar con los niños en la hora de dormir, cómo se les debe dar de dormir, cómo se les debe de dar de comer. [...] cómo lavarles las manos, cómo llevarlos al baño, cómo trabajar con ellos. Cómo cepillarse los dientes. [...]

En estos fragmentos de sus entrevistas, notamos que desde la perspectiva de los actores de las estancias las capacitaciones les brindan aprendizajes en la aplicación de protocolos en situaciones de emergencia, lineamientos para la atención de necesidades básicas, habilidades en el trato con los niños,

conocimientos sobre el proceso de planeación de actividades pedagógicas y estrategias didácticas que influirá en la mejora de su práctica.

En un segundo momento, el proceso de institucionalización a través de un proceso de isomorfismo normativo con respecto al proceso de capacitación y formación en cuidado y atención infantil del personal de las Estancias Infantiles genera conflictos al interior de las organizaciones, como bien lo reiteran Meyer y Rowan (1999). Lo anterior porque las capacitaciones figuran al interior de algunas organizaciones como una condicionante de permanencia laboral.

Informante 7: [...] Pues de ahí que tengo que tomar cursos que son de cruz roja y de protección civil. Que se tienen que pagar. Bueno, pues digo ya total los hago. Y después me entero que no. Que tengo que certificarme por DIF. Que igual me va a certificar para preescolar. Bueno después de ahí, digo ya no es tanto dinero me certifico y pues ya. Y ahora me sale. Me comentan que ahora ya tengo que ir a hacer un examen a Tlaxcala que no recuerdo como se llama el nombre. Pero que ese examen lo tengo que ir a hacer y que si lo paso sigo trabajando y si no pues no.

En este testimonio, nos percatamos de como al interior de las estancias se edifica un conjunto de normatividades internas con el objetivo de regular el comportamiento de sus miembros en relación al cumplimiento de las capacitaciones requeridas para el personal de los centros infantiles. En este caso, esas normatividades son emitidas de forma informal por la responsable de la estancia infantil.

Por tanto, el condicionamiento de permanencia laboral expresado en esta entrevista aparece como una sanción negativa al no apego estricto de cumplir con las capacitaciones necesarias para desempeñarse como asistente, exigidas por el Programa de Estancias Infantiles. Es en este sentido que la responsable en su afán de apegarse a las normatividades sobre las capacitaciones solicitadas en relación a la matrícula de niños emite tal sanción, pues ella busca evitar la baja de su estancia del Programa de Estancias Infantiles y así garantizar su afiliación.

4.7 El proceso de planeación de actividades en las Estancias Infantiles

El proceso pedagógico de las Estancias Infantiles está enmarcado en el Modelo de Atención Integral. En este se especifica cuáles son las consideraciones para efectuar la planeación de actividades y el comportamiento de los asistentes educativos al momento de su ejecución. En relación a ello, las normas estipulan que la planeación de actividades de apegarse a la rutina establecida de cada estancia, la cual es flexible y según las necesidades y contexto social de los niños. En la estructura de planeación deben integrarse una variedad de juegos: juego de caja, juego de baúl y actividad lúdica educativa, y proyectos. Estas actividades deben favorecer las diferentes áreas de desarrollo de los niños: área motriz gruesa, área motriz fina, lenguaje, social y conocimiento.

Para la realización de las planeaciones, el Modelo de Atención Integral les otorga un fichero de actividades que pueden consultar y les sirve de guía o modelo. Además, sugiere realizar una evaluación de desarrollo a los niños y niñas que asisten a las estancias, identificar las necesidades de los niños y sus características según su grupo de edad (lactantes, maternas y preescolares) para de esta forma crear ambientes de aprendizaje que contribuyan a su desarrollo integral. También tiene uno que considerar los materiales para las actividades, los cuales deben ser de calidad y tamaños grandes con el fin de cuidar la seguridad e integridad de los niños.

Este encuadre de lineamientos es conocido, interpretado y asimilado colectivamente y es aceptado por los actores de las Estancias Infantiles sin ningún cuestionamiento. De tal forma que el proceso pedagógico en las Estancias Infantiles se construye en un mito racionalizado. Esto es, se asume que el proceso de planeación de actividades pedagógicas en las Estancias Infantiles se lleva a cabo conforme a normatividades establecidas en el modelo de atención integral, y, por ende, se consigue el desarrollo de capacidades de los niños de los diferentes grupos de edad.

Es un mito en el sentido de que el proceso de la planeación de actividades pedagógicas se sigue al pie de la letra, de manera mecánica sin ningún cuestionamiento y es adoptada por el personal de los centros de cuidado y atención infantil. En sus entrevistas, encontramos un panorama general sobre la construcción de ese mito. En primera instancia, los actores coinciden en que la evaluación es un elemento esencial para el proceso de planeación, ya que a partir de ella identifican las necesidades de los niños en las diferentes áreas de desarrollo. Además, aluden que sus actividades incluyen los diferentes tipos de actividades que marca el modelo de atención integral.

Informante 3: [...] ellas planean por la evaluación que les hacen a los niños. Se les hace una evaluación a los niños cada seis meses y esa evaluación las maestras se van dando cuenta de las necesidades de los niños, ya entonces de acuerdo a las necesidades ellas van planeando [...]

Informante 6: Pues en base por ejemplo a que les hacemos evaluaciones a los niños. Entonces nos damos cuenta en que les falta, en que tenemos que o sea para poder trabajar. Que les hace falta, esa evaluación dice que está mal, por ejemplo, en psicomotricidad fina. Psicomotricidad pues trabajamos las actividades en eso. Por ejemplo, hacemos los juegos de caja, juego de baúl, la actividad lúdica. Trabajar en eso. Juegos que ellos, este, puedan realizar para mejorar su psicomotricidad fina, su psicomotricidad gruesa.

En segunda instancia, hallamos que efectivamente emplean los ficheros para planear y, además, toman en consideración las características de los niños según su edad y el material con el que se cuentan en sus centros para realizar sus planeaciones.

Informante 2: [...]y tenemos unos ficheros que te enseñan como tenemos que planear y también te marca la edad, te marca el tiempo te marca los materiales, entonces todo es un proceso, [...]

Informante 8: Yo observó a mis niños y viendo como los observo y viendo las necesidades de mis niños. Ya busco así en él, como se llama, se me fue el nombre, el cómo se llama el que les dieron el fichero con ese me baso y aparte con el material que hay aquí de la estancia con eso yo me baso.

Si analizamos detenidamente esos testimonios, caemos en la cuenta de que para el proceso de planeación los actores de las estancias retoman todos los parámetros sugeridos por el modelo: evaluación, detección de necesidades, áreas

de desarrollo (psicomotricidad fina o gruesa) y los diferentes tipos de actividades (juego de caja, juego de baúl y actividad lúdico-educativa). Entonces a partir de sus discursos, los actores construyen socialmente la creencia de que los procesos de planeación en sus centros de trabajo se adhieren a las normatividades solicitadas y hacen que sus organizaciones funcionen con mayor racionalidad en cuanto a un símbolo, “una fachada ceremonial” en el sentido de que en los centros infantiles se está logrando la estandarización del o los procesos de planeación, requeridas en el ambiente institucional en que se desenvuelven, y por tanto, les permite sobrevivir al paso del tiempo, como bien lo señalan Meyer y Rowan (1999).

Desde esta perspectiva, la unificación del proceso de planeación en las estancias infantiles se hace evidente y cobra más importancia que cómo se lleva a cabo en los centros de cuidado. En donde, los actores se enfrentan a varias dificultades durante este proceso. Sobre este último aspecto, hayamos en los datos obtenidos que las asistentes encargadas de efectuar las planeaciones carecen de los materiales necesarios para la realización y ejecución de esas actividades.

Informante 5: Pues, ummmm... No se cuenta al cien porque a lo mejor, no sé por parte de mí, o lo mejor de, o sea, de mi responsable. Porque a veces vamos a hacer esta actividad y ella no los ha dicho. Pues digan me qué es lo que les hace falta. Y a veces ella por y o x razón se le olvida. Bueno pues ya no voy a trabajar porque ya no tengo este material y en ocasiones buscamos que, pues si a veces pasa esto pues de buscar lo que tengamos acá, no. Pero siento que si hace falta.

Informante 6: En mi trabajo, yo digo aquí si hay problema con el material. Eso siempre hay. Y como todo a lo mejor esta semana si tienes, la otra no a lo mejor. Por “x” o “y” razón. [...]

Vemos en estas narrativas como la falta de materiales para la planeación de las actividades en algunos casos (La estancia infantil “Sonrisitas” y la Estancia Infantil “Libemor”) afecta el desarrollo de las actividades y el éxito de ellas. En consecuencia, no se sostiene el mito sobre el desarrollo integral de los niños a partir de la adhesión del proceso de planeación en las Estancias Infantiles a las normatividades del Modelo de Atención Integral. Lo anterior, porque la inexistencia de los materiales limita la creación de esos ambientes de aprendizajes e incluso la modificación de ellos al momento de la ejecución de las actividades.

Otra de las dificultades, es la carencia de organización y división del trabajo en las Estancias Infantiles. Existe ambigüedades sobre la asignación de las funciones de las asistentes y complicaciones en los roles de multifuncionalidad de las asistentes. Esto afecta la ejecución de las actividades planeadas y la incidencia en su desarrollo integral se desvanece.

Informante 4: A veces es porque nosotros realizamos nuestras actividades y ella como que, no me gusta la forma. A mí, a mí, no me gusta que yo estoy en una actividad me interrumpen en esta. Porque me ha hecho eso. Es lo que me molesta mucho que cuando estamos ya realizando las cosas nos manden a otras que ni es, bueno a lo mejor es dentro de la estancia, que manden a la tienda, que me manden a comprar algo que ellos necesitan para su casa. A mí en lo personal me molesta muchísimo.

Informante 6: Entonces como que es mucha responsabilidad, como que es mucha, como le diré, como que nos estresamos en ese aspecto, no. Porque yo tengo que ir a recibir, tengo que ir a entregar, tengo que regresar por mi niña si es mía, pues acabarla de cambiar, y ya los niños se están peleando. En eso nada más. En otra cosa no.

En estos extractos entrevemos que las asistentes interrumpen la realización de sus actividades planeadas porque se les encomienda actividades extras y ajenas a las funciones que tiene que desempeñar como asistente educativo; y porque se les demanda asumir un rol multifuncional, dado que la plantilla de personal es reducida por la naturaleza misma del Programa de Estancias Infantiles.

Entonces, aunque el proceso de planeación se haga adecuadamente con los parámetros exigidos por la normatividad del Modelo de Atención Integral de las Estancias infantiles, en la práctica real pierde su legitimidad, ya que estos factores impiden la creación de esos “ambientes enriquecedores” como se les denomina en el Modelo de Atención Integral, los cuales deben proporcionar oportunidades para lograr el desarrollo de las habilidades y capacidades de los niños en las diferentes áreas de desarrollo (área motriz gruesa, área motriz fina, lenguaje, social y conocimiento) aludidas en su estructura.

4.8 Las relaciones generadas entre los actores de las Estancias Infantiles

La relación entre los diversos actores (responsables, asistentes, madres de familia, supervisores) de las Estancias infantiles es un aspecto relevante para el buen funcionamiento de las organizaciones de cuidado y atención infantil, y, por consiguiente, para la implementación del Modelo de Atención Integral de Estancias Infantiles. Las redes de interrelación que se generen entre ellos contribuirán a la creación de oportunidades de potencializar las capacidades y habilidades como comunidad de aprendizaje e individuos en formación.

Por ello, el Modelo de Atención integral hace hincapié en que la estancia infantil debe mantener una buena comunicación con los padres de familia e incorporarlos al trabajo de la estancia. El modelo sugiere diferentes actividades para lograr, la participación, el involucramiento, la cooperación, el trabajo en equipo, la comprensión y apoyo de los padres de familia. Tales como encuentros individuales o grupales y la participación. Pero esos encuentros van más allá del contacto breve al inicio y fin de las actividades (filtro); implica encontrar encuentros para tratar aspectos individuales sobre cualquier situación de los niños en un mayor tiempo, logrando el apoyo de los padres y sensibilizándolos sobre la importancia de consultarlos.

Por otro lado, se aborda la trascendencia de conformar un buen equipo de trabajo entre los miembros de las estancias para trabajar de manera coordinada y eficaz en aras de lograr una meta en común porque los niños observan y crean modelos a partir de la forma en que se interrelacionan con los adultos. Un equipo de trabajo solidario de contención y ayuda que reconozca la relevancia del bienestar del personal para la atención y el cuidado de los niños de las estancias.

Es así como el Modelo Atención Integral enfatiza en la constitución de esas redes de interacción. En consecuencia, los actores de las estancias (responsable, asistentes y madres de familia) han retomado todo ese encuadre y han tratado de configurar la interrelación de esa forma. Y así lo evidencian sus testimonios:

Informante 6: Pues bien. Aquí las maestras nos llevamos bien. Nos apoyamos. Aquí con la miss, alguna duda con la planeación, sobre la evaluación, sobre algún aspecto si nos apoyamos todas. Si existe una buena relación entre todas las maestras.

Informante 9: Sí, siempre, siempre y mucha confianza, mucha comunicación y finalmente este trabajo es muy colaborativo no, entonces sería un poco absurdo que siendo un trabajo muy colaborativo no lo fuera entre el personal, que, si ha habido sus casos, pero obviamente, pero si es un trabajo colaborativo.

Informante 12: Pues perfecta, sí. Pues ya me explican cómo se portaron, me da toda la relación si se portó mal mi niño o pego. Todo nos explica. Ha si todo me van diciendo, si, por ejemplo, A veces no agarran bien el lápiz y me van diciendo y me dicen que si los puedo enseñar para que puedan en casa.

En estos tres testimonios salta a la vista que la interrelación de los diferentes en sus diferentes dimensiones: responsable- asistentes, asistentes-asistentes y estancia-madres de familia, es “buena,” y “perfecta”. Bajo estos calificativos los actores la describen. Tal valorización está fundamentada en la existencia de un buen canal de comunicación entre los actores, centrados el caso de las madres familia, en la explicación del comportamiento de sus hijos o hijas durante su estadía en la estancia y el apoyo en casa para reforzar alguna habilidad en casa; mientras que, en el caso de las asistentes y responsables, basada en la confianza, apoyo y cooperación entre todos los actores para ejecutar los procesos de planeación o evaluación de los niños.

Empero, conviene destacar que no para no todos los escenarios muestran una interrelación buena y adecuada entre los miembros de la organización. Hay casos en la que la comunicación y trabajo colaborativo entre los individuos no es satisfactorio.

Informante 7: Pues la directora [...] Hay un poco como que se distancia. A lo mejor nos falta de que ella se acerque a nosotras y así. Como que también nos incluya en todo, no. No nada más en lo que sea necesario. No nada más en las necesidades que ella necesita, sino que en todo. Porque a lo mejor, o sea que un poco, como le puedo decir, porque a veces no hay la confianza. No hay la comunicación. No hay la confianza. Entonces, así como que decimos si hacemos esto. No porque si la maestra no quiere.

Informante 4: Siento que entre la responsable y nosotras no hay un liderazgo. Yo soy la responsable y vamos a hacer esto y esto. Sino que

nosotras tenemos que tener la iniciativa y a veces lo realizamos, pero a veces no [...]

A partir de tales narrativas, vislumbramos que en algunos casos la relación entre responsables y asistentes presenta algunas dificultades. Desde la perspectiva de las asistentes, hace falta mayor participación de la responsable en el quehacer de la estancia y desarrolle un buen liderazgo para organizar, coordinar y dirigir cada una de las actividades, involucrando la participación de todos los miembros de la organización en la toma de decisiones, creando un ambiente de confianza y empleando un buen canal de comunicación.

En la relación estancia y madres de familia, también hay inconsistencias. En ciertos casos, la estancia tiene el reto de ganarse la confianza de las madres de familia, debido a que en el ambiente externo existen comentarios de desprestigio provenientes de las asistentes que trabajan ahí o de las mismas madres de familia de la Estancia.

Informante 2: Si con las maestras porque a veces las maestras a lo mejor no piensan igual que tu o no hacen a lo mejor lo que les dices o a veces vienen de malas [...] a veces si no coincidimos en ciertas formas de pensar y entonces a veces si no coincidimos en ciertas formas de pensar y entonces hay un regaño, un disgusto como todo, o la maestra ya fue a platicar en otro lado o ya te enteraste en si o igual los papás que a lo mejor sus niños han estado aquí en la estancia y los ha tratado bien e igual ya fueron a platicar que no hay maltrato que la comida que no sé qué y lego ya te enteraste [...]

Este extracto de la entrevista, pone de manifiesto lo difícil que resulta crear un ambiente cordial y de comunicación entre los diversos actores en pro del bienestar y desarrollo de los niños. En algunos casos los padres de familia ponen en tela de juicio el proceder de las estancias infantiles, en este caso sobre el trato en los niños y su alimentación. Este hecho genera alrededor de la estancia un símbolo de “ilegitimidad”, y, en consecuencia, provoca incertidumbre sobre sus prácticas y pone en riesgo su permanencia en el ámbito institucional en que se mueven.

A esto se añade, otra inconsistencia sobre la participación e involucramiento de los padres de familia en las actividades de las estancias. En algunos casos, la

estancia propone situaciones que no promueven colaboración de la familia de los niños.

Informante 7: [...] Igual que se motivadora así porque a veces como que los papás no quieren convivir. O sea, no les gusta. Hacemos un festival. Como que no vienen muchos. Porque no hay cosas que les motiven. Por decir el día de las madres hacer como que cosas juegos y así. Y pues que ella a lo mejor compre regalos o cualquier cosa para darles. Entonces a veces no. Es algo como unas galletas. O algo sencillo. Las mamás ya no quieren. Y dicen para unas galletas. Entonces para que voy. [...]

Esta información denota estrategias de integración y participación, implementadas por la responsable poco motivadoras, por lo que las madres de familia no acuden a la convocatoria. De ahí que entonces, corroboremos nuevamente que los actores de las estancias se adhieren ceremonialmente a esta racionalidad sobre la importancia del vínculo de familia- estancia. La Estancia no implementa las diversas modalidades que plantea el Modelo de Atención Integral.

Finalmente, la relación entre responsables y supervisores revela problemáticas en las formas de comunicación. Hecho que ha llevado al cuestionamiento de su rol por parte de las responsables sobre el cuestionamiento de su rol.

Informante 2: [...]e igual con los supervisores. Muchos problemas con los supervisores porque hay unos que les caes bien, hay unos que no, porque ¡ay! vienen con esa prepotencia te gritan, esto maestras está mal y esto, esto, o sea lidias, con todo, porque, porque a veces hay supervisores que te entienden te comprenden o te y todavía que lleguen ellos y te exijan o te pongan cara o vengan con esa prepotencia es más para ti o sea si tienes responsabilidad con tus niños, tus papás, con tu maestras y luego todavía ellos vienen y te vienen y te ponen cara o lo que sea y se ponen agresivos y ha pasado no. [...] que explique pero no un supervisor es el que le tienen miedo, como va venir como lo vas a recibir, y como él te va a responder y entonces como que siempre hay ese, esa división de que el supervisor es tu enemigo, lo ves así porque no. No han tenido esa, esos tratado con todas no nada más contigo con todas, aquí un supervisor es el que te voy a decir en que estas mal en el que te voy a atacar en ciertas cosas

Informante 3: A veces el personal de SEDESOL no es tan fácil de tratar o que ellos te puedan brindar un apoyo tan o que te expliquen bien las cosas más que nada porque como la administración cambia eso es lo que ellos les cuesta mucho entender que ellos son servidores públicos y no siempre llegan con la mejor actitud.

A través de estos datos, analizamos el trato no existe un buen canal de comunicación entre las responsables y los supervisores de las estancias, debido a que la actitud de prepotencia no favorece a que exista una buena comunicación. La actitud del supervisor se sustenta en el modelo de racionalidad de “arriba hacia abajo”. Se evidencia la existencia de una autoridad que cumple y hace cumplir las reglas del programa de estancias con el fin de alcanzar sus objetivos, tal como lo señala Lane (1995). De ahí que los supervisores se asumen como personas encargadas de verificar que todo se lleva a cabo conforme las normatividades para la operación de las estancias y buscan tener control de la situación. La adopción de esta actitud por parte de los supervisores genera en las responsables descontento y le atribuye una representación de enemigos, lo cual, por supuesto, resulta poco fructífero para la mejora del servicio de la estancia.

En virtud de lo anterior, caemos en la cuenta de que no existe una red adecuada de interrelación entre los actores. Aunque se elabore una fachada ceremonial para legitimar al exterior que entre los diferentes miembros de que operan el Programa de Estancias Infantiles se pronuncien a favor del bienestar de los niños y de su desarrollo integral.

4.9. La naturaleza del servicio de calidad en las Estancias Infantiles

En cuanto al servicio ofrecido por las Estancias Infantiles, los actores reconocen que el servicio de sus estancias debe ser de calidad, pues se debe incidir favorablemente en el desarrollo integral de los niños, atendidos en estos centros de cuidado (como lo subraya en la estructura del Modelo de Atención Integral). Desde su perspectiva, la particularidad de “la calidad” implica varios elementos como la capacitación del personal, el desarrollo de las capacidades de los niños y una buena alimentación y una buena infraestructura.

Informante 2: Que los niños estén bien cuidados, alimentados y desarrollen diferentes actividades pedagógicas.

Informante 3: En tanto que responsables como asistentes y el personal de cocina estén bien capacitadas para poder brindar con excelencia.

En los testimonios de estos informantes, notamos la calidad es asociada a una alimentación adecuada y buena, al desarrollo pedagógico en los niños y una constante capacitación del personal de la estancia. En estos elementos sustentan el mito sobre la calidad del servicio de cuidado y atención infantil.

Sin embargo, el alcance de esa calidad de la que hablan los actores se desdibuja en el quehacer cotidiano. Los actores refieren que enfrentan varias dificultades para su obtención. Desde la subjetividad de los actores la primordial dificultad es el recurso económico, recibido por parte del gobierno federal.

Informante 1: Para mejorar, yo creo que nos hace falta mucho recurso, mucho recurso. En estos momentos lamentablemente con el subsidio que nos da SEDESOL. No cubrimos todas las necesidades que tenemos, este, las estancias, este, requieren de muchas cosas como le vuelvo a pedir las exigencias son cada vez son más y habiendo un poco más de recurso siento que va a haber un mejor servicio. [...] En la alimentación, en la alimentación en los materiales didácticos para trabajar con los niños, este, en tener mejor infraestructura, mejor equipamiento. En cuestiones de seguridad, este, en que otra cosa nos ayudaría, a lo que es el recurso en tener una mejor calidad en la educación.

Informante 2: [...] tienes que administrar bien ese dinero para que te pueda alcanzar un mes y si no te alcanzó ¡ay! andas viendo estirarlo a lo mínimo para ver que los niños les puedas brindar un servicio de calidad, entonces siento que el subsidio es muy poquito.

En ambos testimonios evidenciamos, que la mejora del servicio de las Estancias Infantiles se ve mermado por el factor económico, debido a que desde la perspectiva de las responsables quienes son las encargadas de administrar el subsidio económico, no es suficiente para solventar todos los aspectos del servicio brindado por cada una de las Estancias Infantiles: alimentación, infraestructura, cuidado y atención, medidas de seguridad, capacitación del personal.

Sobre este último punto, ya analizamos líneas atrás como en materia de capacitación en temas relacionados con cuidado y atención infantil es incipiente y no se brindan a todo el personal de las estancias. Por tanto, en ciertos casos esta capacitación debe ser costeadada por las dueñas de las Estancias Infantiles y el mismo personal.

Informante 2: No, ahí pues trato de mandar, a pues trato de mandar que todas se capaciten a veces por SEDESOL, pue si nos pide solo una, y pues ya nosotros tenemos que ver el pago para la otra capacitación. Pero al final, si se logra, si es un gasto extra [...]

Con este discurso, corroboramos nuevamente que la cuestión económica limita las capacitaciones del personal de las estancias y representa un gasto más, ya sea para la responsable de la estancia, ya sea para la asistente; o bien, para ambas. Entonces, vemos que el recurso económico debe ser distribuido en varios aspectos del servicio de cuidado y atención infantil y no tan sencillo lograr una buena administración para lograr tal calidad.

Obviamente, las responsables, dueñas de las estancias hacen un esfuerzo para cubrir esos aspectos ceremonialmente para legitimar ante la sociedad que el servicio que ofrecen cumple con los parámetros de calidad del ambiente institucional en donde se desenvuelven y de esta manera, adquirir y mantener un prestigio y garantizar su supervivencia. Aunque no exista tal calidad que sustentan.

CONCLUSIONES

El análisis de la implementación del Modelo de Atención Integral para el Programa de Estancias Infantiles, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo nos permitió evidenciar que su puesta en marcha en las Estancias Infantiles “Sonrisitas”, “Libemor” y “Los Angelitos de Mary” supone un proceso complejo y representa un reto para sus actores, específicamente para las responsables y asistentes de estos centros infantiles. Lo anterior, debido a que se superponen diferentes elementos que determinan su actualización en la cotidianeidad de sus rutinas laborales. Tales como la de interpretación de lineamientos, normas y reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles y del servicio de cuidado y atención infantil y los recursos humanos, materiales y económicos con los que se cuenta.

Partiendo de los resultados, encontramos que las prácticas de los actores en relación a los procesos de cuidado, pedagógicos y administrativos; así como en la organización del tiempo y la organización física se apegan a las normatividades, lineamientos y reglas, estructuradas en el Modelo de Atención Integral. Las responsables y las asistentes reconocen y siguen al pie de la letra cada una de las especificaciones de dicho modelo.

Ambos actores no ponen en tela de juicio ninguna regla o normatividad. Por el contrario, en sus discursos las reconocen, las asimilan y las interiorizan y las asumen como prácticas rutinarias. De tal suerte que las institucionalizan a fin de legitimar sus prácticas, ser reconocidas en el ambiente en que se mueven y mantenerse vigentes.

Sin embargo, constatamos que este proceso de institucionalización no ha sido sencillo para los actores de las Estancias Infantiles. En la cotidianeidad de su quehacer, enfrentan una serie de limitaciones y dificultades, las cuales tienen que ir sopesando a fin de cumplir con las normatividades estipuladas y mantener su permanencia dentro del Programa de Estancias Infantiles; y, por ende, obtener el incentivo económico por parte del gobierno federal.

De ahí que en su afán de dar cumplimiento a esas normatividades creen dentro de sus organizaciones mitos racionalizados para desdibujar la brecha que existe entre sus prácticas reales y las normatividades, lineamientos y reglas estipuladas en el Modelo de Atención Integral. A partir de esos mitos justifican sus prácticas y crean fachadas para legitimar su servicio al exterior manteniendo el reconocimiento y un buen estatus en su ambiente institucional, garantizando a su vez su supervivencia.

Entre los que destacan, la función asistencial como “segundas madres”, la contribución de las estancias infantiles al desarrollo integral de los niños, la utilidad del Modelo de Atención Integral para lograr ese desarrollo, el servicio en instalaciones adecuadas, el personal bien capacitado de las estancias, el orden, coordinación y secuencia en la organización del tiempo y las redes de interrelación entre los beneficiarios del programa contribuyen a la creación de oportunidades de potencializar las capacidades y habilidades como comunidad de aprendizaje e individuos en formación .

Ahora bien, otro hallazgo relevante es el hecho de que los actores de las Estancias Infantiles focalizan sus prácticas más hacia una función más asistencial. La protección de los niños, el cuidado de su integridad física, el cuidado de su salud, así como la formación de hábitos alimenticios son elementos prioritarios del servicio que brindan. El establecimiento de vínculos afectivos con los niños se convierte en algo prioritario y su rol de cuidador busca cubrir las carencias de cuidados y atención que en algunas ocasiones los niños viven en el seno familiar por las condiciones económicas y sociales que les rodean.

Por otra parte, vislumbramos también que las asistentes y las responsables otorgan importancia a la función pedagógica dentro de sus prácticas, debido a que encuentran una incidencia favorable en el desarrollo integral de los niñas y niños que atienden en sus organizaciones. Por tal motivo, en sus discursos reconocen y dan cuenta de la creación de espacios de aprendizaje y la promoción de actividades lúdico-pedagógicas cotidianamente para desarrollar las habilidades y capacidades

de los niños en diversas áreas de desarrollo de los niños (motriz, social, cognitiva, social y de lenguaje).

Sin embargo, en la pretensión de alcanzar este desarrollo integral enfrentan varias limitaciones. Entre ellas, la carencia de una formación técnica o profesional en educación inicial, la cual dada la modalidad no escolarizada que ofrecen las Estancias Infantiles se da durante el proceso de prestación del servicio de cuidado y atención infantil a través de capacitaciones en diversos rubros como educación inicial, primeros auxilios y protección civil.

Aunado a lo anterior, destacamos las inconsistencias en la infraestructura de los centros en los que se desarrollan los ambientes de aprendizajes. La atención de los niños no siempre tiene lugar en inmuebles adecuados ni tampoco cuentan con el equipo y los materiales necesarios para ejecutar las actividades pedagógicas. Estas inconsistencias en las rutinas diarias están determinadas por los contextos sociales de cada estancia infantil, de la disponibilidad de los recursos económicos con los que cuenta y de la administración que se haga estos.

Sobre este último punto, las responsables manifestaron que se requiere de más recursos económicos para apegarse a la estandarización de la infraestructura de los inmuebles y su buen equipamiento, promovidos por el Programa de Estancias Infantiles, así como para una buena alimentación y mejora en los salarios del personal.

Vemos entonces como el mecanismo de isomorfismo coercitivo planteado en el Modelo de Atención Integral para el Programa de Estancias Infantiles trae consigo complicaciones para los actores de las estancias y muestra una brecha entre el proceso de la decisión pública y el proceso de operatividad de este modelo de educación inicial.

Otro aspecto relevante es la implementación del modelo de Estancias Infantiles desde un enfoque administrativo vertical; es decir, el trabajo administrativo se lleva a cabo de arriba (*top*) hacia abajo (*down*). Existe un sistema de autoridad

que observa estricta y uniformemente las reglas a cumplir y los objetivos que alcanzar en un contexto de control administrativo perfecto y coordinado.

En las narrativas de los actores de las estancias, manifiestan el rol de fiscalizadores del personal de las instancias encargadas vigilar la implementación de la política pública de educación inicial contenida en el Modelo de Atención Integral para el Programa de Estancias Infantiles. La función del personal del SNDIF y SEDESOL consiste en hacer cumplir y hacer respetar cada una de las normatividades del Modelo de Atención Integral y las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles. Durante las verificaciones, los supervisores se ocupan de identificar los posibles errores que denoten el incumplimiento a las reglas de operatividad y de notificar a los responsables de los centros de cuidado para subsanarlos a la brevedad.

Un hecho que, por supuesto, impide el acompañamiento, la participación, el diálogo y la retroalimentación para la mejora del proceso de cuidado y atención infantil en las Estancia infantiles. Además, limita el enlace del proceso de la decisión pública y el proceso de operatividad, el cual resultaría positivo en el logro de los objetivos del Programa de Estancias Infantiles y, sobre todo, el alcance del desarrollo integral y el bienestar de los niños en el que reposa el diseño de esta política pública.

En este sentido, resaltamos como la implementación se inclina a una tendencia marcada hacia el isomorfismo de las Estancias Infantiles, resultado de un proceso coercitivo con miras a la homogeneización de procesos de cuidado y atención infantil, dejando de lado la situación contextual de cada organización y los recursos con los que se cuenta.

Ocasionando que las responsables y las asistentes de las Estancias Infantiles, tras la imposición de todo ese marco normativo que encierra las características del servicio que deben brindar, creen un conjunto de mitos que legitimen el desempeño de sus organizaciones, estableciendo una fachada ceremonial sobre los procedimientos rutinarios realizados en sus centros y en la infraestructura de sus inmuebles para proyectarse hacia afuera como instituciones

eficientes, con un buen estatus que cumple con la función para la que fueron creadas, garanticen su supervivencia y su afiliación al Programa de Estancias Infantiles.

Finalmente, notamos que en las relaciones generadas entre los actores de las Estancias infantiles en sus distintas dimensiones: responsable- asistentes, asistentes- asistentes, estancia-madres de familia existen también limitaciones y dificultades que afectan en la potencialización del desarrollo integral de los niños.

Desde la subjetividad de los actores de las estancias, se encuentran la falta de comunicación entre asistentes y responsables, la falta de liderazgo de la responsable, la falta de compromiso de las asistentes, la carga laboral de las asistentes y la limitación en las alternativas de los encuentros con los padres de familia. Estas limitaciones afectan el involucramiento, la participación, la colaboración y apoyo de los padres de familia y el trabajo en equipo de todo el personal de las estancias.

A partir de lo antes mencionado, corroboramos la complejidad de la implementación de esta política pública de educación inicial en las Estancias Infantiles. Pero también vemos detrás de ella, un sistema oportuno para, por un lado, rediseñar e implementar mejoras que garantice la calidad de atención y protección a los niños y niñas desde los 0 a 6 años; y por otro, para mejorar y/o enriquecer las prácticas de crianza por parte de los padres de familia.

Para ello, es necesario analizar diversos aspectos del servicio de cuidado y atención infantil de las Estancias Infantiles que nos ayuden a definir algunas propuestas o proyectos de intervención, los cuales contribuyan a la mejora de la prestación del servicio de las Estancias Infantiles en relación a la capacitación y profesionalización del personal que ahí labora, el sistema de supervisión de las estancias, la evaluación de los niños, las prácticas pedagógicas, las estrategias de interrelación entre los actores de las estancias, entre otras.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L., (1992) *El estudio de las Políticas Públicas*. Porrúa, México.
- Ander-Egg, E., (1993) *Métodos y Técnicas de Investigación social*. Vol. IV. Argentina, Grupo Editorial Lumen Humanitas.
- Ander-Egg, E., (2000) *Técnicas de investigación social*. 24ª Edición. Argentina. Editorial, Humanitas.
- Berger, P y T. Luckmann, (1991) *La construcción social de la realidad*. Décima edición. Argentina, Amorrortu.
- Bisquerra, R., (2004) *Metodología de investigación educativa*. La Muralla, Madrid.
- Diker, G., (2002) *Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: "Principales tendencias"*. Organización de Estados Americanos.
- Jiménez, E., (2011) *"Análisis institucional del centro de Desarrollo Infantil 6 (CENDI 6) de Panotla Tlaxcala, Tlax"*. Tesis de licenciatura. México. Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 291- Tlaxcala.
- Kvale, S., (2011) *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid, Morata.
- López, K et al., (2015) *"Implementación y Operación del Programa Red de Estancias Infantiles en el Estado de Tlaxcala. Casos: Risa Infantil, Jardín Secreto y Pekeñitos. Municipios de Tocatlán y Xalostoc, Tlaxcala"*. Tesis de licenciatura. México. Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 291-Tlaxcala.
- Merino, M., (2013) *Políticas Públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, CIDE.
- Meyer, J y B. Rowan, (1999) *Las organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia* en Powell y Di Maggio 1999, El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica, 79-125.

Peralta, M y G. Fujimoto, (1998) *La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*. Organización de Estados Americanos (OEA).

Peters, B., (1999) *El nuevo institucionalismo*. España, Editorial Gedisa.

Powell, W. y P. Di Maggio, (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, Fondo de Cultura Económica.

Rapley, T., (2014) *Los análisis de la conversación del discurso y de documentos en investigación cualitativa*. Madrid, Morata.

Rodríguez et al., (1999) *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga, Ediciones Aljibe.

Roth, A., (2012) *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia, Ediciones Aurora.

Rubio, J. y J. Varas, (2004) *El análisis de la realidad en la Intervención social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid, editorial CCS.

Ruíz J., (1999) *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Universidad de Deusto.

Simons, H., (2011) *El estudio de caso: teoría y práctica*. Madrid, Ediciones Morata, S.L.

Stake, R., (1998) *Investigación con estudios de casos*. Madrid, Ediciones Morata.

Taylor, R Y S. Bogdan, (1998) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. España, Editorial Paidós.

Otras fuentes

OEI., (1999) “Declaración del Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial: una Educación inicial para el siglo XXI” en *Revista Iberoamericana de Educación*, 22, pp. 157-160.

De la Rosa, A., (2002) “Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional” en *Administración y organizaciones*. Vol.8, 2002, pp. 14-44.

Escobar, F., (2006) “Importancia de la educación inicial a partir de la mediación de los procesos cognitivos para el desarrollo humano integral” en *Laurus*, Vol. 12, núm. 21, 2006, pp. 169-194.

Egido, I., (2000) “La educación inicial en el ámbito internacional: situación y perspectivas en Iberoamérica y en Europa” en *Revista Iberoamericana de Educación*, Enero-Abril Número 22, 119-154.

Lara, V., (2017) “Los mitos racionalizados para el análisis de los cuerpos académicos en la Universidad Pública Estatal, en Estudio de caso de una Universidad al Noreste de México” conferencia dictada durante el *Congreso de Investigación Educativa*, San Luis Potosí, 20-24 Noviembre 2017.

Pallares, F., (1988), “Las políticas públicas: el sistema político en acción” en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) núm. 62. Octubre-Diciembre 1988.

UNESCO., (2010) “Atención y educación para la Primera Infancia: Informe regional América Latina y el Caribe”, Moscú, 27-29 de septiembre 2010.

Documentos

Diario Oficial de la Federación, (2016) *Reglas de Operación 2017 del Programa de Estancias Infantiles*.

Diario Oficial de la Federación, (2014) *Ley General de Prestación de Servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil*

INEGI, (2011) *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*.

SEDESOL, (2015) *Dirección General de Políticas Sociales*.

SEP, (2012) *Ley General de Educación*.

SEP, (1992) *Programa de educación Inicial*.

SNDIF, (2011) *Modelo de Atención Integral*.