

**GOBIERNO DE  
MÉXICO**



## **RESUMEN EJECUTIVO**

# **DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LA PRIMERA INFANCIA**

**2018**



---

**2019**  
AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



Las vivencias de las niñas y niños durante la Primera Infancia<sup>1</sup> establecen una base fundamental para toda su vida. Las inversiones durante esta etapa reducen la desigualdad, aumentan los ingresos, mejoran la salud y generan retornos económicos significativos para la sociedad. Este documento atiende un asunto de la mayor relevancia para el presente y futuro del país: el de las condiciones actuales en que vive la niñez y las acciones del gobierno para lograr su desarrollo pleno.

En México, la primera infancia ha ido ganando espacio de forma progresiva en la agenda de gobierno. En agosto del 2016, se constituyó la Comisión para la Primera Infancia (antes Comisión para el Desarrollo Infantil Temprano) dentro del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) con el objetivo de ser un espacio para la coordinación de las distintas acciones a favor de las niñas y niños menores de 6 años. En su labor, esta Comisión identificó que México no contaba con una Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, sino con una multitud de acciones gubernamentales desarticuladas no coordinadas entre sí que no estaban claramente identificadas ni evaluadas a la luz del ejercicio de los derechos o los modelos de desarrollo integral para la infancia. A la vez, se tenía la noción de que quedaban sin atender áreas fundamentales para su desarrollo.

---

<sup>1</sup> La Observación General No. 7 del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas expone que: “las definiciones de primera infancia varían en los diferentes países y regiones, según las tradiciones locales y la forma en que están organizados los sistemas de enseñanza primaria: El periodo de vida considerado como primera infancia incluye a todas las niñas y los niños pequeños desde el nacimiento y el primer año de vida, pasando por el período preescolar hasta la transición al período escolar”



# GOBIERNO DE MÉXICO



Por lo anterior, una de las primeras tareas de esta Comisión ha sido la creación de un diagnóstico situacional de la primera infancia, que fue asignado a un subgrupo de integrantes de la Comisión liderado por la organización de la sociedad civil Un Kilo de Ayuda. El objetivo del diagnóstico fue hacer una revisión sistemática de las acciones del gobierno a favor de la primera infancia (oferta), de la situación de la niñez y sus familias en todo el país (demanda), así como de la brecha existente entre ambas, para elaborar recomendaciones para la construcción de una política pública en la materia.

En la elaboración de este diagnóstico, se ha puesto en el centro tanto a las niñas y niños como a sus familias. A diferencia del enfoque tradicional de diagnóstico de políticas públicas -que priorizan el estudio de los programas y las acciones gubernamentales, frecuentemente desde una mirada sectorial- este estudio es pionero por poner al centro de todo el análisis a la niña y al niño. Con este fin, se ha utilizado como guía el Modelo de Cuidado Cariñoso y Sensible (CCS), elaborado por la UNICEF, la OMS, el Banco Mundial y la organización “Partnership for Maternal, Newborn & Child Health” que está compuesto por 5 dominios: salud, nutrición, protección y seguridad, cuidado cariñoso y sensible y aprendizaje temprano. Dentro de cada dominio están descritos los “elementos esenciales para el desarrollo”, que son servicios, información o intervenciones a favor del Desarrollo de la Primera Infancia, que funcionan como piezas de un rompecabezas que al estar completo alcanzan su pleno potencial.

Se analizó en primer lugar la situación de las niñas y niños con respecto a cada elemento esencial del modelo, utilizando información procedente de encuestas nacionales y registros administrativos. A continuación, se identificó y analizó la oferta de acciones de política pública en el ámbito



**2019**  
AÑO DEL CASTIELLO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



federal, mediante trabajo de gabinete y entrevistas a funcionarios y líderes de organizaciones sociales por la primera infancia. Se sintetizaron los hallazgos y las brechas para establecer los vínculos entre la situación actual de la niñez y las acciones gubernamentales implementadas para su atención. Por último, se elaboraron recomendaciones para mejorar el ejercicio de los derechos de la niñez mediante ajustes a la oferta programática, y avanzar en la construcción de una política para el desarrollo integral de la primera infancia que considere tres pilares fundamentales:

**Primero**, una arquitectura institucional robusta que incluya A) Una Gobernanza clara, encabezada por una entidad líder articuladora que coordina acciones específicas, evalúa y rinde cuentas, con recursos humanos y financieros adecuados; y una estructura de coordinación horizontal y vertical; B) Un Sistema de Aseguramiento de la Calidad; que contenga estándares de calidad en los servicios, herramientas de medición y sistemas de monitoreo; así como mecanismos de verificación y consecuencias para quienes no cumple con los estándares; C) Financiamiento adecuado (suficiente, constante y bien distribuido), que promueva la equidad e incentive la calidad; D) Personal adecuadamente calificado, bien remunerado, con oportunidades de crecimiento.

**Segundo**, atenciones individuales (algunas universales, otras focalizadas), que empiecen con la prevención de riesgos, y acompañen a cada individuo, diada y familia desde la planificación familiar, el embarazo, parto, posparto y crianza; que consideren todos los dominios del cuidado cariñoso y sensible (protección, salud, nutrición, cuidado, oportunidades de aprendizaje) tanto para los bebés como para sus cuidadores, no sólo mediante la provisión de información técnica, sino mediante modelos que promueven el acompañamiento y cambio de conducta.



**2019**  
AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



**Tercero**, entornos propicios para que todas las personas cuidadoras (madres, padres, abuelas, abuelos, agentes educativos y docentes) puedan brindar un cuidado cariñoso y sensible; lo cual supone políticas de carácter estructural que les brinden el tiempo que requieren (licencias, horarios, traslados), los recursos (salarios, transferencias, apoyos), los espacios (parques, hogares, centros) y el reconocimiento social que merecen (cultura, normas sociales).



---

**2019**  
AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



## ¿Qué muestra la revisión sistemática de los elementos esenciales del modelo con respecto a la actual oferta gubernamental en el ámbito federal?

Los hallazgos y conclusiones de una revisión de más de 45 elementos esenciales son muchos. Para este resumen se han clasificado en cuatro categorías que indican acciones concretas para mejorar la situación de la Primera Infancia:

1. Mantener y reforzar
2. Crear o iniciar
3. Mejorar
4. Corregir

Durante la presente administración hubo logros y avances, por lo que es necesario:

### **Mantener y reforzar**

**La Comisión para la Primera Infancia.** La Comisión ha permitido que los actores que trabajan por la Primera Infancia se conozcan y comiencen a buscar estrategias de coordinación que contribuyan al diseño de una política para el desarrollo integral de la Primera Infancia.

Esta Comisión necesita, sin embargo, elevar su nivel político y jerárquico dentro de la estructura de la Administración Pública Federal. De igual modo, es imperativo dotarle de atribuciones legales para lograr que sus acuerdos tengan carácter vinculante, autoridad sobre sus integrantes en materia de atención integral de la primera infancia, capacidad para diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar el desarrollo de una



**2019**  
AÑO DEL CAÑERO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



política integral, promover un sistema de aseguramiento de la calidad, apoyar la creación de un sistema de información y procurar el desarrollo de un esquema de financiamiento sostenible para la política. Por último, requiere de un presupuesto propio que le permita llevar a cabo estos objetivos<sup>2</sup>.

**Nuevas acciones para padres y cuidadores con niñas y niños en primera infancia.** La creación de varios programas específicos para primera infancia, como el Programa de Educación Inicial: Un Buen Comienzo de la SEP, que ha marcado un hito en el enfoque de la provisión de servicios de cuidado y educación inicial; el programa de atención al Desarrollo Infantil Temprano (DIT) del programa PROSPERA, basado en el modelo PRADI; el componente de DIT del IMSS-PROSPERA; la estrategia de DIT del IMSS; la experiencia de CONAFE y los esfuerzos del SNDIF para incorporar la visión de desarrollo infantil en estancias, CADIs y CAIS a través de componentes de evaluación y consejería. Para evitar las externalidades que genera impartir diversos contenidos con distinta calidad, se plantea adoptar como estándar de calidad único la norma pedagógica emitida por la SEP en su programa Educación Inicial: Un Buen Comienzo.

## **Prueba de Evaluación del Desarrollo Infantil (EDI) y los Centros para**

---

<sup>2</sup> Un posible mecanismo para lograr este cambio sin debilitar las funciones y objetivos del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes sería que la propia Secretaría Ejecutiva del Sistema, junto con toda su estructura, fuera alojada en la Presidencia de la República. Esta SE podría ser la Unidad Responsable de uno o más programas presupuestarios que habiliten sus funciones de coordinación en distintas materias (primera infancia, niñez, adolescencia).



**2019**  
AÑO DEL CENTENARIO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



**el Desarrollo Infantil (CEREDI).** La creación de la prueba EDI, una herramienta de tamizaje diseñada y validada en México para la detección temprana de problemas del neurodesarrollo en menores de 5 años de edad y su puesta en marcha en varios programas del sector salud. La prueba ha sido incluida en la NOM 031 y será obligatoria para todos los establecimientos de salud. El siguiente paso es asegurarse de que esta obligación se cumpla en el sector público y privado. También reforzar su sistema de referencia y contra referencia una vez que las niñas y niños han sido evaluados en su desarrollo.

**La Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM) y la incorporación de preguntas sobre DIT en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de medio camino.** Sin duda las fuentes más importantes de información sobre la situación de la primera infancia y sus familias, al día de hoy, en México. El levantamiento de estos datos debe realizarse cada tres años, asegurando su representatividad nacional y estatal.

**Estrategia Nacional de Lactancia Materna.** Un tema de vital importancia para las niñas y niños, que había estado ausente de la agenda hasta el 2014. Sus progresos son modestos en parte debido a la falta de financiamiento para las acciones de la estrategia. Se necesita contar con un programa presupuestario específico para su operación. Además, dado que más de la mitad de las niñas y niños padecen alguna forma de malnutrición, se recomienda dejar de lado la división artificial entre menores de 29 días y mayores, y ampliar la estrategia a toda la alimentación que reciben las niñas y niños de 0 a 6 años, con un enfoque integral de alimentación perceptiva.



**2019**  
AÑO DEL CASTIELLO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



Existen también elementos esenciales que no han sido atendidos. Áreas donde no existe ninguna oferta gubernamental, por lo cual se recomienda:

## **Crear o iniciar:**

**Una Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia** basada en el principio del cuidado cariñoso y sensible, que tenga como propósito el desarrollo integral de las niñas y niños de 0 a 6 años de edad mediante de la garantía plena de todos sus derechos. Esta política nacional sería pieza clave de la arquitectura institucional necesaria para lograr una adecuada gobernanza que articule, coordine y de coherencia a todas las acciones que existen, y las que se creen para el desarrollo de la Primera Infancia. Requiere de programa presupuestario específico para su coordinación.

**Sistema de Aseguramiento de la Calidad de los servicios.** Actualmente no se está poniendo suficiente atención en garantizar la calidad. Tanto en los servicios de salud, como los de educación y cuidado, no se encontraron suficientes mecanismos para incentivar la calidad, ni para monitorearla y evaluarla de manera sistémica. Se recomienda seguir avanzando en la construcción de estándares mínimos de calidad que definan las características que deberán tener los servicios (con especial énfasis en la calidad de las interacciones entre niñas, niños y cuidadores en los distintos ámbitos); diseñar indicadores, desarrollar herramientas de medición y establecer los mecanismos de monitoreo necesarios. De manera específica, se recomienda que las dependencias que han emitido y actualizado Normas Oficiales Mexicanas en materia de atención al embarazo, parto, puerperio, atención a la infancia, lactancia, alimentación y orientación alimentaria, educación y cuidado; establezcan procedimientos para la verificación del cumplimiento de estas normas por



**2019**  
AÑO DEL CENTENARIO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



parte de los prestadores de servicios público y privados; y que se asigne presupuesto a estas tareas.

**Sistema de indicadores de la Primera Infancia.** Si bien se ha comenzado a conformar un sistema de información a nivel nacional para Niñas, Niños y Adolescentes (NNA), una vez más se subsume a la Primera Infancia, dejando algunas acciones y derechos específicos de este grupo sin suficiente atención. Es necesario un subsistema de Primera Infancia, que se vincule con todos los instrumentos programáticos, empezando por la inclusión de indicadores de impacto al más alto nivel de la estructura programática (Plan Nacional de Desarrollo) y su incorporación a las Matrices de Indicadores de todos los programas presupuestarios que atienden a este grupo poblacional.

**Prevención y detección de situaciones de riesgo biopsicosocial.** Situación de riesgo es toda aquella en la cual el desarrollo y bienestar del niño se ve limitado o perjudicado por cualquier circunstancia personal, social o familiar. Se recomienda incluir perspectiva de primera infancia en la atención a factores de riesgo relacionados con las decisiones y circunstancias de los padres durante la gestación, el parto y la crianza; incluida su salud mental, el consumo de sustancias como alcohol, tabaco o estupefacientes, estado nutricional antes de la concepción, enfermedades genéticas, infecciones de transmisión sexual, violencia en el hogar o fuera de él y contaminación ambiental del lugar de residencia.

**Parques y espacios públicos amigables para niñas y niños.** Desarrollar normativas y asignar recursos públicos a la creación de estos espacios en los estados y municipios a través de fondos federalizados como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.



**2019**  
AÑO DEL CAUILLLO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



**Una campaña de sensibilización.** Sobre la importancia de la primera infancia y los elementos esenciales del cuidado cariñoso y sensible, basada en investigación formativa, permanente y de carácter masivo. Que todos los adultos comprendan que la primera infancia es un periodo de gran vulnerabilidad y oportunidad que tendrá efectos sobre toda la trayectoria de vida, adquieran nociones y saberes básicos sobre el cuidado infantil e información sobre los servicios y apoyos con los que cuentan en la tarea de la crianza.

## **Áreas en las cuales a pesar de los esfuerzos realizados es necesario**

### **Mejorar**

**Visibilizar y ordenar los programas presupuestarios.** El actual presupuesto destinado a Primera Infancia es imposible de monitorear porque es parte de bolsas más grandes, que no están segmentadas bajo este criterio. Es requisito fundamental conocer con exactitud cuánto se destina, bajo que rubros, con qué eficiencia, etc. Se recomienda retomar los trabajos iniciados en esta administración para visibilizar y ordenar los programas presupuestarios que destinan recursos al ejercicio de los derechos de la primera infancia. Se recomienda un sub anexo con este propósito como parte del anexo transversal 18.

**Cobertura con calidad.** Se encontró que prácticamente ningún elemento esencial llega al total de la población. Las coberturas más altas están en el dominio salud y las más bajas en prevención de la violencia y restitución de derechos. Se sabe que no todas las niñas, niños y las familias necesitan la misma intensidad y variedad de intervenciones y servicios; pero es incuestionable que todas las familias necesitan información, sensibilización, afirmación y aliento. Se propone crear tres niveles de apoyo



**2019**  
AÑO DEL CASTIELLO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



a las familias: universal, focalizado (para familias en riesgo por pobreza, malnutrición, violencia, desplazamientos, etc.) e indicado (para niñas y niños en estado de vulnerabilidad permanente como niñas y niños sin madre o padre, con discapacidad, entre otras).

**Protección especial:** Las estrategias para prevenir y reducir el maltrato en la práctica son muy pocas y han demostrado poca eficacia al observar el escaso avance en los indicadores de violencia. Hay avances con la entrada del tema de prevención de la violencia para NNA en la agenda, pero repitiendo las mismas estrategias que han mostrado escaso éxito y sin atención especial para la Primera Infancia. Se necesita este enfoque de protección infantil porque las primeras violencias pueden comenzar desde el nacimiento, lo que requiere un enfoque distinto de las violencias a niñas y niños mayores.

**Protección social y conciliación trabajo familia.** El apoyo al ingreso familiar, subsidios a familias, becas, descuento, políticas laborales amigables con las familias que liberen tiempo para que los padres puedan cuidar a las niñas y niños. Hacer una estrategia para que todas las familias dependiendo de sus condiciones reciba los apoyos necesarios, poniendo énfasis en las familias que enfrentan mayores retos: madres adolescentes, familias con discapacidad, en pobreza, etc.

**Capacitación inicial y continua; y buenas condiciones laborales para el personal que trabaja con niñas y niños.** Las personas que trabajan en el cuidado y educación de las niñas y niños son un eslabón crítico que presenta debilidades en la política actual. Es necesario garantizar su formación inicial y mejorar sus condiciones laborales, salarios y prestaciones con especial énfasis en la remuneración. Actualmente, el cuidado y la educación están principalmente a cargo de mujeres con baja escolaridad, sin formación en primera infancia, con bajos salarios y pocas



**2019**  
AÑO DEL CASTIELLO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



perspectivas de crecimiento, lo que resulta en alta rotación y mala calidad en la atención.

**Atención hospitalaria amigable para niñas y niños.** Actualmente los hospitales que ejecutan la *iniciativa de “Hospital Amigo del Niño y la Niña”* son menos de 5% del total del país. Se necesita trabajar en ampliar esta estrategia para lograr que todos los hospitales tengan este carácter; que incluye las mejores prácticas de la atención materno-infantil (contacto piel con piel entre la madre y el bebé durante la primera hora de vida, lactancia materna en la primer hora, método madre canguro para recién nacidos con bajo peso, entre otras) y la eliminación de intervenciones innecesarias durante el nacimiento (como la episiotomía, el pinzamiento temprano del cordón, oxitocina generalizada).

**Ejercicio de fondos federales.** Existe gran discrecionalidad en el uso de recursos federalizados destinados a implementar acciones en beneficio de la primera infancia. Es imperativo desarrollar reglas de operación, etiquetado de recursos y acciones de control y supervisión que promuevan un mejor uso de los recursos del FASSA y el FAM en materia de salud, desarrollo, nutrición y alimentación de la primera infancia.

**Existe dentro de la oferta gubernamental, algunas que fueron creadas con objetivos valiosos pero no alineados con el DIT y que están teniendo externalidades negativas para las niñas y niños en primera infancia, para estas acciones, se propone:**



**2019**  
AÑO DEL CAUDELLO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



## Corregir externalidades negativas

**Aumento de la desigualdad debido a las prestaciones vinculadas a la situación laboral de los padres.** Las prestaciones vinculadas a la situación laboral de los padres, como son acceso a Centros de Atención Infantil (CAI) (antes guarderías y estancias infantiles) y licencia parentales, contribuyen a ampliar la brecha en el desarrollo entre niñas y niños. Es necesario desvincular estos derechos de la condición laboral formal de los padres, y adecuar la normatividad de algunas instancias proveedoras de estos servicios, para que reconozcan la figura paterna en la afiliación de sus hijas e hijos a los Centros de Atención Infantil. Estas prestaciones deben de llegar a todas las familias con niñas y niños menores de 6 años, son parte del derecho al cuidado y de los derechos de las niñas y niños al desarrollo. El sujeto obligado a garantizar ese derecho es el Estado.

**Partos atendidos con prácticas desactualizados.** La atención durante el parto está experimentando a nivel internacional cambios que mejoran el vínculo, la salud y el desarrollo de los recién nacidos. En México aún se mantienen algunas prácticas obsoletas que pueden afectar el DIT. Por ejemplo, los cuneros, la episiotomía rutinaria, inmovilizar a la embarazada durante el parto, etc. Algunas prácticas son intervenciones excesivas, innecesarias y en ocasiones violentas que resultan en gran número de cesáreas. El nacimiento y el cuidado perinatal han demostrado ser de gran importancia para el DIT, ya que ahí se crea el vínculo entre la madre y la niña o niño, se establece la lactancia materna, y se dan otros procesos bioquímicos importantes para el resto de la vida.



**2019**  
AÑO DEL CAUILLLO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA

# GOBIERNO DE MÉXICO



**Evaluar minuciosamente la pertinencia de continuar otorgando leche a niñas y niños entre 6 meses y dos años a precios reducidos del programa Liconsa.** Esta práctica es violatoria del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de Leche Humana, puesto que es muy probable que cuando se entrega un sustituto de la leche humana, a madres de niñas y niños desde los 6 meses de edad a 2 años, a precios reducidos, las madres tengan incentivos para dejar de amamantar.

**Licencias parentales de corta duración.** La licencia por maternidad vinculada a la condición laboral y de corta duración, agrava la desigualdad e incrementa los riesgos para el desarrollo de las niñas y niños si la comparamos con licencias más largas. Las madres que trabajan en el sector informal no reciben ningún apoyo para enfrentar este periodo sensible. Cuando las madres tienen que volver al trabajo inmediatamente después del parto, enfrentan mayores dificultades para una crianza amorosa y sensible, se dificulta la creación de vínculo, aumenta el riesgo de depresión posparto, obstaculiza la instalación de la lactancia materna, entre otros problemas. Los padres también necesitan más días de licencia porque su papel es fundamental para el desarrollo de la niña o niño. Para favorecer la equidad de género, se recomienda que cada familia pueda decidir quién toma la licencia parental.

**Pensar que el cuidado les toca a las mujeres.** Algunas acciones gubernamentales contribuyen a que se mantengan los actuales estereotipos de género, lo que resulta en mayores cargas de trabajo para las mujeres y genera efectos negativos en la sociedad y en la infancia. No se debe sostener la provisión de servicios a costa del bajo salario de las



# GOBIERNO DE MÉXICO



mujeres. El programa más exitoso de educación inicial para padres, el CONAFE, funciona gracias al trabajo casi voluntario de mujeres de escasos recursos en zonas rurales. Igualmente, en muchas ocasiones el cuidado infantil en los CAI, depende del trabajo de mujeres que reciben muy bajos salarios y pocas o nulas prestaciones. La prestación de cuidado infantil que se otorga únicamente a las mujeres trabajadoras y las licencias parentales de distinta duración para mujeres y hombres son acciones gubernamentales que perpetúan la desigualdad en el cuidado.



---

**2019**  
AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR  
EMILIANO ZAPATA