



AGENDA REGIONAL PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA

A background image of a young girl with dark hair, smiling and looking towards the camera. The image is overlaid with a semi-transparent blue filter. Another child is visible in the background, slightly out of focus.

MÉXICO:

INFORME DE PROGRESO DE POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA

© 2019, Diálogo Interamericano y Mexicanos Primero.

Primera Edición.

Diálogo Interamericano

1155 15th St. NW, Suite 800 Washington, DC 20005

Tel: + 1 202-822-9002 / Fax: 202-822-9553

Correo electrónico: education@thedialogue.org

Mexicanos Primero

Insurgentes Sur 1647, piso 12, Torre Prisma

Col. San José Insurgentes 03900, México, D.F.

Tel. + 52 (55) 1253 4000

Correo electrónico: contacto@mexicanosprimero.org

Foto de portada: © spass / AdobeStock

Foto página 9: © 1001color / AdobeStock

Foto de contraportada: © ruslanita / AdobeStock

INTRODUCCIÓN

¿Qué es la Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia?

La Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia es un acuerdo que busca orientar los esfuerzos de los países de América Latina para el fortalecimiento de las políticas públicas de primera infancia. Firmada en noviembre de 2017 en Bogotá por representantes gubernamentales de 11 países, de organismos multilaterales de cooperación, organizaciones de la sociedad civil y académicos, la Agenda define cuatro ámbitos en las que los firmantes acuerdan priorizar sus esfuerzos: (1) Intersectorialidad y financiamiento; (2) Calidad de los servicios de desarrollo infantil, (3) Medición del desarrollo infantil, y (4) Colaboración y alianzas. Al definir prioridades comunes, la Agenda también busca promover la colaboración y el intercambio de experiencias en los procesos de reformas institucionales para el fortalecimiento de las políticas de primera infancia.

La Agenda surgió luego de un proceso de diálogo de más de dos años entre un grupo multisectorial de actores comprometidos con la primera infancia. Convocados por el Diálogo Interamericano en alianza con la Fundación María Cecilia Souto Vidigal de Brasil, la Red Latinoamericana por la Educación REDUCA y la Fundación Bernard van Leer, este grupo se ha reunido en encuentros regionales en São Paulo en 2015, Lima en 2016, y Washington y Bogotá en 2017. La Agenda refleja los consensos que han emergido de estos encuentros.

Proceso de Monitoreo

Para medir el avance de los países hacia el cumplimiento de los acuerdos de la Agenda, se están produciendo Informes de Progreso de Políticas de Primera Infancia a nivel nacional, que mostrarán el avance en áreas específicas comunes. Los informes, que están siendo elaborados de manera independiente por organizaciones de la sociedad civil y con verificación de entidades de gobierno de cada país, expondrán los avances y desafíos en las políticas de primera infancia, así como oportunidades de mejora. Un informe regional, a ser elaborado por el Diálogo Interamericano, extraerá los patrones comunes e identificará posibilidades de intercambio y colaboración regional. La meta es incentivar a los países a continuar fortaleciendo sus políticas de primera infancia y trabajando en pro de los derechos de todos los niños y niñas.

El Informe

A continuación se presenta el Informe de Progreso de Políticas de Primera Infancia de México, elaborado por Mexicanos Primero. Para el desarrollo de este informe se contó con la revisión y comentarios del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

LA AGENDA REGIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA ES UN ACUERDO QUE BUSCA ORIENTAR LOS ESFUERZOS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMERA INFANCIA.

ACUERDO 1

Intersectorialidad y Financiamiento

Consolidar políticas o planes nacionales de desarrollo infantil – vinculantes para las diversas entidades e instancias involucradas – respaldadas por inversiones sostenibles en el mediano y largo plazo. Es recomendable que existan dependencias de alto nivel con autoridad política y técnica, encargadas de liderar la coordinación y articulación entre los sectores y con ascendencia sobre ellos.

México no cuenta con una política pública para la primera infancia; ha tenido avances significativos encaminados a su elaboración y promulgación en la ley. El gasto público destinado a primera infancia es insuficiente; tampoco se sabe cuánto se gasta ni en qué de manera específica para este grupo etario.

Ausencia de una política intersectorial de primera infancia

En 2014, en México se publicó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) que establece mecanismos institucionales y lineamientos que deben aplicar en todo el país al momento de diseñar, implementar y evaluar las políticas, programas y acciones que afecten los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. La Ley mandó la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), instalado y en funcionamiento desde diciembre de 2015. Para la coordinación operativa de este sistema se estableció la Secretaría Ejecutiva (SE-SIPINNA), la cual, a su vez, puso en marcha en 2016 una Comisión para la Primera Infancia, que es un mecanismo colegiado, con la finalidad de coordinar, articular, promover, aplicar y dar seguimiento a los asuntos relacionados con el desarrollo de la primera infancia.

Uno de los principales trabajos de esta Comisión, desde 2017 a la fecha, ha sido la creación de una Ruta Integral de Atenciones (RIA), un instrumento que plasma el conjunto detallado de acciones vigentes dirigidas a garantizar el pleno desarrollo de las niñas y niños de 0 a 6 años. Las atenciones que componen la RIA están enfocadas en los siguientes ámbitos: salud y nutrición; educación y cuidados; protección Infantil, y finalmente protección y desarrollo social.

Se reconoce, por parte de los distintos actores, que no existe todavía una política nacional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (DIPI). No hay en el presente claridad normativa o concordancia de atribuciones en los entes públicos, ni presupuestos específicos y detallados, como tampoco sistemas de indicadores de alcance nacional con el concurso de todos los sectores, aunque hay avances esperanzadores.

En los últimos años se ha visibilizado la importancia del DIPI y la necesidad urgente de la colaboración entre sectores. Los dos esfuerzos más destacados, en parte convergentes, que están presentes en la actualidad, son a) la Comisión para la Primera Infancia del SIPINNA, que reúne trimestralmente desde 2016 a actores oficiales (los responsables federales de Educación, Salud y Bienestar, organismos de seguridad social e institutos de salud, Derechos Humanos, Evaluación de la Política Social, Prevención de la Discriminación, Procuraduría de protección especial, representantes de protección integral de los estados de la federación) con un grupo de organizaciones de sociedad civil y agencias del sistema de Naciones Unidas, y b) el Pacto por la Primera Infancia, iniciativa de sociedad civil que se ha ido articulando con actores del sector privado y con algunas instancias del sector público, especialmente de investigación.

Respecto a las dificultades a las que se enfrenta la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA se encuentra la falta de

recursos para su operación y, a partir de marzo de 2018, se le restó importancia al cambiarle el estatus jurídico, ya que pasó de ser un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación a depender de la Subsecretaría de Derechos Humanos (DOF, 2018).

En el mes de abril de 2019, el Gobierno Federal presentó la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, señalando los objetivos en los que se enfocará durante su administración. En dicho documentó se mencionó que una estrategia para brindar atención prioritaria a grupos históricamente discriminados es el diseño, desarrollo e implementación de una política pública integral y multisectorial dirigida a la Primera Infancia, basada en atención especializada con énfasis en salud, nutrición, educación y cuidados (hasta el cierre de este informe estaba pendiente la aprobación en la Cámara de Diputados). Aunque actualmente no se cuenta con una política intersectorial para la primera infancia, esta mención es el primer paso para su concreción.

La reforma constitucional apenas aprobada en mayo de 2019 estableció que el Estado debe garantizar la educación inicial, es decir, la que corresponde a niñas y niños de cero a tres años. Para dar cuerpo a dicha garantía, por primera vez en la historia el Poder Legislativo estableció la obligación de que el Gobierno Federal presente una Estrategia Nacional de Primera Infancia. Es la mejor oportunidad actual para contar con una política intersectorial (DOF, 2019)

Gasto público insuficiente para la atención de la primera infancia

Los actores oficiales y de sociedad civil coinciden en el reconocimiento del valor de la inversión en el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Buena parte de la desigualdad en ingreso, años de escolaridad, estado de salud, calidad de relaciones y participación ciudadana a lo largo de la vida se explica por factores ligados a las condiciones experimentadas durante los primeros años de vida, de manera que un gasto adecuado en DIPI es fundamental como estrategia maestra de equidad e inclusión, propiciando una auténtica reducción de la desigualdad.

Uno de los primeros análisis más completos del gasto público para la niñez se llevó a cabo por UNICEF, para el periodo 2008-2011. El estudio mostró que en México se asignaba un presupuesto similar al de otros países de América Latina, aproximadamente 5.85% del Producto

Buena parte de la desigualdad en ingreso, años de escolaridad, estado de salud, calidad de relaciones y participación ciudadana a lo largo de la vida se explica por factores ligados a las condiciones experimentadas durante los primeros años de vida.

Interno Bruto (PIB) (UNICEF, 2011). Sin embargo, el hallazgo más significativo fue que la distribución resultó poco equitativa y sumamente ineficiente en la manera de gastarlo.

Ocho de cada diez pesos que el Gobierno Federal destinó en su presupuesto a niños y adolescentes se invirtieron en las áreas de salud y educación, pero concentrado en los pagos a los agentes adultos (médicos, enfermeros y maestros) y también resultó insuficiente la inversión en aquellos programas destinados a garantizar el derecho de los niños a la protección contra todo tipo de violencia, abuso o explotación, así como a promover su participación en las decisiones que les afectan (UNICEF, 2011).

En 2012, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México incluyó un anexo transversal al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para hacer visibles los fondos destinados a la atención de niños, niñas y adolescentes: el Anexo 18. Dicho anexo contiene los ramos, los programas públicos que atienden a niños, niñas y adolescentes, así como los montos asignados a los mismos, lo que ha permitido conocer con más claridad qué acciones, objetivos y problemas públicos se pretenden priorizar cuando se atiende a este grupo etario.

En 2014, Mexicanos Primero realizó un estudio centrado en la población de 0 a 6 años, en el cual se incluye un ejercicio de análisis de gasto público destinado a dicha etapa de vida (Mexicanos Primero, 2014). El estudio encontró que existía muy poca información del gasto de

0 a 2 años, debido a las bajas tasas de participación en los servicios formales de educación y cuidado infantil. Además, se encontró que si agrupamos el gasto por derechos, éste está principalmente orientado al derecho a la supervivencia (60%), y una baja proporción a los demás bloques de derechos. Por ejemplo, la casi totalidad del gasto en educación se destinó a la población de 3 a 5 años, en la forma de salarios de maestras de preescolar.

UNICEF y los aliados del Pacto reportan que en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016 a 2019 no se identificaron recursos suficientes para la operación del SIPINNA, además de que no se encontraron programas presupuestales específicos para implementar las estrategias para la promoción de lactancia, para la evaluación del desarrollo infantil temprano o para la formación de los agentes responsables de los servicios.

En términos de equidad, para los años 2008, 2010 y 2012, UNICEF encontró que el gasto en las dimensiones de educación, salud y transferencias destinado a niños, niñas y adolescentes tuvo un sesgo que en lugar de disminuir la desigualdad o alterarla para tener un impacto en las familias con más carencias, tuvo el efecto contrario: benefició a aquellas más favorecidas. Además, según datos de UNICEF, el gasto en la dimensión de educación se concentra en las edades de 6 a 11 y de 12 a 17 (2015b). El gasto para el grupo de 3 a 5 años destinó solo 1 de cada 10 pesos.

Hasta el momento no contamos con un análisis actual más detallado del gasto público en primera infancia y los datos no son suficientes para conocer si el gasto es equitativo. Lo que podemos inferir de la información del presupuesto es que hay una reducción consistente en el programa de fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil, y en las estancias y guarderías para madres trabajadoras. A pesar del activismo visible de los aliados del Pacto, los últimos años del gobierno federal anterior y éste primero del nuevo gobierno se caracterizan por un aumento de enormes proporciones a favor del grupo etario de jóvenes, en transferencias y programas para la equidad, y en una reducción preocupante del gasto dedicado a los más pequeños, justamente en sentido contrario a lo que sugiere la evidencia internacional.

Los distintos actores, especialmente los de sociedad civil, lamentan que en el Anexo 18 no se identifique de forma desagregada qué montos corresponden a la población de 0 a 5 años específicamente, puesto que sólo se muestra el total de presupuesto destinado a niños, niñas y jóvenes. Por lo tanto, es necesario comenzar a construir esquemas transparentes que permitan conocer cómo, en qué, cuánto y dónde se gasta en primera infancia para conocer detalles que permitan ajustar políticas, poblaciones objetivos y resultados de aprendizaje. Esto no sólo debe ser pensado desde una lógica federal, sino también desde una lógica local que nos permita conocer el gasto en los estados e incluso en los municipios (UNICEF, 2015a).

Principales Desafíos

Los principales desafíos para fortalecer la intersectorialidad y el financiamiento en primera infancia en México son:

1. Otorgarle al SIPINNA los recursos humanos, materiales y económicos que necesita para su funcionamiento y brindarle el nivel jurídico que requiere.
2. Implementar la RIA para que todos los niños y niñas de 0 a 6 años tengan acceso a todos los servicios y se garantice su desarrollo integral.
3. Comenzar a generar información desagregada sobre los niños y niñas beneficiados a nivel estatal y municipal, para entender las necesidades y contextos a nivel local (estados y municipios).
4. Se deben generar insumos de manera periódica que permitan darle seguimiento a los ejercicios del gasto público. Las publicaciones deberán tener la mayor cantidad de información desagregada por programa y beneficiario(a) a nivel estatal y municipal, además de contener la información de años anteriores para conocer la evolución del gasto.
5. Concretar el diseño, desarrollo e implementación de la política pública integral y multisectorial dirigida a primera infancia.

ACUERDO 2

Calidad de los servicios de desarrollo infantil

Establecer sistemas de aseguramiento de la calidad de los servicios gubernamentales y no gubernamentales de desarrollo infantil. Esos sistemas deben basarse en el desarrollo integral esperado de los niños y niñas y definir las capacidades de los recursos humanos que se encargan de su atención y las condiciones técnicas, materiales y de infraestructura que deben cumplir los proveedores públicos y privados para el logro del desarrollo infantil.

En México existe una variedad de servicios para el desarrollo infantil temprano; sin embargo, no están articulados y en la mayoría de ellos hace falta desarrollar estándares de calidad para asegurar el desarrollo integral de niños y niñas.

Los actores involucrados reconocen que, en la variedad actual de los servicios – al menos 29 subsistemas y modalidades, originados a lo largo del período que arranca desde los años veinte del siglo pasado, de muy diversas capacidades en su enfoque y en la preparación de sus agentes– el punto de inflexión para propiciar un sistema nacional de aseguramiento de la calidad, apenas en un complejo proceso de formulación, es la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos de la que se derivó la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), que establece desde 2014 los principios y los criterios que deben orientar la política mexicana en esta materia.

Dado que en México existe un número diverso de proveedores de servicios públicos tanto de salud como de educación inicial, se consideró necesario desarrollar estándares de calidad, entendidos como las condiciones mínimas necesarias que deben tener las atenciones establecidas en la Ruta Integral de Atenciones (RIA), para garantizar la calidad en la prestación de los servicios destinados al Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Estos estándares retoman y armonizan los ya vigentes en diversas modalidades de los servicios, proponen modificaciones o ampliaciones, y finalmente establecen nuevos estándares para las atenciones que no contaban expresamente con ellos.

Los estándares de calidad existentes hasta el momento se centran en educación y salud principalmente. Para las áreas de protección especial, custodia y patria potestad, o las instancias que intervienen en la condición de niñas y niños pequeños desde los programas destinados a sus familias, el establecimiento de estándares de calidad ha sido más complejo, por la cultura organizacional de las instancias de procuración de protección y justicia y de entrega de transferencias y beneficios tangibles, que no están habituadas a considerar la preparación de los agentes o indicadores de calidad en las interacciones, sino que se guían por los reportes de matriz de indicadores de resultados. Sin embargo, el avance inicial tiene prospectos de madurar a una visión más integral y centrada en los derechos de los niños más que en la mera eficacia formal del servicio.

Específicamente en el ámbito educativo, existen en México dos formas de ofrecer educación en los primeros años de vida: la educación inicial (escolarizada y no escolarizada) para niñas y niños entre los 0 y 3 años, y la educación preescolar para niñas y niños entre los 3 y 5 años.

Los estándares de calidad de la educación inicial escolarizada están enfocados en los Centros de Atención Infantil (CAI), que son “el establecimiento, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o

mixta, donde se prestan servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en un marco de ejercicio pleno de los derechos de niñas y niños cuya edad no podrá ser menor de 43 días de nacido ni mayor a los 6 años cumplidos al 31 de diciembre” (Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, 2011). Entre dichos estándares se encuentran los siguientes:

1. **Estándares de diseño, habitabilidad y seguridad de los CAI's:** su objetivo es garantizar la calidad de la infraestructura de dichos Centros.
2. **Estándar de competencia específico para la Prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral de las niñas y los niños en el CAI (EC0435):** Describe el desempeño de las personas que atienden y cuidan a niñas y niños en edad lactante, maternal y preescolar.

Respecto a la educación inicial no escolarizada, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) elaboró un **estándar de competencia para la Promoción de Servicios de Educación Inicial (EC0847)**. El estándar describe el desempeño del promotor/a educativo, desde diagnosticar las necesidades de la comunidad y planear las actividades para la promoción del servicio, hasta acondicionar el espacio de trabajo, impartir la sesión y llevar a cabo la evaluación de las actividades realizadas para la promoción de servicios de Educación Inicial. El estándar también establece los conocimientos teóricos básicos con los que debe contar un promotor/a educativo para realizar su trabajo, así como las actitudes relevantes en su desempeño. Este estándar se publicó en noviembre de 2016 y se sugirió su revisión cada 3 años.

Para la educación preescolar, los Perfiles, Parámetros e Indicadores que son exigibles para los maestros y directivos en todo el territorio nacional están vigentes desde 2014, con evaluaciones programadas para cada educador en ciclos de cuatro años. Los planes y programas de contenido son de observancia nacional, con verificación a cargo de los supervisores, así como una inicial evaluación de aprendizajes con una prueba estandarizada muestral y modular nacional para el último año de preescolar. Los establecimientos deben seguir la Norma Oficial Mexicana de Infraestructura Educativa de Calidad (NOM).

La Comisión para la Primera Infancia acordó en que se avanzará en la definición de estándares de calidad

para cada una de las atenciones descritas en la RIA, por lo que desde el mes de agosto se confió a UNICEF la coordinación de los trabajos en el desarrollo de estándares de calidad para la educación inicial, tanto en la modalidad escolarizada como en la no escolarizada. Se tiene previsto que la entrega final de estos estándares se realice en 2019.

En materia de salud, desde el año 2001 se ha estado trabajando en la construcción de dichos estándares de calidad al publicarse la **Norma Oficial Mexicana, NOM-031-SSA2-1999**. Posteriormente, en el año 2014 se presentó el **Proyecto de Norma Oficial Mexicana (PROY-NOM-031-SSA2-2014) de la NOM 031: Para la atención a la salud de la infancia**, con el fin de mejorar los niveles de salud y neurodesarrollo de los niños menores de 10 años de una manera integral para el cumplimiento de todos sus derechos. Durante 2018 se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo en las que participaron algunos miembros de la Comisión para la Primera Infancia y durante las cuales se revisaron y analizaron los comentarios sobre este Proyecto de Norma Oficial Mexicana (PROY-NOM-031-SSA2-2014), principalmente en los apartados de vigilancia del crecimiento y la nutrición, vigilancia del desarrollo en la primera infancia, y prevención, identificación y notificación de la violencia contra niñas y niños y maltrato infantil. El documento de Norma se entregó a la Secretaría de Salud para su revisión y aprobación.

El principal reto que enfrenta México respecto a la calidad de los servicios de desarrollo infantil es la creación de estándares de calidad para cada uno de los que componen la RIA; pero más allá de eso, se deben generar las condiciones y la interacción necesaria para su adopción e implementación eficaz, antes de establecer su obligatoriedad sólo desde un marco normativo de enfoque vertical.



ACUERDO 3

La medición del desarrollo infantil

Definir metas de desarrollo infantil para el país y establecer mecanismos de evaluación que permitan conocer los cambios y características de desarrollo de los niños y las niñas. Idealmente, esos esfuerzos nacionales deben permitir hacer comparaciones internacionales, especialmente en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En México se han realizado dos encuestas que contienen indicadores que permiten medir algunos aspectos del desarrollo infantil: la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) y la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM). Ambas encuestas permiten construir un panorama general del desarrollo infantil temprano, aunque no incluyen todos los indicadores necesarios para conocer específicamente el estado de los niños y niñas de este grupo etario.

En México se han realizado dos encuestas que contienen indicadores que permiten medir algunos aspectos del desarrollo infantil: la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) y la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM). La primera se realizó en dos levantamientos, específicamente en 2012 y 2016 y la segunda únicamente se aplicó en 2015. Ambas encuestas permiten construir un panorama general del desarrollo infantil temprano, aunque no incluyen todos los indicadores necesarios para conocer específicamente el estado de los niños y niñas de este grupo etario.

La primera versión de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) se realizó en 2012 y presenta resultados a nivel nacional y estatal. Los indicadores de salud que se incluyeron para menores de 4 y 5 años, son:

Frecuencia en la utilización de los servicios de salud

- Enfermedades más frecuentes
- Atención al niño sano (tamiz neonatal)
- Vacunación

- Frecuencia de enfermedad diarreica aguda e infecciones respiratorias
- Accidentes
- Menores en riesgo de discapacidad

Los indicadores de nutrición que se incluyeron para el mismo grupo etario se centran en la desnutrición, la anemia, el sobrepeso y obesidad. El indicador de prácticas de alimentación infantil únicamente se enfoca en menores de 24 meses.

En 2016 se realizó la **Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino (ENSANUT MC)** con el objetivo de dar seguimiento e identificar oportunamente el estado de salud y nutrición de la población y reforzar o ajustar las acciones necesarias para frenarlos. En esta encuesta se dedicó un módulo específico para evaluar el estado de salud y nutrición de la población beneficiaria del Programa de Inclusión Social PROSPERA, que es un programa de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual, a través de dos esquemas (con corresponsabilidad y sin corresponsabilidad) otorga recursos a familias mexicanas para fortalecer su alimentación, salud y educación.

Asimismo vincula a las personas beneficiarias con proyectos productivos, opciones laborales y servicios financieros.

A partir de dicha experiencia, el Instituto Nacional de Salud Pública y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con aportes de la Comisión para la Primera Infancia, elaboraron más de 30 indicadores organizados en 6 áreas temáticas: cobertura de atención al niño sano, educación temprana, calidad del contexto de desarrollo infantil temprano en el hogar, métodos de disciplina, índice de desarrollo infantil temprano y desarrollo de lenguaje. Con esta información se pueden tener indicadores sobre el bienestar y desarrollo en la primera infancia para identificar las áreas de oportunidad donde enfocar esfuerzos futuros.

En agosto de 2018 inició el levantamiento de la **ENSANUT 2018**, en la que se incluyó el módulo con indicadores específicos sobre desarrollo infantil temprano; sin embargo, los resultados estarán disponibles hasta 2019, éstos serán nacionales y sólo de algunos estados, debido a la dificultad en la asignación de presupuesto para su elaboración.

La segunda encuesta que se ha elaborado en México y que contiene indicadores que permiten conocer el estado de los niños y niñas durante la primera infancia es la **Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM 2015)**; es una Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) y tiene como objetivo recopilar datos comparables internacionalmente de un rango de indicadores sobre la situación de los niños, las niñas y las mujeres.

La ENIM 2015 contiene indicadores sobre los siguientes aspectos:

- Estado nutricional de niños y niñas (desnutrición, emaciación, obesidad, anemia) menores de 5 años
- Lactancia y alimentación de niños y niñas
- Bajo peso al nacer
- Vacunación
- Protección a la infancia (Registro de nacimiento, disciplina y entorno familiar del niño y la niña)
- Funcionamiento y discapacidad

Un gran aporte de esta encuesta es que fue la primera en incluir un módulo específico sobre desarrollo infantil, con

lo que proporcionó información de niños y niñas menores de 5 años, específicamente en cuidado infantil y en el estado del desarrollo.

Finalmente, los actores destacan la importancia del proceso resultante de la adopción de la Prueba de Evaluación del Desarrollo Infantil (EDI), en constante evolución e implementación desde 2010, que se ha convertido en el referente para el monitoreo del desarrollo infantil de niños y niñas de 1 a 59 meses. La EDI incluye elementos para dar seguimiento niño por niño, y a partir de los 24 meses en los dominios Cognitivo (Atención y memoria, Razonamiento y habilidades académicas, Percepción y conceptos); Personal-Social (Interacción con adultos, Interacción con pares, Rol social y auto-concepto); Adaptativo (Autocuidado, Responsabilidad personal); Motor (Motor perceptual, Motor grueso, Motor fino); y finalmente, Comunicación (Comunicación receptiva, Comunicación expresiva).

Su amplificación ha servido, a través de su inclusión en el protocolo de visita al niño sano para el Sector Salud, para el tamizaje de dificultades y canalizarlas. También, con el uso extensivo de manuales y materiales de aplicación de la prueba, y con la introducción de cartillas para las familias y actividades de formación al respecto, ha extendido el monitoreo más allá del área de los especialistas en salud, a una variedad más extensa de agentes, incluyendo los cuidadores principales.

Con dificultades, la información se ha venido compilando en todo el país con una periodicidad trimestral, por lo que – aún si no alcanza a la totalidad de la cohorte de cada año de nacimiento – se sigue generando un panel muy rico de información para identificar tendencias de impacto en las diversas intervenciones y en la variedad enorme de condiciones locales que caracteriza a México.

El principal reto que enfrenta México en este tema es la realización de encuestas de manera periódica y sistemática, a las que se les asigne presupuesto para su elaboración y en las que se incluyan indicadores específicos sobre el desarrollo infantil temprano para poder monitorear el estado de cada uno de los niños y niñas de 0 a 6 años que permitan evaluar el impacto y pertinencia de los programas enfocados a este grupo etario.

ACUERDO 4

Colaboración y alianzas

Consolidar la colaboración entre los diferentes actores interesados en el desarrollo integral de la primera infancia, estableciendo escenarios nacionales en los cuales se encuentren formalmente y de manera periódica las autoridades de los sectores involucrados con aliados de la sociedad civil, la academia, los empresarios, los medios de comunicación y las comunidades. Un aspecto clave de dichos escenarios es el seguimiento de las políticas, planes o estrategias nacionales de desarrollo infantil y proponer formas de fortalecerlas.

Desde el año 2016 inició en México una de las colaboraciones más importantes respecto al tema de primera infancia, en la que se incluyen a organizaciones de la sociedad civil, fundaciones empresariales e instituciones públicas: El Pacto por la Primera Infancia.

En los años recientes se produjo un acercamiento de las organizaciones de sociedad civil interesadas en el DIPI. Se dio una convergencia entre aquellas que se manejaban como iniciativas de fortalecimiento a nivel territorial, las que abordaban emergencias muy específicas previniendo y mitigando abandono y las diversas formas de maltrato, y las que surgieron como unidades de investigación y de incidencia en política pública nacional.

Debido a que la primera infancia no ha estado presente de manera explícita y prioritaria en los planes de los distintos órdenes de gobierno ni en las agendas políticas de los candidatos a puestos de elección popular, se conformó en 2016 el Pacto por la Primera Infancia, una iniciativa de abogacía e impacto colectivo que tiene como objetivo hacer del Desarrollo Integral de la Primera Infancia una prioridad en la agenda sistémica y gubernamental, así como articular voluntades, esfuerzo, talento y recursos de todos los sectores para que México mejore de manera sustantiva su desempeño en indicadores clave sobre el ejercicio efectivo de los derechos de las niñas y niños menores de 6 años.

Este colectivo dio inicio en el proceso electoral de 2016 en el estado de Oaxaca, al lograr que todos los candidatos a la gubernatura de los diferentes partidos políticos en contienda se comprometieran con los niños y niñas

menores de 6 años al firmar públicamente una agenda de 10 puntos y a integrarla en el Plan Estatal de Desarrollo. A este colectivo se adhirieron más de 60 organizaciones de sociedad civil.

Debido a los resultados que se tuvieron en este primer ejercicio, se replicó el siguiente año durante el proceso electoral del Estado de México; en esta ocasión se sumaron 135 organizaciones de la sociedad civil para exigir a los candidatos a la gubernatura del estado a firmar los 10 compromisos que conforman el Pacto por la Primera Infancia. En ambos casos se logró que los compromisos firmados se incluyeran los Planes Estatales de Desarrollo.

Durante 2018 se llevó a cabo la elección presidencial de México, y los aliados del Pacto acordaron una acción que requería mayor esfuerzo y presentaba retos distintos a los ejercicios anteriores, por lo que el colectivo del Pacto por la Primera Infancia se modificó. Fue necesaria la creación de un Consejo Directivo que pudiera inspirar, conducir, fortalecer, impulsar y soportar financieramente a la iniciativa. Este Consejo se instaló formalmente en enero de 2018 y está integrado por instituciones líderes en su sector y con reconocimiento público por su trabajo en temas de primera infancia, muchas también con participación en la Comisión para la Primera Infancia de SIPINNA.

El colectivo – integrado por 419 organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, empresas y fundaciones que trabajan temas de niñez – logró que cuatro de los entonces cinco candidatos presidenciales firmaran el Pacto por la Primera Infancia que estaba conformado por los siguientes 10 compromisos (ver siguiente tabla).

Un gran aporte del Pacto por la Primera Infancia es que las metas que plantea tienen una línea basal e indicadores que permiten medir el cumplimiento de las mismas. Otro aporte es que también comprometía a los candidatos a establecer los medios necesarios para el cumplimiento de esas metas mediante el impulso de cinco condiciones estructurales, centradas principalmente en la elaboración e implementación de una Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia basada en el principio del cuidado cariñoso y sensible y que fuera incluida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Con cierta dificultad se va instalando la convicción de que las organizaciones de sociedad civil pueden ser un factor clave para un cumplimiento más pleno de los derechos de niñas y niños pequeños, habiendo demostrado su

capacidad no sólo de implantar innovaciones, conducir programas propios o evaluar los programas públicos, sino especialmente por su capacidad de visibilizar los temas en la opinión pública, articular el monitoreo de avances e involucrar círculos ampliados de aliados para que el Desarrollo Integral de la Primera Infancia se entienda y se asuma como tarea de todos y palanca prioritaria para la justicia, equidad y prosperidad de la nación.

Uno de los principales retos que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios y otros actores enfocados en el Desarrollo Integral de la Primera Infancia es lograr mecanismos permanentes de diálogo con las autoridades gubernamentales para mostrar la pertinencia e importancia de enfocar esfuerzos en la primera infancia. Otro reto es el fortalecimiento de los espacios propios del mecanismo oficial, como lo es la Comisión para la Primera Infancia del SIPINNA y de los representantes de la sociedad civil que integran el Sistema.

Pacto por la Primera Infancia

1. Disminuir a 45% el porcentaje de niños y niñas menores de 6 años que viven en pobreza
2. Reducir a 9% la desnutrición crónica y a 17% la anemia en menores de 5 años.
3. Incrementar la lactancia en la primera hora de vida al 75% y la lactancia materna exclusiva en menores de 6 meses a 45%
4. Lograr que al menos 7 de cada 10 menores de un año reciban las vacunas que les corresponden
5. Detectar de manera oportuna la discapacidad e incrementar en 20% la cobertura de educación y salud para los niños y niñas menores de 5 años con discapacidad
6. Incrementar a 90 el porcentaje de niños con un desarrollo infantil adecuado, a 50% la cobertura de evaluación del desarrollo, y disminuir 10% las brechas de desarrollo entre ricos y pobres
7. Asegurar que 3 de cada 10 niñas y niños menores de 3 años participen en programas de desarrollo infantil temprano, y que el 80% de los mayores de 3 reciba educación preescolar de calidad
8. Que 4 de cada 10 familias con niñas y niños menores de 6 años participe en programas de habilidades parentales/prácticas de crianza en cualquiera de sus modalidades
9. Lograr el registro civil oportuno del 90% de los niños y niñas
10. Avanzar en la erradicación de todas las formas de violencia contra la infancia al disminuir en 20% el maltrato infantil y en 50% la violencia sexual y los casos de desapariciones de niños y niñas menores de 6 años

TRABAJOS CITADOS

Diario Oficial de la Federación (2014) Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_200618.pdf (Consultada el 5 de noviembre de 2018).

Diario Oficial de la Federación (2018) ACUERDO por el que se modifica el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación, México. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5515621&fecha=09/03/2018 (Consultada el 13 de noviembre de 2018).

Diario Oficial de la Federación (2019) DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, México. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019 (Consultada el 16 de mayo de 2019).

Instituto Nacional de Salud Pública (2013) Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales (Segunda Edición), México. Disponible en <https://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales2Ed.pdf> (Consultada el 14 de noviembre de 2018).

Instituto Nacional de Salud Pública y UNICEF México (2016) Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres en México 2015 – Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2015, Resultados Principales. México. Disponible en https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_ENIM2015.pdf (Consultada el 14 de noviembre de 2018).

Mexicanos Primero. (2014). Los invisibles. Estado de la educación en México 2014. México: Mexicanos Primero. Disponible en: <http://mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/estado-de-la-educacion-en-mexico/los-invisibles-2014> (Consultada el 21 de mayo de 2019)

Proyecto de Norma Oficial Mexicana (2015) PROY-NOM-031-SSA2-2014, Para la atención a la salud de la infancia, Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417151&fecha=25/11/2015 (Consultada el 13 de noviembre de 2018).

UNICEF. (2011). Inversión pública en la infancia y adolescencia en México (Versión actualizada 2008-2011). México: UNICEF. Disponible en: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_inversion_actualizada\(1\).pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_inversion_actualizada(1).pdf) (Consultada el 6 de noviembre de 2018).

UNICEF. (2015a). Inversión pública en la infancia: Estrategia Transversal en el Presupuesto. México: UNICEF. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/Gaceta_Internacional/Resource/30/1/images/2%20PPT%20LGDNNA%20INVERSIONSEDESOL.pdf (Consultada el 5 de noviembre de 2018).

UNICEF. (2015b). Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México. México: UNICEF. Disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_PNUD_Equidad_Gastolow.pdf (Consultada el 5 de noviembre de 2018).

INFORMES DE PROGRESO DE POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA

CHILE

Agosto 2018

ARGENTINA

Julio 2019

HONDURAS

Agosto 2019

MÉXICO

Septiembre 2019

BRASIL

Próximamente

GUATEMALA

Próximamente

REPÚBLICA DOMINICANA

Próximamente

PERÚ

Próximamente

COLOMBIA

Próximamente



 **ELDIÁLOGO**

Liderazgo para las Américas

Diálogo Interamericano
1155 15th Street NW, Suite 800
Washington, DC 20005
Correo electrónico: education@thedialogue.org
thedialogue.org/education



Mexicanos Primero
Insurgentes Sur 1647, piso 12, Torre Prisma
Col. San José Insurgentes 03900, México, D.F.
Tel. + +52 (55) 1253 4000
Correo electrónico: [contacto@
mexicanosprimero.org](mailto:contacto@mexicanosprimero.org)