



# Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI)



**GOBIERNO DE MÉXICO**

**SALUD**  
SECRETARÍA DE SALUD

**EDUCACIÓN**  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

**GOBERNACIÓN**  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**SIPINNA**  
SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

En colaboración con:

- Organismos internacionales
- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Conferencia Nacional de Gobernadores
- Consejo Consultivo del SIPINNA
- Academia

Estrategia Nacional de  
Atención a la Primera Infancia  
(ENAPI)

## **CONTENIDO**

3	Presentación
5	Siglas y acrónimos
7	Resumen ejecutivo
16	Marco conceptual
32	Diagnóstico
37	Acuerdo Educativo Nacional: artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
43	Fundamentos convencionales y normativos
50	Alineación con Objetivos del Desarrollo Sostenible y al Plan Nacional de Desarrollo
51	Experiencias locales, regionales e internacionales
56	Objetivo de la ENAPI
57	Principios rectores
59	Marco metodológico Rector de la ENAPI
61	Ejes estratégicos, líneas de acción, resultados prioritarios e instituciones responsables
74	Métricas, seguimiento y evaluación de la estrategia
75	Instrumentos programático-presupuestario y de gestión de la ENAPI
79	Modelo de gobernanza y coordinación
82	Fuentes de consulta
84	Anexo

---

## **PRESENTACIÓN**

Pensar en las personas y no sólo en las instituciones es la visión de un gobierno con sentido social y humanista.

Tomar en cuenta sus necesidades diferenciadas y diseñar las acciones del poder público para atender de raíz las causas que generan los problemas que aquejan a la sociedad es la premisa fundamental del proyecto de Nación de la Cuarta Transformación, en el cual, los valores y principios se convierten en herramientas fundamentales para el actuar del Estado.

Concebir coberturas universales en salud, educación, protección, bienestar y seguridad son ejes para que el Gobierno de México garantice los derechos de la niñez, donde la atención a las niñas y niños desde sus primeros años de vida, es la base para la formación de mexicanas y mexicanos que nuestro país requiere para contar con una sociedad justa, democrática e igualitaria.

La Atención a la Primera Infancia se convierte en un asunto de Estado, porque es la herramienta para armonizar los esfuerzos institucionales y las acciones de diversos sectores sociales para que se pueda proporcionar a la niñez de México desde su nacimiento, un trato y acompañamiento que los reconozca como personas con plenos derechos y seres a los que se les procure amor y un cuidado cariñoso.

Los primeros años de una niña o un niño son trascendentales para su formación, por lo que esta Estrategia debe expandirse hacia las entidades federativas mediante la adopción de Estrategias Estatales de Atención a la Primera Infancia, resultado de acuerdos en el seno de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Con un esfuerzo corresponsable entre los tres órdenes de Gobierno que impulse esta Estrategia será posible contar con una cultura institucional y social que eduque para la vida y se asuma la responsabilidad de concientizar a la sociedad de su importancia, además de dotar de todos los mecanismos para garantizar un acceso efectivo de la niñez a servicios salud, educación, protección, bienestar y seguridad con este enfoque.

Por ello, la integralidad de las acciones de la administración pública aunada a la experiencia y aportaciones de diversos sectores dan vida a la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) como un cambio de rumbo en las políticas que, hasta el momento, se han aplicado y dirigido a la niñez desde los cero años.

A la par de los cuatro ejes estratégicos, alineados a los mínimos vitales que requiere la primera infancia para su óptimo desarrollo como Salud y nutrición; Educación y cuidados; Protección, y Bienestar, se conjuga la corresponsabilidad de las madres, padres de familia o tutores para comenzar con la atención desde el desarrollo del embarazo, el cuidado en los primeros días de vida, el acompañamiento en su trayecto escolar y su desarrollo en los ámbitos laborales y profesionales.

La Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia es producto de análisis, consulta y deliberaciones en el seno de los trabajos de la Comisión para la Primera Infancia del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Además, es de relevancia destacar que este Sistema Nacional, en su sesión de reinstalación del 30 de abril de 2019, aprobó la creación de una Política Integral de Primera Infancia.

De igual forma, se materializa la esencia del Acuerdo Educativo Nacional condensado en el nuevo artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en 2019, en donde se mandata a el Ejecutivo Federal la definición de una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia.

En su conjunto, la Estrategia es un instrumento del Estado mexicano que refrenda el papel de éste al ser el ente obligado en la generación de condiciones que posibiliten a las personas vivir en mejores condiciones en la sociedad.

La Atención a la Primera Infancia será la base para la construcción de un mejor país y una mejor sociedad.

**SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

<b>APF</b>	Administración Pública Federal
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CDN</b>	Convención sobre los Derechos del Niño
<b>Conafe</b>	Consejo Nacional de Fomento Educativo
<b>Conago</b>	Conferencia Nacional de Gobernadores
<b>Conapo</b>	Consejo Nacional de Población
<b>Coneval</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>DIF</b>	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>ENAPI</b>	Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia
<b>ENIM</b>	Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres
<b>Ensanut</b>	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
<b>EPI</b>	Espacios de Primera Infancia
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>LGDNNA</b>	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
<b>NEM</b>	Nueva Escuela Mexicana
<b>NN</b>	Niñas y Niños
<b>NNA</b>	Niñas, Niños y Adolescentes
<b>NOM</b>	Normas Oficiales Mexicanas
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible

<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>PEDIPI</b>	Programa Especial para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia
<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>RIA</b>	Ruta Integral de Atenciones
<b>SE</b>	Secretaría Ejecutiva
<b>SED</b>	Sistema de Evaluación del Desempeño
<b>SEGOB</b>	Secretaría de Gobernación
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SIPINNA</b>	Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
<b>SS</b>	Secretaría de Salud
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia por sus siglas en inglés
<b>UR</b>	Unidades Responsables
<b>VIH</b>	Virus de Inmunodeficiencia Humana



## RESUMEN EJECUTIVO

En la ruta que ha llevado al afianzamiento de los derechos de Niñas y Niños, en particular de los más pequeños, tiene un lugar especial la reforma constitucional en materia educativa, publicada en el (DOF) el 15 de mayo de 2019. Dicha reforma reconoce a la educación inicial como un derecho de niñas y niños (en adelante NN) y obliga al Estado a garantizarla. En el artículo transitorio décimo segundo de dicha reforma se establece que “para atender la educación inicial referida en el artículo 3o. el Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la entrada en vigor de estas disposiciones, definirá una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia [ENAPI], en la cual se determinará la gradualidad de su impartición y financiamiento”.

La reforma representa una oportunidad sin precedentes para contar con una estrategia de alcance nacional para la atención a la Primera Infancia que materialice la realización efectiva del conjunto integral de derechos de NN en esta etapa de su vida. Para la SEP, empeñada en construir la Nueva Escuela Mexicana sobre una perspectiva humanista y sobre la base de los principios de equidad e inclusión, la educación inicial representa, al mismo tiempo, un desafío y una oportunidad mayúsculas, toda vez que los primeros años de vida constituyen una ventana de oportunidad irrepetible para promover los aprendizajes que serán fundamentales para la vida de las niñas y los niños.

Para efectos de la ENAPI, la Primera Infancia es el periodo de vida que empieza con el nacimiento y se extiende hasta antes de los seis años, momento en que NN en México finalizan el primer ciclo de enseñanza y transitan hacia la educación primaria.

Los procesos de desarrollo y las experiencias que ocurren en la Primera Infancia determinan la arquitectura básica del cerebro. En este periodo, el cerebro se desarrolla rápidamente, creando de 700 a 1,000 nuevas conexiones neuronales por segundo, una velocidad que nunca se volverá alcanzar en el transcurso de la vida humana.

Las conexiones sinápticas que se forman en esta etapa temprana son la base de la neuroplasticidad que determina la capacidad que tendrán los NN para adquirir nuevos aprendizajes durante el transcurso de su vida, adaptarse y gestionar adecuadamente las experiencias a las que se verán expuestos. Uno de los factores que más afecta la neuroplasticidad es el estrés. Cuando éste es producto de situaciones adversas intensas, frecuentes y/o prolongadas, y se carece del apoyo de un cuidador, el

estrés puede ser tóxico y afectar la capacidad de aprendizaje y autorregulación, la memoria y el sistema inmune.

El paradigma más apropiado para sustentar tanto conceptual como programáticamente el desarrollo de la Primera Infancia es el comprendido en el *Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible* desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial.

Desde esta perspectiva, NN cuidados sensible y cariñosamente son aquellos que alcanzan niveles de cuidado que los mantienen protegidos, seguros, saludables y adecuadamente nutridos, con una atención sensible y receptiva que responde a sus intereses y necesidades, y los alienta a explorar su entorno e interactuar con sus cuidadores y otras personas relevantes. NN con estas características tienen menores probabilidades de incurrir en conductas de riesgo, y mayor potencialidad para aprender, relacionarse, ser más productivos, insertarse exitosamente en el mercado de trabajo y mejorar su ingreso.

El Marco provee orientaciones estratégicas a las intervenciones públicas dirigidas a las madres gestantes, así como a NN desde su nacimiento y hasta su incorporación a la educación primaria. Identifica cinco áreas clave de desarrollo de la Primera Infancia: buena salud, nutrición adecuada, oportunidades para el aprendizaje temprano, protección, y seguridad y atención. Reconociendo que no todas las familias parten del mismo lugar para alcanzar adecuados niveles de cuidado cariñoso y sensible para sus NN, el Marco establece intervenciones con distinto nivel de intensidad y alcance.

Para ser efectiva, la atención a la Primera Infancia demanda un trabajo intersectorial que, desde la perspectiva de derechos, articule el desarrollo de planes, programas y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada NN, de acuerdo con su edad, contexto y condición. El Marco propone cinco estrategias para llevar a cabo políticas integrales de atención a la primera infancia: 1) invertir sostenidamente y diseñar estrategias intersectoriales; 2) enriquecer las prácticas de crianza de las familias; 3) fortalecer los servicios clave de atención, optimizando los mecanismos y el personal ya existentes; 4) contar con un sistema de medición y rendición de cuentas; y 5) usar la evidencia para corregir e innovar.

## Diagnóstico de la Primera Infancia

De acuerdo con información del Conapo, en 2019 existe una población aproximada de 13.1 millones de NN menores de 6 años. Se espera que entre 2019 y 2024 nazcan casi 12.8 millones, con lo que se alcanzaría un promedio anual de 12.9 millones de NN ubicados en la Primera Infancia. Del total de NN menores de 6 años en este año, se estima que alrededor de 1.4 millones corresponden a población indígena y poco más de 185 mil son Afromexicanos. Alrededor de 157 mil NN viven con alguna discapacidad.

México tiene una tasa de mortalidad infantil de 12.09 por cada mil niños nacidos vivos. Según la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 1.5 millones de NN menores de 5 años, equivalente al 13.6%, padece desnutrición crónica, el 9.7% sufre sobrepeso y obesidad, el 23.0% anemia y sólo el 14.4% de los menores de seis meses recibe lactancia materna exclusiva.

Del total de NN entre los 3 y 5 años, 18% presentan un desarrollo inadecuado para su edad en al menos tres de los siguientes ámbitos: alfabetismo-conocimientos numéricos, físico, socio-emocional y dominio del aprendizaje, y más de 75% presenta rezago en alfabetización y conocimientos numéricos. Sólo 6 de cada 10 NN entre 3 y 5 años asisten a un programa educativo destinado a la atención de la Primera Infancia, y 65% no tiene acceso a libros infantiles. La cobertura de educación preescolar de NN de 3 años es de 48%, mientras que la de NN de 4 años es de 91.5%.

Asimismo, en 2015, el porcentaje de NN menores de 1 y 5 años inscritos en el registro civil fue de 79.4% y 96.4% respectivamente. Las entidades con los menores porcentajes de registro oportuno fueron Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Finalmente, el 51.9% de los NN menores de 6 años en el país viven en pobreza; de éstos, 1 de cada 10 se encuentra en pobreza extrema.

Las principales causas que explican la persistencia de estas problemáticas son las siguientes:

- Enfoque de políticas, programas y servicios a niñas y niños no basado en el marco de derechos para su desarrollo pleno e integral
- Precariedad programática y presupuestaria en la atención a la Primera Infancia

- Fragmentación y limitada coordinación en la Administración Pública Federal, así como con otros órdenes de gobierno y Poderes del Estado
- Limitadas capacidades técnicas y del factor humano en la administración pública de los distintos órdenes de gobierno para la atención a la Primera Infancia
- Precariedad de sistemas de información para la atención a la Primera Infancia

### **Acuerdo Educativo Nacional: artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La reforma constitucional en materia educativa publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019, sentó las bases para la construcción de un Acuerdo Educativo Nacional que tome en cuenta a todos los sectores involucrados: madres y padres de familia, educandos, autoridades educativas, organizaciones de la sociedad civil, académicos y, por supuesto, las maestras y los maestros. Este Acuerdo Educativo Nacional se plasma en la letra y el espíritu del artículo 3o. de la Constitución.

En dicho artículo se dispone que la educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia, tomando como base el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos. Se trata de una visión que busca garantizar el derecho a la educación en México desde el nacimiento mismo y desde una perspectiva de educación para la vida.

### **Fundamentos convencionales y normativos**

Entre los instrumentos jurídicos internacionales que garantizan la protección integral de los derechos de NN y sus cuidadores, destacan: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Convención sobre los Derechos del Niño y Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo infantil.

En el plano nacional, el artículo 4 constitucional establece que todas las decisiones y actuaciones del Estado deberán cumplir el principio del interés superior de la niñez para garantizar de manera plena sus derechos y que en lo subsecuente este principio guiará el diseño,

ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

En la reciente Ley General de Educación (LGE), publicada en el DOF el 30 de septiembre del año en curso, el artículo 38 prevé que: *“en educación inicial, el Estado, de manera progresiva, generará las condiciones para la prestación universal de ese servicio.*

*Las autoridades educativas fomentarán una cultura a favor de la educación inicial con base en programas, campañas, estrategias y acciones de difusión y orientación, con el apoyo de los sectores social y privado, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Para tal efecto, promoverán diversas opciones educativas para ser impartidas, como las desarrolladas en el seno de las familias y a nivel comunitario, en las cuales se proporcionará orientación psicopedagógica y serán apoyadas por las instituciones encargadas de la protección y defensa de la niñez.”*

Asimismo, la LGE, en su artículo 39 consagra la facultad de la Secretaría de Educación Pública para determinar los principios rectores y objetivos de la educación inicial, con la opinión de las autoridades educativas de las entidades federativas y la participación de otras dependencias e instituciones públicas, sector privado, organismos de la sociedad civil, docentes, académicos y madres y padres de familia o tutores.

La Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil establece que *“niñas y niños tienen derecho a recibir los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral en condiciones de calidad, calidez, seguridad, protección y respecto a sus derechos, identidad e individualidad con el fin de garantizar el interés superior de la niñez”* (artículo 9).

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes dispone que las autoridades deberán garantizar un enfoque integral en el diseño e implementación de las políticas y programas dirigidos a esta población (artículo 2). Crea el SIPINNA, encargado de generar políticas públicas a favor de los derechos humanos de las NNA.

## **Experiencias internacionales**

Son varios los gobiernos alrededor del mundo que han reconocido que los primeros años de vida son fundamentales para establecer los cimientos futuros del bienestar de las personas. En América Latina, Chile

ha sido el país pionero en implementar intervenciones tempranas para su población de NN, pero también Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay desarrollan estrategias a favor de la Primera Infancia. Un punto en común en estas iniciativas es que todas han señalado que las intervenciones de desarrollo infantil más efectivas tienen que estar enmarcadas en una estrategia de política pública articulada y abordada multidimensionalmente.

## **Objetivo**

Garantizar a NN menores de 6 años, el ejercicio efectivo de sus derechos a la supervivencia, desarrollo integral y prosperidad, educación, protección, participación y vida libre de violencia, atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones geográficas y géneros, así como a la diversidad inherente a cada persona.

## **Marco Metodológico Rector de las Atenciones de la ENAPI**

*La Ruta Integral de Atenciones (RIA)* es el marco integrador del conjunto de 29 servicios e intervenciones públicas requeridas para garantizar el desarrollo integral de NN en las distintas etapas de su trayecto de vida durante la Primera Infancia, con la participación e involucramiento activo de sus familias, personas cuidadoras principales, agentes educativos y/o personal de salud. Se trata de acciones dirigidas a tres grupos objetivo: (i) adolescente, mujer y hombre en edad reproductiva; (ii) mujer embarazada, hombre próximo a ser padre, pareja, persona significativa, agente educativo, personal de salud y/o persona cuidadora responsable de niñas y niños; y (iii) niña y niño.

## **Ejes Estratégicos, Líneas de Acción, Resultados Prioritarios e Instituciones Responsables**

El conjunto de 29 servicios e intervenciones se organiza en cuatro componentes interrelacionados del desarrollo integral de NN: (i) Salud y nutrición; (ii) Educación y cuidados y; (iii) Protección; y (iv) Bienestar. Cada una de ellas corresponde a un eje estratégico y cuenta con líneas de acción y resultados.

En materia de Salud y nutrición destacan acceso universal y de calidad a servicios de planificación familiar, salud sexual y reproductiva para todas las personas en edad reproductiva; acceso universal y de calidad a niñas y niños menores de 6 años, a servicios de salud preventivos, curativos, de rehabilitación y paliativos; detección oportuna de la discapacidad y

rezagos en el desarrollo, así como su referencia, tratamiento y rehabilitación sin discriminación.

En materia de Educación y cuidados y sobresalen el fortalecimiento de la cobertura y calidad de los servicios públicos, sociales y privados de educación inicial en todas las modalidades, con enfoque de derechos, inclusión, pertinencia cultural y equidad de género; fortalecimiento de la infraestructura física, equipamiento y materiales para los servicios públicos de educación inicial, con enfoque de inclusión; consolidación del programa Visitas a hogares en los 32 estados; desarrollo de programas de orientación a madres y padres de familia en prácticas de crianza; establecimiento del programa de educación inicial de la SEP como el referente pedagógico en la materia para todas las modalidades de intervención; y fortalecimiento de la articulación entre la educación inicial y preescolar.

En materia de Protección resaltan el abatimiento del rezago en el registro de nacimiento; fortalecimiento de las medidas y servicios de protección especial y restitución de derechos para la niñez en situación de marginación; y prevención, detección oportuna y atención integral de todo tipo de violencia.

En materia de Bienestar destacan el abatimiento del rezago de hogares con niñas y niños de 0 a 5 años cumplidos en situación de vulnerabilidad por ingresos, acceso a la alimentación suficiente, acceso a servicios de salud, calidad de espacios de vivienda, agua potable y saneamiento.

### **Instrumentos Programático-presupuestarios y de Gestión de la ENAPI**

Las estrategias operativas de la ENAPI descansan en diversos instrumentos programáticos-presupuestarios y de gestión:

- **Programa Especial para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PEDIPI)**

Es el Programa Especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo que permite establecer las bases programáticas, presupuestarias y de coordinación intersectorial y órdenes de gobierno, para la adecuada implementación de la ENAPI. Esto, en virtud de que la ENAPI es un mandato derivado de una reforma de nivel constitucional que contribuye de forma directa a la consecución de diversos Objetivos de Desarrollo (ODS); que se enmarca en el Principio 7 (No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera) y en el Eje 2 (Política Social) del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; y

que trasciende las atribuciones de un instrumento programático de corte sectorial, de una sola entidad o dependencia de la Administración Pública Federal (APF) e incluso de un solo orden de gobierno.

- **Programa Presupuestario**

Programa tipo “P” que sustenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) las actividades de diseño, conducción y evaluación de la ENAPI, bajo la responsabilidad compartida de las Unidades Responsables de dichas funciones, en el marco de los distintos componentes de la ENAPI.

- **Subanexo Transversal**

Documento de trabajo derivado del Anexo 18 del PEF, que identifica y desagrega el presupuesto que las dependencias y entidades de la administración pública federal y local destinan a la provisión del catálogo de 29 atenciones y servicios que integran la Ruta Integral de Atenciones.

- **Subsistema de Información sobre los Derechos de la Primera Infancia**

Sistema que concentra información a nivel nacional relativa al desempeño de los indicadores que reflejan el grado de cumplimiento de los derechos de niñas y niños entre 0 y 5 años de edad en el país, con desagregación a nivel estado, municipio y localidad.

- **Sistema de seguimiento nominal**

Sistema de información operado a nivel local que permite el registro y seguimiento de cada niña y niño a lo largo de la Ruta Integral de Atenciones, en apego a las normas aplicables de protección de datos personales.

- **Mecanismo de aseguramiento de la calidad**

Sistema de acompañamiento, supervisión y evaluación que asegura la calidad con la que se prestan los servicios e intervenciones de la Ruta Integral de Atenciones en los distintos sectores.

- **Comisiones Estatales para la Primera Infancia**

Espacios de coordinación intersectorial en las entidades federativas, para la implementación de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia.



- **Mapeo georreferenciado de servicios para la Primera Infancia**  
Conglomerado de todos los servicios con su ubicación que existen en el territorio dirigidos a la Primera Infancia.

### **Modelo de gobernanza y coordinación de la estrategia**

El modelo de gobernanza y coordinación de la estrategia se integra por tres macro-procesos sustantivos:

- **Diseño compartido:** conjunto de instrumentos y dispositivos para lograr un diseño compartido de la ENAPI, basado en las mejores prácticas y evidencia disponible; así como de requerimientos de coordinación interinstitucional y entre distintos órdenes de gobierno durante la etapa de implementación. Coordinado por la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, en el marco de la Comisión para la Primera Infancia del Sistema.
- **Coordinación para la implementación:** conjunto de instrumentos y dispositivos para lograr una adecuada coordinación en la implementación compartida de la ENAPI entre los distintos sectores y órdenes de gobierno. La Secretaría Ejecutiva tiene a cargo la coordinación general para la implementación y seguimiento de la ENAPI, con las autoridades de la administración pública federal competentes y con los Sistemas Estatales para la protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. La coordinación sectorial toca a las instancias responsables por cada sector y la territorial, a la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA con la colaboración de los 32 SIPINNAS estatales, la Comisión de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de CONAGO, y las 32 delegaciones federales en las entidades federativas.
- **Seguimiento y evaluación:** conjunto de previsiones, instrumentos, dispositivos y espacios para lograr un adecuado seguimiento a la implementación compartida de la ENAPI, así como la evaluación del diseño, resultados e impactos (entre otros). Coordinada por la SE del SIPINNA con la colaboración de los 32 SIPINNAS estatales y el apoyo técnico del Coneval y de las entidades técnicas de evaluación de las entidades

## MARCO CONCEPTUAL

Existe un consenso generalizado acerca de las positivas implicaciones de proporcionar servicios públicos de calidad en los primeros años de vida de las niñas y los niños (NN). Este periodo es crucial para sentar las bases de un desarrollo armónico e integral, que en muchos sentidos tendrá efectos perdurables a lo largo de su trayectoria de vida, pero también a nivel social, ampliando las posibilidades de alcanzar sociedades más justas, solidarias y equitativas (UNICEF, OMS, Banco Mundial, 2018).

En el contexto de la Nueva Escuela Mexicana (NEM), es fundamental la educación inicial para incorporar el cuidado y amor por sí mismos, por las demás personas y seres vivos, para que las niñas y niños sean conscientes de que cada aspecto y manifestación de la vida se encuentra interconectado. Se espera conseguir mediante este aprendizaje que su actuar sea en favor de su entorno a lo largo de su vida.

Son varios los estudios que demuestran que lo que sucede en la Primera Infancia tiene un impacto a largo plazo en la capacidad de aprender, la salud y las habilidades de las personas para enfrentar adversidades, así como para relacionarse de manera positiva y solidaria con los demás y con su entorno.

De tiempo atrás existe suficiente información y evidencia sobre la relevancia de la Primera Infancia. Pero lo que no existía hasta hace pocos años era la obligación legal ni las políticas públicas integrales para avanzar en esa dirección.

El parteaguas, en ese sentido es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y en la que por primera vez en la historia, numerosos Estados reconocieron a los NN como sujetos de derecho a una vida digna y se comprometieron a ser responsables de su bienestar y desarrollo infantil.

México ratificó esta Convención el 21 de septiembre de 1990, comprometiéndose a adoptar medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en ésta a favor de las NNA que habitan en su territorio.

En nuestro país, otro paso en la misma dirección ocurrió en 2011, con la reforma del artículo 4 constitucional que estableció que todas las decisiones y actuaciones del Estado deberán velar y cumplir el principio del interés superior de la niñez para garantizar de manera plena sus derechos y que, en lo subsecuente, este principio guiará el diseño,

ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a favor de la niñez.

A ese ordenamiento le sucedió la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual creó el SIPINNA, instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En la ruta que ha llevado al afianzamiento de los derechos de niñas y niños, en particular de los más pequeños, tiene un lugar especial la reforma constitucional en materia educativa, publicada en el DOF el 15 de mayo de 2019. Dicha reforma reconoce a la educación inicial como un derecho de NN y obliga al Estado a garantizarla.

Dicha reforma representa una oportunidad sin precedentes para contar con una estrategia de alcance nacional para la atención a la Primera Infancia que materialice el conjunto de derechos de NN en esta etapa de su vida, con base en el principio de interés superior de la niñez, desde una perspectiva de integralidad, complementariedad, corresponsabilidad y coordinación intersectorial y de órdenes de gobierno.

Por ello la ENAPI considera el desarrollo pleno de NN, a partir de una visión holística que contempla acciones articuladas en materia de nutrición, ambientes estimulantes y el cuidado durante la primera infancia, complementadas y reforzadas con acciones dirigidas a las madres y padres de familia y otros cuidadores durante el embarazo y los primeros días de vida de sus hijas o hijos. Con esto se pretende fomentar el desarrollo integral de NN durante la primera infancia, incluyendo las habilidades del lenguaje, cognitivas, socioemocionales, físicas y de adaptación.

De esa manera, se parte de un marco conceptual enfocado a la atención integral de las necesidades sociales, emocionales, cognitivas y físicas de las niñas y los niños, con miras a crear los cimientos amplios y sólidos de su bienestar y de su aprendizaje a lo largo de toda la vida.

La SEP comparte la convicción de que los primeros años de la infancia son vitales y que el desarrollo pleno de NN sólo puede lograrse articulando los esfuerzos de los distintos órdenes de gobierno, así como los de toda la sociedad, para proveerles nutrición, salud, protección, cuidado y educación.

Para la NEM construida con una perspectiva humanista y sobre la base de los principios de equidad e inclusión, la educación inicial representa, al mismo tiempo, un desafío y una oportunidad mayúsculos, toda vez que, como se verá más adelante, los primeros años de vida constituyen una ventana de oportunidad irrepetible para promover los aprendizajes que serán fundamentales para la vida de las NN.

Derivado de ello, se definen los fundamentos y conceptos clave que sustentan el diseño de la ENAPI. Para ello, se ofrecen las definiciones de Primera Infancia y Desarrollo Integral de la Primera Infancia, así como la fundamentación teórico-empírica sobre la centralidad de la etapa de la Primera Infancia en el desarrollo presente y futuro de niñas y niños y, en conexión, el modelo de desarrollo infantil y enfoque de atención de la Estrategia.

### **La Primera Infancia y su centralidad en el desarrollo presente y futuro de niñas y niños**

La Observación General No. 7 del Comité de los Derechos del Niño<sup>1</sup> 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 desde el nacimiento, pasando por educación inicial, preescolar, hasta la transición al periodo escolar (Comité de los Derechos del Niño, 2005).

Para efectos de la ENAPI, Primera Infancia es el periodo de vida que va desde el nacimiento hasta los 5 años 11 meses, momento en que NN en México se preparan para ingresar a la educación primaria. Se reconoce además la necesidad de la atención que se le debe prestar a las madres durante el desarrollo del embarazo, así como a los padres como corresponsables de este para que incidan en los cuidados y educación de sus hijas e hijos.

La Primera Infancia es un momento decisivo para el desarrollo de las personas; es el periodo de mayor crecimiento y maduración de la vida, en el cual NN son altamente influidos por factores psicosociales y biológicos

---

<sup>1</sup> El Comité de los Derechos del Niño es un órgano internacional conformado por expertos independientes encargado de vigilar y analizar el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño de los Estados Parte. El Comité también publica su interpretación del contenido de las disposiciones sobre derechos humanos, en forma de observaciones generales sobre cuestiones temáticas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comité sobre los Derechos del Niño. En: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/>

(Grantham-McGregor, 2007). Los procesos de desarrollo y las experiencias que ocurren en la Primera Infancia son fundamentales porque determinan la arquitectura básica del cerebro. Este proceso inicia desde el momento del nacimiento y durante los primeros años de la vida, siendo este el periodo más significativo, ya que es cuando el cerebro se desarrolla más rápidamente, creando de 700 a 1 mil nuevas conexiones neuronales por segundo, una velocidad que nunca se volverá alcanzar en el transcurso de la vida humana.

Las conexiones sinápticas que se forman en esta etapa temprana son la base de la neuroplasticidad que, a su vez, subyace a la salud mental y física de NN y, por ende, determina la capacidad que tendrán para adquirir nuevos aprendizajes durante el transcurso de su vida, adaptarse y controlar las experiencias psicoemocionales a las que serán expuestos (Schady, 2015; Britto, 2014).

Uno de los factores que más impacta en el desarrollo de la neuroplasticidad durante la primera infancia es el estrés; éste lo experimentan NN y adultos a medida que encarán distintos acontecimientos de la vida. En algunos casos es útil, ya que permite que se movilicen distintos recursos físicos y psicológicos que facilitan que las personas enfrenten de forma exitosa situaciones adversas y/o desafíos propios de la vida. En general, la activación de los sistemas de respuesta ante el estrés permite que el cuerpo se prepare para actuar ante un evento que puede ser desafiante o adverso, aumentando el ritmo cardíaco, la presión sanguínea y la producción de hormonas como el cortisol.

Las NN pueden experimentar estrés durante los primeros años de vida ante distintos eventos que van desde cambios en su rutina hasta la separación de sus cuidadores principales, la pérdida de un ser amado o un desastre natural. Cuando NN experimentan este tipo de situaciones y se encuentran en un entorno seguro, los efectos fisiológicos negativos del estrés disminuyen, permitiendo una activación sana de esta respuesta. Sin embargo, hay algunas condiciones que propician que los sistemas de respuesta ante el estrés se activen de manera más intensa y por periodos más largos, lo cual tiene un impacto negativo en su desarrollo.

Los cuidadores principales (por lo general madres y padres de familia) desempeñan un papel clave para atenuar o evitar los efectos adversos que el estrés pudiera tener en el desarrollo de NN. Existen distintos tipos de estrés que se pueden experimentar durante la primera infancia. El *National Scientific Council on the Developing Child* (2007) ha descrito tres tipos y los efectos asociados a cada uno, a saber:

- **Estrés positivo:** se refiere a las respuestas que suscitan breves aumentos en el ritmo cardiaco e incrementos moderados en los niveles de hormonas relacionadas con el estrés, como el cortisol. NN pueden experimentar este tipo de respuestas cuando, por ejemplo, acuden por primera vez a un centro de atención infantil, conocen gente nueva, se vacunan, etc. Experimentar este tipo de estrés resulta sano ya que promueve la movilización de recursos personales que permiten una adaptación al entorno.
- **Estrés tolerable:** se produce con la activación de sistemas de alerta del cuerpo ante un evento adverso de mayor duración, por ejemplo, la pérdida de un ser amado, el divorcio de los padres, un desastre natural, entre otros. Los efectos de este tipo de estrés tienen el potencial de interrumpir el desarrollo de la arquitectura cerebral; sin embargo, si existe un cuidador que acompañe y le dé soporte a NN y entornos protectores e ante este tipo de situaciones, el efecto no será tan perjudicial, permitiendo que los niveles de hormonas asociadas al estrés regresen a sus niveles normales.
- **Estrés tóxico:** se experimenta cuando NN viven experiencias adversas que son intensas, frecuentes y/o prolongadas y ante las cuales no recibe apoyo adecuado por parte de los cuidadores que lo rodean. Este tipo de estrés puede ser generado por situaciones de abuso físico o emocional, negligencia crónica, abuso de sustancias o padecimiento de trastornos mentales de los cuidadores principales, exposición a la violencia, así como condiciones económicas precarias. Ante la ausencia de un cuidador principal o la incapacidad del mismo para dar apoyo a NN que atraviesan por alguna de estas experiencias y la inexistencia de redes de apoyo, se activa de manera prolongada el sistema de respuesta al estrés que interrumpe el desarrollo de la arquitectura cerebral y que se ha asociado con resultados negativos en distintas áreas de la vida, tales como dificultades en el aprendizaje, la memoria y la capacidad de autorregulación, afectación del sistema inmune, mayor probabilidad de padecer enfermedades como hipertensión, diabetes, enfermedades cardiovasculares y trastornos mentales, así como abuso de sustancias.

Además del estrés, existen diversos factores que determinan qué tan bien se forma el cerebro, los cuales tienen que ver con salud, nutrición, apego, cariño y una adecuada interacción y estimulación (Schady, 2015;

Britto, 2014). Las y los bebés tienen la necesidad innata de buscar proximidad y afecto con las personas que los rodean (Bowlby, 1969). Desde el nacimiento se orientan a ciertos estímulos en su entorno, particularmente hacia aquellos relacionados con otros seres humanos (sonido de voces, olores, miradas, entre otras) y, además, emiten señales en espera de que sean recibidas y atendidas por quienes los cuidan (llanto, expresiones faciales, balbuceos, entre otros). Conforme NN interactúan con sus cuidadores a lo largo de distintas fases, se va desarrollando lo que Bowlby denominó apego o vínculo afectivo (1969).

Una de las habilidades parentales destacadas por Ainsworth (1978) en este proceso, es la sensibilidad y la habilidad por parte de los cuidadores para percibir e interpretar las señales de apego que emiten los NN y que les permitirá responder de forma sensible, adecuada y pronta. NN a cargo de cuidadores que responden de una manera sensible y consistente crean vínculos y apego que resultan fundamentales para un desarrollo equilibrado.

El apego de NN con un cuidador principal durante los primeros años de vida tiene grandes repercusiones, ya que se relaciona con la capacidad de regular las emociones, explorar el mundo y hacer frente al estrés en situaciones adversas. Los estudios hechos al respecto acreditan la importancia que tiene la sensibilidad de los cuidadores en el desarrollo de un apego o vínculo seguro (van IJzendoorn, 2007).

En suma, NN que gozan de buena salud y nutrición y que además se desarrollan en un ambiente amoroso, armonioso, protector, expuestos a ambientes estimulantes de aprendizaje tendrán perspectivas positivas a corto, mediano y largo plazos: verán disminuir la probabilidad de padecer enfermedades crónicas a lo largo del ciclo de vida y de incurrir en actos delictivos y otras conductas de riesgo como el embarazo temprano, mientras que serán mayores sus posibilidades de tener niveles más altos de productividad e ingresos.

Por el contrario, se ha demostrado que la falta de respuesta o inconsistencia por parte de los cuidadores principales genera una sensación de inseguridad en NN, lo cual tiene serias consecuencias. NN que crecen en entornos adversos son más proclives a contar con menor escolaridad, menor capacidad productiva, menores ingresos y mayor propensión a conductas violentas y de riesgo, como adicciones o embarazos tempranos (Schady, 2015).

## Desarrollo Integral de la Primera Infancia

El crecimiento y el desarrollo son procesos que van de la mano; aunque a menudo se usan indistintamente, son términos que no significan lo mismo. El crecimiento se refiere específicamente a los cambios físicos y al aumento de tamaño, por ejemplo, los números adicionales de células, los cambios observados en el peso, la talla o longitud, la circunferencia de la cabeza, la longitud de los brazos y las piernas y la forma del cuerpo. Estos cambios en el tamaño se pueden medir de forma precisa. Los periodos de más rápido crecimiento se producen en la infancia y la adolescencia, sin embargo, el proceso de crecimiento continúa durante toda la vida y ocurre cada vez que el cuerpo repara y sustituye sus células (Landers, 2002).

El desarrollo se define como un cambio de un sistema simple a uno más complejo y detallado; es un proceso ordenado y continuo, en el cual NN adquieren conocimientos, comportamientos y habilidades interdependientes más refinadas. Mientras que la secuencia o patrón de cambio es básicamente el mismo para todas las niñas y niños, el grado de desarrollo es variable en cada cual, en tanto que se relaciona con la madurez fisiológica de los sistemas nervioso, muscular y esquelético, la herencia y los factores ambientales únicos en cada sujeto, los cuales también influyen en la velocidad y la calidad del desarrollo (Landers, *op. cit.*).

De acuerdo con Landers (*op. cit.*), el desarrollo típico o normal es un proceso *integrado* mediante el cual NN cambian de una manera ordenada en términos de tamaño, estructura neurológica y complejidad en el comportamiento; es *acumulativo* porque cada nuevo aspecto en el crecimiento, desarrollo e inclusive en el resultado depende de logros anteriores; es un proceso *continuo* de intercambios recíprocos entre NN, sus cuidadores y el ambiente. El proceso del desarrollo infantil se inicia desde el nacimiento, sin embargo, es altamente recomendable proveer atención a la futura madre desde la etapa de la gestación (Fernald et. al., 2009).



**Cuadro 1. Dimensiones del Proceso de la Primera Infancia.**

1	Desarrollo físico y crecimiento
2	Desarrollo del lenguaje y habilidades de comunicación
3	Habilidades cognitivas y desarrollo neurológico
4	Habilidades socioemocionales
5	Adquisición de experiencias

Fuente: Vegas Emiliana y Lucrecia Santibañez (2010), *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*.

La evidencia científica muestra que las capacidades cognitivas, emocionales y sociales son inseparables y están interconectadas a lo largo de la vida. Lo anterior se debe a que el cerebro es un órgano altamente integrado cuyas múltiples funciones operan de una manera muy coordinada (Center of Developing Child, 2007).

Es por ello que el desarrollo infantil se define como “*un proceso de cambio en el que el niño/a aprende a dominar niveles siempre más complejos de movimientos, pensamientos, sentimientos y relaciones con los demás*”<sup>2</sup> debido a la maduración de habilidades perceptivas, motrices, cognitivas, lingüísticas, socioemocionales y de autorregulación que se desarrollan gracias a un adecuado cuidado de la salud, nutrición, protección, atención sensible a las necesidades del niño/a, y a las oportunidades que tenga de recibir aprendizajes a una edad temprana<sup>3</sup>, por medio de la interacción, estimulación y el juego.

Para ser efectivo, el Desarrollo Infantil demanda un trabajo coordinado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articule el desarrollo de planes, programas y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada NN, de acuerdo con su edad, contexto y condición. La atención a NN se hace integral cuando se organiza en función de la niña y el niño, y opera en los escenarios donde transcurre su vida, es decir, en el hogar, en los centros de atención, cuidado y desarrollo infantil, así como en los espacios públicos. Así es

<sup>2</sup> Myers, R. G., Martínez, A., Delgado, M. A., Fernández, J. L., & Martínez, A. (2013). *Desarrollo infantil temprano en México: Diagnóstico y recomendaciones*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de Protección Social y Salud.

<sup>3</sup> UNICEF. (2016), *Apoyando el desarrollo en la primera infancia: de la ciencia a la aplicación a gran escala*.

como está pensada, por ejemplo, la estrategia “De cero a siempre” del gobierno colombiano.<sup>4</sup>

### **El Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible para el desarrollo de la Primera Infancia**

A la luz de los elementos ofrecidos, se considera que el paradigma para el desarrollo de la Primera Infancia más apropiado para sustentar tanto conceptual como programáticamente la ENAPI, dado su propósito y alcance, es el comprendido en el *Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible* (en adelante “el Marco”) desarrollado de forma conjunta por la Organización Mundial de la Salud, UNICEF y el Banco Mundial.<sup>5</sup>

Desde la perspectiva del Marco, niñas y niños cuidados de manera sensible y cariñosa, son aquellos que alcanzan niveles de cuidado que los mantienen protegidos, seguros, saludables y adecuadamente nutridos, con una atención sensible y receptiva que responde a sus intereses y necesidades, y los alienta a explorar su entorno e interactuar con sus cuidadores y otras personas relevantes.<sup>6</sup>

Para que NN alcancen dicho estadio, el Marco provee orientaciones estratégicas a las intervenciones públicas para apoyar su desarrollo integral, comenzando con el apoyo a las madres durante el embarazo y a ellas y ellos desde su nacimiento y hasta antes de su incorporación a la educación primaria. Se trata de pautas de actuación para los distintos sectores involucrados en el desarrollo de la Primera Infancia (tales como salud, nutrición, educación, trabajo, hacienda pública, agua y saneamiento y protección social), a fin de que trabajen articulada y colaborativamente bajo formatos innovadores que permitan atender las diversas necesidades de NN en sus primeros años.

El Marco destaca la relevancia del cuidado sensible y la educación inicial. Ilustra cómo los programas públicos existentes pueden ser fortalecidos y mejorados para responder de forma más integral a las necesidades de NN. Para ello, el Marco promueve el uso de recursos locales, la adaptación a contextos locales y la apropiación de los proyectos por parte de las comunidades. Describe los fundamentos, acciones y liderazgo gubernamental requeridos para que todas las niñas y niños alcancen plenamente su potencial de desarrollo.

<sup>4</sup> Gobierno de la República de Colombia, “Estrategia de Cero a Siempre”.

<sup>5</sup> World Health Organization. (2018). *Nurturing care for early childhood development: A framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential*.

<sup>6</sup> World Health Organization, *op cit*, p. 12

En este sentido, el Marco se apoya en cinco grandes principios que buscan garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas y niños<sup>7</sup>:

- a) El derecho de NN a sobrevivir, crecer, desarrollarse y prosperar.
- b) No dejar a ningún NN atrás.
- c) El cuidado centrado en la familia.
- d) La acción de todo el gobierno.
- e) Un enfoque de toda la sociedad.

Bajo estos principios, el Marco sustenta sus acciones bajo la perspectiva de derechos y de universalidad para garantizar que se cubran necesidades de NN, en particular las de las poblaciones y grupos con mayores exclusiones y privaciones con el fin de asegurar las mismas oportunidades a todas y todos. En adición, y conforme al marco, las premisas clave para el cambio son la articulación, el trabajo sinérgico y colaborativo entre las familias, los gobiernos y las sociedades.

Asimismo, el Marco identifica cinco áreas de desarrollo de la Primera Infancia<sup>8</sup> que sirven para optimizar y reforzar los programas de desarrollo dirigidos a esta población en nuestro país, como se muestra en la Figura 1: buena salud, nutrición adecuada, oportunidades para el aprendizaje temprano, protección y seguridad, y atención receptiva.

- a) **Buena salud:** se refiere al cuidado de la condición física y emocional de NN y de cuidadores. Esto incluye el monitoreo de la salud mediante el uso de servicios preventivos, de atención y tratamiento a enfermedades físicas y mentales.
- b) **Nutrición adecuada:** incluye la nutrición de la madre durante el embarazo y de NN durante su desarrollo, haciendo énfasis en la importancia de la lactancia materna y la adquisición de alimentos adecuados y complementarios a partir de los 6 meses de vida.
- c) **Atención receptiva:** busca reforzar los vínculos emocionales y estimular las conexiones cerebrales a través de la comunicación corporal afectiva que sucede entre NN y sus principales cuidadores. Esta se da antes de que NN pueda comunicarse verbalmente.

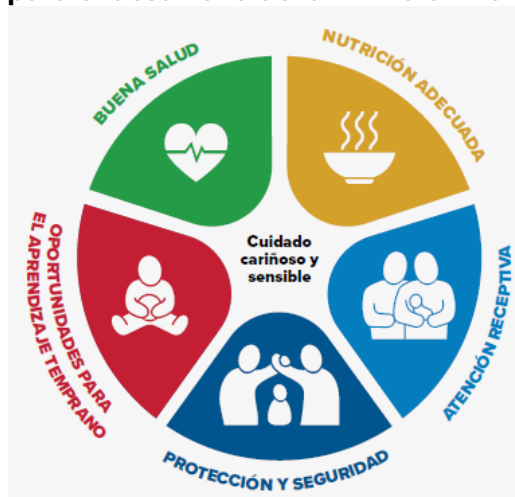
<sup>7</sup> World Health Organization, op cit.

<sup>8</sup> *Ibidem*

Promueve la respuesta efectiva y oportuna de protección que tiene el cuidador ante los gestos y movimientos de NN, que se expresa por medio de caricias, contacto visual, sonrisas y vocalizaciones.

- d) Protección y seguridad:** contempla la protección ante los peligros imprevistos, peligros físicos y emocionales. Algunas de las causas que ponen en riesgo la protección y seguridad de las niñas o niños y sus cuidadores son la pobreza, la degradación ambiental, los espacios poco apropiados para la movilidad segura de NN y la exposición a formas violentas de disciplina.
- e) Oportunidades para el aprendizaje temprano:** busca asegurar las bases para el aprendizaje y la interacción social, lo que ayuda a generar habilidades de adaptabilidad y confianza por medio de cuidados cariñosos y seguros. Este proceso incluye la relación con otras personas, la estimulación sensorial a través del juego, así como la exploración y orientación sobre las actividades diarias.

**Figura 1: Áreas de desarrollo del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible para el desarrollo de la Primera Infancia**



Fuente: World Health Organization (2018)

De acuerdo con este Marco, el trabajo de colaboración para la salvaguarda de la niñez pone énfasis en la integralidad y el trabajo en conjunto de los distintos actores que ya trabajan a favor de la niñez, a saber: familia, comunidad, instancias públicas y privadas que suman al desarrollo de la primera infancia. Por lo tanto, el Marco refrenda el trabajo en favor del desarrollo de la Primera Infancia desde una perspectiva sistémica.

El Marco propone cinco estrategias<sup>9</sup> para llevar a cabo políticas y servicios en favor del empoderamiento de las familias en el desarrollo de la primera infancia:

- a) Proporcionar liderazgos e invertir:** consiste en una estrategia gubernamental colaborativa y coordinada con los diferentes sectores e instituciones ocupadas en el desarrollo infantil de tal manera que se puedan interrelacionar sus acciones, políticas e información a nivel local y nacional. Para ello, se requiere una inversión sostenida y distribuida equitativamente, misma que puede provenir de distintos sectores de la población (privado, público o social), aunque siempre bajo el liderazgo del Estado en tanto responsable del cumplimiento de los derechos de NN. Esto demandará una coordinación basada en los principios de gobernanza entre los sectores y rendición de cuentas.
- b) Centrarse en las familias:** busca mejorar las prácticas de crianza mediante el empoderamiento y ejercicio de ciudadanía de las familias y comunidades, a fin de que sean capaces de hacer valer sus propios derechos y exigir servicios de mayor calidad y cobertura. La intervención con las familias deberá tomar en consideración la experiencia, la cultura, las necesidades e intereses de las familias. Estos pueden llevarse a cabo mediante los ejercicios de votación, consultas ciudadanas y otros mecanismos de participación respaldadas por los gobiernos.
- c) Fortalecer los sistemas:** los sistemas de salud y educación son los servicios con mayor alcance de atención entre NN y sus cuidadores, por lo que resulta pertinente que alguno de ellos sea un puente de coordinación con el resto de los sectores. Esto ayudaría a optimizar e integrar los mecanismos de información, coordinación y de personal ya existentes.
- d) Vigilar los avances:** se refiere a un sistema de medición y rendición de cuentas efectivo y alineado al Plan Nacional de Desarrollo. Existe información que los distintos sectores recogen de manera sistemática, sobre todo en los ámbitos de la salud y la educación, por lo que esos instrumentos de información pueden ser aprovechados. Sin embargo, existen otros indicadores de crianza que tendrán que ser incorporados al sistema nacional de monitoreo, con el objeto de lograr la articulación y coordinación entre los distintos sectores.

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

**e) Usar los datos e innovar:** lo sustantivo de la generación de información para entender un problema público, es el uso de esa información para crear y planear estrategias adecuadas y pertinentes, aumentar la efectividad de las acciones y reducir u optimizar los recursos empleados. Dentro de las sugerencias que propone el Marco figura la de estudiar y analizar distintos enfoques para la evaluación de estrategias de intervención integral, así como analizar la adaptabilidad de los enfoques en los distintos contextos de implementación. Esto demanda un trabajo coordinado y colaborativo entre las infraestructuras y modelos de financiamiento locales y nacionales.

Por otro lado, el Marco reconoce que no todas las familias parten del mismo lugar para alcanzar adecuados niveles de cuidado cariñoso y sensible para sus NN. Establece, por tanto, tres niveles de intensidad y alcance de las intervenciones, los cuales deben coordinarse conformando un continuo de provisión de intervenciones y servicios: Universal, Focalizado e Indicado, tal y como se muestra en la Figura 2. Esto, debido a que las familias probablemente se moverán entre estos niveles de atención, dependiendo de sus situaciones particulares y los retos que deben enfrentar en distintos puntos de su trayecto de vida.

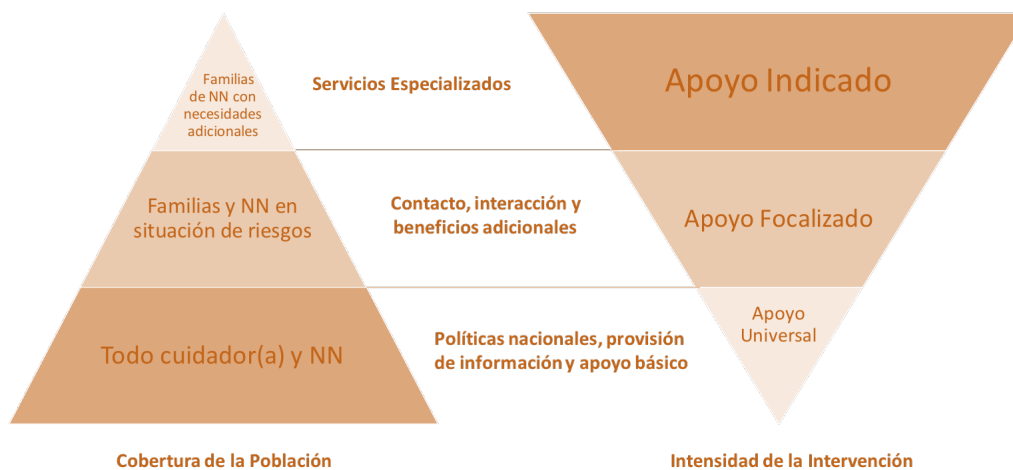
El nivel Universal consiste en la provisión de servicios para todas y todos a través de la promoción de la salud y atención preventiva primaria. Busca reducir la ocurrencia de problemas en el desarrollo de NN y, cuando éstos ocurren, contar con la capacidad para identificarlos de forma temprana, refiriendo a cuidadores y NN a los servicios/intervenciones apropiados para su tratamiento. Se enfoca en proveer información y recursos para el cuidado cariñoso y sensible apropiados a la edad de NN, así como a la circunstancia particular de la familia. El principio clave que sustenta el nivel Universal de provisión es que se espera que beneficie a todas las familias sin importar el nivel de riesgo e ingresos que posean. Algunos ejemplos de provisión de servicios e intervenciones en este nivel son: registro de nacimiento, licencias de maternidad/paternidad, vacunación, información y orientación de cuidados pre y postnatales, entre otros.

El nivel Focalizado consiste en la provisión de intervenciones/servicios para familias y/o comunidades que se ubican en una posición de riesgo de ocurrencia de problemas en algún momento de su trayecto de vida debido a factores como pobreza, desnutrición, embarazo adolescente, violencia, desplazamientos migratorios u otro tipo de crisis humanitarias (como las causadas por los riesgos medioambientales). Las provisiones

en este nivel buscan reducir los efectos nocivos del estrés y las privaciones, a través del fortalecimiento de las capacidades de resiliencia de las personas y familias ante estos eventos, así como para proveer apoyo adicional. Además de los servicios universales, estas familias requieren de contacto adicional con proveedores de servicios capacitados y recursos adicionales como los beneficios financieros, así como seguimiento y valoración constante. Algunos ejemplos de provisión de servicios e intervenciones en este nivel son: programas de visitas domiciliarias para madres jóvenes y sus NN, servicios de cuidado infantil de día gratuitos o a bajos costos, apoyos financieros, entre otros.

El nivel Indicado consiste en la provisión de intervenciones/servicios para familias o NN que se encuentran ya en una situación que demanda apoyos adicionales, tales como NN sin cuidadores, con madres en depresión o que viven en hogares violentos, así como NN que nacen con bajo peso, con alguna forma de discapacidad o que enfrentan algún tipo de reto para su adecuado desarrollo. Algunos ejemplos de provisión de servicios e intervenciones en este nivel son: tratamiento y apoyo a madres con depresión postparto, servicios e intervenciones para NN que enfrentan discapacidad o retos de desarrollo tardío, entre otros.

**Figura 2. Niveles de intensidad y alcance de las intervenciones y servicios de acuerdo con la situación y necesidades de NN y sus familias.**



*Fuente: World Health Organization (2018)*

### **Trayecto 0 a 23**

Como se observa, si algo debe caracterizar las intervenciones en primera infancia es su integralidad. El reto radica, entonces, en dejar atrás la lógica del trabajo puramente sectorial para enfrentar problemáticas que son multifactoriales. Ello no quiere decir que se diluyan las tareas y responsabilidades de las instancias responsables de las políticas

sectoriales. Significa que deben articularse de tal manera que permitan a cada NN lograr el máximo potencial de desarrollo.

Así pues, la ENAPI se desdoblará en diversas políticas sectoriales, cuyo diseño e implementación se desarrollará bajo una lógica colaborativa. En el ámbito educativo vale recordar que el artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Educación, dispone que noventa días después de publicada la presente Estrategia, deben emitirse los objetivos y principios rectores de la Educación Inicial, los cuales han de ser parte de la Política Nacional de Educación Inicial.

Pero los cambios en materia educativa, tras la reforma del artículo 3o. constitucional van más allá. Al integrarse la educación inicial como un nivel de la educación básica y al establecerse la obligación del Estado por proveer educación superior a todo aquel que la requiera, se ha abierto la posibilidad de tener en el horizonte un trayecto formativo que vaya de los 0 a los 23 años.

De este modo, la educación inicial, se conecta con el proyecto de orientación integral de la NEM. Para definir un trayecto 0-23 es necesario pensar en términos de una educación para la vida.

Para ello es necesario desarrollar una cultura pedagógica de la integralidad entre familiares, agentes comunitarios y, en particular, entre docentes y dirigentes institucionales de la educación, así como sumar esfuerzos para atender a la primera infancia desde un enfoque de interdependencia de los derechos, donde la realización de uno sea la condición necesaria para el acceso efectivo de los demás.

Para la ENAPI educar para la vida implica desarrollar en NN competencias cognitivas, socioemocionales y físicas que les permitan alcanzar su bienestar. Se trata de un proceso de construcción que busca elevar su potencial de supervivencia, sentar las bases de su ética y su integridad moral como persona y prepararlo para participar activamente en distintos ámbitos: laboral, profesional, político, comunitario o cultural.

Por ello, toda acción de la ENAPI parte de la premisa de que educar para la vida hace referencia a un amplio conjunto de aptitudes psicosociales e interpersonales que pueden ayudar a las personas, desde su niñez, a tomar decisiones informadas, a comunicar de manera eficaz y a desenvolverse en su entorno, con lo cual se les dotará de las herramientas necesarias para hacer frente a los desafíos, con base en la educación que el Estado imparta, desde la inicial hasta la superior. Es decir, educar para la vida hace referencia a un amplio conjunto de



aptitudes psicosociales e interpersonales que pueden ayudar a las personas, desde su niñez, a tomar decisiones informadas, a comunicar de manera eficaz y a desenvolverse en su entorno. La educación para la vida busca dotar a las personas de las herramientas necesarias para que las personas encaren positivamente los desafíos que les plantea su realidad.

Dicho proceso deberá ser práctico y dinámico, enfocado a lograr los conocimientos y las competencias necesarias para confrontar la vida con éxito. Tanto los educadores como los educandos deberán ser capacitados con herramientas de enseñanza aprendizaje y éstas deberán ser implementadas en los planes, programas, métodos, materiales, salones de clase y programas de capacitación docente.

Ahora bien, en el marco de la NEM es deseable que las NN ingresen a la escuela en condiciones de igualdad. Esto es particularmente relevante en el acceso a preescolar, los maestros de este nivel comprueban, día con día, que NN presentan diferencias que tienen efectos perdurables en su desempeño posterior.

Estas diferencias tienen que ver tanto con el entorno en el que se desenvuelven como con sus propias características individuales y pueden traducirse en desigualdades. Una educación inicial de excelencia puede compensar las desventajas de NN en situación de vulnerabilidad y ser beneficiosa para el conjunto, sentando las bases de un trayecto académico consistente, a partir de un aprendizaje colaborativo que trascienda el espacio del aula y visualice a un ciudadano con identidad pluricultural.

**Figura 3. Etapas del Trayecto 0 a 23**



Fuente: Elaboración propia

El Trayecto 0 a 23 parte de un enfoque integral que atienda a las personas desde la Primera Infancia y fortalezca sus procesos de vida desde la escuela, cambiando además un paradigma: del principio de que la familia formaba y la escuela informaba, a una escuela que informe y forme a las mexicanas y mexicanos. La ENAPI considera todos esos elementos para que, en la concurrencia de los trabajos que se realizarán por parte de este gobierno en la atención de la primera infancia se tome como punto de partida el enfoque de educar para la vida.

## DIAGNÓSTICO

De acuerdo con información de Conapo, en 2019 existe una población de 13.1 millones de niñas y niños menores de 6 años aproximadamente. Se espera que durante el periodo 2019 a 2024 nazcan casi 12.8 millones más, alcanzando un promedio anual de 12.9 millones de NN ubicados en la Primera Infancia. Del total de niñas y niños menores de 6 años en este año, se estima que alrededor de 1.4 millones corresponden a población indígena y poco más de 185 mil son afroamericanos. De igual forma, se calcula que alrededor de 157 mil NN padecen alguna discapacidad.

Por otro lado, las niñas y niños entre 0 y 1 año de edad son la población con mayor carencia de servicios de salud, mientras que aquéllos de 3 a 5 años de edad tienen la mayor carencia en acceso a servicios educativos (Coneval 2014); es decir, son los más pobres entre los pobres del país. De ahí que las vulnerabilidades de este grupo etario se agudizan cuando el Estado no puede garantizarles el ejercicio pleno de sus derechos y surgen brechas importantes, producto de las desigualdades de origen, para la realización de los mismos que impiden su desarrollo pleno e integral y, por lo tanto, tienen impactos negativos en su trayectoria de vida. Estas brechas pueden agruparse en 4 tipos: Salud y nutrición, Educación y cuidados, protección y bienestar.

- **Algunas brechas identificadas para la realización de derechos en Salud y Nutrición**

En 2016, México presentó una tasa de mortalidad infantil de 12.09, la más alta entre los 34 países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Asimismo, 1.5 millones de NN menores de 5 años, es decir, el 13.6% se encuentra en desnutrición crónica, el 9.7% sufre sobrepeso y obesidad, el 23.0% padecen anemia y únicamente el 14.4% de los menores de seis meses recibe lactancia materna exclusiva (ENSANUT, 2012).

En cuanto al esquema de vacunación y salud materna, sólo el 34% de NN entre 24 y 35 meses tiene el esquema de vacunación completo (ENIM, 2015). Asimismo, la quinta parte de los nacimientos son de adolescentes embarazadas, el doble de la proporción mundial, y las complicaciones en el parto representan la sexta causa de muerte en mujeres de esa edad. En 2016, 11 mil 808 nacimientos se dieron entre niñas de 10 a 14 años; el riesgo de mortalidad infantil es 50% mayor para hijos de madres adolescentes.

- **Algunas brechas identificadas para la realización de derechos en Educación y Cuidados**

A nivel nacional, 82% de los NN entre 3 y 5 años se desarrolla a un ritmo adecuado para su edad, mientras que 18% registra un desarrollo inadecuado y más de 75% presenta rezago en alfabetización y conocimientos numéricos (ENIM 2015). Sólo 6 de cada 10 NN entre 3 y 5 años asisten a un programa educativo destinado a la atención de la Primera Infancia, y 65% no tiene acceso a libros infantiles. En lo que se refiere a cuidados afectuosos y seguros, la ENIM 2015 indica que tres cuartas partes (76%) de NN de 36 a 59 meses carecen de apoyo suficiente para su aprendizaje.

Respecto a la educación escolarizada, la cobertura de educación preescolar de NN de 3 años es de 48%, comparada con la cobertura de educación preescolar a NN de 4 años que es de 91.5% (SEP, Reporte de indicadores educativos 2017-2018). De acuerdo a la ENIM 2015, el porcentaje de NN de 36 a 59 meses que presentan desarrollo adecuado en al menos 3 de los siguientes ámbitos: alfabetismo-conocimientos numéricos, físico, socio-emocional y dominio del aprendizaje (Índice de desarrollo infantil temprano) fue de 82.8%.

- **Algunas brechas identificadas para la realización de derechos en Protección Infantil**

Es un hecho que la violencia también afecta gravemente durante la Primera Infancia: en 2018 se presentaron 1,488 casos de egresos hospitalarios por lesiones de NN menores de 6 años, por alguno de los siguientes tipos de violencia: abandono y negligencia (11%), económica (1%), física (45%), psicológica (18%) y sexual (25%). (Secretaría de Salud, cubos dinámicos, subsistema de lesiones).

Otro componente de la protección infantil se refiere al registro oportuno de los NN nacidos ante las autoridades correspondientes. En 2015, el porcentaje de NN menores de 1 y 5 años inscritos en el registro civil fue de 79.4% y 96.4% respectivamente. Las entidades con los menores porcentajes de registro oportuno fueron Chiapas, Guerrero y Oaxaca (Intercensal).

- **Algunas brechas identificadas para la realización de derechos en Protección Social y Pobreza**

El 51.9% de NN menores de 6 años en el país viven en pobreza; de éstos, 1 de cada 10 se encuentran en pobreza extrema. Asimismo, la mayor carencia que presenta este grupo etario es la de seguridad social, la cual

afecta a 6 de cada 10 niñas y niños. Respecto a condiciones de las viviendas y espacios seguros para el esparcimiento de la Primera Infancia, los espacios de juego públicos no han tomado en cuenta las necesidades de NN durante sus primeros años. Por otra parte, aunque más del 90% de los hogares cuenta con acceso a agua, es relevante mencionar que, en aquellas localidades, rurales o urbanas, donde este servicio falla constantemente, “las horas que las mujeres dedican a la gestión del agua, sumado al trabajo doméstico, puede llegar a ser hasta de 30 a la semana” (SIPPINA, 2017), limitando el margen de tiempo disponible para dedicarlo al cuidado de NN y tener interacciones significativas para su aprendizaje.

Es preciso resaltar que las brechas que se han detallado en las cuatro dimensiones anteriores están interrelacionadas y que su gravedad se intensifica cuando se intersectan los distintos fenómenos, vulnerando aún más a la niñez más rezagada, particularmente a aquellos que nacen en familias pobres, con bajo nivel educativo, en zonas marginadas, rurales o comunidades indígenas. De ahí que resulta urgente una estrategia nacional que, bajo el principio de equidad, busque reducir las brechas de injusticia social de manera oportuna.

Las principales causas que explican la persistencia de las brechas señaladas están relacionadas con desigualdades estructurales, pero se ven reproducidas y agravadas por un conjunto de políticas, programas y servicios públicos de atención a la Primera Infancia de distintos tipo y alcance, que cruzan transversalmente los tres órdenes de gobierno, que resultan en graves consecuencias para su desarrollo y que se enlistan a continuación:

- **Enfoque de políticas, programas y servicios a niñas y niños no basado en el marco de derechos para su desarrollo pleno e integral**

La mayoría de los programas de atención a la Primera Infancia están centrados en la entrega de apoyos económicos o en especie para el cuidado o alimentación, bajo un enfoque de asistencia a la carencia, pero no conciben a NN como sujetos de derechos. Adicionalmente, las intervenciones no cubren de forma integral y suficiente todas las etapas y dimensiones del Desarrollo Integral de la Primera Infancia, tal y como lo establece la Ruta Integral de Atenciones, por lo que no existe continuidad en la atención de las necesidades de cada NN en específico, en cada una de las fases del desarrollo infantil, de acuerdo con su contexto y punto de partida.

- **Precariedad programática y presupuestaria en la atención a la Primera Infancia**

México gasta alrededor del 0.6% de su PIB en cuidado infantil y educación para la primera infancia, a diferencia de países como Islandia, Dinamarca y Suecia que invierten entre el 1.4% y el 1.7% de su PIB (OCDE, 2013, citado en Mexicanos Primero, 2014). Asimismo, de esta inversión, apenas una cuarta parte o menos de ese presupuesto se invierte en la atención de los primeros tres años de vida, por debajo de lo que se invierte en edades posteriores, lo que tiene un menor efecto en la equidad y la inclusión.

- **Fragmentación y limitada coordinación en la administración pública federal, así como con otros órdenes de gobierno y poderes del Estado**

En general, las autoridades centran sus intervenciones en NN a partir de que son estudiantes de educación básica, perdiendo la oportunidad de intervenir antes, en sus primeros años, que son cruciales para asegurar su desarrollo integral. Los programas son diseñados y ejecutados desde la perspectiva y con los recursos de un solo actor, generalmente los Sistemas Estatales DIF o Conafe. Esto limita la calidad de sus apoyos, fragmenta los esfuerzos y reduce el alcance de los programas de atención a la Primera Infancia. Es por ello que la implementación de una Estrategia Nacional que integre y armonice los esfuerzos que ya se tienen a favor de la Primera Infancia en México, será una estrategia innovadora y transformadora que marcará nuevas maneras de hacer política en el país en la materia.

- **Limitadas capacidades técnicas y del factor humano en la administración pública de los distintos órdenes de gobierno para la atención a la Primera Infancia**

Existe una limitada formación con orientación específica al desarrollo infantil para el personal de la Administración Pública que está a cargo de los niños y niñas en su primera infancia, lo cual dificulta la atención oportuna, y limita, a su vez, la adquisición de saberes y nociones básicas por parte de las familias o cuidadores principales sobre el cuidado infantil y la importancia del Desarrollo Integral de la Primera Infancia, así como su acceso a información oportuna acerca de servicios y apoyos con los que cuentan para su tarea de crianza. Por lo tanto, parte de las acciones de armonización tendrá como tarea asegurar la sensibilización y construcción de capacidades en los distintos órdenes de gobierno sobre cómo la atención a la Primera Infancia es una responsabilidad central que le compete a todo el Estado y a cada integrante de la Administración

Pública, especialmente los de primer contacto y los que ocupan cargos con mayores atribuciones de ley.

- **Precariedad de sistemas de información para la atención a la Primera Infancia**

No se cuenta con sistemas de información que permitan adecuar los apoyos, servicios y atención conforme a la edad de NN y de sus madres, a su contexto y punto de partida en su trayecto de vida. Ello impide saber si están recibiendo la atención necesaria y suficiente de forma oportuna. No existe retroalimentación directa a las personas e instituciones que ofrecen servicios.

## **ACUERDO EDUCATIVO NACIONAL: ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Con las reformas constitucionales en materia educativa publicadas en el DOF el 15 de mayo de 2019, sentaron las bases para la construcción de un Acuerdo Educativo Nacional que tome en cuenta a todos los sectores involucrados, desde madres y padres de familia, NN, autoridades educativas, organizaciones de la sociedad civil, académicos y, por supuesto, a las maestras y maestros.

Este Acuerdo Educativo Nacional se plasma en la letra y el espíritu del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual implica:

- 1.** Garantizar el derecho a la educación, como un elemento indispensable para el bienestar de las personas.
- 2.** Reafirmar la rectoría del Estado en la educación, lo que abarca todos los aspectos para garantizar de manera plena este derecho sin que se privilegie intereses de ningún sector por encima.
- 3.** Colocar en el centro, el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes como los destinatarios finales de toda la suma de esfuerzos y voluntades políticas.
- 4.** Respetar los derechos de las maestras y los maestros, así como el compromiso de realizar las acciones para mejorar las condiciones bajo las cuales prestan sus servicios educativos.
- 5.** Enfatizar en la necesidad de analizar, diseñar e instrumentar esquemas de financiamiento, con pleno respeto del Federalismo, y con ello aplicar de las disposiciones constitucionales en materia educativa para realizar el derecho a la educación de manera plena.

Con el artículo 30. el Estado asume la obligación de garantizar una cobertura universal en educación, pues por primera vez se reconoce la responsabilidad del Estado para garantizar el acceso a todas las personas a la educación, desde el nivel inicial hasta el tipo superior y por primera vez en ese precepto constitucional se prioriza el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

De igual forma, se establecen los principios de la educación: universal, pública, gratuita, inclusiva y laica. Con ello, la educación se erige en un

asunto de Estado, donde se apuesta a fortalecer el Sistema Educativo Nacional sobre la base de sus tres elementos fundamentales: los educandos, el magisterio y los planteles educativos.

Se logró una reingeniería del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para sintetizar el cúmulo de valores y principios en materia educativa en los tiempos de cambio que, de manera indudable, vive nuestro país.

Para efecto de precisar la magnitud de referido cambio a nuestra Carta Magna, en el siguiente cuadro se ilustra la evolución en cuanto a contenido del precepto constitucional aludido:

**Cuadro 2. Reformas del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Antes de la reforma de 2013	Con la reforma de 2013	Con la reforma de 2019
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La obligatoriedad de la educación sólo era en los tipos básica y media superior;</li> <li>• Los principios de la educación eran: laica y gratuita;</li> <li>• Los criterios de la educación eran: democrático, nacional y de fomento a la convivencia humana;</li> <li>• Facultad del Ejecutivo para determinar planes y programas de estudio;</li> <li>• Apoyo a la investigación científica y tecnológica;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdujo el concepto de calidad vinculada a la idoneidad de los docentes y directivos para lograr el máximo logro de aprendizaje;</li> <li>• Régimen laboral del personal docente regulado por el Apartado B del artículo 123 constitucional y por los criterios fijados en el artículo 3o. y por la Ley General del Servicio Profesional Docente, lo que implicó:</li> <li>• Ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio vinculados a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rectoría del Estado en la educación;</li> <li>• Principios de la educación como obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica;</li> <li>• Obligación del Estado para impartir y garantizar la educación desde la inicial hasta la superior;</li> <li>• Promoción del respeto irrestricto de la dignidad de las personas, un enfoque de derechos humanos y la igualdad sustantiva, así como la cultura de la paz y la honestidad al impartir educación;</li> <li>• Incorporación del interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía Universitaria, y</li> <li>• Distribución de competencia entre Federación y entidades federativas.</li> <li>• En esencia se mantenía la reforma de 1993 impulsada por el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari con dos agregados: incorporar la mención del Distrito Federal en 2002 y la obligatoriedad de la educación preescolar, en el Gobierno del ex Presidente Vicente Fox Quesada y establecer la obligatoriedad de la educación media superior en 2012, en el mandato del ex Presidente Felipe Calderón Hinojosa.</li> </ul>	<p>evaluaciones obligatorias;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluaciones estandarizadas y homogéneas a nivel nacional;</li> <li>• Esquemas de evaluaciones impuestos, y</li> <li>• Creación del INEE como órgano autónomo para dictar lineamientos de las evaluaciones obligatorias y vinculadas a la permanencia en el servicio del personal docente</li> </ul>	<p>en la impartición de la educación;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención prioritaria a escuelas normales y a instituciones de formación docente;</li> <li>• Reconocimiento del derecho de toda persona a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia e innovación tecnológica;</li> <li>• Bases para el fomento de la ciencia, tecnología e innovación;</li> <li>• Contextualización local y regional de contenidos de planes y programas de estudio;</li> <li>• Contenidos fundamentales en planes y programas de estudio de humanidades y ciencias como la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas extranjeras e indígenas, las artes, en especial la música, la educación física y el deporte, el cuidado del medio ambiente, entre otras;</li> <li>• Educación como contribuidora del respeto a la naturaleza;</li> <li>• Reconocimiento de la educación como promotora de la integración de los distintos tipos de familia;</li> </ul>
---	---	---

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporación del criterio de equidad educativa con la realización de acciones para apoyar a zonas de alta marginación, así como a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social y garantizar la educación para personas adultas;</li> <li>• La excelencia educativa se refiere al desarrollo del pensamiento crítico de los educandos y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad;</li> <li>• Impartición de educación plurilingüe e intercultural en pueblos y comunidades indígenas;</li> <li>• Reconocimiento de la educación inclusiva;</li> <li>• Educación para la vida con una orientación integral de los educandos;</li> <li>• Creación de un organismo público descentralizado para la mejora continua de la educación;</li> <li>• Régimen laboral del personal docente regulado por el Apartado B del artículo 123 constitucional y por los criterios fijados en el artículo 3o, con base a lo siguiente:</li> <li>• Reconocimiento de las maestras y los maestros como agentes de</li> </ul>
--	--	--

		<p>transformación social;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho de las maestras y los maestros a un sistema de formación integral, actualización y capacitación;</li> <li>• Bases para una carrera justa y equitativa para las maestras y los maestros;</li> <li>• Instauration de evaluaciones diagnósticas para la mejora continua de la educación;</li> <li>• Eliminación de los efectos de la evaluación vinculados a la permanencia;</li> <li>• Reinstalación de las maestras y los maestros cesados con el reconocimiento pleno de sus derechos laborales;</li> <li>• Eliminación de las sanciones contrarias a los derechos laborales de las maestras y los maestros, y</li> <li>• Rectoría del Estado en cuanto a las plazas de nueva creación o las disponibles.</li> </ul>
--	--	---

*Fuente: Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide la Ley General de Educación presentada por diversos Coordinadoras y Coordinadores de Grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados*

En dicho artículo se dispone que la educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia, tomando como base priorizar el interés superior de niñas,

niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

En su párrafo primero el Artículo 3o., lo establece de manera categórica:

**“Artículo 3o.** Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.”

Estas disposiciones reafirman la importancia que tiene el derecho a la educación, a través de una correlativa obligación de las autoridades de garantizar la educación inicial. Se tiene así a la educación como un derecho con la encomienda de desarrollar todas las facultades de la persona y en el papel del Estado de hacerlo accesible, se reviste al agente estatal de la obligación de impartir y garantizar la educación, en correspondencia a la facultad de ser el ente encargado de posibilitar condiciones para su acceso, asumiendo también la obligación de realizar acciones que garanticen el mismo en el ejercicio del poder público.

Con ello, se impulsó un cambio de rumbo, pues con la reforma constitucional al artículo 3o. surge la NEM como el instrumento del Estado para garantizar una educación con excelencia y equidad y con el objetivo de reorientar el Sistema Educativo Nacional para impulsar transformaciones sociales dentro de la escuela y en la comunidad de su entorno.

Esa es la visión para garantizar el derecho a la educación en México y atender a la Primera Infancia desde una perspectiva de educar para la vida.

## FUNDAMENTOS CONVENCIONALES Y NORMATIVOS

### Marco jurídico internacional

México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990, por lo que quedó obligado a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella a favor de todas las niñas, niños y adolescentes en el país. En 2020 deberá presentar un informe ante el Comité correspondiente a la situación actual de los derechos de NNA.

En 2005 el Comité de los derechos del Niño emitió la Observación General número 7 con el objetivo de facilitar a los Estados parte el reconocimiento de que las niñas y niños durante sus primeros años son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención y que la Primera Infancia es un periodo esencial para la realización de estos derechos, siendo dicha realización una manera efectiva de ayudar a prevenir las dificultades personales, sociales y educativas posteriores, influyendo positivamente en su bienestar y futuro.

Lo anterior a través de los principios generales de la Convención, como lo son: el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, a la no discriminación, el interés superior de los niños como individuos y el interés superior de la Primera Infancia como grupo o colectivo y el respeto a sus opiniones y sentimientos.

La definición de trabajo del Comité incluye a todas las niñas y niños desde el nacimiento y a lo largo de sus primeros mil días de vida, los años de preescolar y durante el periodo de transición que culmina con su escolarización.

En 2015 los países miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. De los 17 Objetivos de la Agenda, 11 se relacionan directamente con la niñez en los temas de desarrollo infantil, pobreza, alimentación, salud, educación, igualdad de género, y acceso al agua, saneamiento y energía sostenible. Por primera vez se definió una meta específicamente relacionada con la universalización y acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia, y a una enseñanza preescolar de calidad.

Entre los instrumentos jurídicos internacionales que intervienen en la protección integral de los derechos de NN y sus cuidadores, destacan los siguientes:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”.
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém Do Pará”.
- Convención Interamericana sobre conflicto de leyes en materia de adopción de menores.
- Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias.
- Convención interamericana sobre Restitución Internacional de Menores.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.
- Convención para los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2008.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convenio de La Haya relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en Materia de Responsabilidad Parental y las Medidas de Protección de los Niños.
- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.

- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía.
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.
- Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias.
- Directrices sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos, 2005.
- Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, 2010.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007.

### **Marco jurídico nacional**

En el 2011 la reforma del artículo 4o. constitucional estableció que todas las decisiones y actuaciones del Estado deberán velar y cumplir el

principio del interés superior de la niñez para garantizar de manera plena sus derechos: *“los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”*; y que en lo subsecuente este principio guiará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a favor de la niñez.

Ese mismo año se publicó también la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, que en su artículo 9 establece que *“niñas y niños tienen derecho a recibir los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral en condiciones de calidad, calidez, seguridad, protección y respecto a sus derechos, identidad e individualidad con el fin de garantizar el interés superior de la niñez”*. Sin embargo, no se contaba con un órgano público único que coordinara, articulara y diera seguimiento a los asuntos relacionados con el desarrollo infantil.

En 2014 se expidió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), la cual tiene entre sus propósitos reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en los términos que establecen los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, en su artículo 2º, este ordenamiento establece que las autoridades deberán garantizar un enfoque integral en el diseño e implementación de las políticas y programas dirigidos a esta población, para lo cual crea el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), encargado de generar políticas públicas a favor de los derechos humanos de estos grupos de población.

Por otro lado, el Poder Legislativo aprobó la reforma constitucional en materia educativa, que se publicó en el DOF el 15 de mayo de 2019, la cual establece en su Transitorio décimo segundo que *“para atender la educación inicial referida en el artículo 3o. el Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la entrada en vigor de estas disposiciones, definirá una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, en la cual se determinará la gradualidad de su impartición y financiamiento”*.

Entre los instrumentos jurídicos nacionales que intervienen en la protección integral de los derechos de NN y sus cuidadores, destacan los siguientes:



## **Legislación Nacional**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Código Penal Federal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Ley General de Cultura Física y Deporte.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Educación.
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.
- Ley General de Salud.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Víctimas.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Asistencia Social.
- Ley de Migración.
- Ley de Planeación.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley del Seguro Social.
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

## **Reglamentos**

- Reglamento de la Ley de Migración.
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.
- Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.
- Reglamento de la Ley General de Víctimas.
- Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
- Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

## **Normas Técnicas Mexicanas (NOM)**

- NOM-009-SEGOB-2015 Medidas de previsión, prevención y mitigación de riesgos en Centros de atención Infantil en la modalidad pública, privada y mixta. (seguridad para los niños y niñas de la primera infancia).
- NOM-010-SSA2-2010 Para la prevención y control de la infección por Virus de la Inmunodeficiencia Humana.
- NOM-015-SSA3-2012 Para la atención integral a personas con discapacidad.
- NOM-031-SSA2-1999 Para la atención a la salud del niño.
- NOM-032-SSA3-2010 Asistencia social, Prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad.
- NOM-035-SSA3-2012 En materia de información en salud.
- NOM-046-SSA2-2005 Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.
- NOM-015/1-SCFI/SSA-1994 Seguridad e información comercial en juguetes, seguridad de juguetes y artículos escolares. Límites de biodisponibilidad de metales en artículos recubiertos con pinturas y tintas. Especificaciones químicas y métodos de prueba.
- NOM-252-SSA1-2011 Salud Ambiental. Juguetes y artículos escolares. Límites de biodisponibilidad de metales pesados. Especificaciones químicas y métodos de prueba.

## ALINEACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2019-2024

### Objetivos del Desarrollo Sostenible

En septiembre de 2015, las y los líderes de los 193 países miembros de la ONU adoptaron conjuntamente 17 objetivos globales, con metas a 15 años, para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todas las personas, como parte de una nueva agenda mundial de desarrollo humano sostenible.

La ENAPI guarda una relación directa y contribuye a seis de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas, a saber:



### Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El PND 2019-2024 se ha propuesto no excluir a nadie del desarrollo nacional. Los principios rectores, son los siguientes. Por el bien de todos primero los pobres, No puede haber paz sin justicia, no más migración por hambre o por violencia y *No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera*, fundamentan que la acción pública se desempeñará con estricto acatamiento al orden legal y en observancia a los derechos humanos de los grupos sociales que han sido excluidos y discriminados históricamente y de manera reiterada, entre ellos, niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

En ese sentido, la ENAPI responde y se alinea con los siguientes principios y apartados de los Ejes Generales del Plan Nacional de Desarrollo:

**Cuadro 3. Alineación de la ENAPI al Plan Nacional de Desarrollo**

Principios	Eje General 1. Política y Gobierno	Eje General 2. Política Social
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por el bien de todos primero los pobres</li> <li>• No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir un país con bienestar</li> <li>• Derecho a la educación</li> <li>• Instituto Nacional de Salud para el Bienestar</li> <li>• Cultura para la paz, para el bienestar y para todos</li> </ul>

## **EXPERIENCIAS LOCALES, REGIONALES E INTERNACIONALES**

Son varios los gobiernos alrededor del mundo que han reconocido que los primeros años de vida son fundamentales para establecer los cimientos futuros de la productividad y bienestar de las personas.

Específicamente en el caso de América Latina, Chile ha sido el país pionero en implementar intervenciones tempranas para su población de NN, pero recientemente ha surgido en la región una efervescencia de estrategias a favor de la Primera Infancia que han acaparado las agendas nacionales de Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay. De hecho, ha surgido una movilización intersectorial y de conjunción entre gobiernos, organizaciones de sociedad civil y agencias internacionales, que van perfilando una agenda regional por la Primera Infancia. Un punto en común de estas iniciativas es que todas han señalado que las intervenciones de desarrollo infantil más efectivas tienen que estar enmarcadas en una estrategia de política pública articulada y abordada multidimensionalmente. A continuación, se presentan de manera resumida las experiencias más sobresalientes al respecto.

- **Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia Crece Contigo, Chile**

El Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia Crece Contigo forma parte del Sistema de Protección Social chileno y está dirigido a las mujeres gestantes y a la niñez desde su nacimiento hasta prekínder. El programa busca asegurar iguales oportunidades de desarrollo, acompañando las trayectorias de desarrollo de NN que se atienden en el

sistema público de salud, que representan alrededor del 75% de la población total de NN de esa edad en el país.

Las áreas clave de intervención del programa son: plasticidad cerebral, crecimiento y maduración, desarrollo integral e igualdad de oportunidades. El programa se enfoca en el entorno del desarrollo infantil, mismo que está compuesto por diferentes contextos: NN, familia y comunidad. El enfoque de intervención del programa es sistémico y está basado en el reconocimiento de que mientras más temprano se invierte en la población, mayor será el retorno de inversión, todo enmarcado en una estrategia de política pública articulada para garantizar el desarrollo infantil temprano de manera multidimensional.

- **Estrategia Crianza Feliz, Brasil**

La estrategia Crianza Feliz es la iniciativa del gobierno de Brasil para la promoción del desarrollo humano a través del desarrollo integral de NN en la Primera Infancia con proyectos de apoyo y monitoreo. Está dirigido a mujeres embarazadas, NN de la Primera Infancia y sus familias. El programa brinda apoyo a mujeres embarazadas y sus familias para que reciban atención perinatal, y tiene una estrategia de fortalecimiento de los vínculos afectivos y el papel de las familias en la crianza de NN para fomentar un papel más activo en funciones de cuidado, protección y educación de NN menores de seis años.

La función central del programa es generar puentes entre la población que atiende y las instancias que proveen los servicios que necesitan, así como integrar, expandir y fortalecer las acciones de política pública dirigidas a la población objetivo. Al igual que el caso de Chile Crece Contigo, el programa Crianza Feliz tiene un enfoque de política pública articulada para garantizar el acceso de la población a los servicios que permiten el desarrollo infantil temprano. En el caso brasileño incluye también el cuidado de las madres embarazadas.

- **Plan Nacional de la Primera Infancia, Argentina**

El Plan Nacional de la Primera Infancia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Argentina es un programa que busca garantizar condiciones que permitan el desarrollo integral de NN entre los 45 días y los 4 años de edad, a través de espacios de cuidado y abordaje integral. En colaboración con los Espacios de Primera Infancia (EPI), los ejes en los que se basa son el cuidado, la protección y estimulación temprana, el desarrollo del lenguaje y las emociones, y el fortalecimiento de los vínculos familiares, promoviendo el fortalecimiento intrafamiliar y comunitario. Al igual que los programas en Chile y Brasil, el programa

argentino también tiene un enfoque de fortalecimiento de la red de actores y recursos disponibles a nivel mundial para la consolidación de políticas públicas de atención a la Primera Infancia.

**Cuadro 4. Resumen de experiencias internacionales de programas/estrategias integrales de atención a la Primera Infancia**

País	Programa/Estrategia	Áreas de intervención	Niveles/Alcances de atención	Características clave de innovación y aprendizaje
<b>Chile</b>	Chile crece Contigo <sup>10</sup>	<p>Sistema de apoyo integral dirigido a la niñez desde la gestación a prekínder.</p> <p>Seguimiento a la trayectoria de desarrollo infantil, desde un sistema público de salud.</p> <p>Áreas de intervención infantil de las que se ocupa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plasticidad cerebral</li> <li>2. Crecimiento y maduración</li> <li>3. Desarrollo integral</li> <li>4. Igualdad de oportunidades</li> </ol>	<p>Las políticas públicas invierten simultáneamente en los distintos contextos del desarrollo infantil temprano:</p> <p>1. Niñas y Niños:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitas domiciliarias de los equipos de salud.</li> <li>• Acceso automático a subsidio familiar.</li> <li>• Acceso a salas cuna y jardines infantiles gratuitos y de calidad. Acceso preferente a la oferta de programas públicos.</li> <li>• Atención Integral a NN con rezago.</li> <li>• Ayudas técnicas para NN con discapacidad</li> </ul> <p>2. Familia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento a</li> </ul>	<p>Política pública articulada para garantizar el desarrollo infantil temprano de manera multidimensional</p> <p>La estimulación temprana no es suficiente, los estímulos deben tener un significado social.</p> <p>Áreas de intervención pensadas en teorías y modelos del desarrollo de la primera infancia.</p> <p>Enfoque de intervención sistémico basado en el reconocimiento de que mientras más temprano se invierte en la población, mayor será el</p>

<sup>10</sup> Chile Crece Contigo, Gobierno de Chile, Recuperado el 7 de agosto de 2019, <https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/postnatal/5.pdf>

			<p>la trayectoria de desarrollo a través de la atención en el sistema de público de salud.</p> <p>3. Comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Educativo Masivo.</li> <li>• Espacios Informativos interactivos</li> </ul>	retorno de la inversión.
<b>Brasil</b>	Crianza Feliz <sup>11</sup>	<p>Dirigido a mujeres embarazadas, NN de la primera infancia y sus familias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el desarrollo humano apoyando y monitoreando el desarrollo integral de NN en la primera infancia.</li> <li>• Apoyar a las mujeres embarazadas y sus familias en la preparación para el parto y en la atención perinatal.</li> <li>• Colaborar en el ejercicio de la crianza de las hijas e hijos, fortaleciendo los lazos y el papel de las familias para realizar la función de cuidado, protección y educación de NN de hasta seis años.</li> </ul>	<p>Propiciar el acceso de las mujeres embarazadas, NN en la primera infancia y sus familias a las políticas públicas y los servicios que necesitan; Integrar, expandir y fortalecer acciones de políticas públicas dirigidas a la población objetivo</p>	<p>Intervención 1 a 1 por medio de las visitas domiciliarias.</p> <p>Es una estrategia que sirve de mediación para generar puentes y accesibilidad a estas instancias, pero no cuenta con una intervención armonizada o coordinada entre ellas.</p>
<b>Argentina</b>	Plan Nacional de la Primera	Estrategia para garantizar el	• Centros de Prevención y	Las intervenciones

<sup>11</sup> Rodrigues, A. (s/f). Criança Feliz [Capa]. Recuperado el 8 de agosto de 2019, de Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/crianca-feliz>



	<p>infancia<sup>12</sup></p>	<p>desarrollo integral dirigido a NN de 45 días a 4 años.</p> <p>Áreas de intervención:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia nutricional</li> <li>• Prevención y promoción de la salud</li> <li>• Estimulación temprana y psicomotricidad</li> <li>• Talleres y cursos de capacitación para cuidadores.</li> </ul>	<p>Recuperación de la Desnutrición Infantil</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de Acompañamiento Familiar: "Hippy-Aprendiendo en Casa" y "Primeros Años" trabaja con las familias para fortalecerlas en su rol de cuidado y mejorar las condiciones del desarrollo infantil.</li> <li>• Jugando Construimos Ciudadanía: se brindan juguetes y materiales didácticos para enriquecer las experiencias lúdicas</li> </ul>	<p>se hacen a través de Espacios de Primera Infancia (EPI) en los que se llevan a cabo los programas, además de las visitas domiciliarias a las familias y acompañamiento y vinculación con los servicios de atención local.</p> <p>Fortalecimiento de una red de actores y recursos a nivel nacional y local para fortalecer las políticas públicas para la primera infancia.</p>
--	------------------------------	---	---	--

Fuente: Elaboración propia

<sup>12</sup> Argentina: Plan Nacional de Primera Infancia. (s/f). Recuperado el 8 de agosto de 2019: <https://plataformacelac.org/politica/390>

## **OBJETIVO DE LA ENAPI**

Desarrollar una política nacional para garantizar a NN de menores de 6 años, el ejercicio efectivo de sus derechos a la supervivencia, desarrollo integral y prosperidad, educación, protección, participación y vida libre de violencia, atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones geográficas y géneros, así como a la diversidad inherente a cada persona.

Para lograr dicho objetivo se establecerán los mecanismos institucionales para que en México todas las niñas y niños de 0 hasta antes de los 6 años, cuenten con las intervenciones y seguimiento necesario para lograr su pleno desarrollo integral y la garantía de sus derechos, además de establecer objetivos comunes de orden estratégico, marcos metodológicos y líneas de intervención programáticas y presupuestarias compartidas, y responsabilidades desde una perspectiva de integralidad, complementariedad y coordinación intersectorial y de órdenes de gobierno.

## PRINCIPIOS RECTORES

Los principios rectores que guían a la ENAPI para lograr su objetivo conciben a la atención a la Primera Infancia desde una perspectiva integral, con base en una educación para la vida y son los siguientes:

- 1.** Interés superior de la niñez. Es el principio que obliga a las autoridades a adoptar aquellas medidas que mejor promuevan y protejan los derechos de la niñez, y a dar prioridad a estos derechos en la formulación de las políticas públicas, por encima de cualesquiera otros intereses.
- 2.** Enfoque de derechos. Implica ver a NN como titulares de derechos, bajo los principios de universalidad, interdependencia, progresividad, indivisibilidad, asequibilidad, exigibilidad, integralidad y justiciabilidad.
- 3.** Universalidad. Atención, sin excepción ni omisión, a todas las NN menores de 6 años en el territorio nacional.
- 4.** Equidad. Atención diferenciada y prioritaria a NN en condiciones de mayor marginación, para garantizar igualdad de oportunidades en todos los servicios y cerrar las brechas de desigualdad.
- 5.** Trayecto de vida. Principio que permite reconocer que las atenciones que necesita una persona deben estar diferenciadas por las distintas etapas de su trayecto de vida.
- 6.** Igualdad y no discriminación. Las atenciones deberán ser de calidad y habrán de garantizarse a todas las NN de la Primera Infancia y a sus familias sin distinción alguna, ni por razones de sexo, condición socio-económica, identidad étnica o lingüística, condición de salud o discapacidad, religión, entre otras.
- 7.** Inclusión: Se refiere a la creación de condiciones que garanticen el acceso, la participación y el desarrollo de todas las NN, sin excepción, con énfasis en aquellos grupos en riesgo de exclusión. En educación, el enfoque inclusivo propicia que, todas las NN sean vistos como sujetos educables y capaces de aprender.
- 8.** Pertinencia cultural. Se reconoce que las intervenciones y servicios deberán reconocer e incorporar la cultura de NN, sus cuidadores y las comunidades de las que forman parte en sus respectivos procesos de atención, por medio de la participación activa en formular, implementar y dar seguimiento a acciones acordadas.

- 9.** Integralidad y complementariedad. Se considera la atención a las distintas dimensiones de desarrollo, mediante la provisión de servicios integrados de forma causalmente idónea, de acuerdo con el trayecto de vida de las NN.
- 10.** Intersectorialidad. Participación activa y coordinada de los distintos sectores relevantes de la Administración Pública Federal, de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia, así como de los actores relevantes de los sectores social y privado.
- 11.** Coordinación. Participación activa y sinérgica de los distintos órdenes y poderes de gobierno, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia.
- 12.** Corresponsabilidad y participación. Concurrencia de las acciones del Estado, la sociedad, la familia y la comunidad como garantes de los derechos de las NN, según sus competencias, recursos y entorno; con la creciente activación de actores no-estatales en las actividades de evaluación, rendición de cuentas, ajuste y planificación de las acciones.
- 13.** Territorialidad. Articulación para la implementación en el territorio de las políticas, programas y servicios tanto nacionales como locales, mediante la participación y contribución proactiva de actores locales.
- 14.** Transparencia y rendición de cuentas. Provisión proactiva de la información relativa al ejercicio de los recursos públicos, procesos y resultados estratégicos y de gestión.
- 15.** Uso de evidencia, seguimiento y evaluación. Fundamentación de las intervenciones en la mejor evidencia disponible sobre lo que funciona, así como en el seguimiento y la evaluación para la mejora continua y la rendición de cuentas.

## MARCO METODOLÓGICO RECTOR DE LA ENAPI

Ruta Integral de Atenciones (RIA). Es el conjunto necesario, suficiente y causalmente idóneo de 29 servicios e intervenciones públicas requeridas para garantizar el desarrollo integral de NN en las distintas etapas de la Primera Infancia, con la participación e involucramiento activo de sus familias, personas cuidadoras principales, agentes educativos y personal de salud. Cumple con los siguientes atributos que son cruciales para la implementación de un marco común de política integral, complementaria y con coordinación intersectorial y de órdenes de gobierno para el desarrollo integral de la Primera Infancia en México.

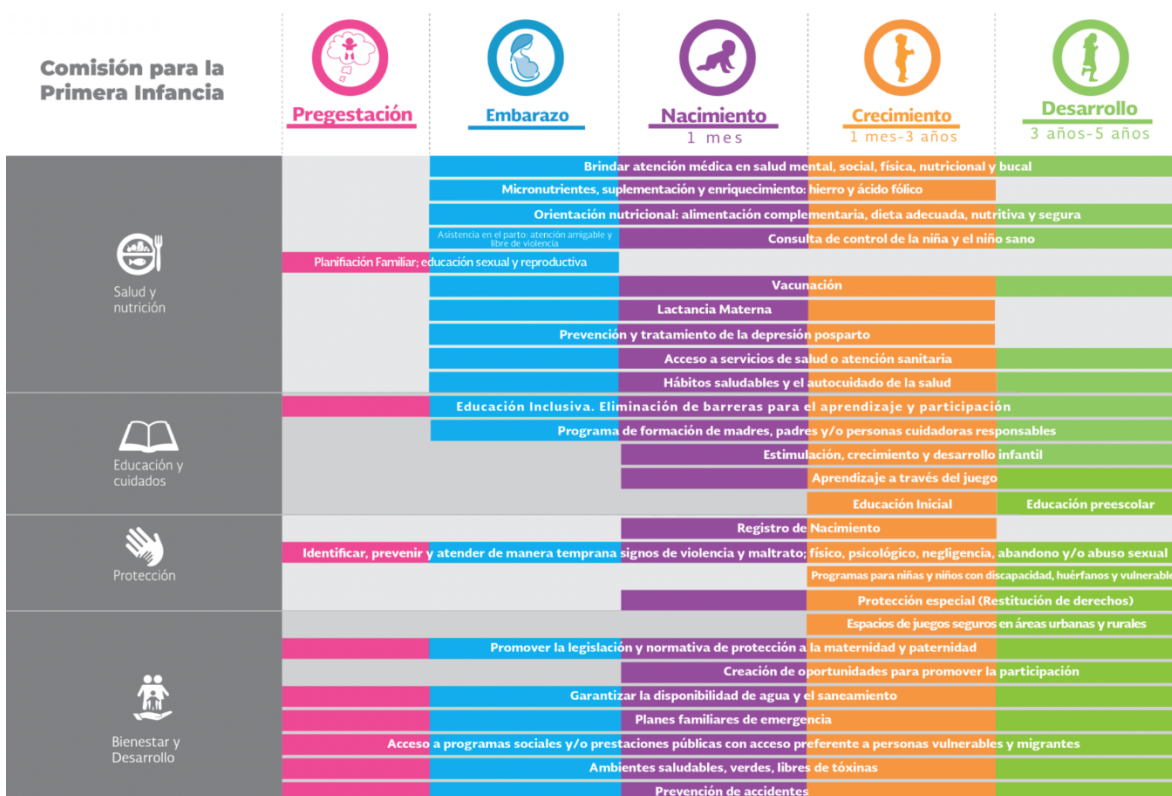
- Dirigidas a tres grupos objetivo: (i) adolescente, mujer y hombre en edad reproductiva; (ii) mujer embarazada, mujer próxima a ser madre, hombre próximo a ser padre, pareja, persona significativa, agente educativo, personal de salud y/o persona cuidadora; y (iii) niña y niño.
- Organizadas en cuatro componentes interrelacionados del desarrollo integral de NN para que desarrollen su potencial físico, cognitivo y psicoafectivo: (i) Salud y nutrición; (ii) Educación y cuidados; (iii) Protección; y (iv) Bienestar.
- Desagregadas de acuerdo con las respectivas atribuciones de los distintos poderes públicos, sectores, entidades y dependencias de los tres órdenes de gobierno y sus respectivos espacios de coordinación interinstitucional.

La RIA fue desarrollada de manera colaborativa entre los distintos actores públicos y sociales que se aglutinan en la Comisión para la Primera Infancia del SIPINNA,<sup>13</sup> considerando las mejores prácticas internacionales y la mejor evidencia disponible. Se sintetiza visualmente en el Gráfico 3.

---

<sup>13</sup> Las instituciones públicas de los distintos poderes del Estado Mexicano, organismos internacionales y de la sociedad civil que conforman la Comisión para la Primera Infancia del SIPINNA pueden ser consultadas en el Anexo 1.

**Gráfico 1. Representación visual de la Ruta Integral de Atenciones (RIA)**



Fuente: Comisión para la Primera Infancia del SIPINNA. 2019.

## **EJES ESTRATÉGICOS, LÍNEAS DE ACCIÓN, RESULTADOS PRIORITARIOS E INSTITUCIONES RESPONSABLES**

<b>Eje rector 1: Salud y nutrición</b>		
<b>Objetivo:</b> Garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la salud universal y de calidad; así como a la nutrición correcta de NN durante la Primera Infancia, atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones geográficas, géneros y a la diversidad inherente a cada persona.		
<b>Líneas de acción</b>	<b>Resultados</b>	<b>Indicadores</b>
<b>1. Salud sexual y reproductiva</b>	Acceso universal y de calidad a servicios de planificación familiar, salud sexual y reproductiva para todas las personas en edad reproductiva.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razón de mortalidad materna.</li> <li>• Tasa de mortalidad infantil.</li> <li>• Porcentaje de mujeres en edad fértil (15 a 49 años) sexualmente activas con demanda satisfecha de métodos anticonceptivos modernos. Entidad Federativa.</li> <li>• Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos 4 consultas).</li> <li>• Cobertura de vacunación en NN de 1 año de edad con esquema completo.</li> <li>• Porcentaje de población menor de 6 meses que recibió</li> </ul>
	Acceso universal y de calidad a la atención integral en salud reproductiva, incluyendo el acceso efectivo a una amplia gama de métodos anticonceptivos modernos, basados en evidencia científica con pertinencia cultural, incluyendo la anticoncepción oral de emergencia para todas las personas en edad reproductiva.	
<b>2. Servicios de salud para niños, niñas y sus madres</b>	Acceso universal y de calidad a servicios de salud física, mental, materno-infantil.	
	Acceso universal y de calidad a NN menores de 6 años, a servicios de salud preventivos, curativos, de rehabilitación y paliativos.	
	Detección oportuna de la discapacidad y rezagos en el desarrollo, así como su referencia, tratamiento, rehabilitación sin discriminación.	

	Capacitación a madres y padres en prácticas de crianza sensible y cariñosa.	lactancia materna exclusiva.
	Detección y tratamiento oportuno de riesgos biopsicosociales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de la población menor de 5 años con inicio temprano de lactancia materna.</li> </ul>
	Provisión de esquemas de vacunación completos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de la población menor de 5 años que presenta desnutrición aguda (bajo peso).</li> </ul>
	Seguimiento nominal y control del desarrollo de NN menores de 6 años.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de la población menor de 5 años que presenta algún tipo de desnutrición (crónica - baja talla).</li> </ul>
	Prevención de transmisión M-I de VIH.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de la población menor de 5 años con anemia.</li> </ul>
<b>3. Programas y servicios de nutrición para niños, niñas y sus madres</b>	Alimentación correcta (nutritiva, suficiente y de calidad) a niñas y niños de 0 a 5 años cumplidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de la población menor de 5 años con sobrepeso y obesidad.</li> </ul>
	Lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y complementaria hasta los dos años.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de NN menores de 5 años con al menos una evaluación anual del desarrollo infantil.</li> </ul>
	Alimentación correcta (nutritiva, suficiente y de calidad) a mujeres en periodos de gestación o lactancia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de madres y padres que se han capacitado en estimulación temprana.</li> </ul>
	Prevención y atención a todas las formas de malnutrición infantil, incluida la desnutrición, la deficiencia de micronutrientes, la obesidad y el sobrepeso.	
	Promoción, protección y apoyo a la lactancia materna y a la alimentación complementaria de calidad con un enfoque de alimentación perceptiva.	
	Vigilancia del crecimiento y desarrollo e intervenciones si estuvieran indicadas.	
	Administración de suplementos de micronutrientes para la madre y el niño cuando estén indicados.	
	Fomentar una política alimentaria que contemple los	



	acuerdos necesarios con la industria productora de alimentos, para regular el consumo de ingredientes nocivos para la salud.	
--	--	--

### Eje rector 2: Educación y cuidados

**Objetivo:** Garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación (inicial y preescolar) y al cuidado cariñoso y sensible de NN en la Primera Infancia, atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones geográficas, géneros y a la diversidad inherente a cada persona.

Líneas de acción	Resultados	Indicadores
<b>1. Cuidado cariñoso y sensible a niñas y niños de 0 a 5 años cumplidos</b>	Entrega de cartilla de cuidados para la atención de la primera infancia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de presencia efectiva de NN en educación inicial, desagregada por edad, sexo y modalidad: escolarizada, semiescolarizada y no escolarizada, distinguiendo inscripción y permanencia.</li> <li>• Porcentaje de presencia efectiva de NN en educación preescolar, desagregado por sexo, grado y distinguiendo inscripción y permanencia.</li> <li>• Porcentaje de NN con discapacidad que accede a servicios de educación inicial.</li> <li>• Porcentaje de NN que cursan educación preescolar y tienen alguna</li> </ul>
	Fortalecimiento de servicios públicos, sociales y privados de habilidades parentales, crianza positiva y compartida, ambientes enriquecidos, sostenimiento afectivo, habilidades socioemocionales y actividades lúdicas, con énfasis en poblaciones marginadas/excluidas.	
	Fortalecimiento de los instrumentos enfocados a la provisión de cuidados: licencias de maternidad y paternidad, capacitación para personas cuidadoras, licencias para cuidado de NN, y otros.	
	Fortalecimiento del acceso a material lúdico y de lectura para NN y sus familias.	
	Creación y fortalecimiento de las condiciones y espacios para la participación infantil.	
<b>2. Educación inicial</b>	Fortalecimiento de la cobertura y calidad de los servicios públicos, sociales y privados de educación	

	<p>inicial en todas las modalidades, con enfoque de derechos, inclusión, pertinencia cultural y equidad de género.</p>	
	<p>Focalización de la población de niños y niñas con mayor grado de vulnerabilidad para brindarles distintas modalidades de educación a ellos y sus familias.</p>	<p>discapacidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de niñas y niños del tercer año de preescolar que logra los aprendizajes esperados para su edad.</li> <li>• Porcentaje de NN en primer grado de la escuela primaria que asistieron a preescolar durante el año anterior.</li> <li>• Porcentaje de niñas y niños con diagnóstico del avance en el desarrollo a sus 2 años y a sus 3 años.</li> <li>• Porcentaje de comunidades de aprendizaje en preescolar que cuentan con visita semanal de unidades de apoyo.</li> <li>• Porcentaje de comunidades de aprendizaje en preescolar con comités de participación social con más de cuatro sesiones.</li> <li>• Porcentaje de hogares con niñas y niños menores de 5</li> </ul>

	Fortalecimiento de los programas de educación inicial en zonas rurales, indígenas y migrantes.	
	Fortalecimiento de la infraestructura física, equipamiento y materiales para los servicios públicos de educación inicial, con enfoque de inclusión que contemple la incorporación de diseño universal, ajustes razonables y otros apoyos que permitan reducir las barreras al aprendizaje y la participación.	años de localidades prioritarias, cuyos cuidadores participan en programas de habilidades parentales/crianza positiva.
	Consolidación del programa Visitas a hogares en los 32 estados (actualmente en fase piloto en 14 entidades), con los esfuerzos concurrentes de gobierno federal y gobiernos estatales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de NN de 36 a 59 meses con los cuales algún adulto ha realizado en los últimos 3 días cuatro o más actividades para promover su aprendizaje y prepararlos para la escuela.</li> </ul>
	Fortalecimiento de la formación inicial y continua y de procesos de capacitación adecuados al perfil y función de la diversidad de agentes educativos, así como apertura de opciones de formación técnica de calidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de planteles de educación inicial que presentan rezago según la NOM de calidad de infraestructura educativa.</li> </ul>
	Mejora de las condiciones de trabajo de los agentes educativos: apoyos, salario, reconocimiento, ambiente de trabajo, horario, número de adultos por NN.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de planteles de educación preescolar que presentan rezago según la NOM de calidad de infraestructura educativa.</li> </ul>
	Creación de programas para que los prestadores de servicio social y de prácticas profesionales se incorporen a los esquemas de impartición de educación inicial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de personal docente de educación inicial pública con participación plena</li> </ul>
	Desarrollo e implementación de programas de orientación a madres y padres de familia en temas relacionados con las prácticas de crianza y la educación de NN con enfoque de derechos y cuidado cariñoso y sensible, y prácticas de sostenimiento afectivo.	

	<p>Monitoreo de la calidad de los servicios educativos que ofrecen educación inicial con base en mejoras en la supervisión y estándares que consideren, entre otros aspectos, los de inclusión y equidad.</p>	<p>en la formación continua oficial o adicional relevante en el último año.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de personal docente de educación preescolar con participación plena en la formación continua oficial o adicional relevante en el último año.</li> </ul>
	<p>Detección y canalización oportuna de NN con problemas en su desarrollo, con base en la aplicación de instrumentos de evaluación debidamente validados que velen por el interés superior de la niñez y eviten la estigmatización.</p>	
	<p>Aseguramiento de la rectoría de la Secretaría de Educación Pública y establecimiento de su programa de educación inicial como el referente pedagógico en la materia para todas las modalidades de intervención, en términos de currículum, materiales adecuados a las edades, evaluación sistematizada que dé seguimiento, características del ambiente educativo y metodologías de educación.</p>	
	<p>Creación y fomento de redes de apoyo a la educación inicial, con la participación de madres y padres de familia, organizaciones civiles, fundaciones, académicos y demás interesados en el tema.</p>	
	<p>Desarrollo de campañas de orientación y difusión sobre la Atención de la Primera Infancia, buenas prácticas de crianza con pertinencia cultural.</p>	
<p><b>3. Educación Preescolar</b></p>	<p>Fortalecimiento de la articulación entre la educación inicial y preescolar.</p> <p>Fortalecimiento de la cobertura, calidad y carácter inclusivo de los servicios públicos, sociales y privados de educación preescolar.</p>	

	<p>Focalización de la población de NN con mayor grado de vulnerabilidad para brindarles educación preescolar.</p>	
	<p>Fortalecimiento de los programas de educación preescolar en zonas rurales, indígenas y migrantes.</p>	
	<p>Fortalecimiento de la infraestructura física, equipamiento y materiales para los servicios públicos de educación preescolar, asegurando en lo posible la incorporación de diseño universal, ajustes razonables y otros apoyos que permitan reducir las barreras al aprendizaje y la participación.</p>	
	<p>Fortalecimiento del currículo, así como de las habilidades y competencias del personal docente de educación preescolar, atendiendo los hitos de desarrollo y la diversidad de cada persona.</p>	
	<p>Fortalecimiento de la formación inicial y continua, así como de la tutoría y aprendizaje entre pares del personal docente de educación preescolar.</p>	
	<p>Fortalecimiento a la red de apoyo/acompañamiento para los centros escolares y los docentes y directivos.</p>	
	<p>Monitoreo de la calidad de los servicios educativos que ofrece educación preescolar con base en estándares que consideren, entre otros aspectos, los de inclusión y equidad, como base para la retroalimentación y acompañamiento de los centros para su mejoramiento continuo.</p>	

**Eje rector 3: Protección**

**Objetivo:** Garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección integral, participación y a una vida libre de toda forma de violencia de NN en la Primera Infancia, atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones geográficas, géneros y a la diversidad inherente a cada persona.

Líneas de acción	Resultados	Indicadores
<p><b>1. Identidad y registro de nacimiento de niños y niñas</b></p>	<p>Abatir rezago en registro oportuno de nacimiento de NN con énfasis en las regiones de mayores brechas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de NN inscritos en el registro civil durante el plazo de 60 días después de su nacimiento.</li> <li>• Porcentaje de NN menores de 1 año inscritos en el registro civil.</li> <li>• Porcentaje de NN menores de 5 años inscritos en el registro civil.</li> <li>• Porcentaje de NN inscritos en el Sistema Educativo Nacional, nacidos en el exterior de padres, padre o madre mexicana, que no cuenten con la inscripción de su registro de nacimiento en México.</li> </ul>
	<p>Abatir rezago en registro de nacimiento de NN menores de seis años con énfasis en las regiones de mayores brechas.</p>	
	<p>Provisión de mecanismos que faciliten el registro de NN nacidos en el extranjero de padres, padre o madre mexicana, que no cuenten con la inscripción de su registro de nacimiento en México.</p>	
<p><b>2. Protección especial y para una vida libre de violencia para niñas y niños.</b></p>	<p>Fortalecimiento de las medidas y servicios de protección especial y restitución de derechos para la niñez en situación de marginación.</p>	
	<p>Fortalecimiento de servicios públicos, sociales y privados de habilidades parentales y crianza positiva</p>	
	<p>Asegurar el funcionamiento eficiente de las Procuradurías de Protección al menor, destinando recursos a una agenda específica para atender la problemática de violencia en cualquiera de sus modalidades, que afecta a la primera infancia.</p>	
	<p>Cultura de respeto a los derechos, diversidad y dignidad de NN en primera infancia.</p>	

	<p>Prevención, detección oportuna y atención integral de todo tipo de violencia.</p> <p>Diseñar e implementar modelos de cuidado alternativo para niños, niñas migrantes en Primera Infancia.</p> <p>Fortalecer las capacidades de los Centros de Asistencia Social públicos y privados, para que se consoliden como instancias capaces de brindar atención psicosocial a la primera infancia migrante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de la población entre 1 y 14 años que experimentaron agresión psicológica o castigo físico durante el mes anterior a la encuesta.</li> <li>• Porcentaje de denuncias por violencia sexual (abuso, violación, pornografía) en contra de niñas y niños de entre 0 a 6 años. Lesiones por violencia sexual en niñas y niños de 0 a 5 años.</li> <li>• Tasa de homicidios de NN menores de 6 años por cada 100 mil.</li> <li>• Población de 0 a 17 años susceptibles de adopción, con las siguientes desagregaciones: Sexo, rango de edad (menores de 5 años, de 5 a 11 años y de 12 a 17 años), personas con discapacidad, nacionalidad.</li> <li>• Porcentaje de la población de 0 a 17 años susceptible de</li> </ul>
--	---	--



		<p>adopción que se encuentra en CAS. Población de 0 19 años usuaria de CAS.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de la población de 0 a 17 años susceptible de adopción que se encuentra con familias de acogida.</li> <li>• Porcentaje de procesos con resultado de adopción. Adopciones concluidas.</li> </ul>
--	--	---

#### Eje rector 4: Bienestar

**Objetivo:** Garantizar la realización efectiva de las condiciones para el Bienestar integral de las NN en la Primera Infancia, reduciendo sus carencias y atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones geográficas, géneros y a la diversidad inherente a cada persona.

Líneas de acción	Resultados	Indicadores
<b>1. Cobertura y acceso a programas sociales</b>	Abatir rezago de hogares con NN de 0 a 5 años cumplidos en situación de vulnerabilidad por ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de NN que viven en hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar.</li> <li>• Porcentaje de NN con carencia por acceso a la alimentación.</li> <li>• Porcentaje de NN con carencia por calidad y espacios en la vivienda.</li> <li>• Porcentaje de NN con carencia por servicios de vivienda.</li> <li>• Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud y/o que presenta alguna barrera para acceder al mismo: geográfica, económica, cultural, entre otras.</li> <li>• Porcentaje de hogares que</li> </ul>
	Abatir rezago de hogares con NN de 0 a 5 años cumplidos en situación de vulnerabilidad por acceso a la alimentación suficiente.	
	Abatir rezago de hogares con NN de 0 a 5 años cumplidos en situación de vulnerabilidad por calidad de espacios de vivienda, agua potable, saneamiento, ambientes saludables y libres de toxinas.	
	Abatir rezago de hogares con NN de 0 a 5 años cumplidos en situación de vulnerabilidad por acceso a servicios de salud.	
<b>2. Conciliación trabajo-familia</b>	Normatividad, políticas y programas para garantizar las condiciones de conciliación trabajo-familia de madres, padres, personas cuidadoras de NN.	
<b>3. Espacios y entornos familiares y comunitarios sanos y seguros</b>	Abatir rezago de hogares con NN de 0 a 5 años cumplidos vulnerables por calidad de servicios de vivienda agua potable, saneamiento, ambientes saludables y libres de toxinas.	

	<p>Abatir rezago de espacios comunitarios propicios y seguros para el juego, la recreación y la promoción de la cultura, con énfasis en localidades de alto y muy alto rezago social.</p>	<p>reportaron un accidente en el hogar en el último año.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de cuidadores de NN que reportan una mejoría en la relación vida-trabajo en el último año calendario.</li> </ul>
--	---	---

## **MÉTRICAS, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA**

Las actividades de seguimiento y evaluación de las métricas de logro serán atendidas por el Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación de la Comisión para la Primera Infancia del SIPINNA, cuya coordinación recae en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Sus tareas se sustentarán en los lineamientos, procedimientos y prácticas de seguimiento y evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las que determine Coneval. Para tal efecto, se deberá desarrollar el diseño y metodología del Seguimiento y Evaluación después de publicada la ENAPI en el *Diario Oficial de la Federación*.

Los indicadores presentados están sujetos a modificaciones. Para tal efecto, en un plazo no mayor a 180 días naturales una vez publicada la ENAPI, las instancias del Ejecutivo Federal definirán y validarán las metas de la Estrategia al 2024, las líneas base y las instancias públicas responsables y corresponsables.

## **INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS- PRESUPUESTARIOS Y DE GESTIÓN**

Las estrategias operativas de la ENAPI descansarán en los siguientes Instrumentos Programáticos-presupuestarios, a saber:

1. Programa Especial para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
2. Programa Presupuestario.
3. Sub anexo Transversal.
4. Subsistema de Información sobre los Derechos de la Primera Infancia.
5. Sistema de seguimiento nominal.
6. Comisiones Estatales para la Primera Infancia.
7. Mapeo georreferenciado de servicios para la Primera Infancia.
8. Mecanismo de aseguramiento de la calidad.

### **Programa Especial para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.**

Es el Programa Especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo que permite establecer las bases programáticas, presupuestarias y de coordinación intersectorial y órdenes de gobierno, para la adecuada implementación de la ENAPI. Esto, en virtud de que la ENAPI es un mandato estratégico-programático derivado de una reforma de nivel constitucional que contribuye de forma directa a la consecución de diversos ODS;<sup>14</sup> que se enmarca en el Principio 7 (No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera) y en el Eje 2 (Política Social) del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; y que trasciende las atribuciones de un instrumento programático de corte sectorial, de una sola entidad o dependencia de la APF e incluso de un solo orden de gobierno.

---

<sup>14</sup> En particular con los objetivos y metas de los ODS 1, 2, 3, 4, 5 y 10

## Sectores, Entidades y Dependencias Responsables de la ENAPI y sus Funciones

Sector/Entidad/Dependencia	Funciones
<b>Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes</b>	Coordinación general de la implementación y seguimiento de la ENAPI, con las autoridades de la administración pública federal competentes y con los Sistemas Estatales para la protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
<b>Secretaría de Educación Pública</b>	Coordinación e implementación del Componente de Educación y Cuidados de la ENAPI.
<b>Secretaría de Salud</b>	Coordinación e implementación del Componente de Salud y Nutrición de la ENAPI.
<b>Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia</b>	Coordinación e implementación del Componente de Protección Especial de la ENAPI en el orden federal y con las entidades federativas.
<b>Secretaría de Gobernación</b>	Coordinación e implementación del Componente de registro de Nacimiento para la Protección de NNA de la ENAPI.
<b>Secretaría de Bienestar</b>	Coordinación e implementación del Componente de Bienestar de la ENAPI.

### Programa Presupuestario

Programa tipo “P” que sustenta programática y presupuestalmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación las actividades de diseño, conducción y evaluación de la ENAPI, bajo la responsabilidad compartida de las Unidades Responsables de dichas funciones, en el marco de los distintos componentes de la Estrategia Nacional.

### Unidades Administrativas Responsables (UR) del Programa Presupuestario

Denominación de UR	Funciones de cada UR respecto al programa o con cambios sustanciales
<b>Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de</b>	Coordinación general de la implementación y seguimiento de la ENAPI, con las autoridades de la administración pública federal

<b>Niñas, Niños y Adolescentes (P00)</b>	competentes y con los Sistemas Estatales para la protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
<b>Subsecretaría de Educación Básica (300)</b>	
<b>Dirección General de Desarrollo Curricular de la SEP (312)</b>	Diseñar, coordinar, asesorar, acompañar y dar seguimiento a la implementación del Componente de Educación y Cuidados de la ENAPI.
<b>Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud (300)</b>	Diseñar, coordinar, asesorar, acompañar y dar seguimiento a la implementación del Componente de Salud y Nutrición de la ENAPI.
<b>Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia – NHK</b>	Diseñar, coordinar, asesorar, acompañar y dar seguimiento a la implementación del Componente de Protección de NNA de la ENAPI.
<b>Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional (600)</b>	Diseñar, coordinar, asesorar, acompañar y dar seguimiento a la implementación del Componente de Bienestar de la ENAPI.

### Sub anexo Transversal

Documento de trabajo derivado del Anexo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que identifica y desagrega el presupuesto que las dependencias y entidades de la administración pública federal y local destinan a la provisión del catálogo de 29 servicios e intervenciones que integran la Ruta Integral de Atenciones (RIA).

### Subsistema de Información sobre los Derechos de la Primera Infancia

Sistema que concentra información a nivel nacional con desagregación a nivel estado, municipio y localidad relativa al desempeño de los indicadores que reflejan el grado de cumplimiento de los derechos de NN entre 0 y 5 años de edad en el país. Se alimenta de encuestas y censos nacionales, así como de datos administrativos de las dependencias y entidades. Se deberá desarrollar el diseño del Subsistema a más tardar en el segundo semestre del año 2020.

### Sistema de seguimiento nominal

Sistema de información operado a nivel local que permite el registro y seguimiento de cada niño y niña a lo largo de la Ruta Integral de Atenciones (RIA), en apego a las normas aplicables de protección de datos personales. El diagnóstico para la elaboración de dicho Sistema, deberá estar listo a más tardar en el segundo semestre del año 2020.

### **Comisiones Estatales para la Primera Infancia**

Espacios de coordinación intersectorial en las entidades federativas, para la implementación de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. El mecanismo de Gobernanza de la ENAPI solicitará y apoyará a las entidades federativas, a través de la Comisión de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), para que las 32 Comisiones Estatales para la Primera infancia, estén instaladas y comiencen a operar a más tardar en el segundo semestre del año 2020.

### **Mapeo georreferenciado de servicios para la Primera Infancia**

Conglomerado de todos los servicios con su ubicación que existen en el territorio dirigidos a la Primera Infancia. El diseño de este componente, deberá estar listo a más tardar en el segundo semestre del año 2020.

### **Mecanismo de aseguramiento de la calidad**

Sistema de acompañamiento, supervisión y evaluación que asegura la calidad con la que se prestan los servicios de la Ruta Integral de Atenciones (RIA) en los distintos sectores. El diseño de este componente deberá estar completo a más tardar en el primer semestre del año 2021.



## MODELO DE GOBERNANZA Y COORDINACIÓN

El modelo de gobernanza y coordinación de la estrategia se integrará por tres macro-procesos sustantivos, a saber:

- 1. Macro-proceso de diseño compartido:** consiste en el conjunto de previsiones, instrumentos, dispositivos y espacios para lograr un diseño compartido de la ENAPI, basado en las mejores prácticas y evidencia disponible, así como en los requerimientos de coordinación interinstitucional y entre distintos órdenes de gobierno durante la etapa de implementación de los Ejes estratégicos de intervención que integran la estrategia y sus respectivos instrumentos programáticos y las opiniones de las personas integrantes del SIPINNA representantes de sociedad civil.

Éstos se desagregan en dos niveles:

- Nivel Estratégico-programático. Consiste en el conjunto de previsiones, espacios, instrumentos y dispositivos para el diseño de instrumentos programáticos de orden intersectorial e intergubernamental (como el Programa Especial derivado del PND), así como los requerimientos de coordinación derivados directamente de los mismos.
- Nivel programático-presupuestario. Consiste en el conjunto de previsiones, espacios, instrumentos y dispositivos para el diseño de instrumentos presupuestarios de orden intersectorial (como el Programa presupuestario de la ENAPI), así como los requerimientos de coordinación derivados directamente de los mismos.
- Instancia responsable: Secretaría Ejecutiva del SIPINNA
- Instancias corresponsables: Secretaría de Salud, Secretaría de Bienestar, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema Nacional DIF .

- 2. Macro-proceso de coordinación para la implementación:** consiste en el conjunto de previsiones, instrumentos, dispositivos y espacios para lograr una adecuada coordinación en la implementación compartida de la ENAPI entre los distintos

sectores y órdenes de gobierno (en el marco de sus respectivas atribuciones) y apegada a los atributos de su diseño, en los tiempos y modalidades previstas por cada Línea Estratégica.

Se desagrega en tres niveles:

- **General.** Consiste en el conjunto de previsiones, instrumentos, dispositivos y espacios de coordinación para lograr una adecuada implementación compartida de la ENAPI y sus instrumentos programático-presupuestarios entre los distintos sectores y órdenes de gobierno corresponsables de la misma.
  - Instancia responsable: Secretaría Ejecutiva del SIPINNA.
  - Instancias corresponsables: Secretaría de Salud, Secretaría de Bienestar, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema Nacional DIF
- **Sectorial.** Consiste en el conjunto de previsiones, instrumentos, dispositivos y espacios de coordinación para lograr una adecuada implementación compartida de la ENAPI y sus instrumentos programático-presupuestarios en cada uno de los cuatro sectores temáticos corresponsables de la misma.
  - Instancias responsables por cada Sector: Sector Salud: Secretaría de Salud, Sector Educación: Secretaría de Educación Pública, Sector Bienestar: Secretaría de Bienestar, Sector de Protección: Sistema Nacional DIF.
- **Territorial.** Consiste en el conjunto de previsiones, instrumentos, dispositivos y espacios de coordinación para lograr una adecuada implementación compartida de la ENAPI y sus instrumentos programático-presupuestarios en los territorios de las entidades federativas, municipios y localidades prioritarios del país.
  - Instancias Responsables: La Comisión de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la CONAGO, las Delegaciones Federales de las instancias responsables de cada sector, los 32 SIPINNA's Estatales en coordinación con los Sistemas Municipales.

**3. Macro-proceso de seguimiento y evaluación:** consiste en el conjunto de previsiones, instrumentos, dispositivos y espacios para lograr un adecuado seguimiento a la implementación compartida de la ENAPI, así como su evaluación en distintas dimensiones tales como el diseño, resultados, impactos (entre otros).

Éstos se desagregan en tres niveles, a saber:

- Evaluación General. Consiste en el conjunto necesario y suficiente de previsiones de evaluación de la ENAPI y sus instrumentos programático-presupuestarios para valorar su diseño e impacto agregados, así como informar la mejora continua de los mismos.
- Entidad responsable: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval.
- Entidad corresponsable: Secretaría Ejecutiva del SIPINNA

Por otra parte, la ENAPI contempla dos tipos de seguimiento y evaluación:

**1. Seguimiento y Evaluación Sectorial:** consiste en el conjunto necesario y suficiente de previsiones de seguimiento y evaluación a los cuatro Ejes estratégicos que integran la ENAPI y sus respectivos instrumentos programático-presupuestarios para valorar su instrumentación y desempeño, así como informar la mejora continua de los mismos.

Entidad responsable: Entidad coordinadora de cada sector con el apoyo técnico de Coneval.

**2. Seguimiento y Evaluación Territorial:** consiste en el conjunto necesario y suficiente de previsiones de seguimiento y evaluación del aterrizaje operativo en el territorio de los cuatro Ejes estratégicos que integran la ENAPI y sus respectivos instrumentos programático-presupuestarios para valorar su instrumentación y desempeño, así como informar la mejora continua de los mismos.

Entidad responsable: Secretaría Ejecutiva del SIPINNA con la colaboración de los 32 SIPINNAS estatales y el apoyo técnico del Coneval y las entidades técnicas de evaluación de las entidades federativas.

## FUENTES DE CONSULTA

20190430-XVIII-1.pdf. (s/f). Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>

Argentina: Plan Nacional de Primera Infancia. (s/f). Recuperado el 8 de agosto de 2019, de <https://plataformacelac.org/politica/390>

Comité de los Derechos del Niño. (2005). Observación General No. 7. Ginebra: Convención Sobre los Derechos del Niño. Obtenido de <https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/index.htm>

Desarrollo, P. d. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Obtenido de <https://www.2003-MNCAH-SPAN.pdf>. (s/f). Recuperado de <https://bernardvanleer.org/app/uploads/2017/02/2003-MNCAH-SPAN.pdf>

DOF - Diario Oficial de la Federación. (s/f). Recuperado el 7 de agosto de 2019, de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

Energía, C. N. de C. de. (s/f). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado el 7 de agosto de 2019, de Gob.mx website: <http://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>

Gratacós, M. (2016, noviembre 29). El Modelo Ecológico de Bronfenbrenner. Recuperado el 6 de agosto de 2019, de Lifeder website: <https://www.lifeder.com/modelo-ecologico-bronfenbrenner/>

Importancia del Desarrollo de la Primera Infancia | Síntesis. (s/f). Recuperado el 9 de agosto de 2019, de Enciclopedia sobre el Desarrollo de la Primera Infancia: <http://www.encyclopedia-infantes.com/importancia-del-desarrollo-de-la-primera-infancia/sintesis>

Informe anual 2018.pdf. (s/f). Recuperado de <https://www.unicef.org/mexico/media/1781/file/Informe%20anual%202018.pdf>

Informe-Anual-2017.pdf. (s/f). Recuperado de <https://www.unicef.org.mx/Informe2017/Informe-Anual-2017.pdf>

Ki-moon, B. (2015). Estrategia mundial de salud de las mujeres y los niños. Secretario General de las Naciones Unidas.

Ley No 5778 / Crea el Programa Nacional de Apoyo a la Estimulación Oportuna (PRONAES). (s/f). Recuperado el 8 de agosto de 2019, de <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8361/ley-n-5778-crea-el-programa-nacional-de-apoyo-a-la-estimulacion-oportuna-pronaes->

Myers, R. G., Martínez, A., Delgado, M. A., Fernández, J. L., & Martínez, A. (2013). Desarrollo infantil temprano en México: Diagnóstico y recomendaciones.

Objetivos de Desarrollo Sostenible | PNUD. (s/f). Recuperado el 6 de agosto de 2019, de UNDP: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Rodrigues, A. (s/f-a). Conheça o programa [Capa]. Recuperado el 8 de agosto de 2019, de Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/conheca-o-programa>

Rodrigues, A. (s/f-b). Criança Feliz [Capa]. Recuperado el 8 de agosto de 2019, de Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/crianca-feliz>

Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia Chile Crece Contigo.pdf. (s/f). Recuperado de <https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/postnatal/5.pdf>

Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. (s/f). Marco Conceptual para guiar los trabajos de la Comisión Permanente para el Desarrollo Infantil Temprano. CDMX: SIPINNA.

Unicef México. Informe Anual 2017 – Informe Anual 2017, UNICEF México. (s/f). Recuperado el 7 de agosto de 2019, de <https://www.unicef.org.mx/Informe2017/>

UNICEF | SITAN. (s/f). Recuperado el 8 de agosto de 2019, de UNICEF | SITAN: <http://www.unicef.org.mx/SITAN/>

World Health Organization. (2018). Nurturing care for early childhood development: A framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential.

**ANEXO****LISTA DE INTEGRANTES DE LA COMISIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA****Administración Pública Federal**

- Presidencia de la República, Jefe de la Oficina de Presidencia.
- Secretaría de Gobernación, Secretaria de Gobernación.
- Secretaría de Salud, Secretario de Salud.
- Secretaría de Educación Pública, Secretario de Educación Pública.
- Secretaría de Bienestar, Secretaria de Bienestar.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretario de Hacienda.
- Sistema Nacional DIF, Titular.
- Centro Nacional de Salud para la Infancia y Adolescencia, Directora General.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidente.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Presidenta.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo, Director General.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Secretario Ejecutivo.
- Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, Director General.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Director General.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, Director General.
- Instituto Nacional de las Mujeres, Presidenta.
- Instituto Nacional de Salud Pública, Director General.
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”, Director General.
- Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, Director General.
- Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa, Director General.
- Hospital Infantil de México “Federico Gómez”, Director General.
- Registro Nacional de Población e Identificación Personal, Director General.
- Programa IMSS/Bienestar, Directora General.

**Poder Legislativo**

- Cámara de Diputados, Presidenta de la Comisión de Derechos de la Niñez.
- Cámara de Senadores, Presidenta de la Comisión de Derechos de la Niñez.

**Organismos internacionales**

- Banco Interamericano de Desarrollo, Representante en México.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Representante en México.
- Banco Mundial, Director de País para Colombia y México.
- Oficina de representación OPS/OMS México, Representante en México.

**Otros**

- Conferencia Nacional de Gobernadores, Presidente.
- María Josefina Menéndez Carbajal, Save the Children.
- David Calderón Martín del Campo, Mexicanos Primero.
- José Ignacio Ávalos Hernández, Un Kilo de Ayuda.
- Aranzazu Alonso Cuevas, Pacto por la Primera Infancia.
- Antonio Rizzoli Córdova, Hospital Infantil de México Federico Gómez.
- Nashieli Ramírez Hernández, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Norma Alicia del Río Lugo, Universidad Autónoma Metropolitana.







**GOBIERNO DE  
MÉXICO**

**SALUD**  
SECRETARÍA DE SALUD

**EDUCACIÓN**  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

**GOBERNACIÓN**  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**SIPINNA**  
SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN  
INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS  
Y ADOLESCENTES