

# Cuidados para la primera infancia

Recomendaciones  
hacia la conformación  
del Sistema Nacional  
de Cuidados



© Early Institute A.C.  
© Ethos Innovación en Políticas Públicas  
© Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C.  
Todos los derechos reservados, 2025

Primera edición



**Autores Early Institute:**

Renata Díaz Barreiro Castro  
Ana Reza Calvillo  
Adrián Zentella Tusie  
Sandra Espinosa Rizo  
Cándido Pérez Hernández



**Autores Ethos:**

Laure Delalande  
Marycarmen Rubalcava Oliveros  
Néstor Genis León



**Autores Centro de Investigación  
Económica y Presupuestaria:**

Sunny Arely Villa  
Itzel Loredo Ramírez

**Equipo Editorial:**

Patricia Reyes, Nosótrica Ediciones, edición e ilustración  
Ramón Meza, corrección de estilo

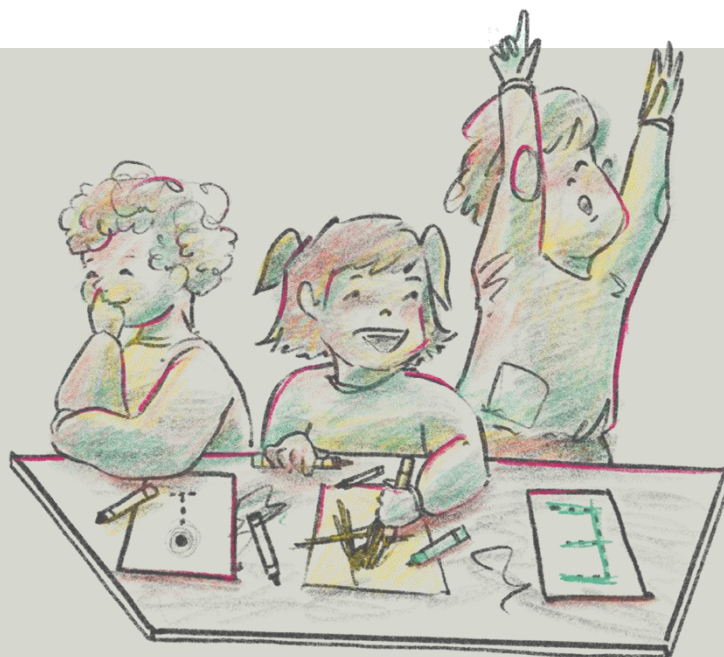
Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier medio impreso, mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético u otro existente o por existir, sin el permiso previo del titular de los derechos correspondientes.

## Resumen ejecutivo policy paper: Cuidados para la primera infancia. Recomendaciones hacia la conformación del Sistema Nacional de Cuidados

Los servicios de cuidado y educación de la primera infancia en México enfrentan importantes desafíos derivados, entre otros factores, de la desigual distribución de responsabilidades de cuidado, la fragmentación institucional y la insuficiente cobertura de servicios.

A pesar de que el derecho al cuidado infantil está reconocido de manera implícita en diversos marcos normativos internacionales y nacionales, como la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, aún no es un derecho reconocido explícitamente en la Constitución Política Mexicana, y falta articulación y cumplimiento de las diferentes normativas existentes.

Por tanto, el modelo actual de atención infantil se caracteriza por una fragmentación normativa y operativa que dificulta la creación de un sistema cohesionado. Así, los Centros de Atención Infantil (CAI) operan bajo distintos marcos regulatorios y con niveles de supervisión desiguales, lo que genera disparidades en la calidad del servicio.



Además, la cobertura de estos servicios es insuficiente. De acuerdo con la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) de 2022, el 44% de la población de 0 a 5 años asiste a servicios de cuidado, educación inicial o preescolar (INEGI, 2023). Es decir, de los 12.2 millones de niñas y niños en primera infancia que existen en el país, alrededor de 6.8 millones carecen de estos servicios.

Para estimar la cobertura tanto de cuidado como de educación, en 2023 UNICEF calculó la cobertura de educación inicial y servicios de cuidado en 16.4% para niñas y niños menores de 3 años. Por su parte, la Secretaría de Educación Pública (SEP) (2023), entidad pública con mayor cobertura a nivel preescolar, reportó que, en el ciclo 2022-2023, la matrícula alcanzó al 66.6% de la población de 3 a 5 años.

Además de que hay una limitada cobertura de servicios de cuidado y educación, estos servicios no suelen llegar a los sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad. A pesar de que el 26% de niñas y niños en primera infancia reside en áreas rurales (Inegi, 2020), solo el 2.2% de los CAI se ubica en estas zonas, y apenas el 1.5% en municipios de alta marginación (Rubio-Codina *et al.*, 2021). Casi la mitad de los municipios del país (49.7%) no tiene algún CAI, lo que limita gravemente el acceso a servicios de educación y cuidado en comunidades vulnerables (Grupo Banco Mundial, 2020b).



Además de existir una limitada cobertura de los servicios de cuidado y educación, también existe una situación de baja demanda y subocupación, que no solo es influida por la falta de disponibilidad de servicios, sino también por el desconocimiento de madres y padres sobre la importancia de la educación, la estimulación temprana y los agentes educativos en el desarrollo infantil.

De acuerdo con la ENASIC 2022, del total de las personas que no utilizan servicios de cuidado y educación, el 81.9% consideró que su hijo o hija “no tiene necesidad, está pequeño”; el 7.7% indicó que “no hay centros de educación inicial, guarderías, o estancias infantiles cerca”; el 3.3% refirió la falta de recursos económicos; y el 7.1% citó razones adicionales, como enfermedad, discapacidad o incompatibilidad de horarios (INEGI, 2023).

Otro tema al que se debe poner atención es el Registro Nacional de Centros de Atención Infantil (RENCAI), una herramienta clave para la supervisión y mejora de los servicios de cuidado y educación que actualmente encara desafíos en su implementación. La falta de convenios con gobiernos estatales y la diversidad de denominaciones bajo las cuales operan los CAI limitan la información disponible, son parte de las limitaciones observadas en este Registro.

Igualmente, la oferta de servicios de cuidado varía según el régimen de seguridad social. Las guarderías del IMSS y las estancias del ISSSTE proporcionan atención a hijos e hijas de trabajadores/as afiliados, pero el acceso para quienes no cuentan con seguridad social es restringido. Programas como la Expansión de Educación Inicial y el Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños de Madres Trabajadoras buscan atender a esta población, no obstante, su cobertura sigue siendo limitada.

Los estándares de calidad en los servicios de cuidado y educación infantil son otro aspecto crucial. Existen deficiencias en la infraestructura, en la capacitación del personal y en la supervisión de los CAI. Por ejemplo, la sobrecarga de trabajo de los agentes educativos es una problemática recurrente, con proporciones elevadas de niños/as por educador/a, lo que limita la calidad de la atención. Además, persisten reportes sobre

situaciones de violencia y explotación sexual infantil, lo que evidencia vacíos críticos en la supervisión y en la implementación de medidas preventivas.

Por otro lado, la carga de los cuidados recae de manera desproporcionada en las mujeres, especialmente en aquellas con menor acceso a recursos económicos, lo que perpetúa las desigualdades de género y dificulta la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo.

En promedio, las mujeres dedican casi 40 horas semanales a los cuidados no remunerados; esto limita sus oportunidades de desarrollo, afecta su bienestar emocional y contribuye a que participen en trabajos informales y de menor remuneración. Asimismo, el 68% de las mujeres que desean trabajar, no pueden hacerlo por falta de opciones de cuidado para sus hijas e hijos, lo cual refuerza ciclos de pobreza y exclusión económica.

El cuidado en el hogar juega un papel fundamental en el desarrollo infantil. La crianza positiva fomenta prácticas basadas en el respeto y la comunicación y ha demostrado ser clave para el bienestar de niñas y niños, no obstante, persisten los métodos de disciplina violenta.



Datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) muestran que cerca del 50% de niñas y niños de 1 a 4 años han sido víctimas de castigos físicos o violencia psicológica en el hogar. Es fundamental fortalecer programas que brinden orientación a madres, padres y cuidadores/as sobre prácticas de crianza positiva, así como implementar estrategias de sensibilización y formación para reducir la violencia en el hogar.

Otro problema fundamental es el limitado presupuesto que se destina a los cuidados de la primera infancia, que ha disminuido 1.1% anualmente en promedio en los últimos doce años. Además de este recorte continuo, la política pública brinda cada vez menos servicios de cuidado, optando en su lugar por transferencias monetarias, reproduciendo un esquema de familiarización del cuidado.

Para 2025, se prevé gastar 24.2 miles de millones de pesos en programas que proveen cuidado exclusivo a primera infancia. De este presupuesto, el 83.2% está a cargo del IMSS e ISSSTE, lo cual implica que la población no inserta en un marco laboral formal no es beneficiaria de estos recursos.

Para atender las desigualdades existentes, la corresponsabilidad en el cuidado es clave; se requiere la participación de todos los actores sociales, incluyendo el Estado, el sector privado, las comunidades y los hogares. Esta debe ser promovida mediante políticas que incentiven una distribución más equitativa del cuidado entre mujeres y hombres, así como entre las familias, comunidades, gobierno y empresas.

Finalmente, es necesario fortalecer y ampliar las medidas de conciliación entre la vida laboral y familiar, como la ampliación de licencias de paternidad y maternidad, la implementación de horarios laborales flexibles y la creación de incentivos para empleadores que faciliten la participación equitativa en las tareas de cuidado. Estas medidas pueden reducir las brechas de género y mejorar tanto el bienestar infantil como el desarrollo económico y social.

## Recomendaciones

Para atender estos desafíos, es fundamental fortalecer el Sistema Nacional de Cuidados (SNC) con estrategias que garanticen el acceso equitativo a servicios de calidad. Algunos puntos fundamentales para considerar son:

- Reconocer el derecho al cuidado como un derecho humano en la Constitución, que ayude a consolidar un marco normativo que coordine la prestación de servicios con enfoque de corresponsabilidad.
- Ampliar la cobertura de los CAI, y de aquellos programas relacionados con el cuidado y educación de la primera infancia, priorizando a grupos vulnerables; adoptando un enfoque intersectorial y territorial en la planificación de los servicios de cuidado para atender las necesidades de demanda diferenciadas de cada contexto; y adaptando los horarios de atención a las jornadas laborales de las familias.
- Incrementar la demanda de servicios de cuidado y educación a través de campañas de comunicación que visibilicen los beneficios de estos servicios y su papel como aliados esenciales en el desarrollo infantil temprano y el apoyo a las familias.
- Fortalecer el RENCAI para contar con información actualizada sobre los servicios de cuidado y permitir una mejor supervisión.
- Establecer estándares unificados de calidad, regulando la relación cuidador/a-infante y garantizando mecanismos eficientes de denuncia y supervisión.
- Impulsar la profesionalización del personal mediante programas de certificación y formación continua para mejorar la calidad del servicio.
- Implementar políticas de conciliación laboral y familiar, que contribuyan a disminuir las cargas de trabajo de cuidados que tienen las mujeres, y a mitigar los efectos negativos de estas cargas sobre su autonomía económica y su salud mental.
- Promover el cuidado cariñoso y sensible en el hogar, ampliando los alcances de programas de parentalidad basados en derechos de los



niños y las niñas y en crianza positiva. Esto representa una oportunidad para reducir factores de riesgo de violencia y el estrés parental, al tiempo que se fomenta un entorno de cuidado cariñoso y sensible.

- Aumentar el presupuesto para un Sistema Nacional de Cuidados de acuerdo con la recomendación de ONU Mujeres y Cepal (2020), invirtiendo progresivamente para llegar al 1.16% del PIB anual. Redistribuir este presupuesto para beneficiar a todos los niños y las niñas, independientemente de si cuentan o no con seguridad social.

Garantizar el acceso equitativo a servicios de cuidado infantil no solo beneficiará a las familias, sino que contribuirá a la construcción de una sociedad más justa e incluyente.

