

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE.- DIP. LUIS DONALDO COLOSIO RIOJAS E INTEGRANTES DEL GRUPO LEGISLATIVO DEL PARTIDO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, SUSCRIBIENDOSE LOS DIPUTADOS LETICIA MARLENE BENVENUTI VILLARREAL, ITZEL SOLEDAD CASTILLO ALMANZA, ARTURO BONIFACIO DE LA GARZA GARZA, ZEFERINO JUAREZ MATA, MARIA DOLORES LEAL CANTU, ESPERANZA ALICIA RODRÍGUEZ LOPEZ, MARIA GUADALUPE RODROGUEZ MARTINEZ Y ASael SEPULVEDA MARTINEZ.

ASUNTO RELACIONADO: INICIATIVA DE LEY PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA DEL ESTADO DE NUEVO LEON, EL CUAL TIENE POR OBJETO ESTABLECER LA POLITICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON Y SUS MUNICIPIOS ASI COMO LAS DIRECTRICES EN MATERIA DE PRIMERA INFANCIA Y DESARROLLO INFANTIL.

INICIADO EN SESIÓN: 13 de marzo del 2019

SE TURNÓ A LA (S) COMISION (ES): Educación, Cultura y Deporte y Desarrollo Social y Derechos Humanos

C.P. Pablo Rodríguez Chavarría

Oficial Mayor

**C. DIP. MARCO ANTONIO GONZÁLEZ VALDEZ
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA LXXV LEGISLATURA DEL H.
CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.
P R E S E N T E.**

Los suscritos **DIPUTADOS LUIS DONALDO COLOSIO RIOJAS, MARIELA SALDÍVAR VILLALOBOS, KARINA MARLEN BARRON PERALES Y HORACIO TIJERINA HERNÁNDEZ**, integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano de la LXXV Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se permiten proponer la **Iniciativa de Ley para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia del Estado de Nuevo León**, al tener de lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

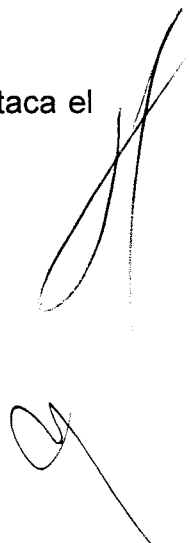
A nivel internacional, la Declaración de los Derechos del Niño, la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos, la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, Metas Educativas 2021, las definiciones asociadas con Infancia adoptadas desde UNESCO y UNICEF y las políticas educativas de atención a la Primera Infancia, orientadas a posibilitar el desarrollo educativo, cultural y social de las niñas y los niños, son parte del marco de tratados y convenciones internacionales que han destacado la importancia del Desarrollo Integral de la Primera Infancia.

En particular, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos en el artículo 5 enuncia que:

El aprendizaje comienza con el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia, lo que puede conseguirse mediante medidas destinadas a la familia, la comunidad o las instituciones, según convenga.

Asimismo, en el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar, se destaca el objetivo:

Desarrollar y mejorar bajo todos sus aspectos la protección y la educación de la primera infancia, con énfasis en los niños más vulnerables y más desfavorecidos.



En ese mismo sentido, en el 2000 los países de América Latina y El Caribe y América del Norte, en Santo Domingo del 10 al 12 de febrero, a nivel regional renovaron los compromisos para los siguientes quince años a través del Programa de la UNESCO Educación Para Todos, que plantea dentro de su primer objetivo:

Extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.

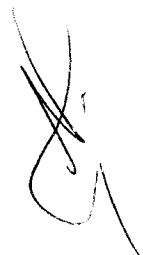
Dichos países a través de este programa de UNESCO asumieron retos referidos a inversión social en primera infancia, así como mejorar el acceso a programas de desarrollo infantil y cobertura de la educación inicial. Además, se enfatiza invertir en programas de desarrollo integral y educación de la primera infancia mediante el fortalecimiento de los sistemas de capacitación y acompañamiento a la familia; el fortalecimiento de los procesos de monitoreo y evaluación; el establecimiento de mecanismos de articulación entre las instituciones que prestan servicios y programas relacionados con la supervivencia y desarrollo de los niños y niñas menores de seis años.

Por su parte, la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI), celebrada en Moscú en 2010, considerada como la primera reunión mundial sobre el tema en relación a niños y niñas menores de seis años, declara que:

La Atención y Educación de la Primera Infancia iguala las condiciones de partida, al reducir las desigualdades entre los ricos y los pobres, por lo que es un componente fundamental para quebrar el ciclo de la pobreza intergeneracional.

Así, ello nos indica que **la desigualdad en la primera infancia nace en el entorno, no en el niño.** Por tanto, lo que se experimenta en los primeros años de vida determina el futuro de cada persona y el futuro de la sociedad.

Lo anterior antes mencionado sobre los tratados internacionales referentes a primera infancia manifiestan que es notable el creciente reconocimiento de la primera infancia en las agendas públicas internacionales, el diseño de políticas, lineamientos y orientaciones para la educación inicial y un progresivo reconocimiento de los niños como sujetos de derechos.

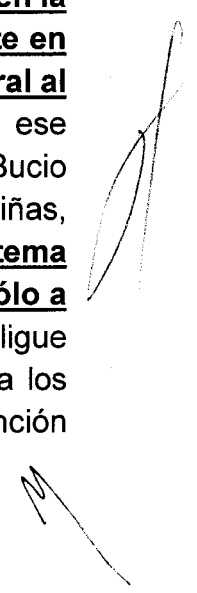



De hecho, **está comprobado a escala mundial, que aquellas sociedades que invierten en la primera infancia y las familias (sean pudientes o de escasos recursos) cuentan con poblaciones más alfabetizadas y con mayor conocimiento aritmético.** Dichas sociedades gozan de los más altos niveles de salud y los índices más bajos de desigualdad en el sistema de salud del mundo. Ejemplo de ello es Estados Unidos, Corea, Israel y Cuba.

El Desarrollo Infantil Temprano es una estrategia de desarrollo de dichos países. EEUU invierte US\$9000 millones anuales en sus dos programas de Primera Infancia: Head Start y Early Head Start. Corea invierte anualmente US\$5000 millones. EEUU, Israel y Cuba tienen programas de desarrollo integral de la primera infancia desde los años 60. En la agenda de desarrollo EEUU-China, los principales Think tank de Educación de ambos países: la Fundación Nacional de Ciencias de China y el Brookings Institution declararon que el tema tenía la categoría Top Priority.

A pesar de ello, en la región de América Latina y el Caribe, 3,6 millones de niñas y niños entre 3 a 4 años no tienen un desarrollo temprano adecuado para su edad; **somos la región más rezagada, solamente Colombia es el país que cuenta con una Ley para la Primera Infancia y esto apenas a partir del 2006;** por lo que en la región todos estos niños están en riesgo de no alcanzar su máximo potencial. En el caso de los países en vías de desarrollo, más allá de América Latina, la cifra es mayor: por lo menos 200 millones de niñas y niños en los países en vías de desarrollo no llegan a alcanzar su máximo potencial. En ese sentido, el desperdicio de potencial humano que estas estadísticas representan está asociado con un déficit superior al 20% en el ingreso adulto y repercutirá en el desarrollo nacional.

Particularmente, en México, **aún falta mucho por hacer para integrar en la agenda pública este tema que está prácticamente ausente, especialmente en la agenda legislativa, ya que actualmente no se cuenta con una Ley General al respecto,** y tampoco la tienen alguno de los Estados de la República. En ese sentido, especialistas de la Primera Infancia en México, como lo es Ricardo Bucio Mújica, secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), ha enfatizado que **se requiere de un sistema abarque toda la niñez, incluyendo a los niños de cero y seis años, y no sólo a un grupo,** por lo que llamó a crear una Ley General de Primera Infancia, que obligue a las autoridades a implementar mecanismos de articulación, para atender a los pequeños de cero a seis años de edad por medio de la Ruta integral de Atención



para la Primera Infancia (RIA) la cual ya fue desarrollada en la Comisión Nacional de la Primera Infancia en México, de la cual él es Secretario Técnico.

También, **Ricardo Bucio Mujica ha advertido que la infancia en México vive una situación no sólo de olvido en las políticas públicas, sino de promoción del sexismo, la violencia y el consumo.** Señala que **no existen recursos públicos para las niñas, niños y adolescentes,** y que, además, “cuando se habla de disminuir la promoción de la violencia, se afecten intereses económicos, como de las telecomunicaciones, la regulación de contenidos y la industria alimentaria. Por lo que, señala que los niños son el gran negocio de los negocios, algunos de ellos ilícitos.

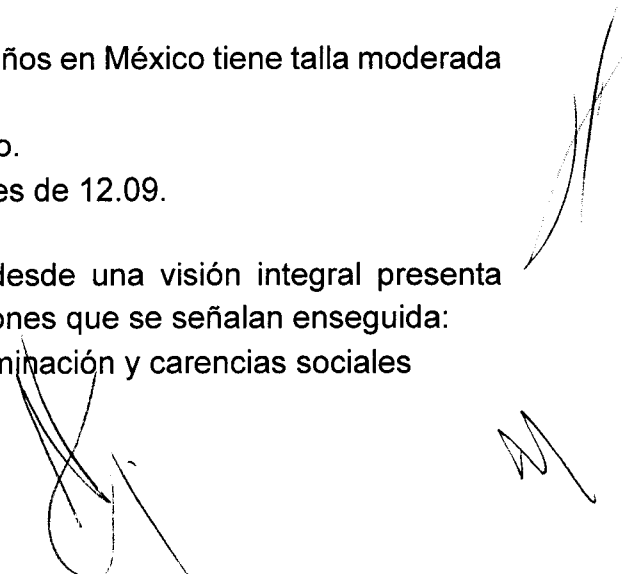
De este modo, es preciso señalar que **se requiere de un instrumento normativo que permita homologar criterios, procedimientos y mecanismos en la atención, protección, defensa y garantía de los derechos humanos de las personas entre cero y seis años, a fin de instrumentar de manera integral los servicios que el grupo de población requiere de manera específica.**

La importancia de esta problemática reviste cuando se observa el panorama de la primera infancia en México. De acuerdo con estadísticas oficiales, 12.8 millones de niñas y niños en México tienen entre 0 y 5 años de edad; de ahí la importancia de contar con una política integral, con la articulación gubernamental en sus tres órdenes de gobierno, así como de los ámbitos privado y social, para que este grupo etario cuente con las condiciones que favorezcan las oportunidades para su presente y futuro. Adicionalmente:

- Dentro, de ese grupo etario (0 y 5 años de edad) 1.4 millones son población indígena y más de 106 mil afrodescendientes.
- 182,062 niñas y niños de entre 0 y 4 años de edad tiene discapacidad
- 1.5 millones de niños y niñas menores de 5 años se encuentran en desnutrición crónica.
- 1 de cada 8 niñas y niños menores de 5 años en México tiene talla moderada o severa para su edad.
- El 4% tiene bajo peso moderado o severo.
- La tasa de mortalidad infantil en México es de 12.09.

Por su parte, la primera infancia en México desde una visión integral presenta problemáticas sociales desde distintas dimensiones que se señalan enseguida:

- Estructural: pobreza, desigualdad, discriminación y carencias sociales



- Entorno familiar: desprotección, violencia y estrés tóxico,
- Ausencia de articulación entre políticas públicas en materia de: salud, alimentación, seguridad social, educación, desarrollo social
- Entorno social: Escasa cultura de derechos sobre Niñas, Niños y Adolescentes y poco valor a los problemas de las y los niños más pequeños

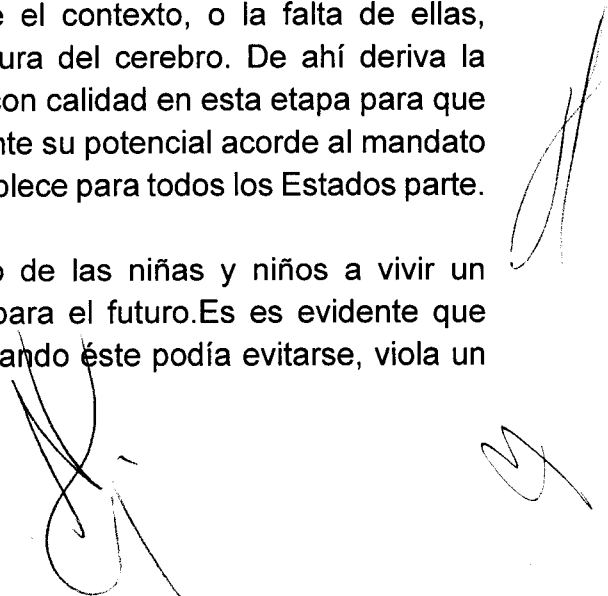
En ese sentido, la argumentación sobre la efectividad del desarrollo integral en la primera infancia de los individuos se considera pertinente exponer a fin de justificar en mayor medida la presente iniciativa. Al respecto, se tiene que diversas investigaciones sobre desarrollo del ser humano han demostrado que entre la gestación y los seis años de vida se forman la mayoría de las conexiones cerebrales. El cerebro humano crece hasta el 90% de su tamaño adulto a los 5 años y 95% a los 6 años; mientras que la habilidad para moldear el cerebro disminuye a través del tiempo.

Así mismo, en esta etapa se forman las habilidades básicas del lenguaje. De hecho, la diferencia entre leer, cantar y hablar a un niño a los 3 años de edad y no hacerlo es de 30 millones de palabras. Los especialistas le llaman la “catástrofe temprana”. Adicionalmente, la motricidad, el pensamiento simbólico y las bases de las interacciones sociales se forman también en esta etapa entre los cero y seis años de edad.

Así, las formas habituales de reacción y el control emocional, que acompañarán a una persona para toda su vida, se definen en los primeros años. Si bien, el desarrollo ocurre a lo largo de toda la vida, es durante los primeros años cuando se sientan las bases para el desarrollo futuro; las experiencias de las niñas y los niños en edad temprana tienen un impacto perdurable en su desarrollo, educación, salud, calidad de vida, logros y desempeño como adulto productivo.

De este modo, los primeros años de vida son fundamentales para todo ser humano, donde las oportunidades que otorgue el contexto, o la falta de ellas, tendrán mayor impacto en moldear la arquitectura del cerebro. De ahí deriva la importancia de intervenir de manera oportuna y con calidad en esta etapa para que todas las niñas y niños logren expresar plenamente su potencial acorde al mandato que la Convención de los Derechos del Niño establece para todos los Estados parte.

Lo anterior lleva a reconocer el derecho de las niñas y niños a vivir un presente pleno para acceder a oportunidades para el futuro. Es evidente que tolerar el desarrollo trunco de un niño o niña, cuando éste podía evitarse, viola un



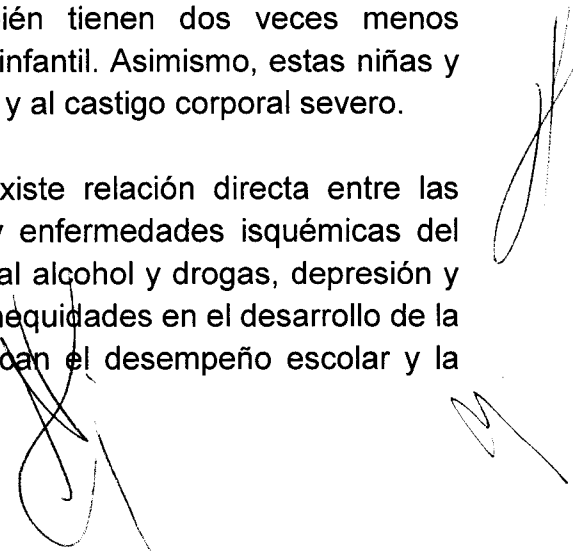
derecho humano fundamental. De este modo, para lograr que acceda a estos derechos de una vida plena en el presente y en el futuro es posible fomentando el desarrollo integral de la primera infancia, considerando los primeros años de vida como un momento crucial para el desarrollo de capacidades de capacidades y competencias cognitivas, afectivas y sociales.

Resultados de numerosas investigaciones e intervenciones sociales sugieren que el desarrollo integral de la Primera Infancia pueden ser una de las avenidas más efectivas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en cuanto a educación universal y pueden contribuir de manera importante al logro de la paridad de género en completar la primaria; asimismo, en los objetivos de reducción de la pobreza y salud. Se ha comprado en distintos países que las intervenciones en los primeros años de vida, antes de que los niños lleguen al sistema escolar formal, dan mayores retornos que intervenciones posteriores. En ese sentido, los programas cuidado y atención de la primera infancia son los que tienen mayor tasa de retorno que cualquier inversión en capital humano a lo largo de la vida. De ahí, la importancia de extender el desarrollo integral de la primera infancia especialmente en población en pobreza.

Lo anterior, derivado de que cuando las niñas y niños nacen en un hogar con pobreza se constituye un grave riesgo para su desarrollo. Entre los factores de riesgo se encuentran la alimentación inadecuada. Si no ocurre la alimentación/nutrición adecuada antes de los 24 meses puede haber daño permanente en el cerebro, así también afectan las carencias de higiene y saneamiento y un entorno poco estimulante o amenazante. El llamado estrés tóxico en la niñez que se refiere a la violencia, el maltrato y desatención está comprobado que cambia la arquitectura cerebral.

Por su parte, las niñas y niños que no reciben la nutrición y la estimulación que necesitan y/o están expuestos a la violencia, al abuso, a la negligencia y a experiencias traumáticas, enfrentan un mayor riesgo de tener un bajo nivel de desarrollo cognitivo, físico y emocional. También tienen dos veces menos probabilidad de asistir a programas de educación infantil. Asimismo, estas niñas y niños están más expuestos al cuidado inadecuado y al castigo corporal severo.

De hecho, según estudios de Harvard, existe relación directa entre las experiencias adversas en la infancia temprana y enfermedades isquémicas del corazón, la presión arterial, obesidad, adicciones al alcohol y drogas, depresión y suicidio. Estos factores de riesgo conducen a las inequidades en el desarrollo de la niña y el niño en la primera infancia que perjudican el desempeño escolar y la



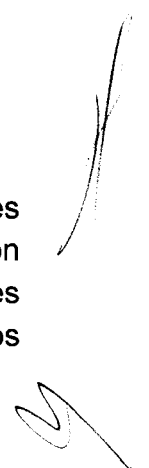
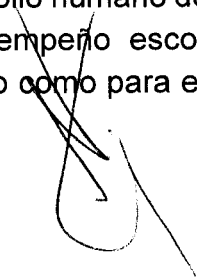
productividad en la edad adulta, perpetuando el ciclo de pobreza y las brechas de equidad. De este modo, las niñas y niños de edad temprana son especialmente vulnerables ante la pobreza.

En contraste, intervenciones enfocadas al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, han demostrado que si se realizan a tiempo, son adecuadas y de calidad. Ejemplo de ello, se encuentran los resultados de intervenciones nutricionales experimentales entre los 6 y los 24 meses de edad muestran que el consumo de un suplemento nutricional incrementó la probabilidad de asistir a la escuela en 5,6 puntos porcentuales y llevó a una mayor escolaridad y a mayor logro cognitivo adulto en puntajes de pruebas.

Sin embargo, no es suficiente la parte nutricional, el desarrollo por ello se sugiere que sea integral (fisiológico, social, cultural, educativo, entre otros) en la primera infancia. De ahí que las evaluaciones del bienestar de los individuos hoy en día han dejado de ser unidimensionales, para convertirse en medidas multidimensionales. El desarrollo humano es entonces entendido como un conjunto de condiciones que deben ser garantizadas, tales como la salud, la nutrición, la educación, el desarrollo social y el desarrollo económico. Ello debido a que los efectos de desarrollar integralmente a las niñas y los niños en la primera infancia son mayores: las niñas y niños que experimentan intervenciones para un desarrollo integral temprano elevan su productividad, son parte activa de la fuerza laboral y reducen la desigualdad de la que pudieran ser objeto a lo largo de toda su vida a través de eliminar el factor accidente de nacimiento. En esta misma línea, las mejoras que se han comprobado en las niñas y los niños a través de diversos estudios son en:

1. Salud
2. Capacidad cognitiva
3. Desempeño académico
4. Pertenencia dentro del sistema escolar (en su vida adulta)
5. Mayores ingresos
6. Mayor incidencia de propiedad de vivienda
7. Menor propensión a depender del bienestar social
8. Menores tasas de encarcelamiento y arresto.

Así, garantizar una atención y desarrollo integral en la primera infancia es una oportunidad única para impulsar el desarrollo humano de un país. La educación inicial posee amplios efectos sobre el desempeño escolar y académico y es determinante, tanto para el desarrollo humano como para el económico. Los niños



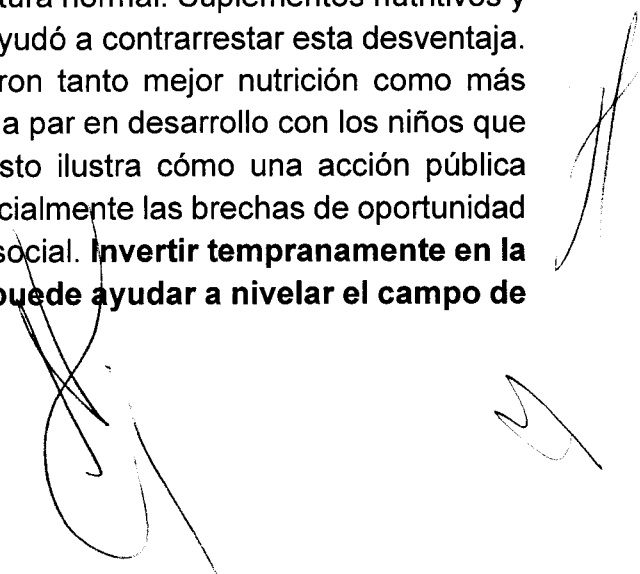
y niñas que participan en los programas de educación inicial tienen mayores probabilidades de asistencia escolar, mejoran sus destrezas motoras y obtienen superiores resultados en las pruebas de desarrollo socio-emocional.

Es por ello que el desarrollo integral, que considera aspectos físicos, psíquicos, afectivos, sociales, cognitivos y espirituales, debe ser un derecho universal o como un bien asequible a todos, independientemente de la condición personal o familiar. El país que ya lo considera de este modo por su avance en la materia de Primera Infancia es Colombia, quien también ya tiene una Ley Nacional de la Primera Infancia. En 2006, Colombia armonizó su legislación con los postulados de la Convención de los Derechos del Niño, y en el artículo 29 del mismo, se establece la atención que deben recibir los niños y las niñas durante su primera infancia:

"...desde la primera infancia los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial..."

De este modo, además del ejemplo de iniciativas de legislación en los países, las evidencias científicas, académicas y de organismos internacionales respaldan la opinión de que invertir en la primera infancia tiene grandes impactos también en la salud y la disposición de los niños para aprender, y más adelante en la vida puede producir importantes retornos económicos a menudo mayores que las inversiones en educación formal y entrenamiento.

En ese sentido, en Jamaica, un experimento centrado en niños de bajo crecimiento (de 9 a 24 meses de edad) reveló que estos niños tenían menores niveles de desarrollo cognitivo que los de estatura normal. Suplementos nutritivos y un programa de estimulación mental regular ayudó a contrarrestar esta desventaja. Al cabo de 24 meses, los niños que recibieron tanto mejor nutrición como más estimulación se habían puesto virtualmente a la par en desarrollo con los niños que iniciaron la vida con una estatura normal. Esto ilustra cómo una acción pública decisiva y bien diseñada puede reducir sustancialmente las brechas de oportunidad entre los menos privilegiados y la normalidad social. **Invertir tempranamente en la infancia de las personas más necesitadas puede ayudar a nivelar el campo de juego.**



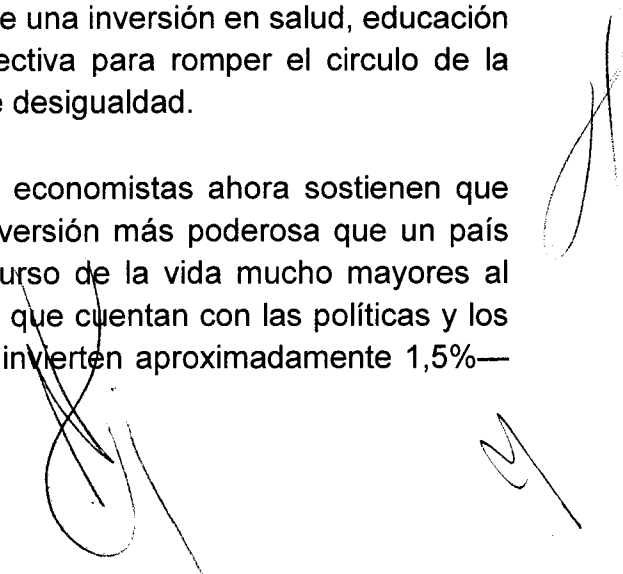
Estudios de estas intervenciones en los países en desarrollo también documentan fuertes beneficios para todos los niños en donde un desarrollo humano integral en la niñez se refleja en la vida adulta. Inclusive los estudios al respecto llevó a ganar premio Noble de Economía al estadounidense James Heckman, por medio de una ecuación financiera que desarrolló en la que demuestra es que las inversiones en salud, nutrición y desarrollo de los niños y niñas en sus primeros cinco años tienen un retorno de alrededor de 7 al 10% lo cual es sumamente atractivo si se compara con otras inversiones sociales posibles.

El premio Nobel demostró que una Primera Infancia saludable reduce la delincuencia, el consumo de drogas, depresiones, suicidios, violaciones, embarazos prematuros, entre otras problemáticas sociales, lo cual genera un gran retorno para el país y la sociedad. De este modo, **se necesitan cambios a nivel de las políticas públicas para poder destinar una mayor inversión a aquella que genera un impacto real para el país.**

Se generan más costos de “reparación” en adolescentes y menos eficientes; mientras que estas políticas de primera infancia son medias preventivas y aseguran que los recursos se destinen con mayor eficiencia, generando mayor impacto y ahorro a largo plazo.

En ese mismo sentido, existen análisis de costo-beneficio que muestran retornos de US\$2 a US\$5 y hasta US\$8 por cada US\$1 invertido, lo cual es una tasa mayor a la inversión que se realiza en cualquier otra etapa del desarrollo. Inclusive un niño al que se le invierte US\$1 para alcanzar la edad escolar y progresar puede producir hasta \$17 en beneficio de la sociedad a lo largo de las cuatro décadas siguientes. Pese a ello, la mayoría de los países invierten todavía en acciones dirigidos a niñas y niños de mayor edad y las inversiones adecuadas en primera infancia han demorado en materializarse, particularmente en los países de escasos recursos donde la sobreabundante población infantil vulnerable sería la más beneficiada. De cualquier modo, los impactos de una inversión en salud, educación y cohesión social la convierten en la más efectiva para romper el círculo de la pobreza y reducir drásticamente las brechas de desigualdad.

P artiendo de la evidencia disponible, los economistas ahora sostienen que invertir en la primera infancia representa la inversión más poderosa que un país puede realizar, con retribuciones en el transcurso de la vida mucho mayores al importe de la inversión inicial. Las sociedades que cuentan con las políticas y los programas de Primera Infancia más exitosos invierten aproximadamente 1,5%—2,0% del PIB al año en esta área.



En esta línea, no sólo en términos éticos, sino estratégicos es que se propone una iniciativa que se alinea con múltiples estudios e inclusive ganadores del Premio Nobel que demuestran que la inversión en primera infancia es la más rentable que puede hacer una sociedad, debido a que tiene mayor periodo de retorno y repercute en un menor gasto social a largo plazo.

Finalmente, los gobiernos deben reconocer que **las inversiones adecuadas en la primera infancia representan la piedra angular del desarrollo humano y son esenciales para el progreso de las sociedades.**

Esta iniciativa es emitida en congruencia con el objetivo 4 “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” y su meta 4.2 “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y **desarrollo en la primera infancia** y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”, así como el objetivo 3 “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”, todos ellos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Por lo anterior es que sometemos a consideración de la Asamblea el siguiente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se expide la Ley para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia del Estado de Nuevo León, para quedar como sigue:

LEY PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

TÍTULO I DE LAS DISPOSICIONES GENERALES CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1.- Esta Ley es de orden público e interés social y de observancia general en el estado de Nuevo León y sus municipios, y tiene por objeto:

