

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según
acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación
del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
Maestría en Política y Gestión Pública



El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación y diseño de la política pública para la primera infancia en México: El caso del Pacto por la Primera Infancia. 2016-2020

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta: **JOSÉ DE JESÚS DANIEL PONCE VÁZQUEZ**

Tutor **DR. CARLOS ARMANDO PERALTA VARELA**

Tlaquepaque, Jalisco, octubre, 2022

INDICE

1. Índice.....	1
2. Resumen.....	7
3. Palabras clave y acrónimos.....	9
4. Introducción y justificación contextual.....	12
4.1 Introducción.....	12
4.2 El entorno general de la temática.....	18
4.3 Justificación y utilidad de la temática a abordar.....	26
5. Contexto y problema sobre la primera infancia.....	29
5.1 La primera infancia a nivel internacional.....	29
5.2 La primera infancia en México: Gestación del problema público.....	35
5.3 Actores sociales y gubernamentales en México frente a la problemática de la primera infancia.....	49
5.4 Las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia en la nueva administración federal (2018-2024)	53
5.5 Las percepciones y relaciones con las OSC en la actual administración y su rol en la política pública de niñez y adolescencia durante el periodo 2018-2020.....	61
6. Marco de Referencia conceptual para la sistematización y el estudio de caso.....	69
6.1 Conceptos, criterios y categorías teóricas claves	69
6.1.1 Introducción a los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA).....	69
6.1.2 El Adultocentrismo.....	70
6.1.3 La Convención de los Derechos del niño (CDN) 1989.....	76
6.1.4 El principio del Interés Superior de la Niñez (ISN).....	81
6.1.5 La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. (LGDNNA)	83
6.1.6 El Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México. (SIPINNA).....	88
6.1.7 La importancia nodal de la etapa de desarrollo denominada primera infancia	93
6.1.8 La Comisión de primera infancia en el Sistema Nacional de Protección Integral.	98

6.1.9	Sobre la política pública, su ciclo metodológico, las etapas de definición del problema público y la formulación de la política.....	100
6.1.10	Políticas Públicas con enfoque centrado en derechos de la niñez.....	106
6.1.11	Principios para una perspectiva de políticas públicas desde la niñez y adolescencia	108
6.1.12	El marco de la ruta integral de atenciones. (RIA)	112
6.1.13	Diagnóstico y definición del problema público	114
6.1.14	La gobernanza como modelo y práctica para generar políticas públicas...	118
6.2	Actores y “reglas del juego” en la gobernanza y herramientas que posibilitan o dificultan acuerdos	123
6.2.1	El proceso de participación e incidencia de las OSC en la agenda y las políticas públicas	125
6.2.2	Los espacios y capacidades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para incidir en la agenda pública y el ciclo de las políticas públicas	133
7.	El Pacto por la Primera Infancia 2016-2020	142
7.1	Antecedentes y cronología de la red del Pacto por la Primera Infancia	143
7.2.	Principales acciones	145
7.3.	Caracterización, identidad y visión de la red	150
7.4.	Conducción, organización y liderazgo del Pacto	153
7.5.	Aporte del Pacto a la agenda pública de primera infancia	156
7.6.	Conocimientos, herramientas y principales estrategias del Pacto	157
8.	Aspectos metodológicos del estudio de caso	162
8.1	Las preguntas que guían este Trabajo para la Obtención de Grado (TOG)	162
8.2	Los objetivos que pretende este trabajo	162
8.3	La metodología para realizar el estudio de caso	163
8.4	Justificación, alcances y utilidad de este estudio de caso	171
8.5	Codificación para citar entrevistas a actores claves	173
9.	Consulta Cuantitativa focalizada con actores claves	174

9.1 Respuestas obtenidas de la consulta: Papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y del Pacto en la Estrategia Nacional de Primera Infancia. (ENAPI)	174
9.2 Principales hallazgos de la consulta focalizada a actores claves	196
10. Análisis cualitativo para el Estudio de caso	199
10.1. Diagnóstico y problema público	199
10.2. Ley General de Derechos de NNA	207
10.3. Marco Conceptual y Normativo de la ENAPI	210
10.4. Marco político-institucional y modelo de gobernanza en la hechura de la política pública de primera infancia	217
10.5. Rol de las OSC, liderazgo del Pacto por la Primera Infancia y proceso de incidencia en la política de primera infancia	233
10.6. Evaluación del diseño y sostenibilidad de la política pública en materia de primera infancia	248
10.7. Principales hallazgos del análisis cualitativo	258
11. Conclusiones y lecciones aprendidas	262
12. Bibliografía de referencia	279
13. Anexos metodológicos	294
14. Índice de cuadros.....	3
Cuadro 1: Programas prioritarios del Gobierno de México.....	57
15. Índice de figuras.....	3
Figura 1: Concepción minorista de la infancia	74
Figura 2: Línea de tiempo de los derechos de la niñez y adolescencia	75
Figura 3: Transición de la niñez a partir de la Convención de los Derechos del Niño	81
Figura 4: Triple dimensión del interés superior	82
Figura 5: Cambios que impulsa la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.....	86

Figura 6: Atribuciones del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	90
Figura 7: Integrantes del SIPINNA Nacional	92
Figura 8: Desarrollo de la sinapsis en la primera infancia	93
Figura 9: Conexiones neuronales durante la primera infancia	94
Figura10: Funciones cerebrales durante la primera infancia	94
Figura 11: Retorno a la inversión	96
Figura 12: Impacto de la inacción en la primera infancia	97
Figura 13: Evolución de la institucionalidad para coordinar las políticas de primera infancia en México	99
Figura 14: Proceso metodológico para el diseño y formulación de las políticas públicas. Parte I	102
Figura 15: Proceso metodológico para el diseño y formulación de las políticas públicas. Parte II	103
Figura 16: Proceso metodológico para el diseño y formulación de las políticas públicas. Parte III	107
Figura 17: Responsabilidades iniciales de la Comisión de Primera Infancia.....	112
Figura 18: Ruta integral de atenciones	113
Figura 19: Génesis y proceso del Pacto por la primera infancia	142
Figura 20: Integrantes del Pacto a nivel nacional	151
Figura 21: Integrantes del Pacto en el estado de Guanajuato.....	152
Figura 22: Esquema de priorización y decantamiento de las categorías de análisis.....	166
16. Índice de imágenes	4
Imagen 1: <i>Inversión per cápita y pobreza infantil en entidades del país</i>	59
Imagen 2: Compromiso 9 con candidatos a la presidencia de la República	63
Imagen 3: Firma del candidato AMLO a Compromisos por los Derechos de las niñas, niños y adolescentes. #Mxporlaniñez	63
Imagen 4: Resumen clasificatorio de Atlas. Ti. versión 9	169
Imagen 5: Cuadro de citas, códigos y grupos	170

17. Índice de tablas y gráficas.....	5
--------------------------------------	---

Tablas:

Tabla 1: Indicadores identificados en materia de niñas, niños y adolescentes en el plan de los primeros 100 días del gobierno de AMLO	55
---	----

Gráficas:

Gráfica 1: Sector de origen.....	174
Gráfica2: Transición de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) a Primera Infancia	175
Gráfica 3: Diagnóstico y problema público	175
Gráfica 4: Primera infancia y problema público	176
Gráfica 5: Ruta integral de atenciones (RIA)	177
Gráfica 6: Diseño e implementación	177
Gráfica 7: Experiencia internacional	178
Gráfica 8: Reforma educativa 2019 y política nacional de primera infancia	178
Gráfica 9: Complejidad del proceso de formulación	179
Gráfica 10: Papel de las OSC en el proceso	180
Gráfica 11: Gobernanza y proceso de aprobación	180
Gráfica 12: Conducción política	181
Gráfica 13: Comisión para primera infancia y gobernanza de la política pública	182
Gráfica 14: Obstáculos, conflictos y modelo de gobernanza	182
Gráfica 15: Inclusión y diversidad de actores en el proceso	183
Gráfica 16: Negociación para unificación de la política nacional	184
Gráfica 17: Pertinencia de las estrategias de cabildeo e incidencia de las OSC	185
Gráfica 18: Proceso deliberativo y fortaleza gubernamental	185
Gráfica 19: Peso de la voz gubernamental en el diseño de la política pública	186
Gráfica 20: Valoración liderazgo del Pacto por la Primera Infancia	186
Gráfica 21: Las estrategias del Pacto por la Primera Infancia	187
Gráfica 22: Dispositivos y calidad	187
Gráfica 23: Experiencias locales alimentadoras del proceso	188
Gráfica 24: Recursos económicos aportados por el Pacto al proceso	188
Gráfica 25: Conocimientos y acervo técnico del Pacto	189

Gráfica 26: Estrategias de cabildeo e incidencia del Pacto	190
Gráfica 27: Peso ponderado del papel del Pacto	190
Gráfica28: Rol de los actores internacionales	191
Gráfica 29: Requerimientos formales vs Principios de Derechos Humanos	192
Gráfica 30: Peso de la triple dimensión del Interés superior de la niñez	192
Gráfica 31: Peso de la Convención y de la Ley General de Derechos de NNA	193
Gráfica 32: Política Nacional de Primera Infancia y los ODS	193
Gráfica 33: Sostenibilidad de la Estrategia Nacional de Primera Infancia como parte de la agenda pública	194
Gráfica 34: Observaciones del Comité de Derechos del Niño y la ENAPI	195
Gráfica 35: Innovación y corresponsabilidad gobierno-sociedad civil	195
Gráfica 36: Marcos de referencia internacional y diseño de la política pública	196

2. RESUMEN

El presente trabajo basado en el papel de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de hechura y diseño de la política nacional de primera infancia; aborda desde los marcos históricos y conceptuales, de Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes, la relevancia fundamental e impostergable del tema y la agenda de intervención gubernamental, de los sujetos, del rol activo y propositivo, de una Red de organizaciones denominada Pacto por la Primera Infancia, en su proceso de incidencia y logro al oficializarse dicha política pública.

Responde en su conjunto a la pregunta de investigación:

Frente a la acción emprendida por las organizaciones de sociedad civil (OSC) y otros actores, ¿cuáles fueron los factores, estrategias y herramientas que obstaculizaron o que hicieron posible la generación de una política pública en torno a la atención de la primera infancia?

Analiza los principales obstáculos concentrados y agravados en un contexto y práctica de descalificación del papel de las organizaciones de la sociedad civil en la agenda pública, y a los instrumentos técnicos como las políticas públicas como herramientas válidas y útiles de diagnóstico y transformación de la realidad.

Da cuenta de las principales acciones, herramientas, estrategias y la coalición de apoyos y aliados con los que se contó para favorecer que la formulación, presentación y publicación de la Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI) sea considerada un proceso virtuoso, y a la vez una experiencia inédita de corresponsabilidad y de Derechos Humanos, en el marco del mecanismo intragubernamental y de participación social inédito, como lo es el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

Así como las condiciones del modelo de gobernanza que dio cobijo a los trabajos y deliberaciones compartidas. Analiza los alcances, limitaciones y riesgos para su implementación, así como las principales lecciones aprendidas para futuros procesos de incidencia y construcción conjunta de políticas públicas participativas.

Finalmente, este trabajo aspira a mostrar con diversa evidencia, un estudio de caso exitoso de colaboración entre diversas áreas y ordenes de gobierno y entre estas y una coalición plural de organizaciones de la sociedad civil, para construir de manera consensada una propuesta formal de política pública dirigida a la primera infancia.

Contar con esta sistematización del proceso, contribuirá sin duda a llenar un vacío en la literatura sobre casos concretos de aplicación de un problema público, convertido en una política pública formal, a través de un caso exitoso de incidencia desde las organizaciones de la sociedad civil en México, inédito bajo muchos aspectos en nuestro contexto y coyuntura.

Este trabajo de obtención de grado, no hubiera sido posible sin la generosa apertura y acompañamiento como asesor del Coordinador de la Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO, Doctor Carlos Peralta; del cariño, ánimo, empuje, apoyo y soporte de mi esposa Sara San Martín; del liderazgo fuerte en varias batallas por los derechos de la infancia de Ricardo Bucio y de todo mi equipo de vinculación, con particular énfasis en Brenda González por esa incasable lucha por la agenda de la primera infancia al interior del SIPINNA; el encomiable y amoroso liderazgo desde la sociedad civil de Aranzazú Alonso, Coordinadora Nacional del Pacto; Magdalena de Luna y, todas y todos los colegas de las diversas instituciones de la sociedad civil, instituciones públicas y organismos internacionales que acompañaron y construyeron codo a codo los componentes de la política pública. Un agradecimiento particular al Maestro Vicente de Jesús Esqueda Méndez, Titular de la Procuraduría de Los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato por su amable invitación y acogida como colaborador; a mi coordinadora, Maestra Diana Arce Romero y a mi querido equipo del área de Niñas, Niños y Adolescentes de la PRODHEG, por su flexibilidad y comprensión. A mis 2 especialistas lector@s Dra. Ana María Sánchez y al Dr. José Bautista, por su generoso y valioso tiempo. A mi sobrina Raquel Ponce por su apoyo. Finalmente, a mis padres Daniel y Reyna, raíces fuertes y a mis hij@s Sarita, Daniel y nieta Silvana, por ser las alas y “leit motiv” para seguir trabajando y soñando por los Derechos Humanos para todas las niñas, niños y adolescentes, sin discriminación.

Cd. de México- León, Guanajuato-Atlixco, Puebla. Diciembre del 2022.

3. Palabras Clave.

- Primera infancia (de 0- hasta antes de los 6 años).
- Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).
- Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
- Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI).
- Pacto por la Primera Infancia (Pacto).

Acrónimos.

ANSA	Acuerdo Nacional por la Salud Alimentaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CENSIA	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia
CENSIDA	Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH y el Sida
CICSLM	Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna
CNPSACDII	Consejo Nacional para la Prestación de Servicios de Atención Cuidado y Desarrollo Integral Infantil
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CONADIC	Comisión Nacional contra las Adicciones
CONAFREC	Consejo Nacional de funcionarios del Registro Civil
CONAPRED	Consejo nacional para Prevenir la Discriminación
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVA	Consejo Nacional de Vacunación
DGDC	Dirección General de Desarrollo Curricular
DGIS	Dirección General de Información en Salud
DOF	Diario Oficial de la Federación
EIASA	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica

ENAPEA	Estrategia Nacional para la Prevención de Embarazo en Adolescentes
ENIM	Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Mujeres
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ESIAN	Estrategia Integral de Atención a la Nutrición
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
HIMFG	Hospital Infantil de México Federico Gómez
INEGI	Instituto Nacional de Geografía Estadística e información
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDICAS	Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
LGPSACDII	Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
MEF	Mujeres en Edad Fértil
MEFSA	Mujeres en Edad Fértil Sexualmente Activas
MEFU	Mujeres en Edad Fértil Unidas
MIR	Matriz de Indicadores y Resultados
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAE	Programa de Acción Específico
PAE PFA	Programa de Acción Específico Planificación Familiar y Anticoncepción
PAE SIA	Programa de Acción Específico Salud para la Infancia y la Adolescencia
PAE SMYP	Programa de Acción Específico Salud Materna y Perinatal
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PPDNNA	Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
PROSESA	Programa Sectorial de Salud 2013-2018
PEPNNA	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
REDIM	Red por los Derechos de la Infancia en México
RENAPO	Registro Nacional de Población e Identificación Poblacional
RENCAI	Registro Nacional de Centros de Atención Infantil

SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEMAR	Secretaría de Marina
SEN	Sistema Educativo Nacional
SESAs	Servicios Estatales de Salud
SINAC	Subsistema de Información de Nacimientos
SISTEMA DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la familia
SMP	Salud Materna y Perinatal

4. Introducción y justificación contextual

“La palabra progreso no tiene ningún sentido mientras haya niños infelices”

Albert Einstein

4.1 Introducción

Recuerdo con claridad el día que fui invitado a formar parte del equipo que construiría el primer sistema de protección integral del país en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes (SIPINNA), corrían los días postreros del 2015 y estaba como encargado del despacho de una institución de mucho prestigio creada por Gilberto Rincón Gallardo; como lo era el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

Mi imaginación y mi experiencia me llevaban a considerar que los saberes en materia educativa, de vinculación con organizaciones civiles y la experiencia en diversas instancias civiles y autónomas de Derechos Humanos, aunada al servicio en la administración pública por más de 20 años, era condición suficiente para afrontar los nuevos retos, solo que ahora focalizados en un grupo específico, como lo es la niñez y la adolescencia.

Mi contacto directo con niños y adolescentes se remitía a los años 70's cuando fui directivo scout en Atlixco mi ciudad de origen, salvo la Dirección General de Educación en el entonces CDHDF durante el periodo 2006-2009, donde de manera coordinada estuvo entre otras responsabilidades, el proyecto de niñez y la “casa del árbol”. Años de aprendizaje sin duda.

Pero lo que estaba por descubrir no lo imaginaba y me causaba al igual que a otros colegas: desazón y asombro, por la “ceguera adultocéntrica” en la que nos habíamos movido durante los últimos años en el campo específico de los derechos de las minorías y grupos en situación de vulnerabilidad. En ese tenor de experiencias el imaginario era que, a pesar de los enormes problemas estructurales y emergentes que vivía y vive el país, la niñez en general se encontraba protegida por las familias y por los servicios crecientes en cobertura en materia educativa y de salud de los diversos gobiernos que -a pesar de todo- protegían a la parte más importante de la sociedad, bajo el discurso de ser el “futuro de la patria”. Al

adentrarnos a las diversas realidades, al ir armando el enorme rompecabezas de la información específica sobre la niñez, al conocer diversos municipios, descubríamos no solo la invisibilidad de sus realidades y problemas agravados, sino un contexto de mucho dolor, de mucha omisión y de demasiada complacencia, en un discurso que se expresa en diversos ámbitos y niveles de gobierno genéricamente palabras más, palabras menos así: “los niños son de mi especial interés, pero por diversas circunstancias, no son mi prioridad en este momento donde enfrentamos graves problemas de inseguridad y de generación de empleos e inversión”.

Y esta visión y práctica desde lo público, se basaba en visiones asistenciales sobre los problemas serios, dado que las niñas, niños e incluso el problemático imaginario de las adolescencias, debería ser atendido por los padres de familia, por las escuelas y, si la situación se complica, por último, por los distintos sistemas DIF (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia) que existen en el país. De cierta forma con una omisión colectiva tolerada, que imagina que alguien en el futuro se hará cargo de los problemas de la niñez, cuando existan mejores condiciones, cuando se resuelvan los problemas urgentes y serios, pero ahora no.

Esa invisibilidad y esa displicencia reiterada nos estallaba, ahora que el país había decidido por fin después de muchos años de trabajo y lucha de organizaciones civiles y de expertos nacionales y extranjeros que demandaban la existencia de un sistema integral de protección de la infancia¹ que superara la tradicional visión asistencial vigente durante los últimos 40 años, y donde se evidenciaban años de abandono y el retroceso de los principales indicadores en materia de niñez en todos los frentes.

Un escenario y una realidad de dolor, de impotencia y de improntas para actuar en todos los frentes, en los 20 Derechos en un país, 32 entidades y casi 2500 municipios, donde se practica el deporte nacional del “bateo de los problemas”, se sigue utilizando a la niñez

¹ Diversas organizaciones de la sociedad civil mexicanas expertas en derechos humanos y derechos de la infancia, venían desde los informes “sombra” al 4to informe sobre la situación de la niñez mexicana, señalando la necesidad de armonizar la Convención de los Derechos del Niño (oficializada en México desde 1990) a través de la creación de un sistema nacional de protección de niñas, niños y adolescentes, que superara la visión asistencial predominante. Esta demanda también fue compartida por los expertos del comité de los Derechos del Niño y forma parte de sus recomendaciones al Estado mexicano.

como escenografía y las principales inversiones públicas no están pensadas bajo el principio del interés superior y el derecho a la prioridad de las niñas, niños y adolescentes (NNA) como lo marca el artículo 4to. Constitucional.

Además de los aspectos culturales que son los más complejos de enfrentar y resolver, el naciente Sistema de protección tenía que mover viejas y enraizadas prácticas tutelares, asistenciales y ocurrencias que suceden todos los días en el trato con la niñez. La maquinaria burocrática operaba siempre en lógica de los servicios existentes, la capacidad de atención está instalada (aún con sus carencias e ineficiencias), el problema es que no todas las familias aprovechan o acceden a esos servicios. Incluso con el cambio de la nueva administración en diciembre del 2018, la lógica agravó en muchos sentidos la situación de muchas niñas y niños, al desaparecer programas públicos y el apoyo a organizaciones de sociedad civil que brindaban servicios directos y convertir casi todo en transferencias monetarias directas, para que los padres decidan cómo aprovechar esos recursos.

En medio de ese contexto inicial, fuimos colectivamente, descubriendo y recuperando muchas buenas experiencias, información, metodologías de intervención y propuestas novedosas para avanzar en la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Ese proceso amplió los horizontes y la confianza que la agenda contaría en muchos campos aliados institucionales y sociales, y no nos equivocamos.

Una de las lecciones iniciales, era que teníamos que estar abiertos a la gran pluralidad de iniciativas y modelos en el terreno concreto, teníamos que deconstruir nuestros “filtros ideológicos” y abrirnos a lo diverso, siempre que, en el centro de la actuación pública, estuvieran los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Tengo que confesar que la primera vez que Un Kilo de Ayuda A.C., se acercó con nosotros para presentarnos su diagnóstico y propuesta sobre la situación de la niñez de la primera infancia y la necesidad de actuar sobre el desarrollo temprano, teniendo como escenario los confortables salones del Club de Industriales de la Cd. de México, mi mente se ubicó en el contacto con ellos en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) a inicios del 2001; los etiqueté de antemano como asistencialistas que, a lo sumo, su filantropía llegaba en forma de despensas y que su modelo de recaudación estaba en muchas tiendas de autoservicio y a lo mejor hasta les servía de cobertura para deducir impuestos públicos, de

ese tamaño era mi prejuicio. Esa noche me cambio el paradigma, se cayeron los estereotipos; descubrí que la organización había avanzado hacia una perspectiva de derechos, contaban con gran evidencia, con una base de datos nacionales sistematizados, con experiencias internacionales ordenadas y con evidencia contundente y propuestas de intervención sobre la urgente necesidad de actuar sobre la primera infancia y de impulsar desde el SIPINNA las acciones conducentes, teniéndolos como aliados.

Era como una coincidencia entre búsquedas comunes que se intersectaban en el tiempo - espacio. Sobre eso pretendió hurgar, recuperar y reflexionar este trabajo para la obtención de grado (TOG): sobre esa confluencia, sobre el caminar juntos , sobre los problemas enfrentados, sobre la riqueza de los aportes de las OSC sociedad civil convertidas más temprano en la Red Pacto por la Primera Infancia y el logro de haber construido en medio de todas las adversidades, oráculos y obstáculos, una política nacional de primera infancia denominada Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI), anclada en un acuerdo formal del Sistema del 2018 y en el mandato de un transitorio constitucional en materia educativa en la reforma educativa del 2019.

A pesar de los vaivenes de la macro política, la ENAPI, es sin duda un hito, no solo por la fortaleza de su formulación, sino por su proceso donde explícitamente hay una enorme cantidad de progenitores y aliados que constituyeron en diversos momentos la diferencia para hacer de esta política pública algo distintivo. Donde el rol y el protagonismo del Pacto por la Primera Infancia demostraron no solo la madurez de las organizaciones de la sociedad civil, sino su capacidad técnica para deliberar y aportar conocimiento socialmente útil. Echando por tierra aquellas teorías donde se señalaba que las organizaciones de la sociedad civil son débiles para organizar demandas sociales frente al incumplimiento del Estado de sus responsabilidades constitucionales (Preworsky, 1998) y solo eran útiles para el cambio y las transiciones políticas por su capacidad movilizadora.

El proceso de hechura y formulación de la política nacional de primera infancia, nos deja muchas lecciones para navegar en futuras rutas; las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son sin duda un actor fundamental y deben seguir siendo una apuesta para el fortalecimiento de la densidad organizativa y el tejido de una nación que aspire a un

desarrollo y a la garantía de los derechos de todos sus habitantes, comenzando por los más pequeños en edad.

El Presente TOG, esta organizado sucintamente de la siguiente manera:

- Una introducción y justificación contextual donde se da cuenta del entorno general de la temática a abordar, señalando el estado de la situación de la primera infancia en México, la ausencia de una política basada en derechos humanos, el deterioro del papel del Estado y las condiciones complejas en el nuevo gobierno en relación a la participación de organizaciones de la sociedad civil de carácter autónomo en procesos de política pública, situación de la niñez y derechos humanos. Así mismo se presenta una serie de consideraciones que avalan la necesidad de la agenda pública de la temática a abordar en el presente trabajo.
- En seguida se aborda el contexto social y el problema de la primera infancia, reconociendo como algunos países con visión de Estado, han incorporado los descubrimientos científicos en materia de primera infancia a sus prioridades gubernamentales. Se describe como la agenda de niñez y su reconocimiento como problema público ha recorrido un largo trecho en México. Así mismo se reconoce el papel que han jugado diversos actores gubernamentales y sociales frente a la problemática y los indicadores mas preocupantes para garantizar el desarrollo de esta parte de la población.
- Se coloca además suficiente evidencia sobre la invisibilidad y poca prioridad que tiene la agenda de los derechos de la niñez en general y de la primera infancia en particular en la presente administración. Enfatizando con vehemencia las percepciones, prejuicios y medidas restrictivas que se han implementado desde la mas alta investidura del poder ejecutivo, sobre las organizaciones de la sociedad civil, que trabajan en favor de diversos derechos incluida la niñez.
- A continuación, se aborda de manera detallada el marco de referencia teórico y conceptual para el abordaje de la sistematización de la experiencia y el estudio de caso sobre el proceso de formulación y diseño de la política pública pionera en materia de primera infancia. Tanto en el campo de los derechos humanos de la niñez, el enfoque y

herramientas de las políticas públicas y el rol y capacidades de las organizaciones de la sociedad civil como actores capaces de incidir y aportar desde su ámbito y experiencia al diagnóstico y diseño de propuestas para mejorar la vida y derechos de la niñez. Se hace un especial énfasis sobre la noción de gobernanza como herramienta de conducción y concertación política en procesos deliberativos y de conceso sobre políticas públicas, explicado el papel que jugó la Comisión de primera infancia como el laboratorio de formulación de propuestas y acuerdos que permitieron construir la política pública en materia de primera infancia, entre gobiernos, expertos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Así mismo se analiza brevemente la política pública través de su ciclo metodológico, las etapas de definición del problema público y la formulación de la política bajo los principios de una perspectiva de políticas públicas desde la niñez: desde la construcción del diagnóstico y definición del problema público, pasado por el importante y nodal modelo de la ruta integral de atenciones (RIA) para la primera infancia.

- Posteriormente, se dedica un importante apartado al actor de sociedad civil la red denominada Pacto por la Primera Infancia, comenzando por sus antecedentes, una brevísima cronología de la misma, sus principales acciones, describiendo su caracterización, identidad, conducción, organización y liderazgo, relevando sus aportes, herramientas y estrategias de incidencia a la agenda pública de primera infancia y a la política pública resultante.
- Partiendo de los principales aspectos metodológicos del estudio de caso, se presentan los resultados y hallazgos de la consulta cuantitativa a diversos actores relevantes del campo gubernamental, de cooperación internacional y de organizaciones de sociedad civil participantes desde distintas plataformas y modalidades, dentro del proceso de formulación de la política pública. Estos datos se complementan con el estudio cualitativo a actores claves en el proceso de conducción y negociación tanto en el campo gubernamental como en los liderazgos del pacto por la primera infancia, profundizando algunos aspectos que por su relevancia ayudan a conocer mas a cabalidad los intrínquilis del proceso de la hechura de la política pública, los aspectos no tan conocidos de la negociación y a dar luz a la calidad del aporte, para valorar y sopesar el peso y valor

añadido de las organizaciones de sociedad civil al proceso. Y otros hallazgos relevantes bajo la perspectiva del análisis cualitativo

- Y finalmente se presentan las principales conclusiones del trabajo, las lecciones aprendidas, las potencialidades de sostenibilidad de la política y las recomendaciones obtenidas para el futuro de estos procesos de corresponsabilidad gobierno-organizaciones de la sociedad civil.

4.2 El entorno general de la temática

La primera infancia (del nacimiento hasta los 5 años 11 meses) es la etapa del desarrollo de las personas donde se definen prácticamente los principales indicadores de lo que será la calidad de vida y el proyecto de cada una de las niñas y niños (NN) en el presente y en su futuro. Actualmente existe suficiente evidencia científica desde diversos campos, donde se sustenta que las condiciones de neurodesarrollo, aprendizaje, afecto e incluso tolerancia a la frustración y relacionamiento no violento frente a sus pares y comunidad, se generan en esa etapa de la vida. Las condiciones denominadas de sinapsis son constituyentes en esta etapa (la cantidad y velocidad de conexiones neuronales por segundo son irrepitibles); por ello su vital e impostergable importancia.

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 la niñez es altamente influida por factores psicosociales y biológicos (Grantham y 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 éste 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 a alcanzar en el transcurso de la vida humana.

Las conexiones sinápticas que se forman en esta etapa temprana son la base de la neuro plasticidad 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 y Britto (como se citó en SEGOB, 2020 p.27)

Los países con mayores índices de desarrollo invierten una parte importante de sus recursos presupuestales y humanos en esa etapa. La prioridad de la primera infancia forma parte de las agendas más importantes de organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Organización de los Estados Americanos (OEA), entre otros.

Asimismo, la primera infancia forma parte de los indicadores específicos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015 —México ha sido un actor activo en la definición de los ODS, participando en 2013 y 2014 en las consultas y negociaciones realizadas en el Grupo de Trabajo que generó la propuesta de ODS—. Adicionalmente, diversos estudios publicados se centran en la importancia de que el tema se haya considerado para dichos ODS.²

Particularmente, en países como Chile, Perú y Colombia, se han construido políticas y estrategias que atraviesan los ciclos limitados de las administraciones ejecutivas. Algunos programas como el *Sistema de Protección Integral a la Infancia (Chile Crece Contigo, CCC)* lleva más de 10 años de implementación con impactos en indicadores reconocidos internacionalmente.³

El Pacto por la Primera Infancia es una iniciativa ciudadana que compromete a todos los actores de la sociedad a priorizar los derechos de la niñez temprana. Está compuesto por más de 400 instituciones,⁴ instancias académicas, organismos privados, organizaciones de

² La revista científica *The Lancet* publicó en 2016, una colección de diversos artículos sobre desarrollo en la primera infancia, los cuales recuperan y abordan la importancia que se ha reconocido unánimemente del tema en los ODS del 2030. Esta serie de artículos presenta nueva evidencia científica que fundamenta intervenciones y propone medidas a ser aplicadas en programas de desarrollo infantil a gran escala.

³ La evaluación de impacto del programa, expone la eficacia y muestra a detalle los resultados a nivel de productos, intermedios y finales de su implementación.

⁴ Al 30 de septiembre de 2020 había 447 integrantes registrados.

la sociedad civil y fundaciones empresariales —denominada Red—, ubicados en toda la República Mexicana. Esta red de actores tiene como objetivo hacer del desarrollo integral de la primera infancia una prioridad nacional, mediante el impulso colectivo de políticas públicas co-creadas con las niñas, niños y sus familias, el gobierno, la sociedad civil, organismos internacionales, academia y el sector privado.

No obstante, la visibilidad del tema en México es muy reciente y han sido las organizaciones de la sociedad civil (OSC) especializadas en el tema de la primera infancia en muchas de sus vertientes, las que han empujado esta agenda pública (cuidados prenatales de las madres gestantes, servicios médicos a recién nacidos, registro civil, nutrición, estimulación temprana, juegos, pruebas tempranas sobre su desarrollo, vacunas, prevención del maltrato, abusos y accidentes, educación inicial y preescolar, escuelas para padres, madres y cuidadores, etc.), englobada en el denominado marco teórico del cuidado cariñoso y sensible⁵; son esas OSC que desde hace 20 años o más han luchado por visibilizar los derechos y atenciones a este sector de la población, el cual, según el censo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de 2020, representa cerca de 12.7 millones de personas. Hoy son el 12% de la población, pero serán el 100 % del futuro. (INEGI, 2020).

Lo incipiente del tema al inicio del siglo XXI y la conjunción de aspectos tales como: el estancamiento de los sistemas de protección social, la reproducción generacional en la pobreza de capacidades en muchas familias y el cambio demográfico que demandaba más atención a las generaciones jóvenes y su inserción laboral derivado del llamado “bono demográfico” o el envejecimiento acelerado de la población en varias zonas del país, generó una especie de nube que invisibilizó durante mucho tiempo la importancia y atención de la primera infancia.

⁵ De acuerdo a la definición de la OMS y de la UNICEF, el cuidado cariñoso y sensible se refiere a un entorno estable creado por los padres y otros cuidadores que asegura la salud y nutrición adecuadas de los niños, los protege de los riesgos y brinda oportunidades a los niños pequeños para el aprendizaje temprano, mediante interacciones que son emocionalmente propicias y receptivas.

Mas allá de los servicios primarios en salud y educación heredados del régimen de la Revolución mexicana, aunados a la vacunación y algunos servicios subrogados de guarderías que proliferaron durante la primera década de esta centuria en el país.

De ahí la enorme y relevante importancia del surgimiento del Pacto por la primera infancia, que desde su núcleo fundador, fue recopilando evidencia de la brechas de desigualdad, entre la niñez menor a 6 años, no sólo en el ámbito de salud y educación, sino en muchas dimensiones que se pensaban resueltas, como la talla, el peso, la desnutrición, la falta de identidad jurídica-entre otras- sin contemplar que las dinámicas demográficas y la reducción del Estado en su conjunto durante los diversos momentos del ajuste estructural de las economías durante décadas, habían generando una enorme vulnerabilidad en la niñez y una competencia por los escasos recursos y servicios públicos.

A ello habría que añadirle la enorme novedad que fueron adquiriendo las investigaciones referidas en el campo del neurodesarrollo y en las inversiones en el campo de la inversión social para atender problemas de inclusión laboral en el mediano plazo y la creciente agenda en materia de violencia en todos los ámbitos.

Los principales indicadores en muchos de los campos, nos muestran una gran brecha de desigualdad y de inversión, no solo frente al mundo adulto, sino inclusive frente a otros grupos de niñas, niños y adolescentes de mayor edad. Esto se agrava en lo que denomina la discriminación interseccional: las niñas indígenas hablantes de lengua indígena, son las más vulnerables, brecha que se agiganta si sumamos variables como tamaño de localidad, discapacidad, origen nacional, religión, etc.

Las inversiones y atenciones son muy desiguales, parecería que se prefiere postergar o atender a la niñez cuando los problemas son en muchos casos irreversibles o la inversión requerida es enorme. Los estudios muestran que la tasa de retorno en inversión en primera infancia⁶ va de 7 a 1, hasta 15 a 1 por cada dólar en el presupuesto a nivel mundial.

⁶ La tasa de retorno de inversión es la rentabilidad que ofrece una inversión. Es decir, es el porcentaje de beneficio o pérdida que tendrá una inversión. En el caso de la Primer infancia, se refiere a los beneficios sociales, ahorros y recuperación de la inversión temprana, que evitan gastos crecientes públicos futuros. Como lo señala James Heckman, Nobel de economía: por cada dólar invertido hay un retorno social hasta de 17 dorales en la adultez. (UNICEF 2019).

Un excelente instrumento para valorar los avances, pero también los efectos, brechas y consecuencias negativas en el corto y largo plazo en la niñez mexicana de 0 a 6 años, generados ya sea por la ausencia de programas, mala ejecución de los existentes, descoordinación sectorial y otras acciones mal enfocadas u omisiones para asignar recursos a líneas de acción programadas en los programas sectoriales se encuentra en el Diagnóstico Situacional sobre la Primera infancia, elaborada en el seno de la Comisión para la Primera Infancia, bajo el liderazgo y coordinación del Pacto por la primera infancia en septiembre del 2018. Con certeza el más completo y documentado texto en la materia en nuestro país. (SE SIPINNA 2018).

México llega tarde al campo de cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) aprobada en la ONU en 1989 y ratificada por nuestro país en 1990. A pesar de la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos, es hasta diciembre del 2014 que se aprueba una ley específica para reconocer a la niñez como sujetos plenos de derecho y desde 2015 que se establece gradualmente en todo el país el sistema dual-institucional para atender la protección integral y especial de los derechos de NNA: el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y la Procuraduría de Protección de NNA-DIF (Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia); superando en teoría, el paradigma asistencial por uno de reconocimiento de derechos. No obstante, es hasta el año 2020 que se aprueba y publica en el Diario Oficial de la Federación, derivada de la reforma constitucional en materia educativa, la Estrategia Nacional para la Primera Infancia (ENAPI), como política oficial de atención a la primera infancia en el seno del SIPINNA. La homologación en sí, obedece a un proceso político de armonización entre el acuerdo de la Comisión de la Primera Infancia del SIPINNA Nacional y el mandato del transitorio constitucional en materia educativa para que el ejecutivo Federal elaborara, vía la SEP, una estrategia nacional de primera infancia.

A partir de mi experiencia profesional y las lecturas de estos años me permito con el debido respeto, elaborar una propuesta de definición sobre política pública con perspectiva de niñez, en el contexto mexicano, desde donde entiendo y oriento mi trabajo de obtención de grado:

La política pública entendida como un diseño racional, basado en evidencia científica, justificada como problema público, reconocida, no solo socialmente, sino sustentada por estudios y recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos de la niñez. Diseñada con altos niveles de participación social y estructurada mediante objetivos, sujetos beneficiarios, actores responsables, rutas de intervención, estrategias, líneas de acción e indicadores de evaluación; ligada a un programa presupuestal y a una instancia coordinadora, dado que no es atribución de un solo orden de gobierno, ni de una sola institución gubernamental. Publicada en el DOF (Diario Oficial de la Federación) y reconocida por otros poderes como una política pública oficial.⁷

La política pública debe partir de que toda decisión es una apuesta basada en la información disponible limitada, y que por más que existan diagnósticos y medios tecnológicos, nunca podremos tener toda la información necesaria disponible globalmente, para tomar las decisiones técnicamente puras; por ello la propuesta del diseño de la política pública, fue en lo concreto: la suma de conocimientos, de intuiciones, de apuestas valórales, de micro utopías y de circunstancias que se van definiendo los actores sobre la marcha y no sobre un modelo o patrón de conducta preestablecidos en un manual. Es así que todas y cada una de las etapas desde la formulación, la implementación y la evaluación de la política pública como un ciclo complejo y lleno de laberintos y decisiones procesuales sobre la marcha, lo cual no le quita un ápice a la búsqueda de la coherencia racional de los procesos, sin estar desvinculados de la propuesta de definición, aunque estos procesos de formulación, sean reflexionados así a “toro pasado” o posteriores a la parte práctica y pública del proceso.

Todo este proceso de reconocimiento y de protección integral y especial de los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA) ha implicado la participación de diversos órdenes y niveles de gobierno, de organismos internacionales, pero sin duda frente a la rotación de cuadros gubernamentales y de la cooperación internacional, las organizaciones de la

⁷ Por supuesto que me reconozco heredero de la tradición weberiana, (Max weber. (2012) El político y el científico) del padre de las políticas públicas Harold Lasswell,(1992) Orientación hacia las políticas) en el sentido de aplicar, lo mejor y más avanzado del conocimiento para tiempos de paz y resolución de problemas complejos, de la obra pionera en México del gran Luis F Aguilar (1992) El estudio de las políticas públicas) a inicios de los 90,s intentando darle un sentido a la burocrática inercia de los asuntos públicos del país y por supuesto a las improntas éticas del Dr. Mauricio Merino (2013)Políticas Públicas) sobre el sentido e implicaciones valórales y sentidos de la política pública para optar por vías que cambien la vida de las personas y no sean procesos puramente técnicos. Sin embargo, esta definición es de mi propia responsabilidad.

sociedad civil han mantenido la estafeta, no solo en materia de visibilizar la agenda, sino invirtiendo recursos, atrayendo proyectos internacionales y colocando recursos humanos para acompañar, sensibilizar, capacitar y co-diseñar propuestas de política pública, incidiendo con ello de manera muy significativa en este proceso.

Asimismo, destaca por su articulación, alianzas y capacidad de negociación, la Red denominada Pacto por la Primera Infancia, que durante los últimos 6 años ha sido un motor de interlocución e iniciativas, desde lo local hasta lo nacional e incluso internacional. La gestación y diseño de la política nacional de primera infancia es, sin duda, deudora de este actor colectivo.

En ese sentido, tomando en cuenta este somero contexto, así como mi trayectoria de más de 41 años de trabajo, tanto en sociedad civil como en gobierno, en el campo de los derechos humanos, la participación ciudadana y el desarrollo, es que considero la exposición y análisis crítico de este tema para mi TOG (trabajo de obtención de grado) ya que, además de que resulta un tema de mi interés y estimo que también resulta de utilidad social debido a:

1. Es un asunto que agrupa tres temas relevantes para el conocimiento social: sociedad civil, políticas públicas y primera infancia (como parte de la agenda integral de los derechos humanos).
2. Es una materia que me interesa, conozco y me gusta. Además, es menester sistematizar el proceso y los resultados y lecciones aprendidas de manera positiva y negativa de la denominada “hechura de las políticas públicas”, con el fuerte componente participativo de las organizaciones de la sociedad civil.
3. Es un enfoque acotado del tema, pues el TOG se concentraría en una parte del ciclo de las políticas (la formulación) y en el estudio del rol de una coalición de organizaciones de la sociedad civil concreta: El Pacto por la Primera Infancia.
4. La disponibilidad de información y documentos, así como la posibilidad y acceso para llevar a cabo entrevistas a las principales personas protagonistas. Asimismo, por el potencial interés que representa este proceso para las instituciones públicas y sociales, locales, nacionales e internacionales.

5. Es un tema de interés para la cooperación internacional, para la academia, diversos niveles de gobierno y para las propias OSC, debido a sus implicaciones prácticas en materia de formulación de políticas públicas.
6. Es compatible con la metodología del estudio de caso adoptada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) de la Universidad Jesuita de Guadalajara:

...que tiene como objetivo demostrar la capacidad del alumno para desarrollar proyectos de solución a problemas específicos de la práctica profesional o para analizar y reportar con rigor teórico y metodológico una experiencia relevante o innovadora en el campo de estudios del programa correspondiente. Selecciona como objeto de estudio a una organización, sistema, o acontecimiento. (Peralta, 2019, p.1 y 18-19)
7. Atiende directamente uno de los propósitos del perfil de egreso de la Maestría. (ITESO 2013) establece que el egresado:

“es capaz de entender y solucionar problemas relacionados con la gestión de las organizaciones gubernamentales y con la formulación de políticas públicas que inciden en el desarrollo local, regional y nacional” (p.3).

El tipo de trabajo sería una combinación de sistematización de la práctica profesional con un componente de investigación cualitativa y un sondeo cuantitativo, para reconstruir y dar luz a los aspectos del proceso de la hechura y formulación de la política pública, que amplíen el conocimiento y las posibilidades de replicación en otros ámbitos, como experiencia exitosa de corresponsabilidad gobierno-sociedad civil en un campo muy específico de los derechos de la primera infancia.

4.3 Justificación de la temática a abordar en el TOG

Descripción del problema:

- Por su peso poblacional, y su impacto en la vida de millones de mexicanos, la primera infancia ha sido durante las últimas décadas un tema descuidado, invisibilizado y no en pocas ocasiones “maltratado” por la atención pública y social, estuvo desaparecido de la agenda real, aunque se mantuvo durante décadas en el discurso.
- A pesar de las observaciones del comité de los derechos del niño, la creciente evidencia científica en la materia y más de 10 años de experiencia como programas y políticas en el mundo y en la región, la inercia y el deterioro de los indicadores continuaba.
- No es, sino hasta que las organizaciones de la sociedad civil precursoras del Pacto por la Primera Infancia la impulsan, la visibilizan y comienza una larga travesía para lograr, convencer y sensibilizar a diversos actores sociales y gubernamentales, que se convierte en un tema de la agenda pública.

Por ello es necesario:

- Generar un análisis del papel de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación y diseño de la política pública para la primera infancia en México: El caso del Pacto por la Primera Infancia.
- Entender sus potencialidades, sus límites y posibilidades de facto dentro del proceso:
 - En un contexto cultural adultocéntrico⁸, donde hay invisibilidad y uso político de la niñez, pero no garantía de sus derechos, es entonces vital recuperar el proceso virtuoso del diseño colaborativo de una política pública para este sector de la población.

⁸ Una perspectiva adultocéntrica consiste en las formas en que el mundo adulto se relacionaba con las personas menores de edad a través de prácticas de tutelaje, invisibilidad, patrimonialismo, minusvalía, dependencia, silencio, negación, castigo, violencia y postergación; que en el campo de los derechos, son agrupadas bajo el concepto de adultocentrismo, el cual se manifiesta como una relación de subordinación, y dependencia total por parte del mundo de la niñez y adolescencia, en el conjunto de toma de decisiones sobre su vida y su cotidianidad; para con la cabeza de la familia, el paterfamilias, lo que en cada época se ha ido perpetuando como un sistema de dominación normalizado socialmente.

- Los problemas de muerte infantil temprana, desnutrición, derecho a la identidad, desarrollo de capacidades locales para la atención, la importancia del cuidado cariñoso y sensible, la prevención de la violencia, el desarrollo de capacidades y habilidades para el aprendizaje, la participación de niñas desde edades muy pequeñas y la construcción de los límites éticos para vivir en sociedad, son parte fundamental de una sociedad que aspira a formar ciudadanos plenos desde el hoy y no en la formalidad de los 18 años cumplidos.
- A pesar del clima adverso y de polarización en la nueva administración federal contra las OSC, es además importante mostrar vías posibles de colaboración ganar-ganar, en un proceso compartido para formular la política pública de primera infancia.
- Analizar hasta dónde fue posible la formulación corresponsable entre diversas áreas de gobierno y las OSC, representadas particularmente por la Red Pacto por la Primera Infancia (Pacto).
- Frente al discurso que señala a las políticas públicas como parte del andamiaje de la política neoliberal, es importante su re-significación y revaloración como una herramienta de análisis y desempeño gubernamental que aspire a una gestión fundada en un marco lo más racional y medible bajo estándares de rendición de cuentas posible.
- Todos los expertos, clásicos y contemporáneos, del análisis de las políticas públicas hablan de lo complejo que significa incorporar actores tan disímolos, así como a autoridades de distintos niveles de gobierno más allá de la agenda pública. La sistematización y la investigación cualitativa de este proceso buscaría las pistas que obstaculizaron y facilitaron o permitieron llegar a una formulación y a un acuerdo exitoso.
- El abordaje será a través de la perspectiva del actor civil Pacto por la Primera Infancia, a través de un estudio de caso, abordado mediante la sistematización de la experiencia, una consulta focalizada cuantitativa y una serie de entrevistas a actores clave del proceso.

Finalmente sería importante justificar el por qué estudiar este proceso ante lo inédito de la experiencia:

- Por interés – no sólo académico - sino como caso, como objeto de estudio, por sus implicaciones prácticas, se justifica por varias razones:
 - Porque existe muy poca evidencia documentada, sobre un estudio de caso exitoso de colaboración entre diversas áreas de gobierno y entre estas y una coalición de organizaciones de la sociedad civil, para construir de manera consensada una propuesta formal de política pública, basada en evidencia y en un diagnóstico común.
 - Por ser inédito en cuanto a incidir en un proceso y en una política pública nacional, en la magnitud de los actores nacionales y locales involucrados y en el potencial de influir en la vida de alrededor de 13 millones de niñas y niños menores de 6 años.⁹
 - Porque se desarrolla en medio de un proceso de cambio de administración federal y logra salir avante contra toda predicción y tradiciones de este país, frente a políticas que provienen de un sexenio anterior.
 - Porque logró construir un diagnóstico y una enorme cantidad de evidencia internacional para apoyar su diseño.
 - Porque logró concitar a una coalición muy plural de actores de sociedad civil, agrupadas en el Pacto por la primera infancia, en diversos estados para movilizarse y apoyar la iniciativa en diversos momentos.
 - Porque la agenda encuentra eco, hasta en actores contradictorios entre sí en otras agendas.
 - Porque a pesar de los momentos complejos, siempre fue una propuesta de política pública en voz del Pacto “amorosamente acogida”

⁹ El acumulado anual de nacidos bajo esta administración suman a los que tenían menos de 6 años a diciembre del 2018 un total de 24 millones de personas.

- Porque es de tal peso la evidencia científica que sustenta el problema público a resolver, que, aunque los actores originales se hayan movido a otros espacios siguen apoyando a la política en su etapa de implementación.
- Y finalmente porque existe suficiente documentación y actores dispuestos a participar en un proceso de sistematización del proceso de hechura de la Política pública en primera infancia.

5. Contexto y problema sobre la primera infancia

5.1 La primera infancia a nivel internacional

La historia de la humanidad, es una historia azarosa llena de muchos sobresaltos y violencia. Pareciera que aprendemos solo a base de acontecimientos disruptivos y accidentados. Las absurdas guerras, con sus terribles secuelas, las pandemias como la que nos ha tocado vivir hasta el día de hoy, eventos socio ambientales como los terremotos, tsunamis e inundaciones por el cambio climático, erupciones, las migraciones provocadas por la violencia, el hambre, las sequías y todo tipo de acontecimientos que modifican radicalmente el entorno donde vivimos los seres humanos.

La gran paradoja es que esos acontecimientos generan al mismo tiempo nuevos desafíos y conocimientos en la humanidad para reemprender una y otra vez el camino a una sociedad global más consciente y más sensible hacia las causas que vulnerabilizan a grandes grupos de seres humanos.

Esta “pedagogía del desastre” no tiene, sin embargo, sostenibilidad en el tiempo, ya que los hechos del pasado pronto se vuelven anécdotas y los hábitos y formas de producción y consumo, relacionamiento, exclusión, acumulación y gestión de los recursos naturales vuelven a los niveles anteriores con mayores bríos, acumulándose nuevas causales de fragilidad en numerosos grupos humanos en el mundo.

Es cierto, todavía hay fracasos notables: pero cuando nos enfrentamos a dichos fracasos, ya no nos encogemos de hombros y decimos: “Bueno así es como funcionan las cosas en nuestro mundo imperfecto” o “Hágase la voluntad de Dios”. Por el contrario, cuando el hambre, la peste o la guerra escapan a nuestro control, sospechamos que alguien debe haberla fastidiado, organizamos una comisión de investigación y nos prometemos que la siguiente vez lo haremos mejor. (Harari, 2016, p. 62)

No obstante, hay lecciones de sincronidad en medio de la vorágine, por momentos la humanidad vuelve los ojos a lo esencial, a lo cercano, a lo familiar, a lo tribal, hacia los más débiles, a intentar adoptar formas de convivencia más civilizadas, a disfrutar de lo natural, frente a la automatización y al mundo virtual de las redes sociales.

Y aunque hoy no existen los asideros del pasado como los grandes metarelatos y muchas instituciones sociales están en el estrado crítico por sus prácticas violatorias de los derechos humanos, la humanidad no pierde su sentido utópico y esperanzador, resignificado para caminar. Aún en los momentos más oscuros hay luz que se filtra por las grietas y permite avanzar en medio de la desesperanza y desolación.

Los descubrimientos científicos sobre la primera infancia, forman parte de esa perspectiva esperanzadora, donde aspiramos que la humanidad reconozca el valor y la dignidad de los seres humanos más indefensos y necesitados de protección, amor y atenciones que se requiere para contar con seres humanos y sociedades más plenas.

Las personas ciudadanas responsables, capaces de socializar de otras formas, de resolver sus conflictos por vías pacíficas, de tener mejores expectativas de vida, de prevenir enfermedades, de no vivir bajo la violencia y el abuso, de tener conocimientos y habilidades para trabajar y ganarse la vida sin necesidad de expoliar al vecino; el aprender a ser solidario con los más débiles, a construir una ética social de convivencia y responsabilidad con el resto de sus congéneres y con su entorno; esa ciudadanía, sin importar su lugar de nacimiento, su origen social, su identidad, lengua, costumbres, género, discapacidad o creencias, no se genera espontáneamente al cumplir la mayoría de edad, tiene que construirse desde la gestación hasta los primeros años de vida, ya que después el esfuerzo

personal, familiar y social requerirá de una enorme inversión que lo vuelven prácticamente insostenible.

Desde finales del siglo XX, cuando muchas de las enfermedades endémicas y contagiosas habían sido controladas en la mayor parte de los países, incluidos aquellos denominados en desarrollo, la expectativa de vida creció en la mayoría de los países, las causas de muerte temprana, incluida la de la madre, disminuyeron en las regiones donde la atención materno-infantil mejoró.

No obstante, una nube ocultaba otros problemas que pronto ocuparían las principales agendas, no solo del sector salud sino de las sociedades en su conjunto: el incremento de el sobrepeso y obesidad, aunado a ingestas de alimentos chatarra mayores, desnutrición, índices más altos de violencia y acoso entre pares, niños y niñas que tenían mejores condiciones materiales y acceso a servicios vía sus padres, pero que presentaban serios retrasos en aprendizajes y conductas; expresiones típicas de la ausencia de figuras referentes de padres madres y cuidadores, menores de edad con ausencia de cuidados con ternura y cariño, “guardados” literalmente durante cada vez más extendidas jornadas laborales en centros de cuidado o guarderías y en otros casos, bajo el cuidado de hermanas mayores o abuelas reproduciendo el ciclo generacional y femenino del cuidado maternal.

Asimismo, adolescentes iniciando a edades más tempranas el ejercicio de su sexualidad o siendo víctimas de abuso en casa, el consumo de sustancias nocivas que van desde tabaco hasta drogas más peligrosas y el incremento de conductas de riesgo y conflicto con la ley. Incluso, se visualizan situaciones en varios contextos donde esos adolescentes eran fácilmente enganchados por bandas delictivas y grupos del crimen organizado en varias partes del mundo. Y a pesar de que los estados desarrollaban campañas, programas emergentes y sociales como transferencias hacia los hogares o políticas para incentivar que las madres retornaran al hogar para hacerse cargo del cuidado y educación inicial, todos ellos tuvieron efectos muy limitados, o en muchos casos no tuvieron el efecto esperado debido a que se enfocaron en atender los efectos y no las causas de algo que desconocían de raíz de esas nuevas problemáticas o conductas antes no expresadas o visibilizadas. Como si el mundo se hubiera vuelto “patas para arriba” en una sola generación.

No es que el mundo no se hubiera preguntado aspectos sobre la niñez en sus primeras etapas. Desde Pestalozzi hace 300 años, Montessori hace más de 100 años y en el último tercio del siglo XX autores como Piaget y Vigotzky (como se citó en Villarroel, 2012, p.2) hicieron aportes fundamentales a los aspectos cognitivos del cerebro de las niñas y niños durante sus etapas iniciales y los factores que favorecían el aprendizaje, pero estos conocimientos se creían solo útiles para el sector magisterial y para la escolarización y no eran vistos de manera holística como componentes del desarrollo integral de la niñez.

No es hasta que James Heckman (premio nobel de economía en el 2000) rastrea, sistematiza e investiga las experiencias educativas que se venían desarrollando desde inicios de los años 60's en el siglo XX, que el paradigma de la primera infancia empieza a tener la relevancia y los reflectores del mundo para advertir que las inversiones públicas en esa etapa de la vida, o la ausencia de ellas, son factores fundamentales para el presente y el futuro en la calidad de vida de esos ciudadanos.¹⁰

El Premio Nobel de Economía Heckman James (2008), junto con otros reconocidos especialistas, toman evidencia y señalan que:

- Con mayor evidencia y en un contexto de recursos cada vez más limitados, la mejor inversión social de los estados, está en la primera infancia.
- El desarrollo pleno de las personas depende de las intervenciones integrales en la primera infancia: la salud de la madre y la niñez, la buena alimentación, las buenas prácticas de crianza y los servicios de salud preventiva adecuadas.
- Muchas de las desigualdades en las sociedades se encuentran en la falta de un buen comienzo para todos. La falta de estimulación temprana no genera habilidades para la vida, y este aspecto puede ser más grave que la carencia de recursos económicos para enfrentar los desafíos y adversidades de la vida en las siguientes etapas.
- Los entornos familiares y los ambientes adecuados serán fundamentales para generar destrezas y habilidades, no solo para los aspectos de socialización con personas al

¹⁰ La etapa de primera infancia varía según los países. En el caso mexicano, el rango de dicha etapa va de 0 a los 5 años 11 meses.

exterior, sino que son de gran valor en las prácticas de crianza positiva para una vida libre de violencia. La falta de estos factores claramente aprendidos, como la regulación del comportamiento violento, conduce hacia el empobrecimiento material y espiritual de los individuos, mucho más claramente que el estereotipo de que la pobreza conduce a la violencia necesariamente y por definición.

- El aprendizaje comienza en los primeros meses de vida de las personas, antes de que inicie la educación formal, este aprendizaje será fundamental para las siguientes etapas y de hecho para toda la vida.
- Estudios longitudinales como el High/Scope Perry Preschool Study¹¹ muestra que las familias más fuertes, más cohesionadas y con ambientes sin violencia, incentivan el desarrollo de habilidades cognitivas, sociales y de comportamiento, mientras que la ausencia de esos entornos familiares no promueve esos activos. Por eso, es importante la intervención del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con el objetivo de corregir esas fallas que tendrán consecuencias irreversibles en la vida de las personas.
- Las inversiones remediales tempranas son siempre más efectivas que las inversiones tardías que intentan corregir lo que no se atendió a tiempo.
- Las intervenciones públicas de alta calidad en la primera infancia tienen efectos duraderos durante toda la vida; comenzar con intervenciones en etapas posteriores, como al inicio de la edad escolar puede ser demasiado tarde.
- Centrar los esfuerzos solo en los aspectos cognitivos y de conocimiento ha dejado de lado los aspectos que serán fundamentales para la vida en sociedad de las personas, tales como habilidades para la socialización, la adaptabilidad, la resiliencia ante adversidades, motivación, manejo de emociones, capacidad de enfrenar conflictos-entre otras.

¹¹ El Estudio Preescolar Perry de Amplio Alcance se llevó a cabo entre 1962-1967 y comenzó como un estudio de investigación que buscaba la respuesta a si el acceso a una educación de alta calidad podría tener un impacto positivo en los niños en edad preescolar y las comunidades donde viven. Diversos Estudios de Programas Evaluativos, tales como High/Scope Perry Preschool Study, el Carolina Abecedarian Study y el Chicago Longitudinal Study, han encontrado una variedad de importantes efectos positivos a largo plazo en sus participantes, incluyendo capacidad intelectual, compromisos y logros escolares, finalización de la secundaria, asistencia escolar más regular y menor tendencia a repetir el año escolar.

- Las políticas que incentiven el apoyo social, gubernamental y de los empleadores para padres y madres, a través de habilidades, tiempo para crianza efectiva e incluso recursos directos a través de ingresos, será fundamental para el cuidado integral de las niñas y niños.
- Según la evidencia, los efectos más visibles de las intervenciones de calidad durante la primera infancia serían: reducción de la deserción escolar, menos violencia entre pares en las escuelas, mayores tasas de conclusión de estudios universitarios, mejores ingresos en la vida adulta, menos conflicto con la ley y ciudadanos más participativos y corresponsables con su entorno.
- Las tasas de retorno por la inversión en primera infancia muestran el incremento sustantivo de \$7 dólares por cada dólar invertido a inicios de la década del 2000, a tasas de retorno de inversión de 17 a 1 en el 2019. Por ello es la mejor inversión¹².
(p. 4-65)

La evidencia científica es importante pero no es suficiente para modificar muchas de las inercias en la forma en que se invierten los recursos públicos. Esto se puede observar en los presupuestos y el diseño de políticas públicas, los cuales son creados para hacer frente a los problemas sociales, económicos, de seguridad etc., pero que aún se encuentran dominados por la inmediatez y la urgencia de los perentorio y no frente a lo importante y a la raíz de los problemas que enfrentan nuestras sociedades.

Actualmente la agenda de la primera infancia aparece en los programas de asistencia técnica y financiera de muchos de los organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Iberoamericanos, entre otros, formando parte de los acuerdos de cooperación para el desarrollo.

¹² Los programas preescolares, también se han registrado mejores resultados a largo plazo. Esto se ve reflejado en las posibilidades laborales de los adultos, acceso a mejores salarios, así como en tasas de empleo, ubicación en escuelas especiales y en menor índice en arrestos juveniles y embarazos adolescentes. Asimismo, han demostrado sustanciales retornos económicos en inversiones, llegando hasta los US\$17.07 por dólar invertido.

En el informe de UNICEF de 2017 “La primera infancia importa para cada niño” solo hay 15 países con al menos 3 políticas nacionales básicas en materia de primera infancia, mientras hay 32 países donde no existe ninguna política específica para ese segmento de la población.

En el caso de México fue recién en el 2020, que tuvo su primera política nacional en la materia, sin embargo, muchos países llevan más de una década y varios cambios administrativos y con políticas públicas continuadas y mejoradas en primera infancia, así como con avances e impactos importantes que aspiran a convertirse en políticas de Estado, sostenibles y de largo aliento. Esto es sin duda alentador y un incentivo para que las lecciones y mejores prácticas sean retomados y reconocidos por todos los estados si aspiramos a heredar un mundo más acorde a los derechos humanos. No obstante, el trecho es aún muy largo para obtener los resultados necesarios para impactar a esta generación.

5.2 La primera infancia en México: Gestación del problema público.

La mayor parte de estas situaciones y problemas de la niñez, entre el nacimiento y antes de los 6 años, constituyen la materia de la protección integral y especial por la vulneración grave de sus derechos, pero la experiencia nos dice que éstos no forman parte necesariamente de la agenda pública, que no son parte de la agenda social ni mediática y que no se constituyen en políticas públicas sostenibles.

La pregunta de sentido común nos dice que cualquier problema que se presentara en el seno de la mayor parte de las familias o de una comunidad concreta, es muy probable que tenga una respuesta responsable y sería atendida con urgencia y prioridad.

Como un breve marco de referencia cabe señalar que la agenda pública siempre se moverá en una triada:

1. Lo estructural, con temas como pobreza, exclusión de la niñez indígena y lo normalizado o colocado en una agenda de futuro para que alguien lo resuelva en unos años: la salud, la alimentación, el desarrollo integral y la eliminación de toda forma de violencia, incluido el castigo corporal;

2. Lo coyuntural, los efectos de la pandemia en la salud mental por el confinamiento, el incremento del consumo de sustancias nocivas para la salud y la pedagogía del desastre o crisis que surge cuando algún evento socio ambiental o tragedias feminicidas donde mueren niñas y jóvenes adolescentes.
3. Lo mediático, que golpea con mayor fuerza a los tomadores de decisiones, pero no es suficiente para convertirse en un problema público.

De ahí, para que se convierta en un problema público reconocido por los tomadores de decisiones y por los gobernantes para recibir atención pública, así como exponer que se requiere de inversión pública también, aún hay un trecho largo por recorrer a tomar en cuenta.

¿Y entonces el problema público cómo se gesta? ¿Cómo se formula?

Una de las observaciones más duras y contundentes que hacen muchos expertos del análisis de las políticas públicas es que, a pesar de las buenas intenciones de la ciencia política y de la teoría para generarlas: i) lograr una metodología y un enfoque lo más racionalmente posible; ii) contar con la mejor información disponible para lograr la mejor y eficiente solución a los problemas que aquejan a una sociedad, y iii) tener el más amplio consenso posible, alejada de la “politiquería”, sobre todo en tiempos electorales y con actores, cuyos fines no son sino el escalamiento de posiciones gubernamentales, muchas veces el ciclo de las decisiones gubernamentales termina atrapado en el círculo político, en el tecnocrático, en el de los poderosos grupos de interés que con recursos de sobra cabildean y hacen lobby o en el peor de los casos, con una insana combinación de los tres factores.

Por ello, es de suma importancia reconocer las limitaciones del enfoque basado en las políticas públicas, e introducir una dimensión que requiere ser revalorada y cuidada para no ser cosificada o incorporada solo como parte del discurso político tradicional: *la ética pública en la hechura de las políticas públicas*.

Desde esta ética se seleccionaron el conjunto de problemas y la metodología que se utilizó, dialogando, con un conjunto de actores diversos e interesados, al reconocer que todas y todos formamos parte de una sociedad compleja y que no existen las falsas neutralidades;

aunque si puede existir una vigilancia epistemológica contra la tentación de la respuesta y solución rápida o demagógica a los problemas. La ética en el enfoque de las políticas públicas nos ayuda a no perder el ancla en un terreno muy resbaladizo de intereses y de costos políticos inmediatos.

El sentido ético del enfoque de la política pública es una decisión que solamente puede justificarse en la medida en que contribuya al bien común y/o a la consolidación de ese espacio público, porque toda política pública supone una selección de problemas públicos y una elección entre alternativas de solución más o menos afines o más o menos contrarias. Ninguna política puede aspirar a la neutralidad ética, por lo tanto, al seleccionar problemas y elegir cauces para la acción pública, toda política es también una afirmación de valores.

Por ello es fundamental reconocer que el marco que guio el proceso, fue la centralidad del valor de la dignidad humana compendiada en la axiología de los derechos humanos y en este caso, los principios de interés superior de la niñez y la adolescencia. No se trata de valores en abstracto que pueden fácilmente confundirse con valores individuales, de grupo o en el peor de los casos, concepciones tradicionales, que añoran la restauración de valores del pasado para reivindicar un *status quo* o privilegios en el que se han movido. Esto permitirá no perderse en el mundo de problemas sociales o dejar en manos solamente de los expertos y técnicos la definición de las ocurrencias políticas, o de los grupos de presión, o económicamente relevantes, la definición de los problemas y menos las soluciones socialmente destacadas, incluida la mejor manera de invertir los escasos recursos públicos.

Incluso, esta perspectiva ética permitirá que, desde la gestación y búsqueda primaria de información, exista una guía para su agrupamiento y, por ende, la ruta para las siguientes etapas del ciclo de la política pública.

Otro componente fundamental a tomar en cuenta durante la gestación y la determinación del problema público es la identificación de los actores con intereses o apuestas sobre determinado problema social. El estudio de las redes y actores sociales —incluso en la era de las redes sociales digitales— es muy relevante; su visibilidad, su identificación e incluso su caracterización para conocer sus intereses, valores y apuestas, en la agenda pública. No todo aquel que manifieste interés o preocupación sobre lo que le afecta a la niñez o

adolescencia debe ser considerado en automático como un aliado; numerosos ejemplos nos hablan de ello, entre ellos un par de ejemplos: quienes consideran que los problemas de inseguridad en el país son fruto del relajamiento de las normas y disciplina familiar y por ende abogan por la disminución de la edad penal, por penas privativas de la libertad y por métodos de corrección violentos y marciales como medida para solucionar el problema de robos y pandillas, o aquellos que plantean que se debe reconocer legalmente la alienación parental de las madres sobre sus hijos pequeños para permitir incluso que padres violentadores o abusadores continúen teniendo contacto por orden judicial con los hijos.

Al hablar de la determinación del problema público, nos referimos a un proceso entre la dinámica social-gubernamental y la pública. No se remite a la visión reduccionista de la acción del Estado, ni la dinámica gubernamental se limita a un solo problema en su agenda, por ende, es una formulación teórica que permite analizar mediante una abstracción del proceso en lo micro, para valorar posteriormente la multiplicidad de problemas en la agenda pública y gubernamental.

La definición explícita presupone que, del conjunto de problemas existentes, en la agenda pública se ha hecho una valoración de la relevancia, urgencia, de la concordancia con los principios del enfoque de derechos de la niñez y adolescencia de los recursos normativos técnicos y financieros con los que se cuenta, de los actores con apuestas sobre dicha problemática y su capacidad para apoyar o resistir una intervención gubernamental. Y finalmente los valores que expresan en términos del marco de referencia del actor tomador de decisiones que legitiman su actuación, comenzando por la definición de un problema por encima del conjunto en un contexto determinado. (Ponce.2021.pag.113)

Entonces el ejercicio que tendríamos que llevar a cabo en el marco de la denominada metodología para el análisis de las políticas públicas implicaría colocar sobre la mesa varios factores para. Poder determinar uno o varios problemas para convertirlos en problema público:

1. Llevar a cabo un ejercicio de decantamiento dialógico, para seleccionar aquellos problemas que, aunque teniendo causas más amplias, no son solo el efecto visible de una problemática; para ello es importante. El uso de una herramienta

denominada el árbol de problemas que ha sido muy útil a los tomadores de decisiones.

2. La identificación de los actores con intereses o apuestas sobre la problemática seleccionada a convertirse en problema público, - incluidos los medios de comunicación - permite identificar aliados y potenciales actores en resistencia; viabilidad político social.
3. Valorar si el espacio público donde se presenta el problema o la arena deliberativa no está tomada, controlada o cooptada por algún actor preponderante en las esferas, políticas, económicas, ideológicas, culturales; constituyéndose en un factor de mayor dificultad.
4. Identificar sobre la base de Los principios del enfoque de los derechos de la niñez si hay correspondencia con un buen número de ellos; (proceso que deberá repetirse como validador en otras etapas del ciclo de la política pública)
5. La información disponible en relación al potencial problema público, por ejemplo, si hay indicadores, o si se vincula por ejemplo con los objetivos del desarrollo ODS 2030.
6. Los recursos humanos y técnicos disponibles en la institución pública encargada de la problemática, agenda potencial de política pública esto es la viabilidad técnica de acuerdo a recursos y capacidades disponibles para ser atendido.
7. Los recursos presupuestales. viabilidad financiera de contar con recursos o que la gestión de nuevos recursos sea viable en el corto plazo.
8. Las normas para ejecutar desde las responsabilidades públicas; la institución o dependencia cuenta con las atribuciones normativas o ¿es responsabilidad de otra dependencia o de una instancia supra institucional?

9. Consultar y validar con otras dependencias y órdenes de gobierno si el diagnóstico es compartido y si las implicaciones pueden llevar a compromisos de corresponsabilidad en el futuro inmediato.
10. El problema definido ¿tiene viabilidad política? a la luz de los recursos políticos e institucionales disponibles.

Todos estos factores le darían legitimidad a la formulación del problema público.

El esquema planteado por el profesor Roth (2002) para definir el problema público, consiste específicamente en determinar “la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema”; estos seis factores ayudarán al analista en el proceso de definición de un problema, que finalmente termine por ser considerado dentro de la agenda pública. Con el esquema analítico que el autor plantea, se le permitirá al analista “comprender cómo funciona el problema, facilitar la identificación de los actores implicados e investigar las lógicas de comportamientos de estos. (Urrea-Valencia, 2007)

Finalmente, una vez que se han tomado en cuenta esos elementos; es importante tener una formulación redactada de manera clara, unívoca que no se preste a múltiples interpretaciones y a que este claro que se trata de un verdadero problema público y que el estado o el gobierno de oro orden debe imperativamente hacerse cargo de esa problemática y atenderla para solucionarla.

En general, y sintetizando aportes de los expertos como Merino, Mauricio.(2013) Urrea Ballesteros, Marcela- Valencia SantaFe, Steven.(2007) Garretón, Roberto.(2004) Cardozo Brum, Myriam Irma. (2006) Vázquez (2011), recogemos algunas de sus recomendaciones:

- Fijarse en el problema mayor
- Cuidar que la definición no contenga juicios de valor o prescripciones

- Que, en el proceso de formulación, que implica aspectos de negociación, exista de ser posible una formulación de gana-gana entre los actores o si no, lo que se denomina: “resultado de Pareto óptimo” donde al menos algunos actores mejoran sin que empeoren otros.
- Problematizar el problema, no solo describirlo. Eso permitirá reconocer las contradicciones subyacentes.
- Que la narrativa sea convincente y clara, que no lleve a correlaciones espurias de falsas causalidades.
- Que sea coherente al marco ético y de derechos humanos.

Bardach (2008, pp. 18-23) en su obra clásica, donde propone ocho pasos para el análisis de las políticas públicas, nos señala además otras consideraciones para la definición del problema público:

- a. La utilidad de utilizar excesos o deficiencias en la definición del problema facilita su comprensión y aprehensión. Ejemplo: “rápido crecimiento del embarazo en niñas de 10 a 14 años” “pequeña disminución del trabajo infantil en el último sexenio”
- b. Algunos problemas no son necesariamente del presente, sino que pueden serlo en el futuro inmediato “insuficiente estimulación temprana generará problemas en el aprendizaje y en el desempeño escolar de las NN”
- c. La idea de un problema debe ser evaluativa; esto es que las y los ciudadanos piensan que algo está mal en el municipio, estado o nación; y remitirá a que problemas privados o sociales merecen ser tratados como asuntos públicos y por lo tanto resueltos con fondos y recursos públicos. Ejemplo: “no invertir en las pruebas del desarrollo temprano costará en el futuro más recursos para atender discapacidades”
- d. Cuantificar cuanto sea posible o definir cualitativamente la situación. ¿cuánto es demasiado lento, pequeño o grande un problema?, o en su caso estimar dicha magnitud.
- e. Las condiciones que causan un problema son también un problema

- f. Perder una oportunidad es un problema, qué efecto tiene no atender el problema ahora y heredarlo a la siguiente administración.
- g. No incluir una solución fácil dentro de la definición del problema.
- h. Recordar que en todo el ciclo hay un proceso de aprendizaje de ensayo y error.

Desde el inicio de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2016), los principales indicadores en materia de primera infancia, no apuntaban a mejorar la situación de esa parte de la población, sino al agravamiento de sus condiciones, paradójicamente para 2021 los principales indicadores no mostraban mejoría. Con la información disponible estos serían problemas que enfrentaba la primera infancia en México:¹³

- Según el Censo de Población y Vivienda, en 2020 México contaba con una población de 12.2 millones de niñas y niños menores de 6 años.
- Por proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), se espera que durante el periodo comprendido entre el 2021 y 2024 nacerán casi 8.3 millones de niñas y niños más, alcanzando un promedio anual de 12.7 millones de mexicanos ubicados en la etapa de primera infancia.
- 1.5 millones de niñas y niños menores de 5 años, es decir, el 14.2% se encuentra en desnutrición crónica, el 6.8% sufre sobrepeso y obesidad, el 32.5.0% padecen anemia y únicamente el 28.8% de los menores de seis meses recibe lactancia materna exclusiva¹⁴.
- En cuanto al esquema de vacunación, solo el 18.5% de los niñas y niños de 1 año de edad y el 32.9% de 2 años de edad tenían el esquema de vacunación completo a 2018¹⁵.

¹³ INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020. Disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Tabulados>

¹³ Proyecciones de CONAPO. Población a mitad de año. Para la República Mexicana el periodo es de 1950-2050.

¹³ CONEVAL & UNICEF. (2014). Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Estudio-Pobreza-Coneval-Unicef.pdf>

¹⁴ Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), Informe final 2018. Obtenido en:

https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_informe_final.pdf

¹⁵ Ídem

- A nivel nacional, solo el 19.7% de las niñas y niños menores de 5 años cuentan con una Evaluación de Desarrollo Infantil (EDI), de los cuales el 92.7% se desarrolla a un ritmo adecuado para su edad, mientras que 4.3% registra un desarrollo inadecuado y más de 75% presenta rezago en alfabetización y conocimientos numéricos¹⁶.
- Solo el 11.27% de niñas y niños de cero a tres años, es decir, 680,669 niñas y niños de ese rango de edad¹⁷, reciben los beneficios de algún programa de educación inicial en cualquiera que sea su modalidad (escolarizada, no escolarizada o mixta)¹⁸.
- Solo el 65.4% de los niñas y niños entre 3 y 4 años asisten a preescolar, y el 29.4% tiene acceso a por lo menos tres libros infantiles.
- En lo que se refiere a cuidados afectuosos y seguros, la ENSANUT 2018 indica que tres cuartas partes (76%) de las niñas y niños de entre 3 y 4 años carecen de apoyo suficiente para su aprendizaje.
- Respecto a la educación escolarizada, la atención de educación preescolar de niñas y niños de 3 a 5 años de edad es de 71.7%, comparado con la atención de educación preescolar a niñas y niños de 3 años que es de 48.8%, la de 4 años es de 88.7% y la de 5 años es de 76.7%¹⁹
- En 2020 se presentaron 1,105 casos de egresos hospitalarios por lesiones de niñas y niños menores de 6 años, por alguno de los siguientes tipos de violencia: abandono y negligencia (11.3%), económica (0.7%), física (40.3%), psicológica (12.9%) y sexual (34.8%)²⁰.
- En 2015, el porcentaje de niñas y niños menores de 1 y 5 años inscritos en el registro civil fue de 79.4% y 96.4% respectivamente. Las entidades federativas con los menores porcentajes de registro oportuno fueron Chiapas, Guerrero y Oaxaca²¹. Para

¹⁶ Ídem

¹⁷ Es decir, de un total de 6.3 millones de niñas y niños de esas edades que residen en México según el Censo de Población y Vivienda 2020 realizado por el INEGI.

¹⁸ Dato obtenido del documento de trabajo acerca de la Política Nacional de Educación Inicial (PNEI). Versión aún no publicada.

¹⁹ SEP, Indicadores de educación preescolar. Principales cifras 2019-2020.

²⁰ Secretaría de Salud, cubos dinámicos, subsistema de lesiones.

²¹ Encuesta Intercensal 2015.

el año 2021 hubo considerables avances ya que el porcentaje de niñas y niños menores de 1 año inscritos en el registro civil fue de 89.6%²².

- De acuerdo con la ENSANUT 2018, 58.91% de niñas y niños menores de cinco años fueron sometidos a por lo menos una forma de castigo psicológico o físico por miembros del hogar durante el mes anterior a la encuesta. La gran mayoría de los hogares emplean una combinación de prácticas violentas, 46.88% de los niños/as menores de cinco años fueron sometidos a agresión psicológica y 39.21% de los niños/as fueron sometidos a castigo físico. Las formas más severas de castigo físico (golpes en la cabeza, las orejas o la cara, así como golpes con fuerza y repetidamente) son en general menos comunes y se presentan en 3.79% de los niños/as.
- El 51.9% de los niñas y niños menores de 6 años en el país viven en pobreza; de éstos, 1 de cada 10 niñas y niños se encuentran en pobreza extrema. Las entidades federativas con mayor porcentaje de niñas y niños de 0 a 5 años en pobreza moderada son: Chiapas (84%), Oaxaca (73%), Guerrero (72%), Veracruz (70%) y Puebla (69%). Respecto a la pobreza extrema las entidades con mayor porcentaje son: Chiapas (41%), Guerrero (33%), Oaxaca (27%), Veracruz (21%) y Tabasco (15%)²³.
- La mayor carencia que presenta este grupo etario es la de seguridad social, la cual afecta a 6 de cada 10 niñas y niños²⁴.
- Durante la Segunda Sesión Ordinaria 2020 de la Comisión para la Primera Infancia del SIPINNA Nacional, el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia (CENSIA), presentó las coberturas por biológico para el primer semestre del año 2020, donde se refleja la reducción en cobertura respecto del mismo periodo del año 2019. Presentando coberturas en varios estados abajo del 50% de la población menor de 6 años.²⁵ La caída del nivel de vacunación conlleva el grave riesgo de reactivación de enfermedades endémicas ya controladas.

²² Fuente: Base de Datos Nacional del Registro Civil administrada por RENAPO

²³ CONEVAL, con base en la ENIGH 2018.

²⁴ Ídem.

²⁵ Fuente utilizada por CENSIA: RDA 1er semestre 2019 CENSIA, RDA 1er semestre 2020, Sistema de Información en Salud (SIS), Sistemas de información Institucionales, Población SINAC.

- En cuanto a la desnutrición crónica, *“la prevalencia nacional de desnutrición crónica en niños menores de 5 años es de 14.2%, lo que corresponde a más de 1.9 millones de niñas y niños en México, mientras que el bajo peso se ubicó en 4.8%, y la emaciación en 1.4%.”*²⁶. Además, se establece una relación directa en la falta de seguridad alimentaria en las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad y condiciones de pobreza, lo cual se acrecentó en el año 2020 por los efectos de la pandemia por COVID-19.
- La prevalencia de obesidad y sobrepeso en la población menor de cinco años de edad se observó en *“6.8% en 2018. Esta prevalencia es menor a la observada en 2012 (9.7%) pero ligeramente mayor a la observada en 2016 (5.8%)”*²⁷, como se refleja la gráfica anterior.
- Respecto de la alimentación en los primeros años de vida, de acuerdo con información de la ENSANUT, de 2012 a 2018, se registró un incremento considerable en el porcentaje de población menor de 6 meses de edad que recibieron lactancia materna exclusiva, pasando del 14.4% al 28.6%.
- La falta de recursos tiene un impacto en la adquisición de alimentos necesarios y nutritivos para cubrir una dieta adecuada. En México más del 50% de niñas y niños menores de 6 años viven en pobreza²⁸.
- De acuerdo con un estudio coordinado por el Pacto por la Primera Infancia en 2020, se dio cuenta de la reducción total de un 30% en el PEF, en el Anexo Transversal no. 18, destinado a la primera infancia del año 2018 al 2020, lo cual se traduce en 32,620 millones menos²⁹.

²⁶ Instituto Nacional de Salud Pública, UNICEF, et al. Nota Técnica. Prevención de mala nutrición en niñas y niños en México ante la pandemia de COVID-19. Recomendaciones dirigidas a tomadores de decisiones. 2020. Disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/media/4286/file/Posicionamiento%20Conjunto%20Nutricio%CC%81n.pdf>

²⁷ Ídem.

²⁸ Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI). 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/539066/ENAPI-DOF-02-03-20-.pdf>

²⁹ Véase estudio del Pacto por la Primera Infancia, disponible en: <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/estudio-presupuesto-en-primera-infancia/>

- Si tomamos este dato en proporción a la asignación de acuerdo a la conformación de los grupos etarios, tenemos que niñas y niños de 0 a 5 años representan aproximadamente el 30% del total de la población de 0 a 17 años, sin embargo, se le destina solo el 11% de los recursos de dicho Anexo Transversal, teniendo así una distribución desigual

Estos datos no exhaustivos deberían bastar para llamar la atención y considerar a la agenda de la primera infancia un problema público, pero durante mucho tiempo, incluso hoy, después de más de 2 años de publicada la ENAPI, no es así por varias razones:

- El actor primera infancia, no es un actor que pueda movilizarse por sus demandas, siempre requiere de una mediación.
- Se piensa desde el ámbito gubernamental que: los niños y niñas más pequeños, son responsabilidad exclusiva de las familias.
- Que el Estado intervenga solo cuando fallan las familias.
- Bajo el supuesto de que las transferencias monetarias, se distribuyen al igual que los recursos y bienes, protegiendo a los más débiles y más pequeños dentro de las familias.
- Que los adultos responsables necesitan más recursos frente a los más pequeños, porque ellos son el sustento y deben sostener al conjunto familiar.
- Porque el mundo adulto ve otras necesidades antes que las necesidades del mundo de la niñez de la primera infancia.
- Porque autoridades e incluso una parte de la sociedad piensa que los problemas de los niños son postergables y alguien en el futuro los atenderá.

Por ello fue importante el papel de visibilización, de confrontación con datos, de conformación de una red específica de organizaciones de la sociedad civil, el Pacto por la Primera Infancia y una coalición de apoyo lo más amplia posible para lograr, que el tema de la primera infancia pasara de ser una preocupación de especialistas y activistas, a un tema de interés y atención en la agenda pública y gubernamental; en términos llanos un

problema público reconocido y con fuertes implicaciones ético políticas en la agenda gubernamental y pública presente y futura.

Por lo cual, la conexión de sentido que haya entre el problema planteado y sus causas, no podrá evitar, aún a despecho de la indudable calidad técnica de sus conclusiones, la referencia a los valores en juego.

La definición explícita presupone que, del conjunto de problemas existentes en la agenda pública se ha hecho una valoración de: la relevancia, urgencia, concordancia con los principios del enfoque de derechos de la niñez y adolescencia, de los recursos normativos técnicos y financieros con los que se cuenta, así como de los actores con apuestas sobre dicha problemática y su capacidad para apoyar o resistir una intervención gubernamental; y finalmente, los valores que expresan en términos del marco de referencia del actor tomador de decisiones que legitiman su actuación, comenzando por la definición de un problema por encima del conjunto en un contexto determinado.

Como bien señala, Luis F Aguilar (1993) al definir la agenda gubernamental o institucional como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (p.32). En ese sentido, la agenda pública, a diferencia de la agenda gubernamental, se inclina a ser más general y abstracta ya que los asuntos presentan una formulación genérica y aún se encuentran en la fase de formación de una problemática que afecta a un grupo considerable de personas. Por su parte, la agenda gubernamental tiende a ser más acotada, específica y concreta. No obstante, aquí interesa destacar que una vez que el gobierno decide intervenir en un asunto o problema, debe traducirlo en un problema tratable, previendo una solución factible.

La inclusión de un problema en la agenda gubernamental es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública que intente darle solución. Otra condición es que exista una definición precisa del problema público, sin ello, no se puede hablar estrictamente de política pública. Esto exige pasar de una situación problemática a la definición del problema.

Entonces, ¿cuándo se define un problema como público? Solo se pasa a la definición de un problema público una vez que éste se ha instalado en la agenda de gobierno y ha sido

calificado de “público”, sin perjuicio de que ya en la propia definición de la agenda pública el problema se haya comenzado a configurar y definir como tratable para un gobierno. De esta manera, se entiende por definición de problema público al:

Proceso mediante el cual una cuestión (problema, oportunidad o tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias. (Aguilar, 1993, p. 52)

¿Cuáles son los principales inconvenientes para definir un problema público? Los problemas públicos, por su naturaleza, no son sencillos de resolver, ya sea por la escasez de recursos que implica para el gobierno, por la multicausalidad que el problema conlleva o por lo polémico que puede resultar para la opinión pública. Por eso la definición del problema presenta un doble desafío:

Por un lado, enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consenso; por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno. (Aguilar, 1993, p.57)

No obstante, si un problema se encuentra mal definido, mal planteado y mal estructurado, las soluciones que se adopten o los caminos por los cuales se opte van a impulsar medidas correctivas que resultarán peor que la enfermedad; como lo expuso Kissinger (como se citó en Nelson.2021) “serán soluciones en busca de problemas”. Por ello, Aguilar (1993). advierte que los problemas públicos deben ser definidos, planteados y estructurados de manera que sean social y gubernamentalmente abordables, de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles.

5.3 Actores sociales y gubernamentales en México frente a la problemática de la primera infancia.

Diversos actores desde diferentes instituciones sociales, académicas y gubernamentales comenzaron, desde inicios del año 2000, a hacer visible la situación de la niñez en la etapa de la primera infancia y poco a poco sus voces se fueron encontrando, tocando puertas y hablando con funcionarios en turno. La travesía ha sido larga y sinuosa, la agenda por el reconocimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en general, ha sido postergada en varios periodos; agravada por la natural pulverización de la agenda social y académica que compite entre sí: niñez migrante, niñez en situación de calle, embarazo adolescente, niñez en orfandad por efecto de la guerra contra el crimen organizado, etc.³⁰

Algunos de estos actores llevaron a cabo ejercicios de síntesis dialógica, para seleccionar aquellos problemas que, aunque tienen causas más amplias, son solo el efecto visible de una problemática común. Por ejemplo, en todas las condiciones específicas de la niñez, siempre en los peores efectos y consecuencias aparecía la primera infancia como la más afectada. Por ello, el análisis de la interseccionalidad³¹ incorporada como categoría de análisis, permitió identificar que la variable primera infancia era sustantiva en el conjunto de problemas sociales demandados socialmente.

Otro aspecto importante fue la identificación de los actores con intereses o apuestas sobre la problemática seleccionada a convertirse en problema público. Ahí hay que señalar que diversos seminarios y avances de investigaciones nacionales e internacionales fueron haciendo eco en visibilizar la necesidad de priorizar la agenda de primera infancia, asimismo, al incluir a los medios de comunicación permitió a ese núcleo aún no articulado,

³⁰ Esta agenda en pro de los derechos de la primera infancia, no ha concluido. Los problemas desatendidos crecen y las preocupaciones después de publicada la ENAPI continúan. Ver Alonso Aranzazú. (2022) La ruta imaginaria. Animal político.

https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid08cpn3quKSC3SfpcUnVkXAvTRXtAvvBWgdPsquG1ZJmGZc9hzDHmkNEyq2Ao3Y7KLI&id=100064439242319&mibextid=qC1gEa

³¹ La interseccionalidad es un marco teórico y metodológico creado por el movimiento feminista para explorar la dinámica entre identidades múltiples y sistemas conectados de dominación. El término se refiere también a la combinación simultánea de factores de vulnerabilidad o exclusión, en personas o grupos que viven condiciones de exclusión, discriminación o vulnerabilidad, por ejemplo: adolescente, indígena, con discapacidad; niña, migrante, de minoría religiosa; adolescente, tatuado, afro, etc.

ampliar e identificar aliados y potenciales actores en resistencia y el horizonte de la viabilidad político social.

Un aspecto que contribuyó a fortalecer la agenda social hacia la agenda pública fue que, en la valoración del espacio público, donde se presentaba el problema o la arena deliberativa más amplia no estaba tomada, controlada o cooptada por algún actor preponderante en las esferas, políticas, económicas, ideológicas, culturales; por el contrario, la primera infancia se presentaba como una agenda que concitaba siempre ternura, interés y apoyo desde el inicio. Cabe destacar que la multiplicación de apoyos tardó un poco más en llegar, ya que siempre había otros problemas urgentes por atender o los casos sobre la materia se remitían al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) como el órgano de asistencia por antonomasia del Estado Mexicano para los temas de niñez. Asimismo, se destaca que la agenda no se mezcló con las discusiones sobre la despenalización del aborto que, por su naturaleza, es tema muy polarizado en el espacio público y social.

La información disponible en relación a la primera infancia tanto a nivel internacional como a nivel nacional fortaleció la evidencia de que se presentaba como un potencial problema público, ya que con indicadores sobre registros de nacimientos, desnutrición, lactancia materna, peso y talla de las niñas y niños, mortalidad materno infantil, cuadros de vacunación, acceso a educación inicial y preescolar, pobreza, entre otros, se pudo crear una base argumentativa sólida sobre la necesidad de actuar. Este factor se fortaleció con la incorporación del tema en la agenda y los Objetivos del Desarrollo 2030 de la Organización de las Naciones Unidas.

Es así que, por diversas vías, poco a poco se fue conformando una masa crítica en los cuadros tomadores de decisiones, en los recursos humanos y técnicos disponibles en diversas instituciones públicas encargadas de la problemática. La aprobación de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en diciembre del 2014 y la constitución del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) en 2015, fueron sin duda un catalizador poderoso que aceleró muchos de los esfuerzos previos que venían haciéndose, colocando como interlocutores no a expertos de primera infancia, sino a personas servidoras públicas más sensibles y con más experiencia en el amplio campo de los derechos humanos, generando con ello condiciones para una agenda potencial de

política pública, es decir, se creó la llamada “viabilidad técnica” de acuerdo a recursos y capacidades disponibles dentro del Estado para que un problema pudiera ser atendido como problema público.

Lo anterior, aunado al marco jurídico normativo que se desarrolló posteriormente, fueron la base para ejecutarlo desde las responsabilidades públicas de las instituciones y dependencias, pues ya se contaba con las atribuciones para avanzar en la definición y atención de la problemática de la primera infancia, sin menoscabo de sus competencias. Esto abrió un abanico de posibilidades relacionadas con:

1. Recursos presupuestales y viabilidad financiera para contar con recursos o que la gestión de nuevos recursos sea viable en el corto plazo.
2. La canalización del tema a otra dependencia responsable o la gestión a una instancia supra institucional.
3. Consulta y validación del diagnóstico con otras dependencias y órdenes de gobierno si éste es compartido y si las implicaciones pueden llevar a compromisos de corresponsabilidad en el futuro inmediato.
4. La viabilidad política del problema definido a la luz de los recursos políticos e institucionales disponibles.

Todos estos factores le darían legitimidad a la formulación del problema público.

Finalmente, junto con el compromiso de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA nacional con la agenda, así como el empuje y apoyo decidido de la oficina de UNICEF en México —que actuó como una mancuerna dinámica para visibilizar y empujar diversas agendas— se logró avanzar. Por ello fue importante tener una formulación redactada de manera clara, unívoca, que no se prestara a múltiples interpretaciones y que dejara claro que se trata de un verdadero problema público que el Estado y otros órdenes de gobierno deberían imperativamente hacerse cargo y atenderlo para solucionarlo.

Esa fue la base para la creación, en agosto de 2016, de la Comisión de Desarrollo Infantil Temprano —antecedente de la Comisión de la Primera Infancia— dentro del SIPINNA, presidido activamente por el entonces Secretario de Salud Dr. José Narro Robles. Dicha

Comisión se formó con un modelo normativo y de gobernanza que permitió desde entonces contar con el aporte de diversas organizaciones de la sociedad civil y fungió como la plataforma desde la que se fueron conformando las alianzas para construir lo que posteriormente es el Pacto por la Primera Infancia.

Adicionalmente, y como se redacta en el acuerdo 03/2016 de la Segunda Sesión Ordinaria del SIPINNA, la Comisión de Desarrollo Infantil Temprano fundamentó su creación con base en diferentes consideraciones, destacando la Observación General No. 7 (2005) del Comité de los Derechos del Niño, mediante la cual se busca impulsar el reconocimiento de que los niños pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño y que la primera infancia es un periodo esencial para la realización de esos derechos, por lo cual se exhorta a los Estados Partes a desarrollar estrategias basadas en derechos, coordinadas y multisectoriales para el desarrollo de la primera infancia, a fin de que este grupo de población disfruten del acceso a servicios de calidad, que sean adecuados y efectivos.

Por ello la definición de un buen problema público es la mitad del problema resuelto, pues muchos problemas fuera de foco o mal planteados, llevan a lo que algunos llaman “iatrogenia social”, donde un mal diagnóstico lleva a caminos insospechados de mal uso de recursos y a errores y fallas del Estado para intervenir en la espera pública sobre problemas, la mayoría de las veces dolorosos, y que afectan el presente y el futuro de la niñez y la adolescencia.

Los diagnósticos previos con los que contaban las organizaciones, junto con la evidencia de algunas instituciones como el Instituto Nacional de Salud Pública, el Instituto Nacional de Nutrición (INN), el Centro Nacional para la Salud de la Niñez y la Adolescencia (CENSIA), así como los datos del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) en materia social y los indicadores consistentes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), fueron definitivos para consensar el problema público y la necesidad de construir una política pública en la materia en el seno del SIPINNA.

Los trabajos de la Comisión durante el resto de esa administración federal (2012-2018) permitieron contar entre otros aspectos con un diagnóstico situacional y con una versión

robusta y de alto consenso denominada: Ruta Integral de Atenciones (RIA), componentes sin duda fundamentales para afianzar el problema público.

El enfoque de derechos y una ética clara al colocar en el centro a la niñez, ayudó a no perder la brújula en los momentos más importantes de la deliberación pública y esto permitió que la agenda fuera tomando más fuerza como problema público y abriendo ventanas a la necesidad de una política pública en la materia.

5.4 Las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia en la nueva administración federal (2018-2024).

La experiencia previa de gobierno del presidente López Obrador (AMLO) en la Ciudad de México, mostraba un titular que generaba iniciativas hasta el límite de sus atribuciones legales y que mantenía una dinámica de trabajo muy activa y expansiva en muchas áreas, además gustaba de grandes proyectos transformadores como la infraestructura.

Aunque su agenda en materia de derechos nunca fue de gran avanzada, sus postulados sociales sobre la pobreza y la prioridad de sectores históricamente excluidos compensaba en mucho su visión asistencial en materia de la niñez y adolescencia basados en: cuidados familiares, ampliación de la inclusión educativa y becas para jóvenes que no encontraban un espacio en el sistema educativo y laboral. Los programas históricos en su gestión local, como el de coinversión social no desaparecieron y se articularon con las grandes iniciativas, como la pensión universal a los adultos mayores. Eso daba cierta pista de que los cambios vendrían en las grandes agendas históricas: pobreza, lucha contra la corrupción, soberanía energética y megaproyectos para detonar desarrollo económico, sobre todo en las regiones más olvidadas del país.

Es así que, en su agenda electoral, López Obrador subrayaba claramente los tremendos efectos de las políticas neoliberales sobre las familias —la ruptura del tejido social, el hambre, la exclusión, la marginalidad, la migración y cooptación del crimen organizado— y prometía actuar sobre ellas. Su diagnóstico era en lo general correcto, aunque le faltaban matices y aspectos que no estaban en su radar como la importancia de la primera infancia.

Sin embargo, el 30 de abril de 2018, varios de sus futuros colaboradores participaron en eventos donde había agendas sociales de compromiso con los derechos de la niñez e incluso llegó a firmar en privado —a diferencia de los otros candidatos que firmaron de manera pública—, la Agenda de MX por la Niñez³², una de las tres³³ grandes iniciativas sobre derechos de la niñez que pretendían incidir sobre los candidatos durante el proceso electoral del 2018.

Con la firma de la Agenda MX por la Niñez, AMLO se compromete a impulsar 9 rubros, una vez que estuviera en la titularidad del Ejecutivo Federal:

1. Fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).
2. Inversión pública para la niñez y adolescencia – presupuesto participativo y equitativo.
3. Disfrute del más alto nivel posible de salud.
4. Protección contra todas las formas de violencia e impunidad.
5. Educación de calidad e incluyente para todas y todos.
6. Participación efectiva y sistemática de niñas, niños y adolescentes.
7. Protección especial a niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad.
8. Acciones afirmativas a grupos de niñez altamente excluidos.
9. Estimulación del rol de las sociedades civiles como entidades de interés público.

³² #MxporlaNiñez es un movimiento que surge por la iniciativa de Aldeas Infantiles SOS México, ChildFund México, Fundación JUCONI México, Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), Save the Children y World Vision México, ante la necesidad de dialogar, construir y dar seguimiento a una Agenda de Niñez y Adolescencia en un momento de transición política en el país. A partir de un diagnóstico sobre las principales vulneraciones a los derechos de niñas, niños y adolescentes el movimiento propone una serie de acciones legislativas, de políticas y de presupuestos públicos, para que los derechos de la niñez y la adolescencia sean promovidos, protegidos, garantizados y respetados durante la administración 2018 – 2024.

³³ Las otras 2 iniciativas fueron: i) de UNICEF denominada “Remontemos el marcador a favor de la infancia” 2019-2024, y ii) del Pacto por la Primera Infancia: “Empieza por lo primero”. Estas dos últimas, no fueron firmadas por López Obrador, sino por sus representantes en eventos públicos. Estas expresiones políticas desde el futuro ejecutivo, nos muestran efectos posteriores sobre lo que serían de facto, decisiones gubernamentales en la materia.

Es de destacarse que la Cuarta Transformación³⁴ aspira a perfilarse como un modelo post neoliberal, es decir, en una propuesta alternativa de desarrollo económico, así como un nuevo ordenamiento político y social, pero que incluye un alto contenido ideológico valoral, al incorporar principios morales, que contrastan y se distancian de manera crítica y profunda con la naturaleza, premisas y valores del neoliberalismo aplicado en nuestro país desde 1982. En su toma de posesión como presidente de México, AMLO (2018) señaló: “Lo digo con realismo y sin prejuicios ideológicos: la política económica neoliberal ha sido un desastre, una calamidad para la vida pública del país” (s.p.)

El siguiente gran indicador sobre lo que serían las políticas de facto de la administración del presidente López Obrador fue su plan de los primeros 100 días. Aquí los indicadores en materia de niñas, niños y adolescentes fueron más complejos de distinguir, sin embargo, como se muestra en la siguiente tabla, implícitamente había posibilidades de concordancia en algunas políticas con la esperanza de que se incluyeran temáticamente:

Tabla 1. Indicadores identificados en materia de niñas, niños y adolescentes en el plan de los primeros 100 días del gobierno de AMLO.

Compromisos en el plan de los primeros 100 días del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO)	Indicadores alineados con la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)
1. Todos los programas del gobierno darán preferencia a los pueblos indígenas.	Artículos 64, 89 – 101
2. Se atenderá a todos los mexicanos sin importar creencias, clases, organizaciones, sexo, partidos, sectores económicos o culturales	Artículos 39 -42
3. Se mantendrán las estancias infantiles de la SEDESOL y se regularizarán los CENDIS promovidos por el PT.	Artículos 14-16
4. Los estudiantes de primaria y secundaria que provengan de familias de escasos recursos recibirán becas.	
12. Implementar un programa de mejoramiento urbano en colonias marginadas de la frontera norte	Artículo 39

³⁴ Se refiere a la visión y al Plan de Nación que se tiene para un cambio de régimen en la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador.

17. Más de 2 millones de jóvenes desempleados serán contratados para trabajar como aprendices en actividades productivas en el campo y la ciudad (ganarán 3,600 pesos mensuales)	Artículos 14-16
55. A nadie le estará permitido violar la Constitución y las leyes, y no habrá impunidad, fueros ni privilegios.	Artículos 39-42
81. Se reformará el artículo 35 de la Constitución para quitar todos los obstáculos y candados en la organización de consultas ciudadana.	Artículo 13 - Fracción XV: Derecho a la participación de NNA.
86. Se van a constituir 266 coordinaciones de seguridad pública en todo el país	
94. La política exterior se sustentará en la cautela diplomática y en los principios de autodeterminación de los pueblos	Artículos 89 – 101
95. Política exterior sustentada, entre otros, en la defensa de los derechos humanos y el respeto a los derechos de los migrantes	Artículos 89 – 101 y observaciones del Comité de Derechos de las Personas Migrantes y sus Familias
96. Los 50 consulados que México tiene en Estados Unidos se convertirán en defensorías para la defensa de los migrantes.	
97. Hacer realidad el progreso con justicia y amor a la familia, al prójimo, a la naturaleza, a la patria y a la humanidad.	Artículo 13 - Fracción IV: Derecho a vivir en una familia.
100. Se promoverá la lectura en general y particularmente de la historia, el civismo y la ética	Artículo 13 - Fracción XIII: Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, convicciones, religión y cultura.

Fuente: Elaboración propia, con base en el plan de los primeros 100 días del gobierno de AMLO.

Como se observa en el programa inicial, la referencia hacia la niñez es muy indirecta y hacia la primera infancia prácticamente invisible. La matriz fundamental de las políticas públicas tiene dos fuentes: la Constitución Política, incluidas sus reformas en el constituyente permanente y el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Como una forma inédita, por primera vez la lógica de elaboración del Plan y los programas transversales y especiales tuvieron como base una definición ideológica más que política.

Con base en algunos discursos del presidente, se sabe que éste considera que la arquitectura de la hechura de las políticas públicas está alineada a las reformas neoliberales desde los años 80's y por ello estima más importante la voluntad política, la lectura particular recogida por demandas sociales a lo largo de más de 20 años, la visión desarrollista y la lealtad política, antes que el proceso racional de definir políticas a partir de una agenda de problemas y diagnósticos públicos sustentados.

Por ello, los primeros 25 Programas Prioritarios Presidenciales (2020) y que posteriormente se han convertido en un total de 30, son:

Cuadro 1: Programas prioritarios del gobierno de México.

1. 100 universidades públicas.
2. Programa de apoyo para el bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras.
3. Beca Bienestar Educación Básica.
4. Beca Bienestar Media Superior.
5. Beca Bienestar Educación Superior.
6. Producción para el bienestar
7. Caminos rurales
8. Canasta básica de alimentos
9. Construcción refinería Dos Bocas.
10. Crédito ganadero a la palabra.
11. Desarrollo del Istmo de Tehuantepec.
12. Fertilizantes para el bienestar
13. Internet para Tod@s.
14. Jóvenes construyendo el futuro.
15. Atención médica y medicamentos gratuitos.
16. Mejoramiento urbano
17. Rehabilitación de refinerías.
18. Modernización del aeropuerto internacional de la ciudad de México.
19. Nuevo aeropuerto internacional Felipe Ángeles.
20. Pensión para personas con discapacidad.
21. Pensión universal para personas adultas mayores.

22. Precios de garantía a productores del campo.
23. Plan nacional de energía eléctrica.
24. Plan nacional de gas y petróleo
25. Reconstruyendo esperanza.
26. Rescate del Lago de Texcoco.
27. Sembrando vida.
28. Tandas para el bienestar.
29. Tren Maya.
30. Zona libre de la frontera norte.

Fuente: Gobierno de México. (2019)

En este conjunto, casi cerrado en grandes proyectos, destacaríamos en materia de políticas públicas para la niñez de la primera infancia solo 2 programas:

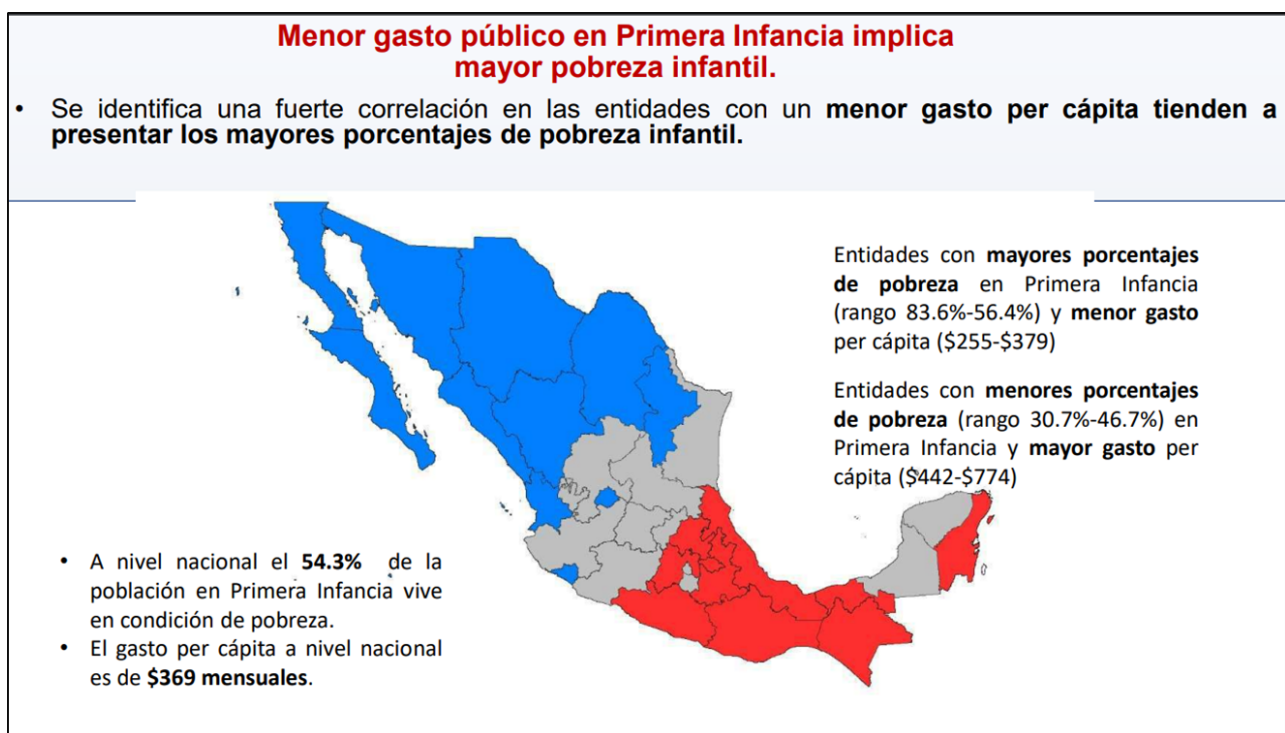
1. El Programa de apoyo para el bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras, el cual aún no tiene diseño ni reglas de operación y hasta diciembre del 2021, solo es enunciativo. En este programa está claramente identificada el sujeto del apoyo: las madres trabajadoras con hijos.

2. El Programa de apoyo Beca Bienestar Educación Básica. Dirigido a las familias con hijos/as en la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria (esto es de 0 a 15 años) el cual tiene reglas de operación y consiste en un apoyo bimensual de \$1,600 MXN por cada niña o niño que asiste a los servicios educativos. Es focalizado solo en las zonas más pobres del país y que se encuentran en los quintiles debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema. Es de destacarse que la intención es buena, sin embargo, los datos recientes del CONEVAL (2020) sobre pobreza, nos muestran en porcentaje y tendencias de cómo los niños y niñas de la primera infancia son las más pobres dentro de los hogares con más de tres carencias sociales, lo que significa que la redistribución del ingreso en los hogares —incluidos aquellos que reciben transferencias— se aplica de manera diferenciada hacia los grupos de mayor edad y con un sesgo de género. Como una segunda consideración, está en la necesidad de contar con servicios educativos de educación inicial, en un país donde, de acuerdo con datos de la UNICEF (2020) solo hay un poco más del 10% de cobertura y ésta se concentra en las

cabeceras municipales y las zonas más urbanizadas. Esta condición podría excluir a una gran mayoría de potenciales beneficiarios del programa en edad de 0 a 5 años.³⁵

En la lógica del lema de campaña de AMLO “primero los pobres”, supondríamos que la inversión en el gasto social para la niñez sería incremental, dado que según datos del CONEVAL (2021) las niñas y niños son los más pobres del país³⁶, sin embargo, la inversión ha sido decreciente y su impacto es más acentuado en las entidades del sur del país, donde la pobreza y las brechas de desigualdad es mayor, tal como lo muestra la siguiente imagen:

Imagen 1. Inversión per cápita y pobreza infantil en entidades del país



Fuente: Pacto por la Primera Infancia (2021). Gasto público y pobreza en la primera infancia.

³⁵ La reforma al artículo 3° de la Constitución Mexicana realizada en 2019, estableció la educación inicial como parte de la educación básica y, por ende, adquirió el carácter de obligatoria. Esta reforma constituyó un gran logro para el país ya que se reconoce la educación inicial como un derecho fundamental para todos los niños y niñas. Sin embargo, también representa un gran reto para llegar a los más de 5.7 millones niñas y niños de entre 0 y 3 años que viven en el país, pues se estima que la cobertura de la educación inicial en México es de tan solo 10.43%.

³⁶ En el país, 20 millones de niños viven en condiciones de pobreza, 3.3 millones tienen que trabajar y 4.5 millones dejaron la escuela a causa de la pandemia del coronavirus.

El marco que definió el proceso del PDN fue sorpresivo para propios y extraños, ya que una Carta del presidente López Obrador (sic)³⁷ fue el marco para elaborarlo, así como los planes sectoriales y especiales que se desprenden de éste. De ahí, en el siguiente párrafo se identifica la mención más importante, aunque indirecta, respecto a la agenda de la niñez:

Lejos de superar o atenuar los aspectos políticos y sociales más inaceptables del desarrollo estabilizador, el neoliberalismo los acentuó y los llevó a niveles generalizados: la corrupción, el carácter antidemocrático de las instituciones y la desigualdad, entendida ésta no solo como una diferenciación creciente entre segmentos de la población sino también entre regiones del país y entre el campo y la ciudad. (...) Mientras que algunas regiones y entidades particularmente, en el norte y centro del país crecieron a tasas cercanas al 4 por ciento, en otras se registraron índices negativos de crecimiento, es decir, se retrocedió en forma sostenida y se agudizaron la marginación, la pobreza y la desigualdad. (Gobierno de México, 2019, p.7)

De igual manera, se puede entender del documento (PND, 2019) que el balance general entre 1982 y 2017 fue que la economía creció un 2.3% promedio anual, mientras que el producto interno bruto (PIB) por habitante solo lo hizo a 0.6%. La incapacidad de generar crecimiento económico sostenido, equilibrado y equitativo impidió que el Estado garantizara los derechos económicos y sociales de la población, destruyendo, en este proceso, una parte fundamental del pacto social que le corresponde.

Es de destacar que el SIPINNA, logró reinstalarse el 30 de abril del 2019 por la voluntad política de la presidenta suplente del Sistema, la Secretaria Ministra Olga Sánchez Cordero

³⁷ La Constitución Federal ordena al Estado Mexicano, entre otras cosas, organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Para este propósito, la Carta Magna faculta al Ejecutivo Federal para establecer “los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo”. En este sentido, el documento correspondiente al periodo 2019-2024 marca el fin de los planes neoliberales implementados desde 1982 y da inicio a una reorientación del rumbo nacional y de las reglas de convivencia entre los ciudadanos y los grupos sociales que conforman al país. La elaboración del nuevo documento recoge la voluntad de cambio de paradigma aprobado en las urnas el 1º de julio de 2018 y redefine el concepto mismo de desarrollo, uno donde el poder económico esté claramente separado del poder político.

y logró, por lo menos durante poco más de dos años, darle continuidad y condiciones para que la Estrategia Nacional de Primera Infancia tuviera un nacimiento exitoso.

En conclusión, se puede observar cómo las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia en esta administración obedecen, no a mandatos de ley o a observaciones de organismos especializados de derechos humanos, sino a la visión política tutelar del titular del ejecutivo, situación que deja entrever que aún no se cuenta con los mecanismos adecuados para la detección, priorización y solución de problemas sociales, ya que tanto el desarrollo de políticas en la materia como la relevancia de atención de los mismos, dependen de la voluntad del mandatario en turno. En síntesis, esto no debería de depender del gobernante en turno, ni ser delegado nunca más a las Primeras Damas, ni es asunto de una sola institución gubernamental o de un solo orden o nivel de gobierno, sino un asunto de Estado de primera importancia.

La inversión pública y las agendas en materia de niñez, se han visto no solo compactadas en grandes proyectos, sino han desaparecido algunas (estancias infantiles), se ha disminuido presupuesto a otras y se han transformado en programas de becas a familias, cuyo seguimiento u acompañamiento no existe. Cualquier otra iniciativa tiene que navegar alineada a la sombra de los grandes proyectos de la administración federal o limitarse a los contextos de las entidades federativas, esto ha aumentado las brechas preexistentes en el país entre regiones y grupos de niñas y niños.

5.5 Las percepciones y relaciones con las OSC en la actual administración y su rol en la política pública de niñez y adolescencia durante el periodo 2018-2020.

Dado que no son las instituciones y su normatividad lo que rige y determina las formas y el tipo de relación de la presente administración con los actores civiles y sociales, como tampoco el diálogo político, sino la visión del Presidente López Obrador, tenemos que recuperar algunos de sus planeamientos —algunos declarativos y otros ya en operación— a partir de instrucción presidencial, como la suspensión de fondos al programa de coinversión social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL desaparecido en 2022) en el 2019 a pesar de que dichos fondos estuvieran contemplados en el Presupuesto

de Egresos de la Federación y otros normativos como la Miscelánea Fiscal de octubre del 2021, sobre las donatarias autorizadas.

Por ello, el 14 de febrero de 2019, el ejecutivo federal, mediante la circular número uno, instruyó a todo su gabinete para que la Administración Pública Federal (APF) no asignara presupuesto federal a ninguna organización social, sindical, civil o movimiento ciudadano, esto con la finalidad de “terminar con la intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción”. Cabe destacar que dicho planteamiento resulta un tanto extraño, considerando que varios de sus colaboradores históricos provienen de las filas de las OSC.³⁸

Las OSC trabajan fundamentalmente en dos grandes campos: en la asistencia a millones de personas en situación de vulnerabilidad que no reciben atención de parte del gobierno y que son la inmensa mayoría y las que nos constituimos como contrapeso social a través de la vigilancia de las acciones del gobierno, la generación y divulgación de conocimiento independiente, la contribución al debate público, o el activismo social para la defensa de los derechos fundamentales (Casar 2021.sp)

Como se mencionó anteriormente, durante su campaña, el entonces candidato López Obrador firmó 9 compromisos con el movimiento #Mxporlaníñez, una coalición de organizaciones —algunas con más de 30 años de trabajo con la niñez y la adolescencia en México—. En ese sentido, se destaca lo establecido en el compromiso número 9, el cual señala lo siguiente:

³⁸ Por ejemplo:

Martha Pérez Bejarano (DEP). Integrante de COMEXANI-Derechos de la niñez y destacada activista de alianza cívica. Ex titular del DIF en la gestión de la jefatura de gobierno del presidente López Obrador.

Rosario Ibarra de Piedra. (DEP). Fundadora de Eureka, organización promotora de los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares. La cercanía con AMLO influyó para que su hija fuera impulsada a la titularidad de la CNDH por el presidente ya en funciones.

Bertha Lujan. Fundadora del FAT A.C., defensora de los derechos laborales, ex contralora del Gobierno en la CDMX. Cercana al presidente, cuya hija es la actual Secretaria del Trabajo del Gabinete del presidente.

Clara Brugada. Integrante del Movimiento Urbano Popular y ex integrante de equipo pueblo. AC. Fue legisladora, procuradora social y actual alcaldesa de Iztapalapa.


Adelfo Regino. Ex dirigente de Servicios al pueblo Mixe AC y es el actual titular de Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.

Luz Rosales. Ex coordinadora nacional del movimiento ciudadano por la democracia MCD, ex titular del Instituto de las mujeres de la CDMX y es la titular actual del INDESOL.

Ernestina Godoy. Integrante de la convergencia de organismos civiles por la democracia, redactora de la primera iniciativa de ley federal para el fomento de las actividades de las OSC aprobada en 2004 y ex Procuradora de la CDMX. Actualmente es la Fiscal Autónoma de la CDMC.

Eréndira Cruz Villegas. Exdirectora de CENCOS, actualmente directora jurídica de la Secretaría de Cultura.

Imagen 2: Compromiso 9 con Candidatos a la presidencia de la República.



Estimular el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil como entidades de interés público

Diagnóstico:

En un régimen democrático las organizaciones de la sociedad civil son actores fundamentales para el desarrollo de la vida pública. En los últimos años también han adquirido relevancia económica, ya que generan el 3% del Producto Interno Bruto (en adelante, PIB) Nacional.⁵³

Según el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante, OSC), en marzo de 2018 existían en México 38,782 actores sociales inscritos en todo el país, de los cuales 20,541 se encuentran activos y con estatus de representación jurídica vigente. De acuerdo con la figura jurídica de los actores sociales activos y vigentes, el 94.6% corresponden a asociaciones civiles, el 3.3% a instituciones de asistencia privada y el remanente a otras figuras legales. Las entidades que cuentan con el mayor número de organizaciones de la sociedad civil son: Ciudad de México, Estado de México, Oaxaca, Veracruz y Chiapas. Por el contrario, las entidades con la menor cantidad de organizaciones son: Aguascalientes, Colima, Nayarit, Baja California Sur y Campeche.

Las organizaciones de la sociedad civil son entidades de interés público, ya que son coadyuvantes del Estado y aliadas estratégicas de empresas, dado que, entre otras actividades: **1)** realizan labores de investigación y análisis que contribuyen al diagnóstico para la elaboración de políticas públicas; **2)** impulsan acciones para la promoción y protección de derechos humanos; **3)** prestan servicios sociales bajo los principios de solidaridad y cooperación, mismos que garantizan el ejercicio de derechos para algunas poblaciones excluidas.

En los últimos 15 años el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil ha cobrado relevancia para la gobernabilidad y gobernanza en México, el número de organizaciones ha incrementado y diversas legislaciones han generado mecanismos de participación – consejos, comités, mesas interinstitucionales, órganos colegiados – para que las OSC contribuyan al diseño, monitoreo, implementación y evaluación de políticas públicas.⁵⁴

Sin embargo, al día de hoy muchas de las organizaciones de la sociedad civil enfrentan una grave crisis de sostenibilidad derivada de los siguientes factores: 1) complejos y costosos procesos administrativos; 2) sobrerregulación (e incluso criminalización) de su actuación; 3) limitados beneficios fiscales, que sólo son otorgados a donatarias autorizadas; 4) escasez de fondos públicos y asignación discrecional de los mismos; 5) opacidad en los procesos de selección para ocupar espacios de participación institucional; 6) marcos jurídicos y políticas públicas diferenciadas para el fomento de las actividades de la sociedad civil en cada estado de la República.

Tras la formulación de la LGDNN se crearon más de 2,500 espacios de participación, por lo que el rol de las organizaciones de sociedad civil es fundamental para el buen funcionamiento del SIPINNA. No obstante, las organizaciones dedicadas a promover, defender, proteger, garantizar y restituir los derechos de niñas, niños y adolescentes compartimos los retos anteriormente descritos en el desarrollo de nuestra actuación.

Compromiso:

Generar un entorno económico, político y fiscal apropiado para el desarrollo y sostenibilidad del trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los ámbitos federal, estatal y municipal que permitan ampliar el impacto positivo de sus acciones en favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país.

Indicadores de cambio:

- 1)** Promover la participación de representantes de las OSC en los SIPINNA de todo el país, asegurando mecanismos transparentes de elección.
- 2)** Garantizar que el control fiscal sea adecuado a la realidad no lucrativa y de impacto social de las OSC a través de las siguientes acciones:
 - Modificar el artículo 138 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta para que no exista límite de gastos administrativos.
 - Retirar de la fracción XXV del artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta el requisito de ser donataria autorizada para quedar exenta del pago de dicho impuesto, siempre y cuando realicen alguna de las actividades enlistadas en la ley.
 - Modificar el artículo 80 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para aumentar el límite de ingresos no causantes de ISR por actividades distintas al objeto social.
- 3)** Asegurar que el otorgamiento de recursos públicos federales sea transparente, creando una normatividad homogénea para la transferencia, modificando los artículos 77, 79 y 80 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, permitiendo que todos los programas de la Administración Pública Federal que otorgan recursos a las OSC cuenten con mecanismos claros y transparentes, así como reglas de operación que garanticen condiciones de equidad a través de convocatorias públicas difundidas con lenguaje ciudadano y accesible.
- 4)** Fundamentar convocatorias, reglas de operación y lineamientos para transferir recursos a OSC en la realización de los objetivos de los programas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.
- 5)** Destinar un porcentaje del PIB para garantizar la sostenibilidad de las OSC y asegurar una política de fomento que favorezca su operación y desarrollo.
- 6)** Designar a funcionarios públicos encargados de la vinculación con las OSC que cuenten con los conocimientos y capacidades para el reconocimiento y articulación de las aportaciones de las OSC.

Fuente: Save the Children México (2018)



Al asumir los **compromisos**, quién resulte elegido o elegida en las próximas elecciones presidenciales, deberá integrar los lineamientos correspondientes para su cumplimiento dentro del Plan Nacional de Desarrollo, Planes Sectoriales y Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (2018 – 2024).

Imagen 3: Firma del candidato AMLO a Compromisos por los Derechos de las niñas, niños y adolescentes. #Mxporlanñez. Fuente: Save The Children México (2018)

Estos compromisos signados bastaban para pensar que la relación entre la nueva administración y las organizaciones que trabajan en diversos campos de los derechos de la niñez —incluida la primera infancia— caminaría por los cauces legales e institucionales. Sin embargo, las contradicciones afloraron inmediatamente después de que AMLO tomó posesión como presidente electo y se pasó rápidamente de las palabras a los hechos.

A lo largo de estos cuatro años, desde el gobierno federal, ha habido una sistemática campaña contra el papel de las OSC, acusándolas de neoliberales, intermediarias y corruptas, sin hacer distinciones. Lo cual lleva a señalar que no son discursos aislados, sino que forman parte de una visión y convicción del gobierno sobre este actor relevante de la sociedad mexicana, el cual ve de manera clara como adversarios a su proyecto de transformación y como obstáculos a sus decisiones por su rol fiscalizador e impugnador.

El discurso desde palacio nacional ha sido persistente: atacar a las organizaciones de la sociedad civil, envolviendo a todas —sin pruebas y muchas veces de forma mentirosa—, en casos de corrupción, y con ello pretender minar su legitimidad y descalificar su trabajo entre la población en donde la acción del Estado mexicano no alcanza o es omiso en sus responsabilidades. Un ejemplo de esto serían los más de 33 mil niñas, niños y adolescentes en cuidados alternativos que están en más de 900 albergues, de los cuales nueve de cada 10 son gestionados y financiados totalmente por las organizaciones sociales, así como por la filantropía privada. Ahora el nuevo golpe está a punto de consumarse en el Congreso, al discutir la posibilidad de la deducibilidad a donativos a estas agrupaciones, las colocará en una situación de mayor fragilidad económica. Pero no se trata de una acción más, sino una acción dirigida -que ya ha probado su efectividad en otros países- y es eliminar todas aquellas expresiones que se consideran adversarias, que puedan estar organizadas y oponerse a la conducción política e ideológica de palacio sin importar que al hacerlo esté violando la ley. (Pérez, 2021, s.p.)

Lo anterior, referente a las contradicciones, a la mala relación de la APF con las OSC y a la aversión del titular del ejecutivo federal hacia las organizaciones de sociedad civil —una

aversión generalizada contra las OSC sin separar o desvincular a las que atienden temas de la infancia—, (según el Registro Federal de las Organizaciones, que tenía el INDESOL hasta el 2020 , había más de 35,000 organizaciones de la sociedad civil, de las cuales más de la mitad tenían alguna actividad de las reconocidas en la Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil del 2004, relacionadas con acciones de atención a la infancia) se respalda con las siguientes declaraciones, obtenidas de las conferencias mañaneras de AMLO y que se encuentran en la página oficial de la Presidencia de la República:

- 07-febrero-2019. *Aunque haya plantones no se dará más dinero a OSC y estancias infantiles.*

Hemos hablado de que no llegaban los fondos o no llegaban completos, había moche por todo un sistema de intermediación que prevalecía, organizaciones sociales, de todo tipo, organizaciones de la llamada sociedad civil recibían dinero para apoyar a niños de la calle, migrantes, adultos mayores. Se mantenían aparatos burocráticos, aunque no pertenecieran al gobierno. Eran organizaciones con directivos, asesores, gastos para ir a congresos a todo el mundo, todo financiado con el presupuesto público... Eso ya desaparecieron, no se va a entregar apoyo a ninguna organización social, de la sociedad civil o no gubernamental, todo va a ser directo de la Tesorería de la Federación al beneficiario (Presidencia, 2019 s.p.)

- 13-febrero-2019. *Estancias infantiles y asociaciones civiles son neoliberales.*

Se crearon estas estancias infantiles que son parte de la concepción neoliberal de privatizar y subrogar servicios como lo hicieron con las estancias infantiles y las guarderías del Seguro Social... toda la ayuda va a ser personalizada; no vamos a entregar recursos a organizaciones sociales ni de la sociedad civil no van a haber intermediarios, porque tenemos pruebas de que se daba ayuda, no mucha pero sí se disponía que se apoyara y el dinero o no llegaba o llegaba con moches y tenemos muchas pruebas de eso. (Presidencia, 2019 s.p.)

- 13-febrero-2019. *Arremete AMLO contra organizaciones civiles por Guardia Nacional; acusa trabas.*

Ahora que nosotros queremos atender este problema gravísimo en vez de que nos ayuden nos están poniendo trabas; ojalá los legisladores le hagan caso a la gente al

final son representantes del pueblo porque siempre son los expertos o los integrantes de la llamada sociedad civil los que deciden y el pueblo raso no es tomado en cuenta como si no existieran o no supieran... Los expertos y las organizaciones de la sociedad civil no sé qué estén pensando, porque ya basta de la simulación de estar haciendo análisis de la realidad sin transformarla. Puros pretextos, puro diagnóstico, pero no se hace nada por cambiar las cosas. (Presidencia, 2019 s.p.)

- 18-feb-2019. *Ya no se transferirá dinero a las organizaciones civiles ni sindicatos.*
Di a conocer hace dos días un memorándum, una circular para que no se transfieran recursos del presupuesto a organizaciones sociales, a sindicatos, a organizaciones de la llamada sociedad civil, ONG, a asociaciones filantrópicas, ya nada de eso se va a permitir. El apoyo del gobierno se va a entregar directamente a los beneficiarios. (Presidencia, 2019 s.p.)
- 19-feb-2019. *Se han apropiado de la sociedad civil: AMLO*
Sería darles un pretexto para decir ‘este gobierno autoritario no toma en cuenta a los expertos, a la sociedad civil’, la sociedad civil que antes era pueblo nada más que ahora se apropiaron de la sociedad civil. Yo no conozco gente de la sociedad civil - de veras, muy pocos- de izquierda. Con todo respeto, todo lo que sea sociedad civil tiene que ver con el conservadurismo, hasta los grandes consorcios promueven a la sociedad civil, es una bandera la sociedad civil. (Presidencia, 2019 s.p.)
- 21-marzo-2019.
Desconfío de la sociedad civil porque es parte de la “mafia del poder”, le tengo mucha desconfianza a todo lo que llaman sociedad civil o iniciativas independientes... (Presidencia, 2019 s.p.)
- 19-octubre 2021.
Sobre la devolución de impuestos, nosotros no estamos de acuerdo con eso. ¿Cómo se le va a devolver impuesto a una gran empresa bajo el supuesto de que ellos van a invertir en beneficio de la gente, en obras sociales, en filantropía, en fomento a la cultura? No, esa no es la función de las empresas, la función de la empresa básica - y lo hacen muy bien la mayoría- es invertir, producir, crear empleos y pagar sus

contribuciones. ¿Cómo una empresa no va a pagar sus impuestos, porque va a destinar esos impuestos a programas sociales si esa no es su función? Eso lo inventaron, ¿y saben para qué lo inventaron? Para no pagar impuestos o para presumir o saludar con sombrero ajeno... Porque claro que es importante la filantropía, pero es a partir de que yo tengo mis ganancias y de mis ganancias voy a aportar... Entonces, si además de que son empresas exitosas quieren mantener un asilo de ancianos o una asociación dedicada a la educación, a la cultura, pero que sea de los impuestos; pues no les conviene, digo, no les corresponde, ya es otra cosa. (Presidencia, 2021 s.p.)

- 30-octubre 2021.

Los diseñadores de la política neoliberal fomentaron los llamados nuevos derechos y causas como el ecologismo y el feminismo para poder saquear al mundo... una de las cosas que promovieron en el mundo para poder saquear a sus anchas fue crear, o impulsar los nuevos derechos. Entonces se alentó mucho, incluso por ellos mismos, el feminismo, el ecologismo, la defensa de los derechos humanos, la protección de los animales... se dejó y hablar de corrupción, explotación, opresión, clasismo y racismo... (Presidencia, 2021 s.p.)

En el marco de esta situación, una pregunta ineludible y central sería ¿cómo en un contexto, donde hay la pretensión de controlar desde el poder público, el monopolio de la acción social, fue posible trabajar de manera coordinada con diversas autoridades de la nueva administración y lograr acuerdos para construir una Política Nacional de Primera Infancia? La respuesta a dicha pregunta, nos la da la actual coordinadora de incidencia política del Pacto por la Primera Infancia en una entrevista realizada para la elaboración de este TOG.

Siempre nos acercamos con evidencia y siempre colocamos en el centro de la discusión a las niñas y niños más pequeños y sus carencias y necesidades, con ello más allá de la sensibilidad que generamos estaba la empatía y el compromiso que todos como seres humanos tenemos con los más vulnerables (...) eso ayudó a

avanzar y lograr acuerdos (...) fue finalmente la centralidad del sujeto de derecho.

MDL-CTPIC-2³⁹

En ese sentido, es posible pensar que ¿ésta fue una política pública con suerte, que contó con un marco institucional y de gobernanza, con interlocutores sensibles al tema, con aparentemente inexistentes actores adversarios, con un actor de sociedad civil que contó con los recursos y habilidades para incidir sin suplantar la acción de gobierno? El análisis del tema seguramente nos dará otras pistas y nos arrojará lecciones de cómo caminar en contextos complejos y llenos de adversidades.

³⁹ Magdalena De Luna. Directora territorial del Pacto por la Primera Infancia. Entrevista 26 de septiembre 2021.

6. Marco de referencia conceptual para la sistematización y el estudio de caso

6.1. Criterios y categorías teóricas claves

6.1.1 Introducción a los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA)

Los derechos de las niñas, niños y adolescentes forman parte de las grandes luchas y conquistas sociales de los movimientos en favor del reconocimiento de dichas garantías de protección para esa parte importante de la humanidad.

Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), las niñas, niños y adolescentes son más de la tercera parte de la humanidad. Este grupo etario se divide en tres grandes sub grupos y aunque existen variaciones, en el caso mexicano, son: primera infancia de los 0 a los 5 años 11 meses, edad escolar de los 6 a los 11 años 11 meses y la adolescencia de los 12 años hasta antes de los 18 años (UNICEF 2021).

Por su parte, los derechos humanos no son concesiones gratuitas de los estados, sino la valoración de la dignidad de las personas para vivir en sociedad. Su reconocimiento en tratados y convenciones internacionales, constituciones, leyes y normas es importante, pero lo fundamental es su protección, promoción, defensa y efectividad de su aplicación en la vida concreta de las personas. Los derechos humanos de todas las personas son históricos, universales, indivisibles, progresivos, integrales, irrenunciables, intransferibles interdependientes, sancionables, exigibles y justiciables, entre algunas de sus características contemporáneas.

Sin embargo, su carácter universal a lo largo de la historia no siempre fue así, la niñez, al igual que otros grupos sociales, no siempre fueron considerados como sujetos de derecho y hasta hoy prevalecen concepciones denominadas adultocéntricas que consideran a las niñas y niños objetos de propiedad familiar y en muchos casos, propiedad del padre de familia o cabeza patriarcal.

6.1.2. El Adultocentrismo

Algunas concepciones enfatizan otras dimensiones del adultocentrismo que comparte con el adultismo como la visión de subordinación de la niñez. El primero alude a una estructura sistémica de dominación soterrada y poco conocida a pesar de que ha prevalecido a lo largo de la historia de la humanidad; la dominación del mundo adulto hacia el mundo infantil y juvenil es una práctica socialmente aceptada y normalizada en distintos momentos, sociedades y culturas. Y el adultismo, es la versión simple de cualquier conducta, acción, omisión, expresión y comportamiento concreto, que por la vía de los hechos limita o pone en duda las capacidades de las personas o de un grupo, por el simple hecho de su edad.

Al adultocentrismo lo definiríamos llanamente como cualquier comportamiento, acción o lenguaje, que limita o pone en duda las capacidades de niñas, niños y adolescentes, basados exclusivamente en su edad.

En ese sentido, el adultocentrismo se ha ido transformando y tomando distintas versiones, pero el razonamiento de fondo es el mismo: el mundo adulto es el referente dominante (patriarcal), el que controla y norma los valores, las ideas familiares, el que no admite discusión ni errores, el proveedor y controlador de las reglas de comportamiento del espacio doméstico y el dueño y propietario del control de los cuerpos, proyectos, roles y vidas de los niños, niñas y adolescentes.

El adultocentrismo, en muchos contextos de occidente se piensa simplemente como una conducta personal, aislada, incluso exagerada e individual de un adulto dirigida a un niño, niña o adolescente, en la que se le excluye, discrimina, violenta, controla y oprime por su edad.

Esta noción atribuye la problemática de la violencia hacia NNA, a conductas fruto de las presiones o del estrés de la vida contemporánea, “desajustes” en la responsabilidad de padres madres y cuidadores, a ignorancia y falta de educación, a extremos en el celo educativo y desactualizaciones en crianza, en la incapacidad de maestros o “incompetencias” de personas cuidadoras responsables, olvidando la historia, la dinámica de las familias patriarcales y las múltiples condicionantes sociales, normativas y culturales

que determinan las relaciones entre el mundo de la niñez, la adolescencia y el mundo adulto desde hace muchos años, transmitida y normalizada de generación en generación.

Pero tal como lo plantea Duarte, sociólogo chileno y el mayor estudioso del tema, el adultocentrismo:

(...) remite a unas relaciones de dominio entre estas clases de edad —y lo que a cada una se le asigna como expectativa social—, que se han venido gestando a través de la historia, con raíces, mutaciones y actualizaciones económicas, culturales y políticas, y que se han instalado en los imaginarios sociales, incidiendo en su reproducción material y simbólica. (Duarte, 2012.p.100)

Este es, a fin de cuentas, un modo de organización social que se sostiene en relaciones de dominación en las que las clases de edad adultas definen y controlan el lugar que ocupan en la sociedad a quienes definen como “menores”. Es importante entender cabalmente la concepción que la sostiene, porque al plantearlo en términos de un modo de organización social, nos está hablando de una manera en particular en la que se organiza la sociedad en cuanto a las relaciones sociales y particularmente las relaciones intergeneracionales. No hace una formulación desde una lógica individual sino colectiva e histórica.

Para una mayor ejemplificación del tema a continuación, se presentan algunas expresiones normalizadas más comunes dentro del adultocentrismo respecto a la niñez:⁴⁰

- La propiedad familiar de los hijos menores de edad.
- Seres incapaces, inconscientes, irresponsables e inmaduros.
- La incapacidad de los NNA de expresar sus opiniones y puntos de vista sobre problemas que les afectan.
- Sus derechos son colocados y reconocidos o no, como discrecionalidad del mundo adulto.
- La potestad de usar la violencia de todo tipo, incluidos tratos indignos y degradantes, como formas de corrección y castigo.

⁴⁰ Basadas en la experiencia de cientos de talleres presenciales en comunidades e instituciones en México y Centro América, con una diversidad de grupos de padres, madres, servidores públicos y organizaciones.

- Su uso pendular, como figura de ternura en edades tempranas y de insoportables, rebeldes y peligrosos en la adolescencia.
- Su proyecto y grandeza siempre está en el futuro, restando importancia al presente, limitando lo que puede ser y hacer en el hoy.
- Alto consenso en la importancia de actuar a su favor, pero baja intensidad en las acciones concretas públicas y presupuestales.
- En la práctica se asume que NNA son asunto de cada familia y solo se debe actuar cuando las familias han fallado en protegerles (visión asistencial o de la llamada Situación Irregular⁴¹)

Ya he hecho referencia, a la génesis y desarrollo de una cultura de la compasión-represión, que con fuertes raíces en el contexto de los EEUU de fines del siglo XIX y la Europa de comienzos de este siglo, se instala y expande en nuestra región latinoamericana bajo el rótulo de una aberración jurídica denominada doctrina de la situación irregular. Una cultura, que con base en la exclusión social la refuerza y legitima introduciendo una dicotomía perversa en el mundo de la infancia. Una cultura, que construye un muro jurídico de profundas consecuencias reales, destinado a separar niños y adolescentes de los otros. “Los menores” a quienes construye como una suerte de categoría residual y excrecencia respecto del mundo de la infancia. De todo esto surge la necesidad profunda de rescatar a la infancia olvidada, también construyendo una nueva semántica de la inclusión. Para ello, es importante adentrarse a los orígenes de la gramática de la exclusión. En una de las más profundas y detalladas investigaciones de carácter histórico sobre la práctica de abandono de niños en la Europa occidental, John Boswell (1991) ofrece una información de inusitada en sus analogías, que es importante reproducir íntegramente: "Palabras que significan “niño”, “muchacho” y “muchacha”, por ejemplo, son utilizadas regularmente para significar “esclavo” o “siervo” en griego, latín, árabe, sirio y en muchas lenguas medievales. ¿Es esta una sutileza filológica y social? En las democracias occidentales modernas todo hombre dotado de facultades mentales consideradas estándar o “normales” alcanza la condición de

⁴¹La Doctrina de la Situación Irregular, tiene un enfoque de la infancia bajo la percepción de lástima, compasión, caridad y represión. La cultura jurídica de la infancia y adolescencia, imprime y legitima profundas desigualdades desde el propio nivel de formulación de la norma jurídica.

adulto independientemente del cumplimiento de una determinada edad, la distinción fundamental en relación a las facultades sociales y políticas. Sin embargo, por un largo periodo en el curso de la historia occidental, solo una minoría entre los adultos ha podido alcanzar tal independencia. El resto de la población permanecía por toda la vida en una condición jurídica equiparable a la 'infancia', en el sentido que dichas relaciones permanecían bajo el control de algún otro: un padre, un señor, un patrón, un marido, etc. Surge la tentación de deducir de este vínculo lingüístico, que los niños ocuparon la posición de esclavos, pero es más probable que la conexión verbal sea ligada al hecho que los propios roles sociales (esclavo, siervo, siervo de gleba, etc.) eran equivalentes al rol social de los "niños", en cuanto a poder y condición jurídica, cualquiera fuera (sic) la edad de la persona. Palabras que significan "niño" designaban a adultos de condición servil durante todo el medioevo, y frecuentemente resulta imposible saber con exactitud, ante la ausencia del contexto adecuado, si la definición se basaba sobre la condición o sobre ambos. (Boswell.1991, como se citó por García Méndez, 2020, p.26 y 27)

El adultocentrismo es sin duda, una construcción histórica y esta concepción prevaleciente en las prácticas de crianza, educación y control, se liga a la concepción de la niñez en la historia de la humanidad en búsqueda del reconocimiento de sus derechos y dignidad como personas.

Es por ello que Enesco (2008) divide la concepción de la niñez en 5 grandes periodos:

1. De la antigüedad a Grecia y Roma;
2. El cristianismo y la Edad Media;
3. Del Renacimiento al Siglo XVII Humanista;
4. Siglos XVIII-XIX: Movimiento científico; y
5. Siglo XX: La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948 y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 a la actualidad.

En varios periodos, es notoria no solo la invisibilidad, sino las concepciones expresadas en los códigos culturales, religiosos y las ideas filosóficas; que consideraban a la niñez poco menos que humanos, inferiores, incapaces, objetos de uso, venta, mutilación, trabajos

forzados, mendicidad, abuso, e incluso la muerte cuando había épocas de hambre, peste o de enfermedades y discapacidad.

Llama la atención que incluso la filosofía griega en muchos de sus clásicos considera noble el uso sexual de las niñas y niños como iniciación y la “enseñanza” del uso sexual de adolescentes como formas higiénicas de “aprendizaje e iniciación”. Aunque el pensamiento clásico aporta cosas importantes en otras dimensiones.

No obstante, y aunque prevalecen algunas de las prácticas abusivas y poco avanzadas en materia de puericultura y cuidado de la niñez, es notoria la visión aportada por la ilustración de considerar a la niñez como objeto de protección, sin derechos como el mundo adulto, pero con la consideración de que necesita ser objeto de la protección, siempre bajo los criterios del mundo adulto. Así es como en este periodo se dan las primeras manifestaciones y documentos sobre los derechos humanos en la humanidad, aunque amplios sectores como las mujeres, los esclavos y los niños y niñas, fueron excluidos.

Figura 1: Concepción minorista de la infancia



Fuente: Secretaría Ejecutiva, SIPINNA 2019

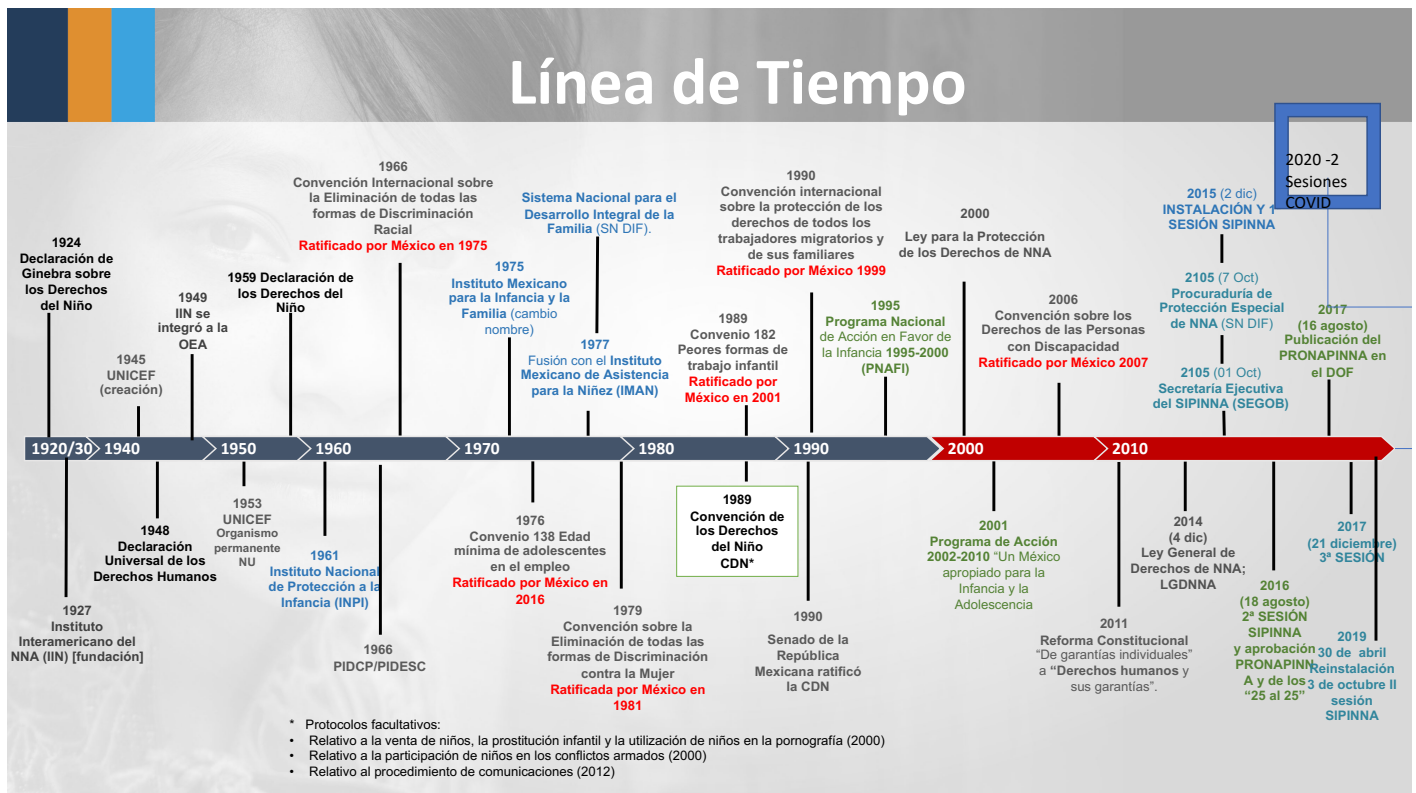
El siglo XX tiene varios hitos en la historia de los derechos humanos: surge la primera organización de protección a la niñez —Save The Children, en 1919— posterior a la Primera

Guerra Mundial y su estela de orfandad. En 1924 hay una primera declaración sobre los derechos del niño, en 1945 se crea el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF y en 1948, en el seno de la ONU en Nueva York, los estados reconocen la declaración universal de los derechos humanos. En 1959 la ONU hace una declaración formal sobre los derechos y principios del niño y durante las siguientes décadas varios derechos son particularizados mediante convenciones hasta que, en 1989 en la Convención sobre los Derechos del Niño, se les reconoce como sujetos plenos de derecho.

Y aunque las visiones adultocéntricas no son erradicadas completamente debido a que se encuentran enraizadas en la ideología, en cultura y en las instituciones de todo tipo, por primera vez hay un precepto que obliga a los estados firmantes al reconocimiento, promoción y defensa de la niñez como personas e investidos de ciudadanía plena.

Dicho proceso de reconocimiento de los derechos de la niñez y adolescencia durante el siglo XX, es ilustrado mediante esta línea del tiempo, donde se incluye nuestro país:

Figura 2: Línea de tiempo de los derechos de la niñez y adolescencia.



Fuente: Secretaría Ejecutiva, SIPINNA 2020.

6.1.3. La Convención de los derechos del niño de 1989.

Asimismo, y para ofrecer un panorama más amplio del tema, a continuación, se enlistan los derechos fundamentales de la niñez, establecidos por las Naciones Unidas en el marco de la Convención de los Derechos del Niño de 1989:

- Derecho a la igualdad, sin distinción de raza, religión o nacionalidad.
- Derecho a una protección especial para que puedan crecer física, mental y socialmente sanos y libres.
- Derecho a tener un nombre y una nacionalidad.
- Derecho a alimentación, vivienda y atención médica adecuada.
- Derecho a educación y atenciones especiales para las niñas y niños con discapacidad.
- Derecho a la comprensión y amor de parte de las familias y la sociedad.
- Derecho a una educación gratuita, derecho a jugar y divertirse.
- Derecho a atención y ayuda preferente en caso de peligro.
- Derecho a ser protegidos contra el abandono y el trabajo infantil.
- Derecho a recibir una educación que fomente la solidaridad, la amistad y la justicia entre todo el mundo.

La categoría de los derechos humanos es fundamental para entender no solo el devenir histórico de los derechos de la niñez, sino también para comprender que la categoría de primera infancia se enmarca en esta noción más amplia y civilizatoria. Su comprensión nos ayudará a entender, en todo el TOG, no solo la importancia como concepto ligado a la progresividad de los derechos, también a identificar su sello fundamental en la política de primera infancia como condición de un Estado garante de dichos derechos, para el desarrollo integral de ese grupo de población. La demanda por los derechos específicos de la primera infancia son de la misma naturaleza y complejidad que la batalla cultural por los derechos humanos en general. En los marcos jurídicos de occidente prevaleció y marcó durante siglos, el derecho Romano, el cual se fue modificando y adaptando para sobrevivir en muchos códigos civiles hasta nuestros días.

En el derecho Romano, existían personas sometidas a la autoridad de otro, el llamado Pater familias o jefe de la familia, título que se les confería solo a los hombres libres y que éstos a

su vez podían ejercer hacia sus hijos desde el nacimiento y menores de 18 años y no emancipados la “Patria Potestas” (Petit, Eugené 2007. p.95)

La constitución de la familia, está caracterizada por el rasgo dominante del régimen patriarcal, dueño absoluto de las personas colocadas bajo su autoridad, “su mujer” que está en una condición análoga a la de sus hijas e hijos ; el jefe de familia arregla bajo su manera la composición familiar, los roles, su educación, disciplina y su poder se extiende hasta las cosas: todas sus adquisiciones y las de los miembros de la familia, se concentran en un patrimonio único, sobre el cual lo ejerce durante toda la vida (IBIDEM.p.96)

En algunas culturas incluso se “justificaba” el infanticidio de niñas y niños menores de un año bajo ciertas circunstancias, situación que desafortunadamente prevalece en algunos contextos:

El infanticidio es la práctica de causar la muerte a un niño de muy corta edad (menor) de manera intencionada.

En muchas sociedades del pasado era una práctica permitida muy extendida, realizada en culturas muy diferentes de todo el mundo. Hoy en día se considera mayoritariamente un crimen inmoral, sin embargo, se sigue aún practicando. En algunas culturas no se considera a los niños como humanos hasta que se realizan ciertas ceremonias, tales como darles un nombre o cortarles el pelo...

El infanticidio directo o activo se trata de dar muerte al recién nacido de manera deliberada, con ciertas prácticas como por ejemplo muerte por deshidratación o falta de alimento, asfixia o traumatismos craneales....

El infanticidio indirecto o pasivo empieza por una alimentación inadecuada, el abandono o una crianza descuidada, especialmente cuando el bebé cae enfermo...

En muchas sociedades, sobre todo del pasado, se ha utilizado el infanticidio de manera habitual como práctica de control y regulación de población. En este sentido, es especialmente destacable el infanticidio femenino, debido a que tener

menos mujeres implica tener también un menor índice de reproducción (menos niños)

Es una de las causas más extendidas hoy en día. Puede darse porque las mujeres o las familias no tienen los medios suficientes para cuidar a sus hijos y, en muchas regiones del mundo, no se tiene acceso a las formas modernas de anticoncepción o al aborto médico. De este modo, las mujeres sufren muchos embarazos no deseados o solo desean un tipo de niño, con unas características concretas, que creen que pueden ser más útiles en sus circunstancias...

La mayoría de estas muertes se debían a formas de infanticidio indirecto o pasivo. Las madres preferían a los niños rápidos, avisados, activos y precoces en su desarrollo, y aquellos que mostraban características opuestas no recibían asistencia médica cuando estaban enfermos o no se los alimentaba como a sus hermanos, considerando que a ese niño le faltaba aptitud para la vida...

Otra causa de infanticidio relacionada con los embarazos no deseados pueden ser los nacimientos ilegítimos, es decir, que no sean fruto de un matrimonio reconocido por la sociedad. En algunas culturas este tipo de nacimientos son altamente indeseados, ya que pueden significar una gran deshonra para la familia...

En algunos países ciertas sociedades practican el infanticidio debido a creencias derivadas de causas biológicas. Por ejemplo, en algunas comunidades de Benin (África) se mata a los niños que nacen con una discapacidad, ya que se le atribuyen efectos mágicos negativos o hechizos malignos a su nacimiento. Las mismas creencias son aplicables en nacimientos de gemelos o niños albinos. En el caso de los gemelos, a veces se mata al segundo o se entrega a otra familia (por ejemplo, entre los Quijo de Ecuador) ...

El infanticidio femenino es el más común, tanto hoy en día como en el pasado. Esta práctica es debida principalmente, a que un varón es considerado socialmente más valioso que una mujer en algunas culturas. Por otra parte, en ocasiones el infanticidio femenino está relacionado con el control de población.

En India, por ejemplo, el Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y niñas de la ONU realizado entre 1000 mujeres reveló que el infanticidio causaba el 41% de las muertes en niñas recién nacidas...

Esta práctica atenta directamente contra el Derecho a la Vida y, debido a la desigualdad, viola sobre todo los Derechos de las niñas (López.2008. p.1-3)

Incluso en una tesis muy reciente de la Suprema Corte de Justicia de la nación, se percibe el peso preponderante de la familia tradicional sobre el ejercicio de la autonomía progresiva de los derechos

El derecho a la vida privada y familiar se configura como una garantía frente al Estado y frente a terceros para que no puedan intervenir injustificadamente en decisiones que solo corresponden al núcleo familiar. Entre estas facultades se encuentra el derecho de los padres a tomar todas las decisiones concernientes sobre sus hijos. Así, la protección que merece la familia frente a intrusiones del Estado descansa sobre la premisa de que son los padres los más aptos para tomar decisiones sobre sus hijos (SCJN. 2017. P. 24)

No solo por estar vinculada al devenir y evolución progresiva de los Derechos Humanos, sino por la postergación y reconocimiento tardío de la condición de la niñez como sujeto pleno de derechos, esto significa su sujeción “adultocéntrica” a la condescendencia de madres, padres, tutores, autoridades, e incluso expertos que creían que la niñez e incluso la adolescencia podrían ejercer ciertas garantías solo a través del mundo adulto o incluso a través de la figura de la familia como núcleo protector.

El reconocimiento tardío en 1989 de los Derechos del Niño, y su armonización en México hasta diciembre del 2014 (mientras Brasil contaba con un sistema de protección desde inicios de los años noventa), la aprobación de la ENAPI, como política nacional de primera infancia en México el 2020 (frente a estrategias en Chile, Argentina, Uruguay y Colombia que tienen 12 años con una política pública en la materia) nos muestran la lentitud y complejidad del reconocimiento y marco para el ejercicio de los derechos humanos de la infancia; debido a un sujeto social como la niñez, que necesita interpósitas personas

adultas como demandantes del reconocimiento de sus derechos humanos. En el caso de la primera infancia, esta dependencia del reconocimiento es más compleja, porque se considera mayor incapacidad y mayor dependencia del mundo adulto para ejercer a plenitud todos y cada uno de los 20 derechos reconocidos por la ley.

El propio Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño enfatiza las condiciones adversas que enfrentan las niñas y niños de la primera infancia, para la realización de sus derechos en plenitud; por ello en su Observación General Número 7 señala lo siguiente:

Los niños pequeños son beneficiarios de todos los derechos consagrados en la Convención. Tienen derecho a medidas especiales de protección y de conformidad de sus capacidades en evolución, al ejercicio progresivo de sus derechos.

Al Comité le preocupa que, en la aplicación de sus obligaciones en virtud de la Convención, los Estados Parte no hayan prestado atención suficiente a los niños pequeños en su condición de portadores de derechos, ni a las leyes, políticas y programas necesarios para hacer realidad sus derechos durante esa fase bien diferenciada de su infancia.

El Comité alienta a los Estados Parte a elaborar un programa positivo en relación con los derechos en la primera infancia.

El artículo 2 implica que los niños pequeños en general no deben ser discriminados por ningún motivo, por ejemplo, en los casos en que las leyes no pueden ofrecer igual protección frente a la violencia a todos los niños, en particular los niños pequeños.

Los niños pequeños corren un riesgo especial de discriminación porque se encuentran en una posición de relativa impotencia y dependen de otros para la realización de sus derechos.

El artículo 2 también implica que no se debe discriminar a grupos específicos de niños pequeños. La discriminación puede consistir en una peor nutrición, en una atención y cuidado insuficientes, en menores oportunidades de juego, aprendizaje y educación, o en la inhibición de la libre expresión de sentimientos y opiniones. La

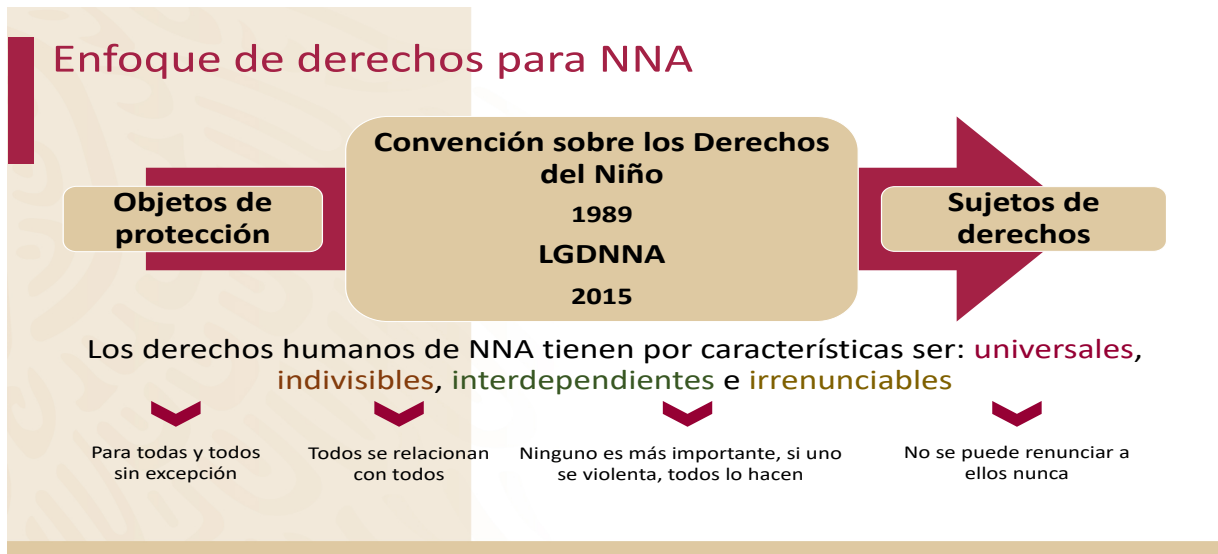
discriminación puede también expresarse mediante un trato rudo y expectativas poco razonables, que pueden llegar a la explotación o el abuso. (CDN-2005.p 2,5)

Todo este panorama nos lleva a entender, que el reconocimiento y el ejercicio efectivo de los derechos de la niñez, especialmente durante la primera infancia, son de una complejidad muchas veces no reconocida, incluso minimizada. A ello habría que aunarle la invisibilización y el peso de las concepciones culturales que son consideradas barreras para el ejercicio de los derechos humanos de la niñez y con ello ayudar a entender cómo existen prácticas individuales e institucionales cotidianas que limitan y obstaculizan el desarrollo de la primera infancia como derecho en nuestro contexto.

6.1.4. El principio del Interés Superior de la Niñez (ISN).

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y su posterior ratificación por la mayoría de los países de la ONU⁴² la convirtieron en la convención más ratificada de la historia de la humanidad. Su aprobación auguraba mejores tiempos para la niñez, pero el paso del tiempo nos ha mostrado que la realidad es más compleja para su implementación integral.

Figura 3: Transición de la niñez a partir de la Convención de los Derechos del Niño



Fuente: Secretaría Ejecutiva, SIPINNA 2017.

⁴² México ratificó la Convención en 1990, manteniendo solo una reserva al tercer protocolo facultativo, relativo a la posibilidad de que los NNA puedan denunciar violaciones del Estado Mexicano y acudir a demandar ante las instancias especializadas del sistema de Naciones Unidas por mutuo propio al Estado mexicano.

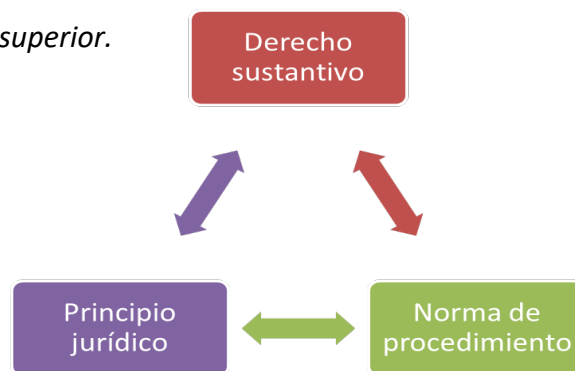
Es de destacar que, la CDN es homologable a la Constitución Mexicana a partir de la reforma constitucional del 2011⁴³ en su artículo primero, en materia de derechos humanos y como hemos señalado, el enfoque de derechos que proporciona el marco de la CDN reconoce a la niñez como sujetos de derecho e introduce una noción nodal: la del Interés Superior de la Niñez (ISN).

En ese sentido, la categoría del ISN es nodal para entender toda la Convención y sus implicaciones en las leyes y normas de los estados nacionales. El ISN es descrito en la Convención como:

En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño (...) Todas las medidas respecto del niño deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo. Corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo. (CDN, 1989, Artículo 3)

Una precisión importante sobre el ISN, se encuentra en la Observación General 14, artículo 6, del Comité de los Derechos del Niño de la ONU (2013) donde se expone que el interés superior del niño es un concepto triple: un derecho, un principio y una norma de procedimiento.

Figura 4: Triple dimensión del interés superior.



Fuente: Elaboración propia.

⁴³ La reforma constitucional de junio del 2011 en materia de derechos humanos reforma el artículo primero y 10 artículos más, señalando que los tratados internacionales tienen igualdad de jerarquía que la Constitución, por ende, su constitucionalidad es aplicable para todas las materias concurrentes. En ese sentido y bajo el principio pro persona, igualdad y no discriminación, es obligación de todas las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de su competencia.

En ese sentido, las definiciones de cada concepto son:

- **Derecho sustantivo:** Es derecho de NNA que su interés superior se tome en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión y la garantía de que ese derecho se ponga en práctica siempre que se tenga que tomar una decisión que afecta a una NNA.
- **Principio jurídico interpretativo:** Si una disposición jurídica tuviera más de una interpretación, se elegirá aquella que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño.
- **Norma de procedimiento:** Al tomar decisiones (incluidas las políticas públicas, estrategias y programas) se deberán evaluar todas las posibles repercusiones (positivas y negativas) de cada decisión en NNA.

Por ello, se deberá asegurar la garantía procesal y justificar cada decisión con sustento haciendo referencia a que se han considerado todos y cada uno de los derechos.

Esta categoría es importante y sustantiva para los fines del estudio de caso, pues da luz y comprensión sobre las implicaciones de las decisiones, componentes y estrategias que se utilizaron para definir la política de primera infancia, y cómo se utilizó el principio del ISN en la interpretación del diagnóstico para asegurar que lo conducente era contar con una política afirmativa específica y no solo con una política de carácter general que abarcara a todas las etapas de la niñez y adolescencia.

6.1.5. La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. (LGDNNA).

México, a diferencia de muchos países de la región, tardó casi 25 años en contar con una ley armonizada con la Convención (CDN) e instaurar un sistema nacional de protección de derechos que sustituyera al viejo Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF). Y aunque hoy hay tendencias y voces regresivas, en el sentido de reconcentrar en el

DIF todas las políticas y acciones de la infancia⁴⁴; desde el 2016 todas las entidades cuentan con leyes específicas de protección integral, con sistemas estatales de protección estatal – con mayor o menor autonomía respecto al Sistema DIF— y con procuradurías de protección especial.

Por ello, en su diseño, la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) es considerada una ley de avanzada en la región y desde su formulación fue una ley que surgió de la llamada “iniciativa preferente del ejecutivo”, votada por unanimidad y con un alto consenso en las dos Cámaras de Congreso, en diciembre del 2014.

De igual forma, las entidades —a pesar de algunas resistencias de sectores conservadores para restringir derechos o introducir agendas paralelas, como el debate sobre la vida desde la concepción o la prohibición del aborto—, salieron entre 2014 y 2015 muy armonizadas con la ley general, exceptuando los derechos sexuales reproductivos en el caso de adolescentes, donde algunas entidades colocaron reservas o limitaciones y la incorporación de un capítulo sobre deberes de los niños y niñas en la Ley de Derechos del Estado de Guanajuato.

Es así como, a través de 20 derechos y un sistema dual de protección integral y un sistema de protección especial, la LGDNNA dota a las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno de un marco de actuación para trabajar en la promoción y garantía de derechos y cuando las familias, o alguna instancia falla, exista una procuraduría que sea la representación de esas niñas y niños para la restitución de sus derechos.

Es de destacar que los derechos humanos de NNA están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales y en las demás leyes aplicables, esencialmente en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (publicada el 4 de diciembre de 2014), la

⁴⁴ “El presidente Andrés Manuel López Obrador aseguró que sigue en pie su propuesta de que Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) desaparezca y sus funciones pasen a formar parte del DIF, pero señaló que esto no se ha hecho porque falta modificar reglamentos”. (Presidencia 14/11/21)

cual reconoce a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos y en su artículo 13, de manera enunciativa y no limitativa señala los siguientes derechos:

- Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;
- Derecho de prioridad;
- Derecho a la identidad;
- Derecho a vivir en familia;
- Derecho a la igualdad sustantiva;
- Derecho a no ser discriminado;
- Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral;
- Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal;
- Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social;
- Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad;
- Derecho a la educación;
- Derecho al descanso y al esparcimiento;
- Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura;
- Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información;
- Derecho de participación;
- Derecho de asociación y reunión;
- Derecho a la intimidad;
- Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso;
- Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y
- Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet.

Fuente: SIPINNA-Unicef. Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2016.

Además, la ley es facultativa para impulsar un conjunto de políticas públicas que atiendan los graves problemas y brechas en materia de la gran diversidad de las infancias y las adolescencias, promoviendo entre otras acciones, la participación de la sociedad civil, el sector académico y la sociedad en su conjunto, destacándose que la ley incorpora la participación en igualdad de condiciones con voz y voto de 8 representantes de la sociedad civil en el Sistema, en igualdad de condiciones, para que desde su experiencia aporten a la garantía de derechos.

Otro componente fundamental está en su énfasis tanto del interés superior de la niñez en las acciones públicas, como en el fortalecimiento y ampliación de la participación de NNA como sujetos plenos de derechos y con capacidad de opinar y ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos que les atañen.

Figura 5. Cambios que impulsa la Ley General de Derechos de NNA.



Fuente: Secretaría Ejecutiva, SIPINNA 2017.

Desde la aprobación de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en diciembre del 2015, se mandataba y se generaron algunos de los cambios más importantes desde el 2016- al 2020.

A manera de ejemplo señalaremos algunos relevantes:

- En la dimensión legislativa y normativa: La aprobación de 32 leyes estatales de protección integral, la prohibición del matrimonio infantil en todo el país.
- En la dimensión institucional: La creación de un sistema nacional y 32 sistemas estatales de protección integral presididos por los titulares del ejecutivo, 1 procuraduría federal y 32 procuradurías estatales de protección especial, mas de 2000 sistemas municipales de protección y cerca de 1000 puntos de primer contacto de protección especial.
- En las políticas públicas: la mas relevante, la de la Política Nacional de primera infancia, la de prohibición del castigo corporal, y la de prevención contra toda forma de violencia hacia niñas, niños y adolescentes.
- En la de información y registros: la estrategia emergente de registro civil durante la pandemia 2020, la de la creación de un sistema de información especializado, bajo la supervisión del INEGI, sobre Niñez y adolescencia: el INFOSIPINNA.
- En el Presupuesto, con la creación del anexo 18 en el presupuesto federal para visibilizar el presupuesto asignado a la niñez.
- En la Cultura social y política: promoción y difusión de estudios para visibilizar el impacto de las políticas en la vida de las niñas, niños y adolescentes, el impulso de proceso de participación de niñas, niños y adolescentes desde los 4 años para opinar en asuntos de interés y la generación de un sinfín de diálogos intergeneracionales en la agenda de. derechos.

Finalmente, un aspecto relevante más de la Ley, es su mandato potestativo de crear diversas comisiones para atender problemáticas de las NNA y generar las respuestas y políticas públicas necesarias para su atención.

La Ley General, como referencia y consulta, es obligada para el estudio de caso, por los mandatos que implican en relación a la creación de políticas públicas, a la conformación de

comisiones y mecanismos deliberativos de carácter técnico y a la participación de la sociedad civil en las tareas concurrentes de la protección integral de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, incluidos los de la primera infancia.

6.1.6. El Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México (SIPINNA).

El Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México (SIPINNA), fue diseñado para la alineación, transversalización, diseño e implementación de la política pública con perspectiva de derechos humanos de la infancia y adolescencia en los órganos, entidades, mecanismos, instancias, leyes, normas, políticas, servicios y presupuestos a nivel nacional, local y municipal para respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de las niñas, niños y adolescentes; y reparar el daño ante la vulneración de los mismos.

Como sistema de sistemas, a inicios de la presente administración (2018-2024), el SIPINNA contaba con: un sistema nacional, 32 estatales, 1500 municipales, así como con una procuraduría de protección nacional, 32 procuradurías estatales y más de mil procuradurías de protección municipales o puntos de primer contacto.

Hasta antes del SIPINNA la política en materia de infancia dependía en mucho de la visión y estado de ánimo de las primeras damas del país, ya que el tema se incluía como parte de sus agendas de trabajo. Esta herencia viene desde hace varias décadas y aunque destacan figuras que hicieron cosas importantes por la niñez —como los desayunos escolares⁴⁵— la política no dejaba su carácter asistencial y con muchos vaivenes dependiendo de la figura sexenal.

Al hablar de un Sistema de Protección Integral a la niñez y adolescencia el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescente (IIN-OEA), lo refiere como:

⁴⁵ El Programa Desayunos Escolares tiene sus inicios en 1887 cuando, a través de la "Casa Amiga de la Obrera", se daban los primeros desayunos a hijas e hijos de madres trabajadoras. Actualmente, el programa tiene como propósito contribuir a la sana alimentación de la población escolar derechohabiente y ha sido uno de los más longevos en operación. Con datos al 06 de abril del 2020, el Programa de Desayunos Escolares distribuye 6 millones 92 mil 103 raciones alimentarias diarias en 80 mil 746 escuelas de nivel preescolar, primaria y secundaria.

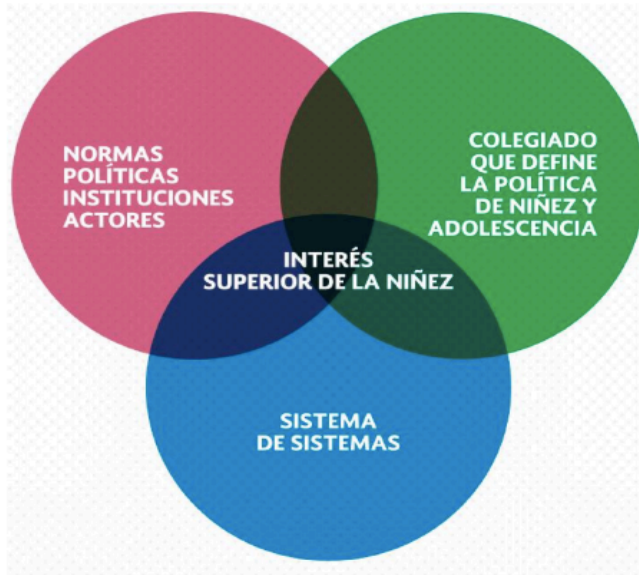
Un conjunto de conceptos (derechos, principios), procesos, sujetos (Estado, sociedad, familia, niñas, niños y adolescentes) que actúan de forma diferenciada, ordenada, coordinada y complementaria a fin de implementar la normativa y la política pública universal y focalizada para el logro de la promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos de la sociedad. (IIN, 2017.p. 17)


Por ello, se ha valorado necesario impulsar su expansión y consolidación, para lo cual se considera necesario brindar lineamientos concretos y conceptos unificados que orienten el fortalecimiento de los procesos de diseño, creación, mecanismos de operación, instrumentos de coordinación y articulación, así como de evaluación y monitoreo de los sistemas, a fin de medir la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y su impacto directo en la promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.


La composición del SIPINNA es plural y se replica en las 32 entidades federativas, dando margen a un nivel deliberativo y de corresponsabilidad importante. No obstante, considerando que los balances y contrapesos son importantes, el Sistema se ha ido enriqueciendo con diversos acuerdos para tener más y mejores invitados a sus sesiones con organismos internacionales y otras dependencias que inciden de manera sustantiva en el ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia.


Figura 6: Atribuciones del SIPINNA NACIONAL.

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES



 Es el máximo órgano de decisión política en materia de garantía de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA).

 Es un sistema conformado por varios sistemas que coordina la obligación de garantizar los derechos de NNA.

 Es también un conjunto de políticas públicas, normas, instituciones, actores y acciones en los tres órdenes de gobierno.

Fuente: Secretaría Ejecutiva, SIPINNA 2017.

Finalmente, de manera complementaria, se presentan las dimensiones normativas e institucionales del SIPINNA:⁴⁶

A. Dimensión normativa.

- Adoptar leyes y/o códigos nacionales que incluyan la creación de un SIPPINNA como órgano rector y máxima autoridad que diseñe, formule y articule las políticas públicas de niñez y adolescencia.
- Transversalizar la concepción de derechos y su expresión en el conjunto de las instituciones relacionadas con la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes.

⁴⁶ Basadas en el Reglamento de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2/12/ del 2015) y en el Manual de Organización del mismo Sistema. (DOF 10/11/2020)

- Tener como base y horizonte los principios rectores acordes a la CDN: el interés superior de la niñez, derecho de prioridad, igualdad y no discriminación, la corresponsabilidad en la garantía, el derecho a la participación y respeto a las opiniones de niñas, niños y adolescentes.
- Con base en la ley, diseñar e implementar mecanismos de coordinación sistémica e intersectorial de los organismos de ejecución de políticas públicas y programas, para la protección, defensa y restitución de derechos y que están a cargo de servicios y atención.
- Garantizar, a través de una adecuada normativa, la coordinación entre niveles de gobierno y sociedad civil, promoviendo un diálogo entre lo central y lo territorial y acercar los efectores del sistema a los lugares de residencia de los niños, niñas y adolescentes y sus familias.
- Establecer en la legislación pertinente que el presupuesto de infancia está protegido por el principio de no regresividad y progresividad por el cual la previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores.

B. Dimensión institucional.

1. Composición y estructura

- Integrar al Sistema las diversas entidades estatales competentes en materia de niñez y adolescencia, que actúan de manera sistémica y articulada a nivel nacional y local.
- Establecer órganos de carácter deliberativo como espacios de articulación y participación de diferentes organismos y ministerios del sector público, del sector privado y entidades no gubernamentales nacionales del ámbito de la atención de los derechos de la niñez, el cual cuente con el más alto nivel político.
- Instalar y/o fortalecer estructuras legales e institucionales que promuevan la participación de los propios niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a su autonomía progresiva.

2. Modalidades de funcionamiento

- Interrelacionar a los SIPPINNA con el conjunto de instituciones de otros sistemas como el de protección social, salud, educación, etc.

- Promover la articulación entre subsistemas y niveles de especialización (universal, focalizado, restitución de derechos, entre otros).
- Llevar la institucionalidad a nivel regional y municipal con responsabilidad política y técnica para la elaboración de la política pública, ejecución y fiscalización a los ámbitos nacionales y locales.
- Generar parámetros, protocolos y condiciones institucionales para la implementación de medidas de promoción, protección, defensa, restitución de derechos y reparación del daño en casos de violación de éstos, por medio de órganos administrativos de protección de derechos, el poder judicial especializado y defensorías especializadas.

Figura 7: Integrantes del SIPINNA Nacional



Fuente: Secretaría Ejecutiva, SIPINNA 2017

El diseño y las normas de funcionamiento del Sistema Nacional en su triple dimensión: como órgano rector de la política nacional, como órgano coordinador de los sistemas locales y como instancia deliberativa para la formulación de políticas públicas en materia de derechos de NNA; aunado a la participación de integrantes de la sociedad civil en varios de sus espacios —SIPINNA nacional, Consejo Consultivo Ciudadano e integrantes de comisiones de trabajo y de los sistemas locales—, hacen de esta institucionalidad, una arena no solo deliberativa y técnica, sino también política. Es de destacarse que esta categoría será sustantiva en el estudio de caso para valorar sus alcances y limitaciones en la formulación, diseño y aprobación de la Política Nacional de Primera Infancia.

6.1.7. La importancia nodal de la etapa de desarrollo denominada primera infancia.

De acuerdo a diferentes organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) (2012), la UNICEF (2016) y el Centro de Desarrollo Infantil Universidad de Harvard (2016), para México: El desarrollo infantil temprano es el bienestar físico y psicológico de un infante desde la etapa de gestación hasta antes de los 6 años.

Evidencia científica de la importancia de la etapa de la primera infancia.

La primera infancia corresponde a la inversión más alta tasa de retorno social. Una manera efectiva de superar los problemas de movilidad social radica en las acciones de intervención temprana. El desarrollo cerebral de los infantes es definido en los primeros años de vida.

Figura 8: Desarrollo de la sinapsis en la primera infancia.

EL CEREBRO DEL RECIÉN NACIDO

En la primera infancia se forma el **90%** de la arquitectura cerebral

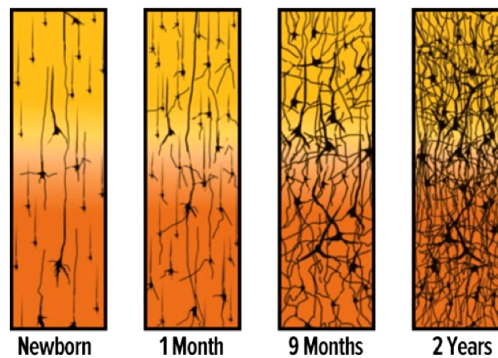


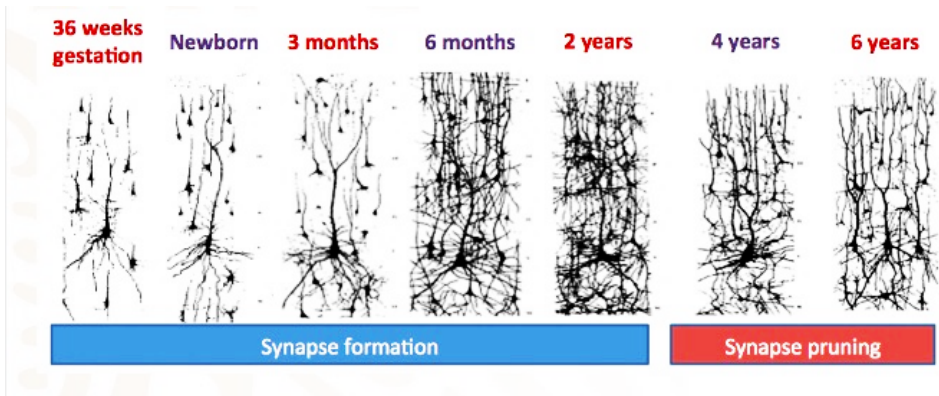
Figura 1. Aumento de las conexiones neuronales durante los primeros meses (Corel, 1975).

- Para que estas neuronas se conecten unas con otras, se requiere de estimulación oportuna.
 - 700 sinapsis por segundo
 - 100 trillones de sinapsis a la edad de 2 años.

Fuente: Corel (1975), citado por Pacto por la Primera Infancia MX. (2018)

La primera infancia es la edad de mayores conexiones neuronales por segundo, circunstancia irrepetible en alguna otra etapa de los seres humanos. A esa velocidad y cantidad de conexiones cerebrales se le conoce como sinapsis.

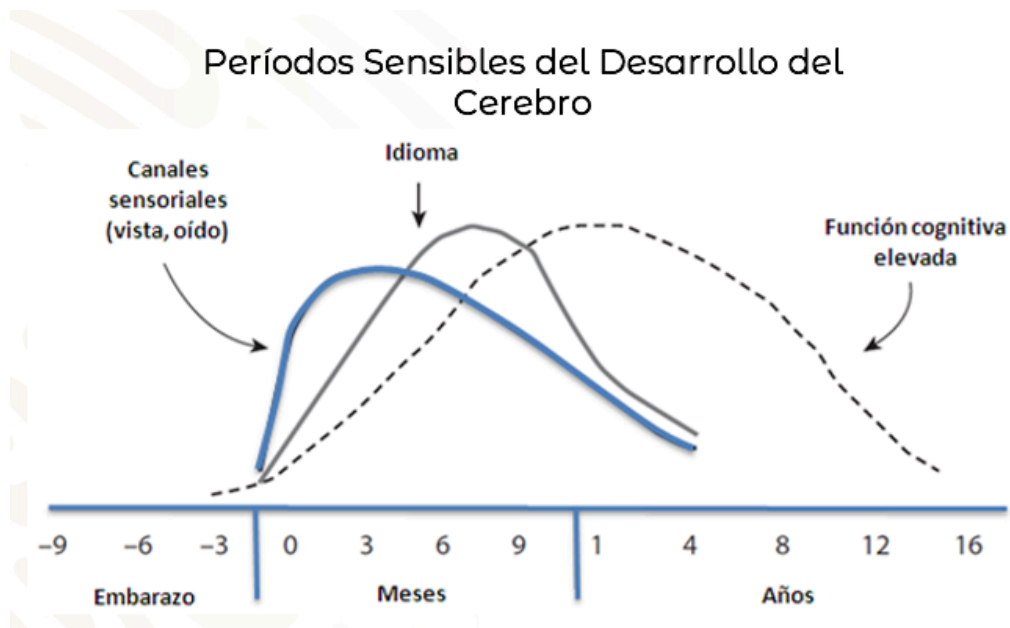
Figura 9. Conexiones neuronales durante la primera infancia.



DE LA CIENCIA AL
ESCALAMIENTO

Fuente: Pacto por la Primera Infancia (2018)

Figura 10. Funciones cerebrales durante la primera infancia.



Fuente: Secretaría Ejecutiva, SIPINNA (2018)

Es durante ese periodo donde se forman las principales funciones cerebrales, que serán sustantivas para el desarrollo del ser humano, las capacidades para entender, comunicar, relacionar, analizar, estudiar y donde están las bases sustantivas para adquirir habilidades y construir nociones relacionales y morales.

Los argumentos del cuidado cariñoso y sensible son contundentes y han servido de base y sustentación para varias de las políticas y programas orientados a la primera infancia en la región:

- Todos los niños necesitan un cuidado cariñoso y sensible para alcanzar su máximo potencial de desarrollo, ya que es indispensable para un crecimiento y desarrollo saludable. El periodo comprendido desde el embarazo hasta los tres años de edad es decisivo ya que en este periodo el cerebro es más sensible a las influencias externas. El cuidado cariñoso y sensible no solo promueve el desarrollo físico, emocional, social y cognitivo, sino que también protege a los niños pequeños de los peores efectos de la adversidad. Además, produce beneficios que se extienden a lo largo de la vida y a la siguiente generación, tanto en salud como en productividad y cohesión social.
- El cuidado cariñoso y sensible incluye las necesidades de los niños pequeños de buena salud, nutrición óptima, protección y seguridad, oportunidades para el aprendizaje temprano y atención receptiva. Los padres, las familias y otros cuidadores primarios son los principales encargados de proporcionar el cuidado cariñoso y sensible. Por consiguiente, las políticas, los programas y los servicios deben diseñarse para empoderar tanto a ellos como a sus comunidades, y así puedan satisfacer todas las necesidades de los niños pequeños.

El costo de la indiferencia o la inacción es altísimo para estas niñas y niños, sus familias y el país en general.

La pobreza, la malnutrición, la inseguridad, las desigualdades por razón de género, la violencia, las toxinas ambientales y la mala salud mental de los cuidadores son los principales factores que ponen en riesgo el desarrollo de los niños. Según cálculos de la UNICEF (2018) basados en tan solo dos de estos factores, la pobreza y la desnutrición crónica, más del 40% de los niños viviendo en los países de ingresos bajos y medianos (casi 250 millones de niños) corren el riesgo de no alcanzar todo su potencial de desarrollo.

Los niños que viven en situación de pobreza extrema y en condiciones de conflicto, desastre o desplazamiento enfrentan el mayor riesgo; pero muchos niños en todo el mundo están expuestos a adversidades que menoscaban su desarrollo óptimo.

Invertir en la primera infancia la mejor inversión del mundo.

La evidencia después de más de 30 años de investigación ha llevado a las siguientes conclusiones después de comparar intervenciones en varios países:

- a) La inversión en la primera infancia es lo más rentable y trae retornos importantes al país.

México invierte solo el 25% del total del presupuesto para la población de 0 a 17 años (0.6% del PIB). De acuerdo a cifras del Banco Mundial (2018 p.2) por cada dólar invertido se puede tener un retorno de 6 hasta 17 dólares.

- b) Desde la primera infancia la prevención de la violencia es más efectiva.

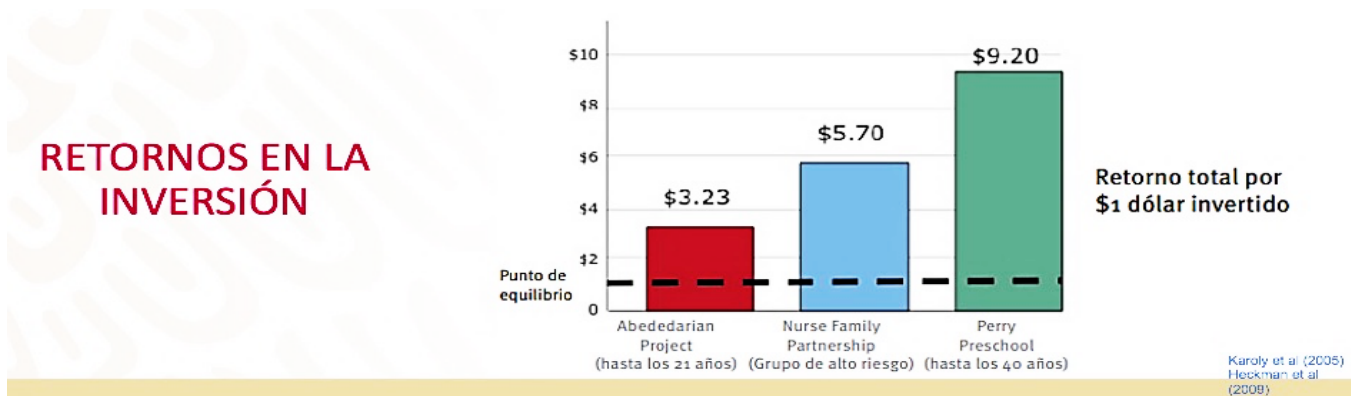
La ONU (2015. P.4) estima que la violencia contra las niñas y niños cuesta más de 7 billones de dólares al año a la economía mundial (el equivalente al 8 % del PIB mundial), a través de su impacto directo en los niños, las familias, las sociedades y en la vida adulta de las víctimas.

- c) Construcción de mejor ciudadanía y capital humano.

Cuando se invierte de manera oportuna en este grupo etario, un país no solo ve retornos económicos, sino también ciudadanos con mejores posibilidades de alcanzar índices escolares más altos, ingresos superiores, entre otras cosas.

México gasta alrededor del 0.6% del PIB en cuidado infantil y educación para la infancia temprana, mientras que los países que más invierten son Islandia (1.7%), Dinamarca y Suecia (1.4%), asimismo, de esa inversión, México destina una proporción menor en la niñez más pequeña en edad, es decir, de ese presupuesto reducido se destina menos de una cuarta parte a los primeros cinco años de vida, siendo una etapa crítica en el desarrollo humano. (SEGOB. 2020. p.35)

Figura 11. Retornos a la inversión.

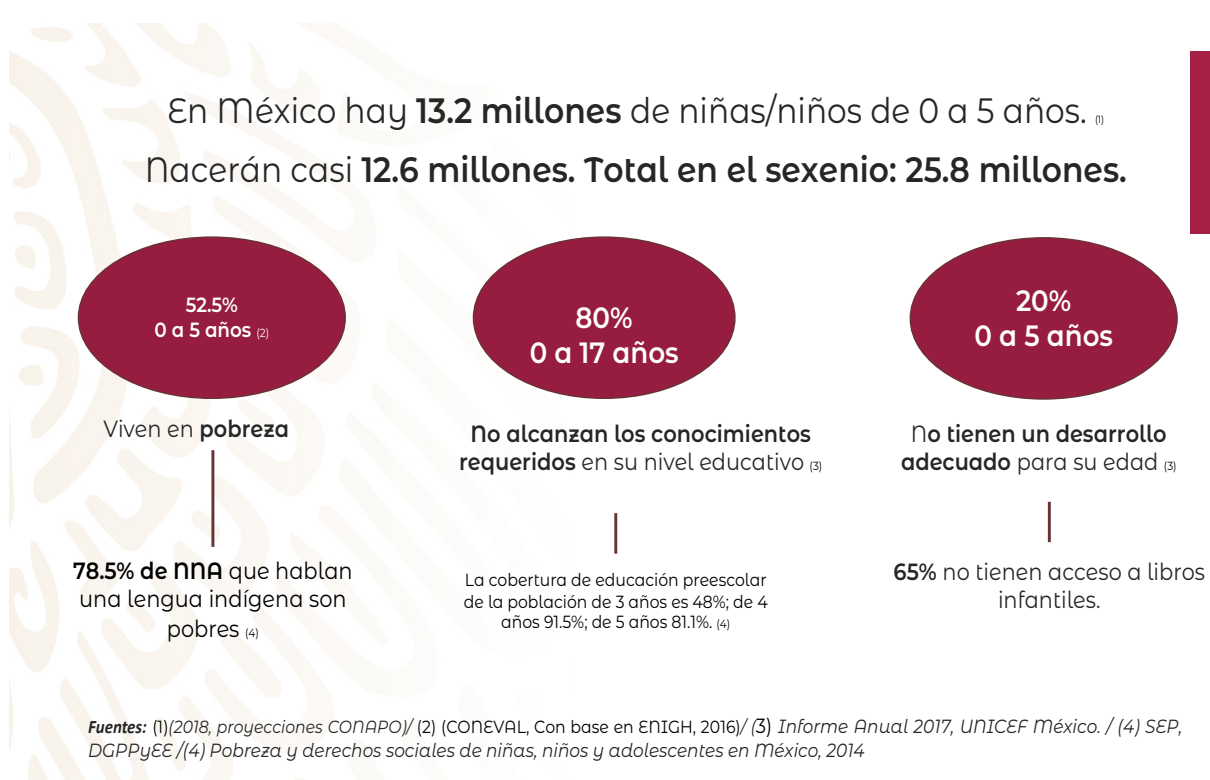


Fuente: Karoly. Et. al, Heckman et. Al, 2009 (citado por la Secretaría Ejecutiva, SIPINNA (2018).

Por lo anterior, puede concluirse que el costo de no actuar sobre las niñas y niños en la primera infancia puede causar los siguientes efectos:

- Estancamiento de la posibilidad de movilidad social.
- Aumento en la tasa de deserción escolar en el futuro.
- Comportamiento antisocial.
- Problemas de salud físicos y mentales.
- Desnutrición infantil y mortalidad infantil.

Figura 12. Impacto de la inacción en la primera infancia.



Fuente: Secretaría Ejecutiva, SIPINNA. (2018)

Al día de hoy, la provisión de bienes y servicios a la primera infancia está dispersa y poco coordinada, con una cobertura insuficiente, acceso segmentado, calidad dispareja y servicios fragmentados. Esto conlleva graves consecuencias para el desarrollo de niños y niñas, particularmente de quienes nacen en familias pobres, con bajo nivel educativo, en zonas marginadas, rurales o comunidades indígenas.

La evidencia disponible indica que la desigualdad comienza en los primeros años de vida y está asociada al contexto geográfico, social, económico y cultural en el que están insertas las personas desde su nacimiento.

La importancia científica, social, económica y de desarrollo en general en favor de la primera infancia es evidente después de más de 30 años de investigación médica, neuronal y económica en el mundo. Su impacto en el presente y en el futuro es fundamental para el desarrollo de las naciones y para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes. El conocimiento y profundización de este sustento en manos de las organizaciones de la sociedad civil, como evidencia es sustantivo en el estudio de caso, para analizar qué tanto las capacidades técnicas fueron determinantes para el diálogo, sensibilización, persuasión e incidencia en la política pública en la materia.

6.1.8. La Comisión de Primera Infancia en el Sistema Nacional de Protección Integral.

La base del modelo de gobernanza construido para la formulación y diseño de la Política Nacional de Primera Infancia y su denominación legal como Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI), estuvo basado sobre la institucionalidad creada por el SIPINNA a lo largo del 2016.

Anteriormente, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de diciembre de 2014 señalaba en su artículo 129 que, para el mejor cumplimiento de sus funciones, los trabajos del SIPINNA podrían constituir comisiones y entre sus atribuciones destacan: formular estrategias y políticas, e incorporar, colaborar y coordinar con varios sectores y niveles.

Es así que en 2016 se crea la Comisión que primero se denominó de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) y posteriormente, en 2017 se adopta por consenso la denominación de Comisión para la Primera Infancia.⁴⁷

⁴⁷ Originalmente por el peso y la influencia de la Secretaría de Salud se adoptó la definición de Desarrollo Infantil Temprano. Al mismo tiempo, la Secretaría de Educación impulsaba la creación de una Comisión para la Educación Inicial y Preescolar. Después de muchos debates al interior de la primera comisión, se adoptó la nomenclatura de primera infancia, misma que es utilizada en muchas partes del mundo y que supera la fragmentación de las atenciones por sector.

En esta comisión, como en el resto de comisiones creadas, la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA siempre fungió como Secretaria Técnica, con excepción de la Comisión de Protección Especial donde fue el sistema DIF.

Figura 13: Evolución de la institucionalidad para coordinar las políticas en materia de primera infancia en México.



Fuente: Secretaría Ejecutiva, SIPINNA. (2020)

Es desde esta comisión -y sobre todo en los grupos de trabajo intergubernamentales y sociales- donde se formularon las principales propuestas para ser sometidas al pleno de la comisión y del sistema y donde se gestó tanto el diagnóstico, como la RIA y las distintas formulaciones de la política pública a ser aprobada.

Entender su diseño y evolución como un dispositivo de la gobernanza, pero también del diálogo de saberes entre actores de diversa naturaleza, permitiría al TOG entender y comprender desde sus entrañas la hechura de la Política Pública de Primera Infancia.

6.1.9. Sobre la política pública, su ciclo metodológico, las etapas de definición del problema público y la formulación de la política.

La siguiente cita es la que más se relaciona con la experiencia del proceso de formulación de la política de primera infancia:

Al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones (y recursos públicos) de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados (sic)⁴⁸, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes, estableciendo que las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, acuerdos accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación, prensa. Este estilo de decidir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa sobre todo la ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas. (Aguilar, 1992, p.35)

El ciclo de las políticas públicas, parte de la base de que del universo y variedad de problemas que existen en una sociedad, no todos se convierten en una agenda pública y menos en política pública. Por más urgente e importante que le parezca a un sector de la población, los problemas en forma de demanda o reclamo raras veces se convierten en políticas públicas, ya que, a lo sumo, aspiran a ser respondidas con medidas temporales si la movilización o la presión obligan a los gobiernos a dichas respuestas.

También vale la pena destacar que no todos los problemas son públicos, sino aquellos que, por su peso, relevancia e identificación con los valores de referencia de los gobernantes, así como por su visibilidad y deliberación en el espacio público, la autoridad retoma de la agenda social y los reconoce como parte de la agenda pública para potencialmente retomarlos en la agenda gubernamental en forma de políticas públicas.

⁴⁸ Nunca debemos olvidar que la incorporación de otros actores, incluidos recursos privados, no significa la delegación o abandono de la rectoría el Estado en la hechura y ejecución de las políticas públicas. Donde el financiamiento público es nodal para ser considerada una Política Pública

Las políticas públicas ofrecen cursos, rutas y/o caminos de acción para afrontar los problemas públicos, pero no suplen la capacidad ni la voluntad de los gobernantes para seguirlos. Una política pública puede ser una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público, pero es importante mencionar que no cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública ya que, para responder a ese nombre, han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado y no por los particulares.

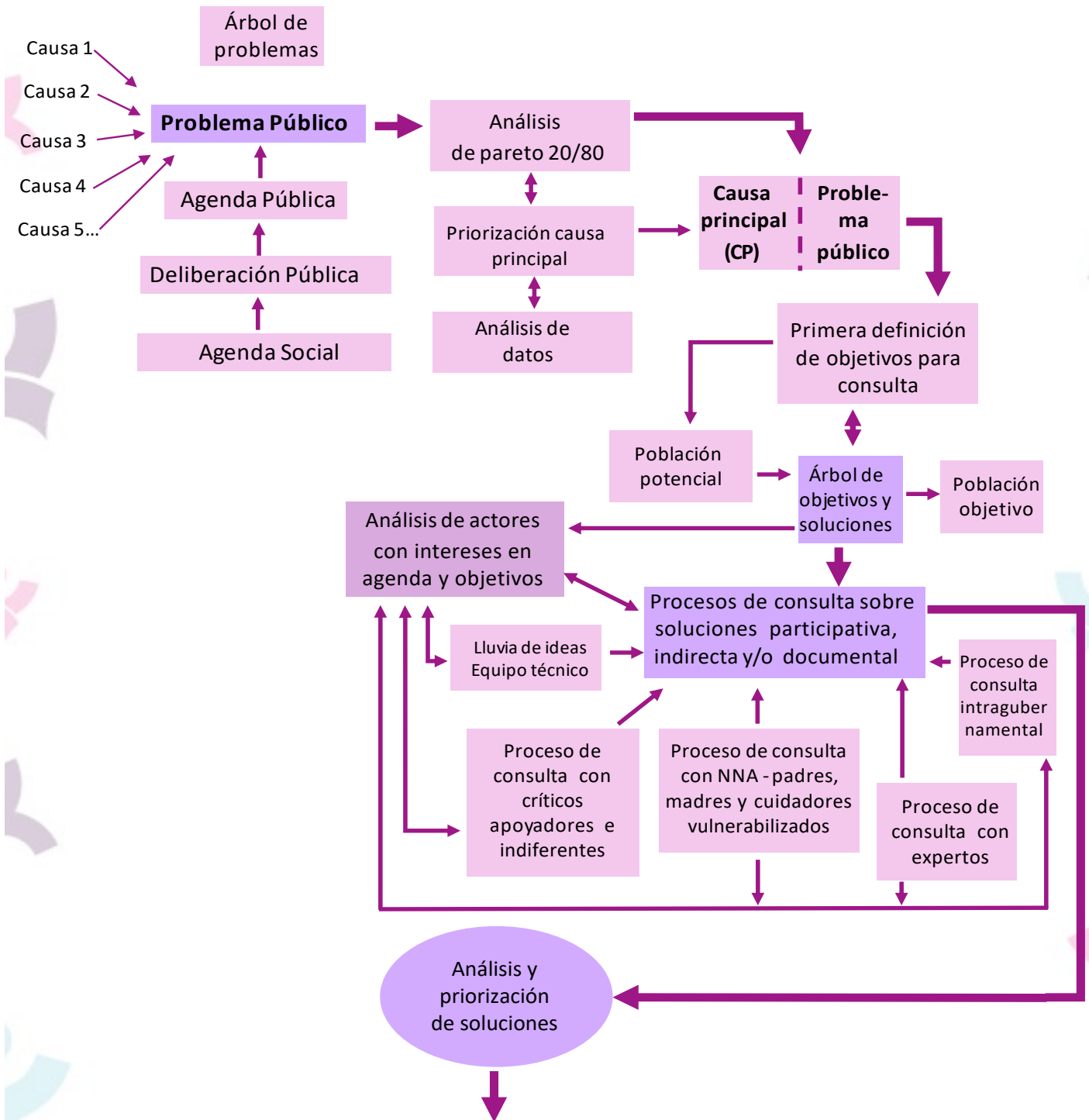
En este aspecto, hay riesgo de confundir una política pública con cualquier decisión tomada por funcionarios del gobierno que involucre de alguna forma la participación de la sociedad. En otras palabras, como lo afirma Merino (2013) “lo gubernamental disfrazado de política pública” (p. 71).

El ciclo de las políticas públicas es una propuesta metodológica y analítica, con la cual se puede comprender, panorámicamente, la política en sus distintos momentos o etapas, las cuales no son necesariamente lineales ni secuenciales de manera rígida, pero sí son, en esencia, interdependientes desde su gestación, pasando por su diseño, implementación y evaluación.

Las siguientes imágenes nos permitirán entender mejor el proceso metodológico de diseño y formulación de políticas públicas:

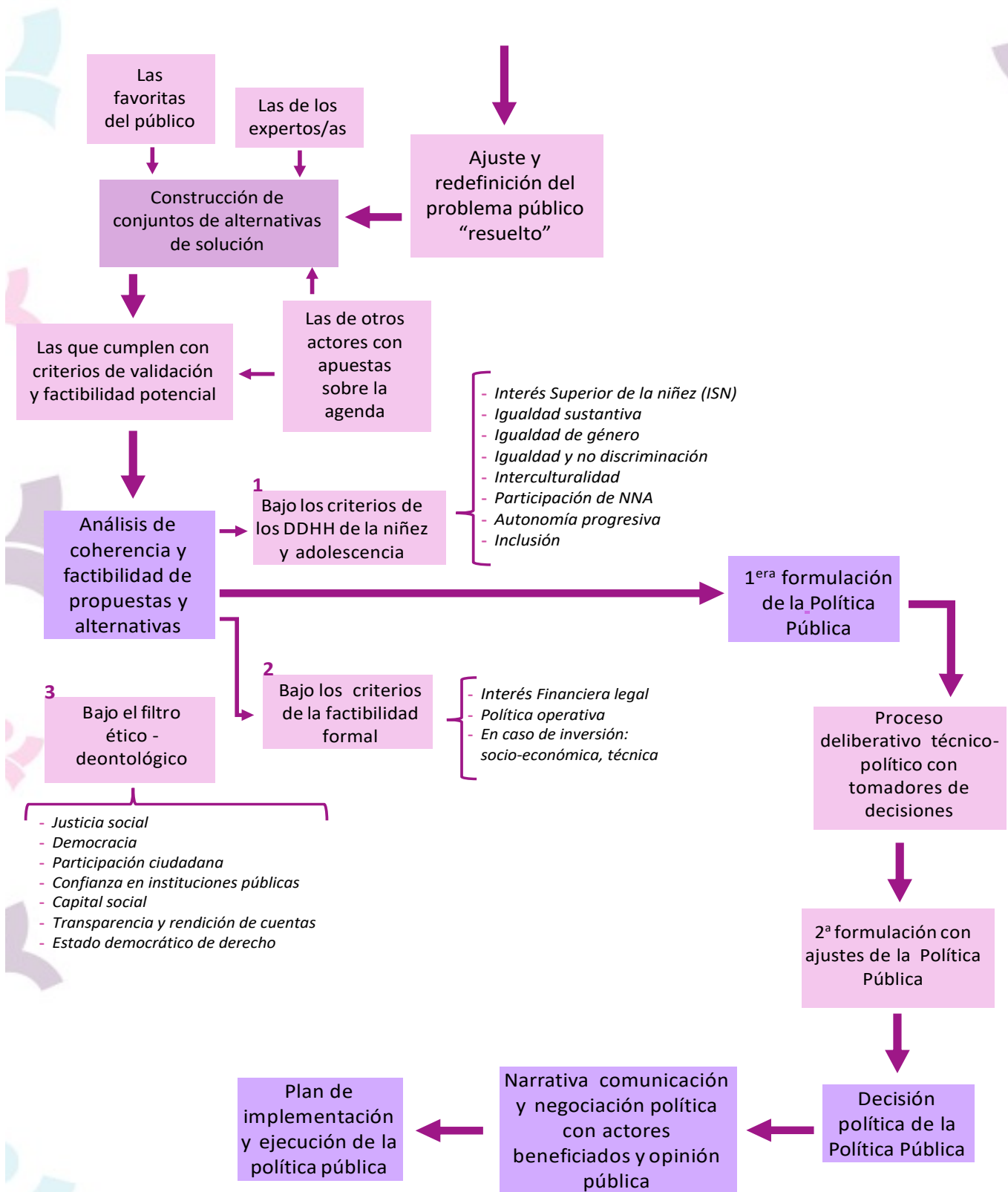
Figura 14: El proceso metodológico de diseño y formulación de políticas públicas. Parte I.

Las piezas del “rompecabezas metodológico” proceso y flujograma
(despliegue de los momentos del diseño de políticas públicas)



Elaboración propia (2021) para DIA, A.C.

Figura 15: El proceso metodológico de diseño y formulación de políticas públicas. Parte II.



Elaboración propia (2021) para DIA, A.C.

Definición de sus principales características:

- **Problema.** Se refiere al momento en que se manifiesta, por parte de un sector de la sociedad, una demanda para resolver un fenómeno que causa cierto malestar en la misma y se exige el involucramiento gubernamental para dar solución.
- **Agenda.** Se refiere al conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención activa de las autoridades públicas legítimas. La agenda puede ser dividida en dos tipos principales: la institucional, que reúne los problemas que dependen funcionalmente o por consenso de la competencia de la autoridad pública; y la coyuntural o sistémica que, como lo establece Meny-Thoenig (1992) “está constituida por problemas que no pertenecen a la competencia habitual de la autoridad pública” (p.114).
- **Análisis de alternativas.** Es la criba o cernido de las prioridades y alternativa de acción para la solución del problema público, conscientes de que no todas serán factibles de ser solucionadas.
- **Decisión.** Es la definición o paso para establecer la mejor opción para la resolución de un problema, tomando en cuenta diversos elementos del análisis de alternativas.
- **Diseño.** Establece los elementos que formarán parte de una política determinada, las estrategias a seguir, las acciones y/o programas y cuáles son los efectos esperados.
- **Implementación.** Es la puesta en marcha de la política diseñada, es traducida en decisiones operativas y acciones concretas para impactar en el problema social que le dio origen.
- **Evaluación.**

“Se realiza para poder medir los resultados e impactos alcanzados a posteriori por la política y describe el proceso que se llevó a cabo, explica sus determinantes y condiciones y califica su grado de efectividad” (Cardozo, 2006, p.27).

Idealmente, el diseño de las políticas parecería depender solamente de la selección de los problemas públicos, de las demandas populares, de la opinión pública o movilizaciones ciudadanas para resolver conflictos o de los problemas que aquejan a la ciudadanía. Sin

embargo, si eso fuera real, la agenda gubernamental estaría exponencialmente desbordada por una cantidad de problemas y efectos de causas más profundas casi imposibles de atender. Es por eso que el diseño de políticas públicas se ve acotado por los recursos limitados con los que casi siempre se encuentran los gobiernos locales, así como por la capacidad del propio Estado y sus diversos y desiguales órdenes de gobierno de procesar, operar y resolver problemas y demandas.

La hechura de las políticas públicas, su conversión a un diseño formal y su formulación final sustentada, es en sí un proceso no exento de momentos accidentados y llenos de dilemas a resolver. En ocasiones, es como un laberinto de opciones que se abre a cada paso a las y los tomadores de decisiones, las y los líderes de proyectos, las agencias gubernamentales, o directivas responsables que en muchos casos actúan en interacción con la ciudadanía, con actores con intereses y con expertos externos que reclaman el conocimiento y la experiencia inequívoca sobre cualquier alternativa propuesta de políticas públicas.

Gobernar bajo el enfoque de las políticas públicas es establecer parámetros lo más estratégicos y ordenados posibles para la atención de un problema público, sabiendo que no se cuenta con toda la información necesaria para tomar la mejor decisión, ni con todo el tiempo del mundo, en un contexto que va estrechando la disposición de recursos financieros y con actores de una gran diversidad de intereses, que quieren incidir o modificar los cursos de acción de las entidades públicas de acuerdo a sus intereses.

Por ello, para el estudio de caso, será fundamental valorar esa racionalidad limitada y analizar qué tanto influyeron los denominados *stakeholders* en la formulación, gobernanza y coordinación del diseño de la política pública.

Si bien el ciclo de la política obedece a una visión ético-política de la agenda pública, ésta tiene fuertes componentes técnicos basados en el conocimiento de 70 años de experiencia en la hechura desde las diferentes disciplinas. El reconocimiento de estas lógicas se confronta con los saberes y criterios de los organismos internacionales y el de las OSC que trabajan en campo. Por ello será fundamental, desde el estudio de caso, determinar si la lógica del diseño del ciclo de la política tuvo influencia externa por parte de las OSC, de qué tipo fue en caso de haberla tenido y hasta dónde se enriqueció o empobreció el diseño en la práctica.

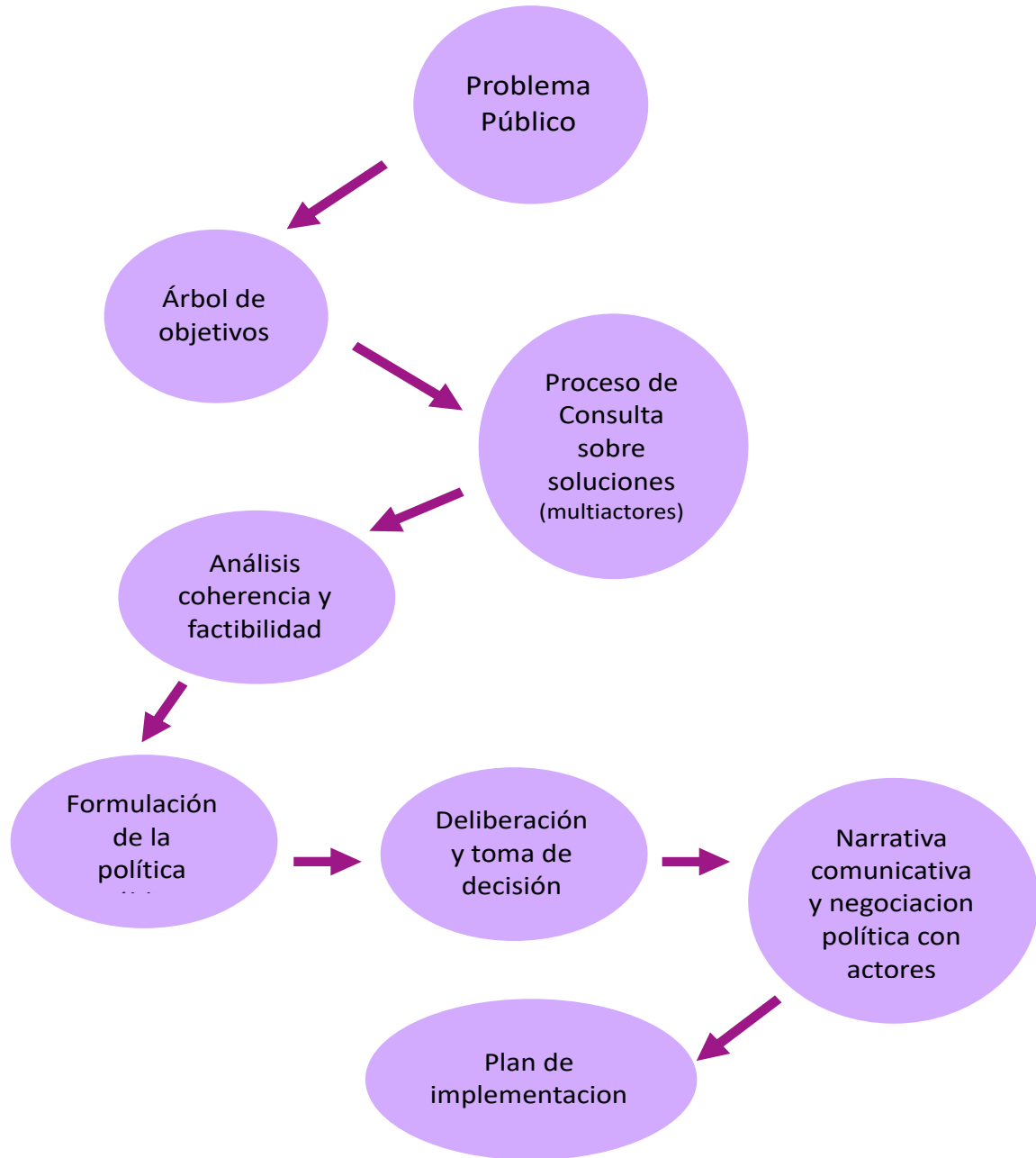
6.1.10 Políticas públicas con enfoque centrado en los derechos de la niñez.

Las políticas públicas tuvieron que pasar por un largo proceso de decantamiento hasta ir adoptando criterios, tanto normativos como técnicos, para asumir la perspectiva de los derechos humanos, el enfoque de género, la perspectiva de medidas para la igualdad y la no discriminación, así como la inclusión social y de personas con alguna discapacidad y, finalmente, el enfoque de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en ese orden histórico.

Entonces podemos decir que las políticas públicas con enfoque de derechos humanos son las acciones del Estado orientadas a la prevención, protección, garantía y restitución de todos y cada uno de los derechos y que, de manera explícita, se diseñan e implementan para cumplir con obligaciones nacionales e internacionales del Estado en la materia.

Figura 16. El proceso metodológico de diseño y formulación de políticas públicas. Parte III.

**Momentos del proceso metodológico del
Diseño política pública con perspectiva DDHH NNA**



Elaboración propia para DIA.A.C. (2021)

6.1.11. Principios para una perspectiva de políticas públicas desde la niñez y adolescencia.

Además del reconocimiento como sujetos plenos de derecho, existen (como hemos visto) un conjunto de principios que orientan el quehacer público y que están incluidos en la hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas con enfoque de derechos para NNA. Dichos principios son:

- 1. Interés Superior de la Niñez.** Cambiar el orden y forma de elaborar las políticas públicas para NNA en el pasado. Pide que al analizar una problemática se considere: ¿qué es lo mejor para los NNA? ¿cuál es la mejor alternativa en su beneficio? ¿cuál garantiza mejor sus derechos?

En otras palabras y usando un viejo eslogan gubernamental “si la leche es poca, a los niños les toca”, y esto incluye entonces su derecho de prioridad, consagrado en la Constitución en los artículos primero y cuarto.

- 2. Igualdad sustantiva.** En términos prácticos significa que la base común de toda persona como es el nacimiento, independientemente del género, nación, origen étnico o cultural, debería dar las mismas condiciones para cualquier grupo de población.

Es por ello que el Estado debe tomar en cuenta estas disparidades y proponer medidas y políticas de equidad que nivelen, propicien o “emparejen” el piso y la ruta para que todas las NNA puedan desarrollar todas sus capacidades y no tengan cargas que agranden las brechas de inequidad existentes.

- 3. Igualdad de género.** Como norma aceptada y a su vez como evidencia científica, el sexo es una condición biológica y el género es una construcción social, culturalmente reproducida sobre características, comportamientos y roles familiares y sociales culturalmente esperados de niñas y niños desde su nacimiento. Al igual que la definición de igualdad, no basta con señalar que las niñas y los niños y sus pares adolescentes son iguales ante la ley cuando socialmente hay determinantes para la desigualdad.

La desigualdad de género no produce la pobreza, pero la ahonda; no produce el analfabetismo, pero lo propicia; no alienta el abuso sexual, pero lo normaliza. Por ello es de suma importancia identificar este criterio con claridad a la hora de diseñar, implementar o evaluar una política pública bajo la perspectiva de derechos de la niñez.

- 4. No discriminación.** Este criterio es a su vez un derecho consagrado en el artículo primero constitucional y es central, porque orienta la visión y el espíritu del constituyente en el resto del texto constitucional.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, p. 1)

Las políticas públicas para NNA, deben de estar en constante vigilancia para no reproducir con medidas públicas condiciones de desigualdad o discriminación bajo una cobertura de supuesta igualdad jurídica.

- 5. Interculturalidad.** En la esencia del universo, la diversidad es la nota fundamental, en la que la diversidad humana es parte de esa misma riqueza. A pesar de que en el Art. 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que México “tiene una composición multicultural”, cabe decir que la mayor parte de esas diferencias se han convertido en prácticas de desigualdad.

Y esa diversidad cultural expresada en hábitos, prácticas, sistemas de creencias, formas de ejercer el poder y resolver controversias o diferendos inherentes a los seres humanos y que llamamos cultura, choca con frecuencia con lo que no es considerado “normal” para otros. Por ello, es necesario construir una noción y prácticas de interculturalidad y diálogo de saberes, donde la dignidad humana y el interés superior de la niñez esté en el centro de la acción común o pública.

Para que las políticas públicas se afirmen desde la interculturalidad es fundamental que ninguna acción pública sobre la niñez violente el contexto cultural de las personas, sino que parta de éste para generar un diálogo fructífero de saberes, donde la dignidad y el bien superior de la niñez y la adolescencia estén en el centro.

- 6. Participación (un mundo, un país, un lugar pensado desde la niñez).** Una de las novedades que irrumpieron al mundo al aprobarse la Convención de los Derechos del Niño en 1989, fue la relevancia del derecho a la participación. Este criterio es fundamental, incluso central, en el tema de la hechura de las políticas públicas —sin él prácticamente la perspectiva sería letra muerta o demagogia pura—.

Al hablar de participación hablamos de construcción de ciudadanía en las polis, parte esencial del ser humano que además de ser un derecho, es una obligación de la cual no podemos eximirnos con un “a mí no me toca”, o en el caso de los NNA “ya te tocará cuando seas grande”.

La LGDNNA (2014) señala lo siguiente en esta materia:

Artículo 71. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

Artículo 72. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligados a disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas, niños y adolescentes en las decisiones que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen.

Artículo 74. Niñas, niños y adolescentes también tienen derecho a que las diferentes instancias gubernamentales, en los tres órdenes de gobierno, les informen de qué manera su opinión ha sido valorada y tomada en cuenta su solicitud. Ley General de Derechos de NNA.

La centralidad de esta norma para las políticas, consiste en que toda forma manipulada, decorativa o que no tenga una aplicación concreta en asuntos que atañen a los NNA, sería una evidente violación a sus derechos fundamentales

- 7. Autonomía progresiva.** Este concepto hace referencia al desarrollo de cada NNA en cuanto a los conocimientos, habilidades, capacidades y valores que van construyéndose en su identidad a medida que transcurren su vida. La LGDNNA lo define como un criterio transversal.

En ese caso, la autonomía progresiva son las capacidades, habilidades, juicios y valores éticos en constante crecimiento con los que NNA cuentan para ejercer plenamente sus derechos a medida que se van desarrollando física, mental y espiritualmente.

Si bien durante la primera infancia requieren mayores apoyos y estimulación a medida que van desarrollándose y creciendo, van tomando el control del ejercicio y responsabilidad sobre sus derechos y el impacto de sus prácticas frente a sus pares y su entorno. Por ende, este criterio debe estar presente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, como criterio de validación y de impacto.

- 8. Inclusión.** En un contexto donde la exclusión es la norma, la inclusión es un reto enorme. El reconocimiento de la diversidad es un principio básico, así como también el reconocimiento de las brechas de desigualdad existentes.

La existencia de diferentes tipos de discriminación —discriminación estructural (pobreza y marginación), interseccional (basada en la suma de varias condiciones: edad, género, condición social, pertenencia a algún un grupo social, lengua, discapacidad, etc.) o la coyuntural (relacionada con algún evento o situación que modifica abruptamente la cotidianidad)— lleva a que se nieguen derechos, se excluyan servicios o se trate de manera diferente o desigual a cualquier NNA, lo cual es una flagrante violación a sus derechos elementales.

De ahí que las políticas públicas con perspectiva de niñez, deben de considerar en su diseño la existencia de barreras y las acciones afirmativas para crear medidas niveladoras o compensatorias para reducir brechas de desigualdad.

El enfoque y perspectiva de los derechos de la niñez en el diseño de la política pública es nodal para la revisión, análisis sobre el proceso y el resultado de la formulación de la política pública en materia de primera infancia. La pertinencia para el estudio de caso sería contrastar el cumplimiento de la mayoría de los criterios y la capacidad de construir indicadores para el seguimiento y evaluación de la misma política en sus siguientes etapas; así como el análisis del peso de las OSC en la definición.

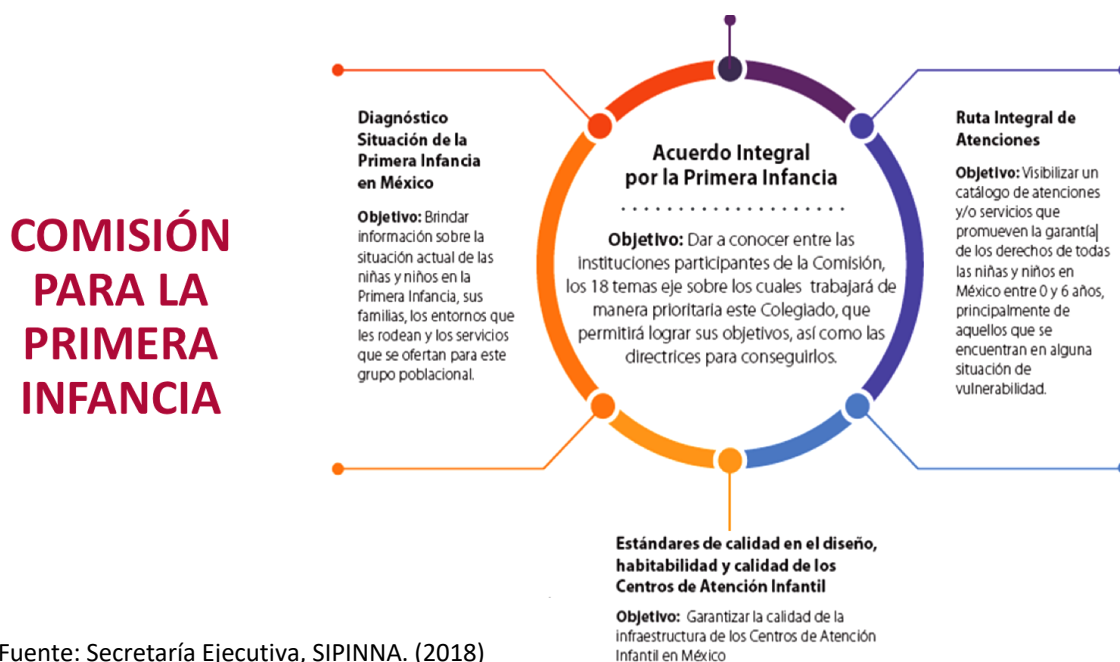
10.1.12. El marco de la Ruta Integral de Atenciones: (RIA).

Sin duda el marco de la denominada Ruta Integral de Atenciones (RIA) fue un gran salto cualitativo para la formulación de la política pública, ya que esta ruta partió de los aprendizajes internacionales y del diagnóstico que se vino alimentando desde el 2016 en el seno de la comisión de DIT y posteriormente de la Comisión de la de Primera Infancia.

Todos los saberes acumulados durante décadas encontraron cause y dirección al deliberar sobre la pregunta central y paradigmática: ¿Qué necesitan las niñas y niños mexicanos de la primera infancia y sus madres desde la gestación y padres y cuidadores para garantizar que estos menores de edad sean felices y se desarrollen plenamente?

Con esa gran impronta se fueron acomodando en un gran proceso de sustentación, evidencia y deliberación los principales contenidos.

Figura 17: Responsabilidades iniciales de la Comisión para la Primera Infancia.

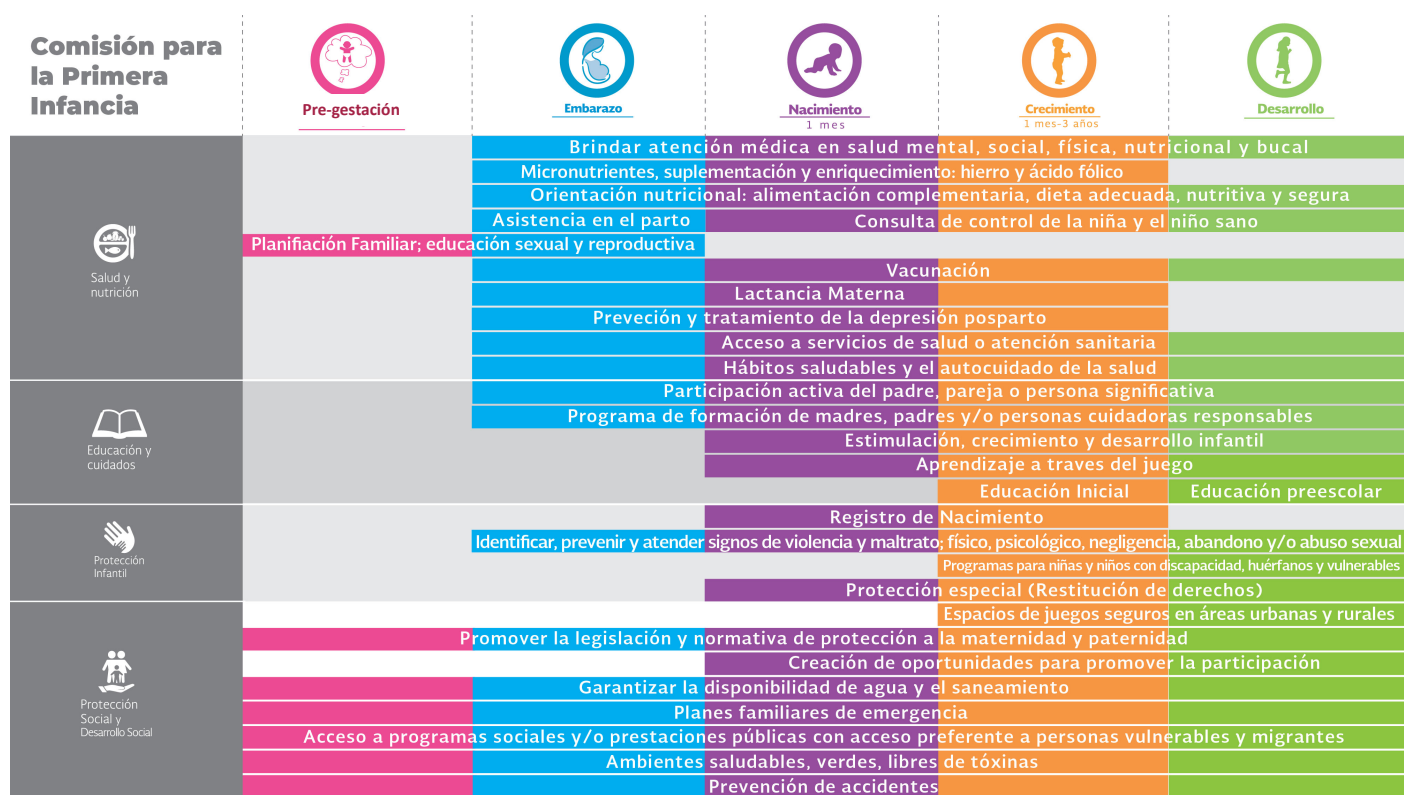


Fuente: Secretaría Ejecutiva, SIPINNA. (2018)

Las 29 intervenciones, divididas en 4 grandes campos, sugeridas por los expertos internacionales y experimentadas en algunos países con más de 10 años de experiencia en la implementación de una política de primera infancia, dieron como fruto a la RIA mexicana.

Las organizaciones del Pacto aportaron sus saberes acumulados sistematizados a lo largo de 2 décadas de experiencia, enriqueciendo con ello la RIA nacional. No obstante, la RIA nacional no es un *check list* de servicios, sino que es un marco básico para ampliar las atenciones y los componentes para un desarrollo integral y el ejercicio progresivo de los derechos de las niñas y niños menores de 6 años, así como las intervenciones para los padres, madres y cuidadores de ellos.

Figura 18: Ruta integral de atenciones.



Fuente: Comisión para la Primera Infancia, SIPINNA. (2018)

La impronta más importante para el estudio de caso es identificar, ponderar y valorar el aporte de los saberes de las organizaciones del Pacto en el proceso y producto de la RIA mexicana, como núcleo central del modelo de la Política Nacional de Primera Infancia.

6.1.13. Diagnóstico y definición del problema público.

La elaboración de diagnósticos se ha convertido en un ritual para todo proceso gubernamental, social y académico. Asimismo, está definitivamente instalado en los pasos obligados de todo trabajo que se considere medianamente serio.

Aquí es importante tomarnos un momento para analizar si el diagnóstico fundamenta el propósito, el proyecto, el programa o la política pública; o se trata de un apartado ritual, burocrático, pre elaborado para cualquier tema, para cumplir con el requisito; ya que no se trata solo de colocar una serie de cifras, datos, gráficas o de análisis de la problemática para que de manera automática exista una fundamentación sólida, que dé paso a una decisión pública. Por ello, es importante darle la importancia y el peso que debe de tener el diagnóstico, tanto en la definición de un problema público, como en la fundamentación y formulación de la decisión gubernamental, sea ésta una estrategia, programa o política pública.

Lo cierto es que, sin diagnóstico, no puede haber una base objetiva para lograr que un problema social se convierta en un problema público y por ende pueda ser tomado en cuenta en la agenda pública.

Si regresamos al marco general, coincidiríamos que las políticas públicas son, al final de cuentas, decisiones de gobierno investidas de legitimidad, fundamento normativo, recursos y racionalidad estratégica para resolver problemas sociales que están en la agenda deliberativa, pública o programática en un determinado momento. Esos problemas han pasado por un filtro fundamental y han dejado de ser simples asuntos sociales que importan a un determinado grupo para convertirse en parte de la agenda gubernamental a resolver.

Para que un problema público, se convierta en parte de la agenda pública visible y reconocida es necesario que cumpla con ciertos criterios:

Los Problemas públicos requieren de un proceso de construcción que pasa por tres fases: nombramiento (la denominación y en donde se plantean sus fronteras); inculpación (se problematiza y se vincula un problema con una o varias causas), y reclamación (se pide solución al gobierno). Para el entendimiento de las causas del

problema es fundamental contar con datos duros sobre la realidad que se vive, a fin de contar con un diagnóstico lo más pertinente posible. En el proceso de diagnóstico del problema o de su definición, es fundamental considerar al entorno y justamente son los tomadores de decisiones los que moldean la estructura y los objetivos de la organización al momento en el que “construyen” la realidad del entorno. (Wayne, 2007, págs. 600-601)

Por ende, un buen diagnóstico es esencial para construir una agenda pública, no sin antes advertir que esa construcción nunca es “neutra”, como todo conocimiento, el diagnóstico obedece sin duda a las orientaciones valorares de los tomadores de decisiones e incluso de los equipos técnicos que abrevan de “la minería de datos” y construyen hipótesis.

Los diagnósticos deben de ser serios y de fácil comprensión, ya que un diagnóstico abultado no siempre significa capacidad, sino muchas veces falta de claridad e incapacidad de delimitar los problemas sociales, de sintetizar de manera clara.

Entonces ¿Por qué es un problema y por qué el Estado debe hacerse cargo de ello?

El diagnóstico es una conclusión a la que llegamos acerca de qué le pasa al sector, colectivo o contexto con el que queremos trabajar y es el producto de un proceso complejo de recogida de información multilateral, análisis e interpretación de la misma que nos permite elaborar unas conclusiones acerca de los problemas, necesidades y retos que se deberían abordar (Instituto Andaluz de Administración pública, IAAP. 2019, p. 5).

La etapa de formulación del diagnóstico implica entonces un proceso de búsqueda selectiva de información, con fuentes oficiales, pero también alternas y sobre todo confiables y significativas; la construcción de indicadores basales, así como la definición de hipótesis explicativas de la problemática investigada y análisis causales que determinen la raíz y la necesidad de la actuación de los entes públicos en dicha realidad.

Desde su diseño, definición metodológica y las herramientas de recolección, sistematización y análisis de la información, el diagnóstico forma parte de los “arreglos” y acuerdos institucionales del modelo de gobernanza del proceso de la política pública. Centralizar o delegar dicho proceso, construir equipos de trabajo mixtos, así como la

determinación y discriminación sobre qué información aparece o no en el documento final y su versión pública, es materia fundamental de la hechura de la política pública y es además sustantivo al proceso de identificación, reconocimiento y adopción de un problema público en la agenda nacional o regional.

De acuerdo al Instituto Andaluz de Administración Pública (2019), con toda la información cuantitativa y cualitativa posible, y tras haber recogido los puntos de vista de todos los agentes y colectivos implicados, el diagnóstico debe concluir con tres productos relevantes:

1. Un conjunto de indicadores de contexto de partida del sector/ámbito en el que se quiere trabajar.
2. Un conjunto de problemas, necesidades y retos que en ese momento se hayan conseguido identificar entre todos los órganos y agentes implicados.
3. Un análisis de las relaciones causales que explican el problema, la necesidad o el reto. Qué factores lo causan y qué efectos se están produciendo, para centrar la intervención sobre los aspectos de fondo, que dan lugar a los distintos efectos que se pueden observar más en la superficie. Un análisis que permita evitar “simplemente paliar” los efectos más visibles y, por el contrario, facilite acudir a la “raíz de los problemas” (IAAP, 2019.p. 16).

El proceso de elaboración del diagnóstico es en sí un proceso y por ello hay que contemplar no solo sus componentes alimentadores, sino los productos esperados, así como el destino y actores que determinarán la priorización, selección, su utilización, ajustes y versión pública.

En síntesis, un diagnóstico orientado a la determinación del problema público, en una agenda de niñez, de cara a la formulación potencial de una política pública o una estrategia en la materia, deberá contemplar varios aspectos que son básicos e indispensables para su constitución, valoración y posterior utilización como información relevante y útil durante el diseño e implementación.

Citando nuevamente al Instituto Andaluz de Administración Pública (2019) un diagnóstico debería ser:

- Sistemático: producto de una recogida ordenada y de una presentación estructurada de la información (objetiva, confiable, oportuna, clara, relevante y suficiente).
- Multidimensional: en el que se incluyan todos los aspectos y factores que pudieran afectar al sector o colectivo con el que se pretende trabajar.
- Heterogéneo: que incorpore diversas visiones o fuentes que garanticen que se ha tenido en cuenta todo lo que saben u opinan tanto el colectivo al que se dirige la política, como los profesionales del sector, las entidades públicas o privadas implicadas y demás agentes considerados de interés.
- Participativo/deliberativo: no se trata solo de recoger, de cada agente implicado, su visión y la información que puedan proporcionar, sino también de ponerlos a trabajar juntos para que intercambien visiones, conozcan otros puntos de vista y elaboren, en común, una idea lo más completa posible de la realidad que se pretende mejorar. Dicho de otra forma, no debe realizarse el diagnóstico “desde un despacho”. Quien mejor conoce el contexto que se pretende cambiar son los grupos de interés afectados. Por eso, es imprescindible realizar el diagnóstico de manera participativa, incorporando todos los puntos de vista relevantes.
- Claro y sintético: el diagnóstico no puede ser únicamente un cúmulo de información, sino que tiene que explicar de forma sintética, pero bien fundamentada, cómo es la realidad. Debe estar orientado a la intervención de la política pública sobre la realidad, para mejorarla. Por tanto, no busca “conocimiento en general” sobre la realidad a cambiar, sino “conocimiento práctico”, que sirva para tomar decisiones. Un error frecuente, que conviene evitar, es la recopilación de una gran cantidad de datos que resulten poco relevantes, como suelen decir algunos profesionales de forma coloquial, proporcionar un documento con numerosas páginas que ofrezca información “al peso”. El esfuerzo que hay que realizar es encontrar justo los datos que hacen falta para darnos cuenta de “qué hay que hacer” y “por qué”. (IAAP, 2019 p. 19-20)

La definición de un problema público en lógica de la perspectiva del ciclo de las políticas públicas tiene una fuerte dependencia sobre el carácter, calidad y contundencia de la evidencia recolectada, analizada y presentada a través del diagnóstico. Éste representa la

síntesis de la evidencia científica, pero también de las aspiraciones de los problemas sociales, sentidos de una comunidad determinada o de un grupo de actores que han identificado por diversas vías, una problemática invisible, no atendida o pobremente incorporada a la agenda gubernamental. Por ello la importancia de un buen diagnóstico para una buena formulación de la política pública.

Un mal diagnóstico tiene consecuencias, no solo políticas y financieras, sino también interfiere en la vida de las niñas y niños a los que aspira servir. Un mal diagnóstico siempre lleva a una “iatrogenia social”, que como símil en el mundo de la medicina puede no solo no mejorar al paciente, sino empeorar el problema, incluso llevándolo a la muerte.

En el caso de la hechura de la política nacional de primera infancia es necesario identificar si el modelo de gobernanza permitió contar con un diagnóstico consistente, participativo y al mismo tiempo de base sólida para definir el problema público, la agenda y la formulación final de la política pública y finalmente, identificar si este diagnóstico cumple con los estándares de calidad al haber abierto la puerta a la incidencia pública de las OSC.

6.1.14.- La gobernanza como modelo y práctica para generar políticas públicas.

Caracterización de la gobernanza

Gobernanza no es solo un concepto para adjetivar el modelo de relación entre diversas áreas de gobierno, cooperación internacional y OSC que se implementó para conducir el proceso de formulación y diseño de la política pública de primera infancia en México, también es uno de los pilares de la misma política, sin la cual, el resultado sería otro tipo de intervención gubernamental y otro tipo de activismo y demanda social por parte de las OSC.

Dado su uso genérico y reiterativo, e incluso calificado en muchos discursos como parte del andamiaje ideológico de la corriente neoliberal en el ámbito público, se hace necesario conceptualizar una definición operativa de la gobernanza para los fines de este trabajo de sistematización e investigación.

El propósito es ligar el concepto de gobernanza con la pregunta de investigación y con ello ayudar a entender una de las variables que facilitó o, en su caso, entorpeció el proceso de incidencia y construcción de la Política Nacional de Primera Infancia.

Antecedentes

El concepto de gobernanza está ligado al de gobernabilidad, aunque cada uno hace referencia a dimensiones específicas. Ambos hacen su aparición hacia fines de la década de los 70's en el contexto de la crisis de los llamados Estados de bienestar surgidos de la post guerra y en el caso latinoamericano entre la crisis del modelo desarrollista y las duras experiencias de los regímenes surgidos de los golpes militares en la región.

El concepto de gobernabilidad apela a la capacidad de los gobiernos de sortear la llamada "demanda incremental de las sociedades" que había alcanzado niveles de bienestar y seguridad social importantes en las sociedades europeas, además de la demanda a mayores espacios de movilidad social y acceso a espacios de poder por parte de sectores que habían accedido a la educación pública en las sociedades latinoamericanas.

La incapacidad de sortear esa demanda incremental y los conflictos que se derivaron para intentar resolver los viejos y nuevos problemas sociales, hicieron que desde el inicio se ligara el concepto de gobernabilidad con las condiciones e instrumentos de diversa índole para hacer frente a esta nueva realidad y con un Estado rebasado por su sociedad que, además en nuestro caso, demandaba cambios en la naturaleza de ilegitimidad democrática y graves déficits en materia de derechos humanos.

La gobernabilidad entonces asumió en muchos contextos la connotación de democrática, para desmarcarse de vías autoritarias para resolver el conflicto social y el paradigma de la relación entre ciudadanía, grupos de poder y los gobiernos emanados de sistemas políticos autoritarios, ilegítimos e incluso débiles; todos ellos incapaces de enfrentar, resolver y en suma gobernar por sí solos a las sociedades que decían representar.

En el caso latinoamericano, las crisis de gobernabilidad estuvieron ligadas a la creciente demanda por democracia y derechos humanos. Por ende, la gobernabilidad inicialmente buscaba formas de transitar suave e impunemente a través de cambios electorales de

democracia formal y muchos de estos procesos generaron pactos de impunidad. Es así que, en la práctica, la gobernabilidad de facto fue la ruptura entre derechos humanos y la democracia; la cual es aún una agenda pendiente en muchos de los países, a pesar de las comisiones de la verdad, los informes independientes y algunos juicios a militares y políticos civiles perpetradores de las grandes atrocidades del siglo XX en América Latina.

(...) pero no menos críticamente, gobiernos patrimonialistas, corruptos, clientelares, nepotistas, clasistas. A estas críticas que pegaban en el blanco de la legitimidad política del cargo y de la actuación del gobernante y hacían que no mereciera obediencia y aprobación social, se sumaron también cuestionamientos de carácter técnico (analítico, organizativo, gerencial), que señalaban la incompetencia directiva de gobiernos tan poderosos como diletantes. (Aguilar, 2019, p. 273)

La gobernanza vio la luz aparejada al concepto de gobernabilidad, pero navegó por aguas más tranquilas. Encontró causas para abrir espacios tanto al mercado como a la sociedad civil, para resolver los grandes problemas sociales y poco a poco adquirió una fuerte carta de ciudadanía y de reconocimiento, siendo así que los principales organismos internacionales la reconocen como una categoría fundamental:

- El uso comienza a generalizarse desde 1989 a partir de un memorable reporte del Banco Mundial sobre África Subsahariana: De la crisis al desarrollo sustentable.
- Un sistema de gobierno, Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), en el que se requieren, activan y conjuntan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes que crean y enlazan los grupos sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado y vertical de gobernar a un estilo asociado e interdependiente del gobierno con las organizaciones privadas y sociales, lo cual hace que el gobierno tienda a gobernar mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos con los actores claves de asociación, coordinación, colaboración y corresponsabilidad en la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios. (citado por Aguilar, 2019, p. 300)

- El PNUD en su cuaderno *Reconceptualising Governance* (1997) ofreció una definición precisa y fundada de “gobernanza”, que resumió los resultados de la producción teórica y ha sido de utilidad para un uso internacional ilustrado del término: Gobernanza es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias.
- Tres son las instancias clave en el proceso: el Estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. (Como se citó por Aguilar, 2019, p. 341)

La propuesta de definición por parte del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) respecto a la gobernanza como modelo y práctica para generar políticas públicas, implica que, ante todo, se constituya un “núcleo estratégico” en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición *sine qua non* para la implantación del modelo gerencial. Sin embargo, la crítica apunta a la escasa atención que el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP) ha puesto en la construcción y consolidación de ese “núcleo estratégico” (CLAD, 2010, p. 10-12).

La gobernanza tiene, a partir de sus múltiples definiciones, un carácter predominantemente descriptivo, aunque en muchos momentos hay tendencias a que los factores prescriptivos se apoderen de su verdadera naturaleza.

Los cambios democráticos, la normalización del juego democrático, el pluralismo de la sociedad y la política, una sociedad más informada y participativa y el incremento de la densidad organizativa (con muchos desniveles) fue encontrando orientaciones para lograr que el gobierno construya áreas más profesionales, cuente con metodologías programáticas y de rendición de cuentas y busque alianzas con el sector privado y social.

En términos del debate, hay corrientes y actores que consideran que la gobernanza forma parte intrínseca de las herramientas del desmantelamiento del Estado, de la privatización

de la vida pública, de una estrategia intencionada por quitar al Estado su capacidad de actuar frente a los problemas públicos y velar por el interés general. Es decir, que la gobernanza no es sino una forma técnica y sofisticada de socavar el rol histórico del Estado por la lógica del mercado, con la consecuente apropiación y concentración de los excedentes y la renta social, convirtiéndose en un mero ente regulador u observador, como un actor más.

Por eso la noción de gobernanza fue reconceptualizándose hacia formas nuevas de gobernanza o “gobernanza nueva” como le denominan otros autores, en donde las relaciones entre el gobierno y otros actores no son de subordinación sino de colaboración, corresponsabilidad y de diálogo, las cuales no están exentas de conflictos o desacuerdos, pero son, sin duda, relaciones más horizontales.

Sin embargo, la gobernanza ha evolucionado y se ha transformado en una concepción que aspira a que las relaciones y los contextos que generan brechas entre la ciudadanía y las estructuras de gobierno, encuentren puntos de contacto y canales para procesar lo público, lo que nos lleva al campo de la ética pública por los valores que entrañan las prioridades en una sociedad determinada.

La gobernanza nueva establece nuevas relaciones entre el gobierno y las organizaciones económicas y civiles de la ciudadanía, relaciones horizontales, de colaboración, corresponsabilidad, cogobierno, que se manifiestan en la forma de asociaciones y redes en las que las organizaciones estatales, económicas y sociales dependen las unas de las otras. (Aguilar, 2019, p. 341)

Sin embargo, es de suma importancia insistir una y otra vez en que en esta visión el Estado suma, multiplica y no diluye su responsabilidad en última instancia de los asuntos públicos. Esta consideración es fundamental para blindar a la gobernanza nueva o resignificada de las tentaciones de debilitamiento del Estado y por ende de la privatización de la vida pública.

Como bien lo describe Aguilar (2019) “puede haber asociación, red, sistema y colegialidad en la producción del contenido de la gobernanza” (p.333), pero ésta llega a ser pública si y solo si el poder público la acepta. El gobierno es el único agente que da la forma pública (de

ley, decreto, política, servicio, inversión, acción) al contenido de la decisión en cuya elaboración participó en asociación con actores no gubernamentales.

La gobernanza se va entonces convirtiendo poco a poco en el corazón de la hechura y evaluación de las políticas, estrategias y acciones del gobierno en distintos órdenes y niveles.

El gobierno sigue siendo una instancia imprescindible, pero el gobernar es una actividad en la que los recursos y las acciones ya son insuficientes y requieren de actores extra gubernamentales para cumplir su cometido público y construir un proyecto de comunidad, estado o nación más incluyente.

No obstante, lo más importante como sistema de blindaje ante tentaciones de excluir al Estado de las decisiones públicas, está el hecho de que la validez de la dimensión pública en última instancia la da el hecho de la participación y conducción gubernamental, esa es una condición *sine qua non*, ya que cualquier intervención, estrategia o política carecería de dicho calificativo de ser pública para convertirse en acción política, social o de mercado.

6.1.15. Actores y reglas del juego en la gobernanza y herramientas que la posibilitan o dificultan acuerdos.

Respecto a la gobernanza, existe un consenso en el sentido de que sus principales componentes son básicamente los siguientes:

1. El componente técnico, que contempla los conocimientos, capacidades y habilidades para diseñar una política pública.
2. El componente financiero-presupuestal, que implica el conocimiento, la gestión y las condiciones para aparecer en el presupuesto público (en este caso aparecer o figurar en el Anexo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación o el Anexo 13 en algunos estados).
3. El componente de institucionalidad, para tener las atribuciones, las capacidades y condiciones para formular políticas públicas.

De acuerdo a Aguilar (2019) la definición de cada componente corresponde de la siguiente manera:

1. Por el lado técnico, el primer componente de la gobernanza es el conocimiento científico-tecnológico, del que proceden nuestras creencias causales probadas acerca del comportamiento de la naturaleza y de varios hechos sociales. Ciencia y tecnología representan la referencia fundamental para determinar la idoneidad causal de actividades, instrumentos, proyectos, programas, formas de organización para producir con eficacia y aun eficiencia los objetivos sociales preferidos o resolver los problemas indeseados (...). Sin ciencia ni tecnología, cuyos productos se basan en la información, análisis e investigación sistemática de las realidades naturales y sociales, el gobierno se condenaría a ser un productor de proyectos veleidosos, doctrinarios, aun si son de buena fe, puesto que desconoce cuáles son las acciones e instrumentos idóneos para realizarlos, por lo que sería muy probablemente el promotor de acciones tan costosas como ineficaces o inviables, cosa que suele suceder cuando el gobierno politiza sus decisiones y decide con referencia a sus convicciones ideológicas más que a enunciados causales probados. (p. 320)
2. El segundo componente de orden técnico de la gobernanza es la hacienda pública (...) cuyas funciones son cruciales pues tratan de asegurar la estabilidad macroeconómica del país y sustentar financieramente en modo suficiente la acción estatal a fin de que esté en condiciones de desarrollar en modo eficiente las políticas, programas y servicios públicos que debe ofrecer obligatoriamente, en tanto constitucional y legalmente prescritos representan la condición material o económica fundamental para que el gobierno pueda ejecutar políticas, programas, proyectos y realizar los objetivos sociales preferidos. (p. 321-322)
3. El tercer componente técnico y también institucional refiere a la capacidad de formular las políticas públicas, que intentan resolver problemas públicos o realizar objetivos de interés. Por un lado, la elaboración de la política recoge las demandas de los sectores civiles y políticos de la sociedad, las ordena y las reelabora en objetivos y acciones practicables, a la vez que aprovecha la información, el conocimiento y la experiencia productiva que existen en una sociedad para

seleccionar las acciones y las formas de organización que se consideran apropiadas para producir los objetivos decididos. Las competencias y responsabilidades que la ingeniería institucional atribuye a los diversos poderes públicos y a los gobiernos con sus respectivos aparatos administrativos, a fin de definir correctamente los actores gubernamentales que tendrán a su cargo la ejecución de determinadas acciones y que serán responsables de la producción de determinados resultados. El análisis y diseño de la política pública considera asimismo la situación de las finanzas públicas y calcula el monto y tipo de recursos a asignar racionalmente para que la política pueda efectuarse sin carencias, pero también sin afectar otras funciones públicas que los gobiernos deben cumplir. (p. 323)

Sin alguno de estos componentes estaríamos hablando de formas diferenciadas de gobernabilidad, pero no de gobernanza. Por ello, es importante que los análisis sean rigurosos y no solo se denomine o se haga uso del concepto con fines de adornar u ocultar formas tradicionales de gobernar sin la participación de los actores de la sociedad civil.

La gobernanza es el gozne que permite mediante reglas y arenas institucionales e informales una dinámica de relación entre diversas áreas del gobierno implicadas.

En una política estrategia pública, interlocutar, trabajar, deliberar y llegar a consensos con las OSC; del modelo, su implementación práctica y la resolución de conflictos depende en gran medida el éxito y calidad de los procesos. Analizar dicho proceso ayudará a entender la “Caja negra” de la política nacional de primera infancia.

6.1.16. El proceso de participación e incidencia de las OSC en la agenda y las políticas públicas.

Las políticas públicas son atributo del gobierno, pero siempre implican niveles de consulta e incluso de negociación, con diversos actores de la sociedad. Y, aunque la sociedad civil o algún grupo privado no hace políticas públicas, pueden incidir en ellas principalmente a través de agendas que logren ser visibilizadas en la agenda pública, para después, mediante las políticas públicas, convertirse en agenda de gobierno.

¿Quién es la sociedad civil?, ¿Qué son las organizaciones de la sociedad civil (OSC)?, ¿Son lo mismo que las ONG's o una consultoría privada de cabildeo y lobby? ¿Cualquier asociación civil (A.C.) es una OSC? ¿Son intercambiables los conceptos de OSC y Tercer sector?

Atendiendo las preguntas anteriores, sin duda existe una visión dual sobre la sociedad civil desde la perspectiva de la ciencia política, así como un gran número de definiciones.

La visión que heredamos del siglo XIX, misma que se señala desde Hegel respecto a que el Estado es la condensación del espíritu absoluto y de los intereses generales del pueblo, y por otra parte la sociedad civil es la suma de los intereses egoístas y particulares.

O la versión de Tocqueville en su famosa obra “La democracia en América”, donde la sociedad civil es la máxima expresión de las libertades humanas, de la iniciativa y creatividad para resolver problemas y el gobierno es la representatividad democrática de la mayoría para resolver problemas estrictamente de la administración y el orden público.

Es así como en el siglo XX prevalecen aún muchas visiones de matriz cristiana, donde el trabajo por los demás está impregnado de la noción de “prójimo”, de caridad, de asistir al desvalido, al forastero, al huérfano, al enfermo y donde la acción del gobierno no alcanza a llegar.⁴⁹ (Ponce. 2006)

Posterior a la II Guerra Mundial, las Naciones Unidas conceptualizan la acción civil que existía desde casi un siglo atrás con el derecho internacional humanitario al crearse, en 1863, la organización no gubernamental Cruz Roja, pero es hasta 1946 que la ONU reconoce la figura de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) como figura de interés para la paz, la asistencia y las emergencias, y con ello poder apoyar con ayuda humanitaria en medio de la guerra civil en Grecia, donde los Estados eran incapaces de llegar.

Las ONGs se mantienen como concepto y como práctica de participación reconocida hasta el día de hoy, pero la figura de fundaciones, centros de asistencia, casas de cuidado, asilos, etc. fueron figuras que adquirieron diversas formas jurídicas a lo largo de la segunda mitad

⁴⁹ Las relaciones del Estado con esa parte importante de la sociedad civil mexicana: las organizaciones de la sociedad civil ha sido ampliamente estudiada por varios autores sobre todo desde fines de los años 90,s del siglo XX , hasta mediados de la década de los 10.s del siglo XXI . por su naturaleza y complejidad, vale la pena profundizar en su estudio, caracterización y complejidad.

del siglo XX, tales como: como asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada (IAPs), sociedades civiles e incluso cooperativas que fueron promovidas desde diversos sectores desde fines de los años 50's de manera independiente.

En México, no es hasta inicios de los años 60's donde surgen las ONGs tal como las conocemos hoy en día. Al principio existía una docena de ellas —Promoción del Desarrollo Popular (PDP), Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI), Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario A.C. (IMDEC), Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (CENCOS), Centro de Estudios Ecuménicos A.C. (CEE .A.C.), (CIDOC), Comunicación, Intercambio y Desarrollo Humano en América Latina (CIDHAL)— las cuales estaban conformadas por profesionistas y universitarios inquietos por la cuestión social e inspirados en muchos de los casos por la ola de Vaticano II en la Iglesia Católica, que impulsaba la participación de los laicos en un mundo lleno de desafíos sociales. Estos centros de desarrollo y acompañamiento se convirtieron en los años 70's en semilleros del movimiento urbano popular, del movimiento campesino y del movimiento de educación popular de inspiración Freireana⁵⁰.

Posteriormente, los años 80's reciben un impresionante impulso al centenar de organizaciones en apoyo al movimiento popular con los sismos de 1985 que muestran a un Estado incapaz y una ciudadanía activa que se organiza. Es a partir de ese momento en el que las ONGs adquieren su madurez y peso, mismo que después se traduciría en un crecimiento más acelerado a lo largo de los años 90's. Es importante destacar que la solidaridad con Centroamérica también adquiere un peso importante.

Los años 90's es la década de la articulación de las redes alrededor de las grandes causas: derechos humanos, pueblos indígenas, derechos de las mujeres, solidaridad internacional, medio ambiente, derechos de la niñez, etc. Es en esa década que un grupo plural de organizaciones impulsa una iniciativa que busca dar certeza al sector. Dicha iniciativa es encabezada por las abogadas Anita Salazar del Centro Antonio Montecinos (CAM A.C.) y

⁵⁰ Paulo, Freire. Educador y teórico brasileño. Se considera el padre fundador de la educación popular latinoamericana. Su propuesta partió de un proceso de alfabetización donde la lectura de la realidad, precedía a la lectura de la palabra y el diálogo de saberes a la imposición vertical del conocimiento y donde los analfabetas y marginados son personas con dignidad y conocimientos útiles para la transformación del mundo. Fue fundador y presidente del Consejo de Educación de Adultos para América Latina (CEAAL).

Ernestina Godoy de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, y fungió como la base de la reforma para una ley federal de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en el 2004, con el apoyo de Cecilia Loria, funcionaria cuyas raíces en la sociedad civil vienen desde el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

La mencionada ley declara a las ONGs como OSC y las considera entidades de interés público sujetas de financiamiento y apoyo público por parte del gobierno, estableciendo un registro federal de organizaciones, un informe anual y rendición de cuentas. Esto permite que las OSC se diversifiquen, de acuerdo a INDESOL (2019), en el Registro Federal de OSC había poco más de 42 mil organizaciones; 33 organizaciones por cada 100 mil habitantes.

En contraste, para ese mismo periodo, Estados Unidos registraba alrededor de 1 millón 423 mil organizaciones no lucrativas, 670 organizaciones por cada 100 mil hab. (BPP.2018), Chile 670, Argentina 270, Brasil 170 (El Economista 2020).

Lo anterior es importante, dado que son entidades de interés público, que contribuyen al tejido social de una nación y capital social del desarrollo. Según los organismos internacionales, hay un interés creciente en los últimos 30 años de una mayor participación de los entes no gubernamentales en la esfera pública, ligado a los procesos de democratización formales y la promoción de los derechos. En la declaración de Busán, en su punto 22 dice así:

“Las **organizaciones de sociedad civil** juegan un rol fundamental en permitir que las personas reclamen sus derechos, en promover enfoques basados en derechos, en formar las políticas y **asociaciones** y en monitorear la implementación” (OECD.2011. p.6)

Además de lo anterior se generó a partir de 1988 una dinámica de multiplicación de espacios para incorporar propuestas de sociedad civil en todos los órdenes y niveles de gobierno. Y aunque el crecimiento de las OSC en México ha sido más lento que en el resto del continente, según el registro nacional de OSC del INDESOL más del 50% señalan tener en su objeto social alguna acción en favor de la niñez.

Este crecimiento ha tenido iniciativas nacionales y regionales importantes en la generación de redes o coaliciones de apoyo a lo largo de las últimas décadas.⁵¹

Como lo refiere acertadamente Olvera (2016):

Las OSC no son toda la sociedad civil, sino una parte pequeña y activa de ella, por ello no es posible aceptar que los organismos civiles substituyan a la sociedad civil. La sociedad civil implica una red de prácticas y agencias de carácter público; una red de movimientos sociales y asociaciones civiles heterogéneas, social y políticamente plurales; y una cultura de tolerancia y crítica. Las organizaciones civiles son un subconjunto del sector asociativo de la sociedad civil, y por lo tanto constituyen un fenómeno acotado. (p. 36)

Un reflejo de la pluralidad, complejidad y la diversidad que caracteriza a la sociedad mexicana son sus organizaciones de la sociedad civil (OSC) que representan un abanico diverso y no pocas veces contradictorio de concepciones y usos indistintos frente a la problemática social y a las políticas que se ponen en práctica para atenderla.

Coincidir con Olvera(2016) por el carácter polisémico del concepto de sociedad civil, en el sentido de la necesidad de distinguir, y ser específicos a la hora de hablar de las organizaciones de la sociedad civil y no absolutizarla con toda la sociedad civil y con esta postura de Clara Jusidman (2022) de reconocer el concepto como parte de la historia reciente y distinguirla de nociones como las importadas desde los 90,s denominando a todo lo que no fuera Estado o mercado como tercer sector.

La categoría, que se recupera a partir de la década de 1970 y se mira desde varios enfoques teóricos y prácticos, alude a diferencias en su composición, sus objetivos y sus relaciones con los poderes del Estado y las empresas, según la época y el contexto político, económico y social en los que actúa. La idea más compartida es que se trata de un espacio intermedio entre la esfera privada y el Estado, o entre los ciudadanos, el Estado y las empresas. Las personas se organizan de manera voluntaria para representar sus intereses o los de otros y

⁵¹ Ver Reygadas Rafael. Coord. Organizaciones de la sociedad civil en México. Retos, perspectivas y desarrollo social. 2016.

asumen la promoción y defensa de agendas de derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y medioambientales.

Numerosos autores señalan que el objetivo de las organizaciones de la sociedad civil es tener influencia, no el acceso al poder político ni a beneficios económicos. Otros acercamientos sostienen que, si bien no busca el poder político de manera directa, sí tiene interés en controlarlo.

Olvera hace un recuento detallado sobre el surgimiento del concepto, su tratamiento teórico y los cambios que a lo largo de los últimos 40 años han introducido las redes académicas, las fundaciones privadas y las agencias internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Por ejemplo, el concepto de tercer sector, acuñado durante el auge del neoliberalismo económico, en su momento equiparado al de sociedad civil, incorpora dos elementos que hasta entonces no se consideraban en la categoría. En primer lugar, las organizaciones filantrópicas o de asistencia social, con larga presencia en la historia de la humanidad, caracterizadas por prestar servicios de manera directa a poblaciones pobres, discriminadas, abandonadas o enfermas, surgidas y apoyadas por las iglesias, las mismas comunidades y hasta los gobiernos o las empresas. En segundo lugar, el concepto parte de la visión conservadora de la intervención del Estado: en el supuesto de que éste retirara la provisión de servicios sociales, el llamado tercer sector proporcionaría algunos con gratuidad, mientras el mercado cubriría otros a cambio de un pago.

En otros contextos se iguala sociedad civil sólo con las organizaciones de la sociedad civil (osc). En el artículo de Rafael Reygadas Robles Gil sobre México, no es sino hasta que las denominadas organizaciones no gubernamentales (ong) u OSC se unen con las organizaciones filantrópicas para promover y defender la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (Iffarosc) cuando estas últimas se reconocen como parte de la sociedad civil. (Jusidman.2022).págs. 80-81.

Otra definición de Aguilar (2016) nos señala que:

Se podrían proponer los siguientes elementos como fundamentales de cualquier definición de sociedad civil en una sociedad democrática. Éstos son: a) la estructura

social está integrada por el Estado, la economía (el mercado) y la sociedad civil; b) la sociedad civil es autónoma e independiente del gobierno, es decir que sociedad civil y gobierno constituyen el Estado; c) la construcción de lo público, que implica el bien común, es tarea del gobierno y también de la sociedad civil organizada; d) la sociedad civil implica individuos organizados, actuando juntos por una causa común; e) la sociedad civil construye capital social, entendido como un bien público que los ciudadanos han adquirido al pertenecer y participar en organizaciones ciudadanas; f) la sociedad civil exige la participación libre y voluntaria de todos sus miembros, y g) la sociedad civil tiene como una de sus tareas fundamentales servir de contrapeso a la acción de gobierno. (p. 27)

Lo que es importante resaltar es la importancia que tiene la sociedad civil organizada, independientemente de sus denominaciones y caracterizaciones: ONGs, organismos civiles, organizaciones filantrópicas, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil⁵², que abordan campos y demandas sociales algunos inéditos y de frontera, y otros que el Estado y sus aparatos burocráticos han abandonado. La formación de redes coyunturales o más estables es una de sus características y han emergido al espacio público con demandas más o menos procesadas y tienen relaciones o no de cooperación y acuerdos con diversos niveles y órdenes de gobierno.

Y aunque hay malas experiencias en actores que se dedicaron durante muchos años a captar rentas de los fondos públicos, y llamadas en el argot como: “cacha renta” que siguen aprovechando huecos de opacidad y áreas oscuras de la burocracia para continuar extrayendo ilegalmente recursos del Estado en la práctica, también existe una nueva generación de instituciones⁵³, reglas y normas, los controles de organismos autónomos, el escrutinio internacional y la estandarización de parámetros e indicadores ubican a los procesos políticos, legislativos, programáticos y presupuestales de muchos gobiernos y del ciclo de las políticas en el marco de la llamada nueva gobernanza.

⁵² La Ley General de Fomento a las OSC las denomina organizaciones sin fines de lucro, de ayuda a terceros, que aportan a alguna de las causas enumeradas en la ley.

⁵³ Ver Toral, Manuel. Breve panorama de la sociedad civil en México. Nexos: existen pocos diagnósticos de cómo y dónde existen las OSC en México. Vale la pena resaltar el estudio de Ireri Ablanado de 2009 y la Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, 2008-2010, publicado en 2013, además de los más recientes artículos de Mendoza y Alcázar de 2017 y el de González Ulloa de 2016.

Uno de los indicadores más importantes en materia de desarrollo de un país o de una región es cuánta densidad organizativa existe. Una sociedad sin organizaciones civiles y sociales es una sociedad paternalizada que espera todo del Estado. Por otra parte, una sociedad con organizaciones civiles fortalece el tejido social y la corresponsabilidad social en los asuntos públicos y es una sociedad que garantiza la sostenibilidad de las políticas, proyectos y las acciones que emprenden los gobiernos en los territorios.

Tenemos que ser conscientes de que toda agenda social surgida de la visión participativa de la sociedad, rebasa por mucho la capacidad de cualquier gobierno, por ello, la máxima de las organizaciones internacionales de derechos humanos es cuando se insta a los Estados, en sus tres órdenes, a priorizar con el máximo de sus capacidades y recursos el cumplimiento y efectividad de dichos derechos en la población.

Los problemas públicos son una selección, o deberían ser una solución, de los problemas más relevantes no solo los urgentes, sino los que atienden las raíces de las situaciones que afectan a una parte importante de la sociedad.

Los gobiernos no pueden (e incluso no deben) resolver todos los problemas que plantea la vida en común, toda la complejidad de la agenda social y comunitaria, por ello la selección del problema se presenta como el primero de los pasos para hacer una política pública. Dado que seleccionar implica descartar o desechar otras opciones, a pesar del costo social o político, o basado en la utilidad pública de las decisiones, este primer momento de la hechura de las políticas consiste, fundamentalmente en estructurar una justificación pertinente y adecuada sobre las razones que habrían de llevar a la intervención del Estado para afrontar ese problema público en particular. (Merino, 2013)

La transición de organizaciones de la sociedad civil al margen de los procesos públicos, o con expresiones contestatarias y refractarias hacia organizaciones que intencionadamente planifican incidir en la agenda pública y la agenda de las políticas públicas es un salto importante para identificar el tipo y calidad de la participación, pero también para analizar las condiciones normativas, institucionales y de voluntad política para la cooperación y el consenso. Analizar esta perspectiva será muy importante para el estudio de caso.

6.1.17. Los espacios y las capacidades de las OSC para incidir la agenda pública y en el ciclo de las políticas públicas.

Si vemos todo el proceso de construcción de la agenda; éste es un proceso dinámico de acotamiento y de selección pública.

La agenda social es un proceso depurado de la agenda comunitaria o de varias agendas comunitarias, la agenda pública se construye a través de la contrastación de una o varias agendas sociales y políticas.

El proceso de visibilidad y deliberación es, junto con la conformación de una coalición de actores aliados, una de las claves para lograr que una determinada agenda social sea tomada en cuenta para formar parte de una agenda pública.

Hay informes y estudios que nos muestran cómo el rol de las organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental para la incidencia en diversos procesos relacionados con los derechos de las niñas, niños y adolescentes: en la armonización legislativa, en la constitución y fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección, en las políticas y en los programas públicos, con diversos resultados, niveles de éxito y con reconocimientos diferenciados, como adversarios o como interlocutores válidos e institucionales.⁵⁴

El interés, la voluntad, el compromiso e incluso la diversidad de motivaciones, no está en cuestión, más bien lo que interesa es valorar si hay evidencia de capacidades probadas para lograr que la incidencia sea significativa, fundada, sustentable, con una diversidad de capacidades probada y reconocida por el resto de actores que giran alrededor de una política pública como actores con intereses y apuestas sobre la agenda.

El interés y la atención de la agenda de las propias ONG y sus redes de la incidencia apareció en la década de los 90's; considerando que anteriormente dominaba, tanto en los discursos como en las prácticas sociales, un paradigma relacionado con las capacidades de movilización, presión y negociación entre el Estado y los movimientos sociales, donde las

⁵⁴ Ver: REDLAMYC, Cuadernillo de experiencias sobre incidencia de las redes de ONG de niñez y adolescencia en los Sistemas nacionales de protección: Un incesante batir de las alas, y REDLAMYC Sistematización: El rol de las ONG en apoyo a los Estados para la implementación de sistemas nacionales de promoción y protección de derechos del niño en América Latina y el Caribe. RedLamyc – Save the Children 2019.

OSC de acompañamiento fungían más en un rol de formadoras de capacidades y traductoras de demandas en códigos de persuasión.⁵⁵

Es a partir de la constitución de redes, alianzas y coaliciones donde surge la necesidad de cambiar las formas de relacionamiento con el Estado y con los diversos órdenes y niveles de gobierno; en un contexto de apertura de espacios de democratización y mayor reconocimiento de los derechos humanos y la ciudadanía, fruto de luchas y movilizaciones ciudadanas posteriores al proceso electoral de 1988.

En la década de los 90's se generan las primeras reformas de fondo que dan como fruto la constitución de un órgano electoral independiente del gobierno el IFE, y la constitución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como expresiones concretas de espacios mayormente ciudadanizados -no exentos de presiones y cuotas de los partidos políticos- pero que en la práctica abrieron espacios de interlocución con actores sociales y civiles.

No es menor señalar que, desde las agencias de cooperación internacional, también se generaron y se orientaron cambios al interior de las viejas y nuevas ONG del país para que se capacitaran en las metodologías de cabildeo e incidencia y pudieran cumplir con sus misiones y objetivos de una manera más efectiva.

Lo anterior tuvo varios efectos: por un lado, se generaron capacidades nuevas en un conjunto importante de las organizaciones históricas y surgieron también nuevas generaciones de organizaciones denominadas de segundo piso y con ello se formaron brechas en relación a los movimientos de base y sociales, por otro se generaron nuevas habilidades y nuevos proyectos para incidir en la agenda pública mediante la combinación de metodologías y enfoques.

Esto originó una multiplicidad de enfoques y metodologías, algunos más lineados al nuevo modelo y rol de las OSC, como parte fundamental de los procesos de adelgazamiento del Estado, y otros más enfocados a las experiencias de cabildeo profesional en los lobbies

⁵⁵ Ver Reygadas Rafael. IBID.

norteamericanos y otra línea que intentaba mostrar a la incidencia como fruto de la madurez de la sociedad civil en ese campo.

La incidencia desde las organizaciones de la sociedad civil muestra que es necesario contar o desarrollar ciertas capacidades para poder tener posibilidades de influir desde la hechura de la política hasta su evaluación y reorientación.

La Red Latinoamericana y Caribeña por la defensa de las niñas, niños y adolescentes (Relamyc) que agrupa a redes y coaliciones en 17 países de la región, identificó por lo menos 11 ejes estratégicos de incidencia en su estudio Redlamyc sobre el rol de las ONGs en apoyo a los Estados en la implementación de sus sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos del niño en la región. En dicho estudio Redlamyc (2019) se identifican las siguientes áreas de oportunidad:

- a. Utilizar los niveles de vigilancia internacional para demandar adecuaciones internacionales en el contexto nacional que aseguren el cumplimiento de la CDN.
- b. Incidir para que la ratificación, adecuación y creación de marcos normativos sean coherentes con la CDN.
- c. Demandar que se cumpla la ley (en el caso mexicano la Ley General de Derechos de NNA del 2014 y sus reformas y adiciones). Justiciabilidad de los derechos.
- d. Construir modelos de sistemas nacionales y transferirlos al Estado.
- e. Contribuir al mejoramiento de las políticas de infancia garantizando el enfoque de ISN.
- f. Monitoreo de las políticas de infancia y adolescencia.
- g. Potenciar el protagonismo de NNA.
- h. Uso de datos e informes para la incidencia.
- i. Sentar jurisprudencia internacional y nacional.
- j. Sostenibilidad de la incidencia y no solo movilización coyuntural.
- k. Derechos del niño en contextos de emergencia.
- l. Sobre el rol de ONG, redes y coaliciones.

Lo anterior implica por lo menos 5 precondiciones para que se exista potencialmente las capacidades de la incidencia:

I. Vinculación con otros actores.

Casi ninguna experiencia en el contexto mexicano ha dependido de la voluntad y trabajo de una organización en solitario. Desde las primeras redes a fines de los años 70's prevaleció un espíritu colaborativo para la suma de saberes, la diversidad geográfica, la multiplicación de los esfuerzos conjuntos y la actuación coordinada.

El relacionamiento sobre la base plural y complementaria ha sido la base de las experiencias desde la sociedad civil que en el pasado han logrado incidir en mayor o menor grado en la esfera de lo público.

La vinculación no solo debe ser basada en la buena voluntad, ni en la confianza puramente personal de sus dirigentes, es importante siempre fijar y dejar constancia de los objetivos, reglas, límites y dinámicas para conducir planes y acciones coordinadas.

Otro punto importante es la capacidad de sumar nuevos aliados y la riqueza de una mayor diversidad, pluralidad, saberes y capacidades. El excesivo protagonismo, la falta de cumplimiento de acuerdos o el irse por "la libre" han sido causa de desavenencias y no pocos conflictos en la historia de las redes de OSC en el pasado.

II. Capacidad técnica.

Los saberes y habilidades en las organizaciones no son un recurso dado, se han ido construyendo sobre la base de la experiencia sistematizada, y si bien es cierto la profesionalización de los miembros ha adquirido nuevos conocimientos derivados de la incorporación de cuadros profesionales universitarios y el acceso a las tecnologías de la información, esto no garantiza de manera automática las capacidades necesarias para jugar un rol digno en el ciclo de la política pública.

Por ende, es necesario reconocer algunas de esas capacidades institucionales:

- Identificación de problemas comunitarios y sociales relevantes.
- Acceso o creación de diagnósticos sobre la problemática.

- Búsqueda de información y datos, la construcción o interpretación de indicadores
- Llevar a cabo análisis simples y complejos sobre la realidad social, los procesos de causalidad, los actores involucrados, sus orientaciones e intereses, sus fortalezas y debilidades.
- Redactar de manera entendible informes, análisis y propuestas.
- Generar sinergias, acuerdos y propuestas, con los aliados y adversarios; de tal forma que traduzcan los conflictos en oportunidades.
- Generar alternativas y soluciones a los problemas en la práctica.
- Manejo de programas de cómputo, análisis estadístico, elaboración de gráficas, tablas y esquemas dinámicos, así como presentaciones gráficas y audiovisuales.
- Habilidades comunicativas y asertivas para expresar claro y contundente desde una idea hasta una propuesta más compleja.
- Identificación y gestión de recursos que incluye la elaboración de proyectos.
- Manejo de redes sociales y su multiplicación en el ciberespacio, entre otras habilidades y conocimientos.

Estas características no son individuales, ni son solo sumatorias de los cuadros y tecnología disponible en una sola institución, sino fruto del agrupamiento en redes y coaliciones de OSC.

III. Recursos disponibles.

Las organizaciones en lo particular, así como las redes y colaciones de organizaciones en lo grupal, poseen un conjunto de recursos que podríamos clasificar en varios agrupamientos:

- Los recursos humanos históricos, con los nuevos cuadros profesionales con formación en algún campo muy especializado relacionado con las políticas públicas, el campo o materia en cuestión o alguna habilidad técnica.
- Los recursos materiales tales como espacios para trabajar en equipo, auditorios, medios de transporte para movilizarse.
- Equipos de cómputo, programas legales de software, equipos de multicopiado, líneas telefónicas, móviles, redes sociales, etc.

- Una cartera de contactos con diversas instancias privadas, sociales, eclesiales, gubernamentales de diversos órdenes, con embajadas, agencias de cooperación, áreas de cooperación de gobiernos extranjeros y agencias de los Sistemas de Naciones Unidas, el Sistema Interamericano y organismos multilaterales.
- Recursos patrimoniales que les permite grados de autonomía financiera.
- Vinculación y cooperación con fundaciones nacionales e internacionales.
- Capacidades para la procuración y gestión de fondos de diversa índole, privada, social, gubernamental y de la cooperación internacional.
- Capacidades para formular estrategias de consecución de fondos mediante colectas, donaciones individuales y campañas de procuración de fondos, etc.

IV. Capital social y corresponsabilidad.

Los Gobiernos han encontrado en las organizaciones de la sociedad civil un actor clave para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Su colaboración ha permitido una gestión pública cada día más asertiva, transparente y cercana a las necesidades de la población. Su participación activa en los asuntos públicos convierte a estas organizaciones en informantes estratégicas en torno a las problemáticas y necesidades de sus comunidades, las constituye en articuladoras de las demandas y las propuestas de los ciudadanos; y las faculta para que sean importantes socias en la implementación de políticas públicas, nutriendo y retroalimentando constantemente a los gobiernos. Involucrar a la sociedad civil en las políticas públicas crea y fortalece canales de participación ciudadana, contribuye a solventar conflictos y lograr consensos que generan legitimidad y representatividad de las acciones de gobierno mejorando así la calidad de la democracia. (Alternativas y capacidades, 2018, p. 6)

Según expertos de organismos internacionales hay 4 clases de capital:

- Natural: dotación de recursos naturales de un país.
- Construido: infraestructura, bienes de capital, financiero, comercial.
- Humano: grados de nutrición, salud y educación de la población.

- Social: valores e instituciones que generan confianza ciudadana en las instituciones públicas para el óptimo funcionamiento de la sociedad, de los servicios del Estado e incluso del mercado.

Algunos estudiosos del tema señalan que:

El auge del concepto de capital social se debe en buena medida a los escritos de este politólogo norteamericano. Para Putnam, el capital social se refiere a aspectos de organización social, como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo. Aunque esta definición es amplia, Putnam centra su interés en el compromiso cívico (*civic engagement*), es decir, el nivel de participación social en organizaciones de pequeña escala y poco jerarquizadas: clubes, iglesias, asociaciones de padres de familia, círculos literarios, grupos corales, equipos de fútbol que contribuyen al buen gobierno y al progreso económico al generar normas de reciprocidad generalizada, difundir información sobre la reputación de otros individuos, facilitar la comunicación y la coordinación y enseñar a los individuos un repertorio de formas de colaboración (Vargas.2001. p.3).

Para otros estudiosos de la obra de Robert Putnam, existen algunas características importantes a tomar en cuenta.

En el debate sobre la relación entre asociatividad, confianza y compromiso cívico, Robert Putnam ha sostenido que las asociaciones cívicas o de voluntariado constituyen espacios de interacción social en los que se facilita el aprendizaje de actitudes y conductas cooperadoras, incrementan la interacción cara a cara y crean condiciones para el desarrollo de la confianza, y que la confianza generada dentro de ellas, así como las experiencias de cooperación de sus miembros, tienden a generalizarse al conjunto de la sociedad. (Gordon 2005. p.42)

La riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad, una forma *comunitaria o colectiva* de capital social, más allá de su expresión en las relaciones de confianza y reciprocidad entre individuos, entre ellos, sus organizaciones e instituciones y procesos, entre actores articulados en redes interpersonales lo que permite que una sociedad no se

desfonde y tenga instituciones que la protegen de intentos de concentración de poder en un solo factor, sea éste político, económico e incluso ideológico.

Esto significa que existen:

- Grados de confianza existentes entre los actores sociales de una sociedad. Actúa como un “ahorrador de conflictos potenciales”.
- Normas de comportamiento cívico practicadas. Van desde cuidar los espacios públicos al pago de los impuestos, contribuyen al bienestar comunitario y general.
- Nivel de asociatividad. Altos niveles de asociacionismo indican que es una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes, organizaciones de la sociedad civil, concertaciones, movilizaciones con propuestas y sinergias de todo tipo.

La mayoría de las publicaciones revisadas se refieren al *nivel de participación social en organizaciones voluntarias* de pequeña escala y poco jerarquizadas, y suponen que estas contribuyen al buen gobierno y al progreso económico. Helliwell y Putnam (1995) midieron el número de organizaciones culturales y deportivas de veinte regiones italianas para construir un índice de civismo, que mostró una correlación positiva con el PIB per cápita de dichas regiones. Narayan y Prichett (1999) encontraron que la participación campesina en grupos y organizaciones locales estaba correlacionada con incrementos en los ingresos de los hogares de los campesinos y de los hogares de los asentamientos en donde existían dichos grupos. Kawachi (1997) encontró que la participación en asociaciones cívicas en los diferentes estados de los Estados Unidos se correlacionaba positivamente con la expectativa de vida y negativamente con las tasas de mortalidad (Como se citó Vargas, IBID. P.4)

Derivado de esos análisis, las expresiones culturales y comportamientos colectivos que cohesionan a la sociedad son fundamentalmente:

- Identificación con las formas de gobierno que abren espacios de participación.
- Arreglos institucionales horizontales.
- Generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social.

- Estrategias que estimulan la solidaridad.
- Acciones colectivas.
- Uso comunitario de los recursos.
- La corresponsabilidad.

El capital social es una condición básica para que puedan potenciarse capacidades existentes en una sociedad, que permitan resolver disputas, impulsar consensos, concertar con el gobierno y el sector privado, las cuales son estratégicas para el desarrollo de cualquier sociedad.

No obstante, a lo anterior habría que agregar que las OSC son, en la mayoría de los casos, generadoras de prácticas corresponsables frente a los problemas y proyectos que les interpelan y movilizan y que, además, se comprometen con ellos hasta sus últimas consecuencias.

La corresponsabilidad es aquí entendida como reciprocidad y aporte de las capacidades, no en sustitución del gobierno, sino como complemento de los recursos y capacidades del mismo.

Hacer realidad el cuidado cariñoso y sensible depende de un enfoque que abarque a toda la sociedad, movilizada a través de una coalición de los padres y cuidadores, los gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil, el sector académico, las Naciones Unidas, las instituciones multilaterales del Sistema Interamericano, las instituciones de apoyo al desarrollo, el sector privado, las instituciones de enseñanza y los prestadores de servicios, a fin de asegurar que cada niño obtenga el mejor comienzo posible en la vida.

No basta el interés ni la buena voluntad de la sociedad civil organizada para intervenir en las políticas públicas o de la voluntad política de los gobiernos por abrir espacios a la participación ciudadana. Tampoco es suficiente que las organizaciones de la sociedad

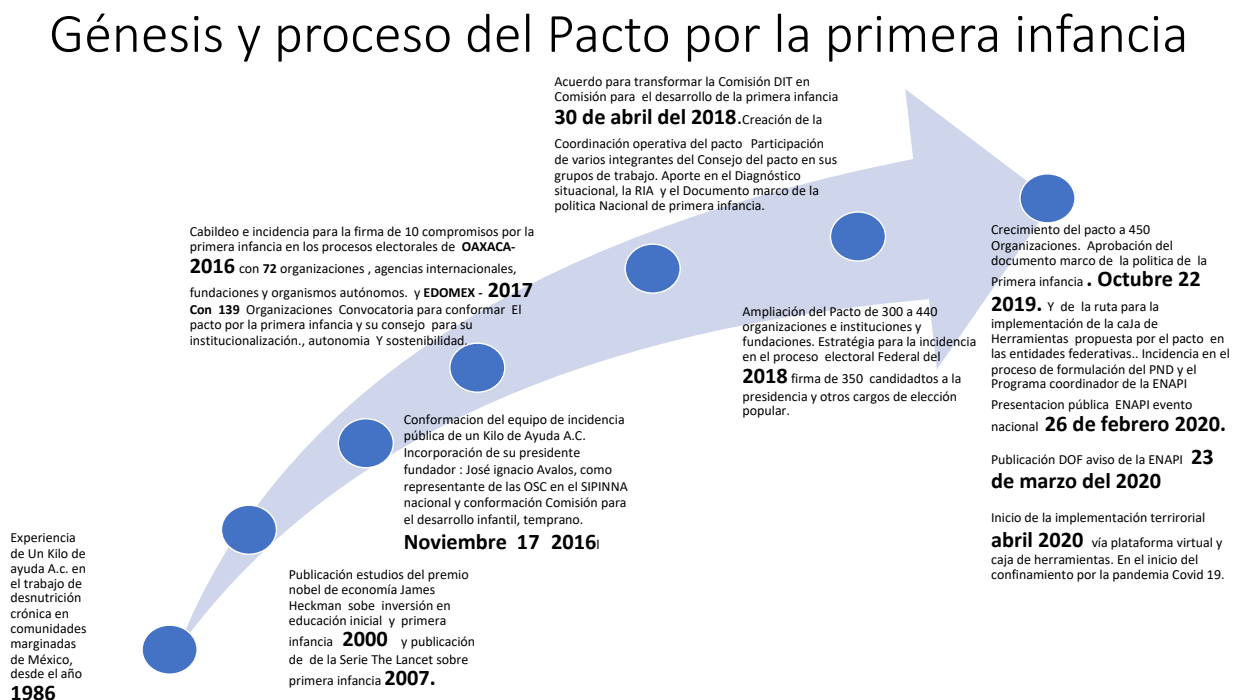
Analizar con objetividad las condiciones y capacidades, así como las condiciones del modelo de gobernanza que permitieron, facilitaron u obstaculizaron el proceso de incidencia de la red de organizaciones que estuvo detrás del diagnóstico, la formulación, diseño y publicación de la política nacional de la primera infancia será un indicador de la calidad y sostenibilidad de la misma.

cuenten con recursos y capacidades para que de manera automática se genere un proceso de incidencia; no lo es tampoco la respuesta inmediata o irreflexiva de un gobierno frente a las presiones sociales o la reacción intempestiva ante una crisis lo que lleve a generar alianzas coyunturales con sectores sociales y civiles. La incidencia es un proceso intencionado que transcurre por aguas turbulentas. Implica audacia, creatividad y mucha capacidad de negociar y buscar alternativas para la solución de conflictos y problemas públicos.

Las categorías utilizadas en este capítulo, fueron el prisma con el cual construir con aproximaciones sucesivas, la guía de entrevistas para actores claves del proceso, así como el marco de referencia para analizar la experiencia desde esa óptica. También ayudará para identificar el carácter de la incidencia de la sociedad civil expresada en la Red nacional: Pacto por la Primera Infancia, y en las condiciones políticas, institucionales y de gobernanza que hicieron posible o dificultaron el proceso de incidencia en la formulación de la política nacional de primera infancia.

7. El Pacto por la Primera Infancia. 2016-2020

Figura 19. Génesis y proceso del Pacto por la primera infancia



7.1. Antecedentes y cronología de la Red Pacto por la primera infancia. (Pacto)

El antecedente organizacional del Pacto por la Primera Infancia lo encontramos en las acciones de una organización de matriz empresarial denominada: Un Kilo de Ayuda, A.C. Esta organización, motivada por valores de lo que se denominaría posteriormente “responsabilidad social empresarial”, enfocó sus acciones desde 1986 hacia las áreas rurales mexicanas, focalizando su actuación y campañas hacia la desnutrición crónica de niñas y niños.

Su enfoque inicial era asistencial influenciado por su inspiración cristiana hacia los más necesitados y sus acciones se encaminaban a lograr que llegaran despensas y alimentos básicos a las familias más pobres.

Su presidente y fundador José Ignacio Avalos Hernández⁵⁶, propició que siempre existiera un vínculo con las autoridades en turno para lograr que las acciones de Un Kilo de Ayuda estuvieran ligadas —a lo largo de tres décadas— a programas como: Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Progres-Oportunidades-Prospera, Coinversión Social, Cruzada Nacional contra el Hambre, entre otros.

Las estrategias de la organización han incluido la mercadotecnia social del “redondeo”, mediante la donación de los centavos de cambio en las tiendas de autoservicio (en la que fueron pioneros), así como alianzas con equipos de fútbol ligando goles por causas y el impulso de alianzas más amplias con sectores académicos, como centros de investigación en nutrición y salud.

Su acervo en información los ha llevado a tener bases de datos y mediciones de más de 350 mil niñas y niños menores de 5 años en relación a su peso, talla y longitud, para la detección temprana de deficiencias, además del espacio para la promoción de dietas más sanas y la canalización de casos graves al sector salud público y privado. Estas mediciones han incluido a sectores indígenas, hijos de jornaleros agrícolas y niñez migrante retornada, por lo que,

⁵⁶ Hay que advertir que, aunque existieron notas periodísticas en los años 90's donde lo vinculaban a temas controversiales como el caso Compartamos-Banca Social, su trayectoria se ha mantenido firme en torno a la atención de la primera infancia.

sin olvidar su misión original, el trabajo de la organización llega en esos años a más de 100 mil niños directamente.

Entre 2014 y 2016, Un Kilo de Ayuda da un giro importante en cuanto a su misión, agenda y perspectiva, pues se reorienta hacia un marco de Desarrollo Infantil Temprano, la incorporación de un marco de derechos de la niñez y la creación de un área relacionada con la incidencia pública para el impulso de estrategias y políticas públicas que impactarán la vida de millones de niñas y niños en esa etapa fundamental de la vida.

En julio de 2015 invitan a James Heckman⁵⁷ a impartir una conferencia para sensibilizar a un importante grupo de actores tomadores de decisiones en el Congreso Internacional: “Invierte temprano: Aportaciones para el Presupuesto Base Cero”, celebrado en la Cámara de Diputados.

Asimismo, Un Kilo de Ayuda impulsó en 2016, junto con varios organismos internacionales y la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores, un foro internacional y la propuesta de un ranking nacional sobre lactancia materna.

Ese mismo año, la organización se incorpora a los trabajos del recién creado Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) nacional, participando su presidente en un clima de pluralidad, como uno de los 8 representantes de las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) en el sistema y en la conformación de la comisión para el Desarrollo Infantil Temprano (DIT).

Posteriormente, Un Kilo de Ayuda llega a la conclusión de que, a pesar de sus 30 años de trabajo, no puede aspirar a incidir en los procesos locales de manera solitaria, por ello su capacidad es volcada a dialogar con diversos actores tanto de sociedad civil, como del mundo académico, de la cooperación internacional y de investigación en materia de salud y educación, para que, encontrando los puntos en común en torno a la agenda de la primer

⁵⁷ El Profesor James Heckman, es economista y profesor estadounidense de la Universidad de Chicago y Premio Nobel de Economía 2000. En 2015 propuso a legisladores y autoridades federales que el Presupuesto Base Cero se enfocara en apoyar a la niñez mexicana en sus primeros años de vida, en el marco del Congreso Internacional “Invierte Temprano: Aportaciones para el Presupuesto Base Cero”.

infancia, pudieran construir un conjunto de demandas coincidentes y comunes entre todos los actores. Esto da un piso de autonomía, sinergia y de congruencia para lo que más tarde sería formalmente el Pacto por la Primera Infancia, una red amplia y con claridad de metas y objetivos.

7.2. Principales acciones.

Incidencia no significa fortalecer el formalismo entre el gobierno y la sociedad civil. Comprendimos que trabajar un modelo de coinversión con el gobierno era insuficiente para cambiar la realidad de nuestra causa. Era difícil cumplir nuestra visión institucional de esa manera, teníamos que cambiar la forma en la influíamos en las decisiones del gobierno. Por ello, iniciamos un nuevo camino: incidir en mejores políticas públicas para transformar la realidad de la niñez mexicana. (Pacto, 2019, p. 10)

- 2016. El Pacto como movimiento coyuntural: éste fue un proceso para incidir en las elecciones locales de Oaxaca con 10 compromisos por la primera infancia. Con ello en mente, convocaron a decenas de organizaciones nacionales y locales a sumarse a esta causa, para lo cual se integró una agenda que pudiera vertebrar distintas preocupaciones sobre los derechos de la niñez temprana. Esto llevó a la creación del Pacto como una iniciativa colectiva de 72 organizaciones e instituciones académicas y empresariales, impulsada por Un Kilo de Ayuda y varias instituciones y organizaciones locales, creando un movimiento social a favor de la niñez temprana y logrando que todos los candidatos a la gubernatura firmaran los compromisos.
- La convocatoria era clara: esta colectividad de organizaciones, emplazarían a los candidatos a la gubernatura del Estado (Oaxaca) a firmar un compromiso público en favor de la primera infancia. Los resultados fueron por demás exitosos, ya que consiguieron la firma de parte de todos los candidatos y cuando el gobernador resultó electo, se llevaron a cabo acciones concretas de seguimiento, orientadas al cumplimiento de los compromisos firmados. En esta primera oleada el colectivo estaba integrado por unas decenas de OSC, fundaciones empresariales, universidades, empresas, institutos autónomos y organismos internacionales.

- 2017. Proceso técnico: se inicia con la presencia del gobernador electo Alejandro Murat en Puerto Escondido, Oaxaca y cerca de 100 participantes de organismos internacionales, titulares de dependencias locales, organismos autónomos, SIPINNA nacional y local, así como OSC locales integrantes, para construir metas e indicadores, así como la definición y reiteración formal del compromiso por parte de autoridades del gabinete local y de las rutas de atención de los 10 compromisos firmados por el gobernador.
- Estos primeros resultados reafirmaron el convencimiento de las organizaciones sobre la ventaja de formar parte de esta iniciativa, por lo que el colectivo replicó la misma estrategia en el proceso electoral del Estado de México en 2017, con los mismos resultados. Para este nuevo reto ya sumaban 139 integrantes.
- Tras estos dos éxitos, el colectivo se planteó una meta más ambiciosa: replicar la experiencia a nivel nacional, en el proceso electoral 2018. Para lograrlo, se pasó de la definición del Pacto por la Primera Infancia como proyecto, al Pacto como una red en movimiento con niveles de mayor institucionalización.
- Frente a los aprendizajes, y fruto de un análisis sobre la coyuntura electoral del 2018 siendo ésta la elección con mayor número de candidatos en la historia de México, el Pacto amplía su base de 300 organizaciones a 440 y deciden incidir en las agendas electorales de los candidatos presidenciales y de candidatos locales.
- La campaña organizada por el Pacto por la Primera Infancia fue la demanda ciudadana más visible y articulada en todo el proceso electoral, ya que los integrantes del colectivo lograron el compromiso político de 350 candidatos a puestos de elección popular.
- Al concluir esta primera etapa se hizo necesario replantear la misión y visión del colectivo, así como la conveniencia de crear una organización dedicada exclusivamente a conducir al colectivo en el cumplimiento de sus objetivos.
- Por ello, se crea el Consejo Consultivo del Pacto, para darle institucionalidad, autonomía del conjunto de instituciones y sostenibilidad política y organizacional. Así mismo, en el segundo semestre de 2018, se crea una coordinación operativa del Pacto por la Primera

Infancia con la incorporación de expertas en cabildeo, abogacía, comunicación y formulación de proyectos, consolidándose un fuerte equipo y la presencia del Pacto en la mayor parte del país.

- El apoyo del Pacto por la Primera Infancia es decisivo para que, en la sesión ordinaria del 30 de abril de 2018, se lograra un acuerdo para convertir y transformar de fondo el enfoque de la Comisión de Desarrollo Infantil Temprano, hacia la Comisión para la Primera Infancia en el seno del SIPINNA nacional. Esto permitió concentrar los esfuerzos en un solo propósito frente a las tentaciones de crear estrategias o políticas fragmentadas en torno a la educación inicial, a la nutrición o la atención focalizada en la prevención de la muerte materno-infantil, por citar algunos temas.
- Desde mediados del 2018 y durante varios meses del 2019, las integrantes del Pacto no solo participaron de las sesiones formales de la Comisión por la Primera Infancia, sino que, además, se involucraron cotidiana y activamente en las tareas de los grupos de trabajo que se fueron conformando de acuerdo a los componentes de la estrategia trazada para construir una política nacional en materia de primera infancia. Aquí destaca el notable liderazgo del Pacto en el diagnóstico situacional, en la conformación de la Ruta Integral de Atenciones (RIA) y en el proceso para elaborar el documento marco de la política nacional en materia de primera infancia.
- Al mismo tiempo, tanto la coordinación operativa como algunos de los centros integrantes del Pacto iniciaron acuerdos y trabajos concretos, más allá de los procesos electorales locales, para consolidar estrategias puntuales o generales en materia de primera infancia; destacan así, además de los ya citados, los trabajos derivados de los compromisos electorales con Oaxaca y el Estado de México, los acuerdos con el SIPINNA de la Ciudad de México, Yucatán y Chiapas, así como los acuerdos a través de otras organizaciones como Save the Children y Mexicanos Primero y el trabajo con entidades como Sinaloa y Querétaro.
- El saldo de este proceso tiene un balance de aspectos positivos y de grandes retos para la agenda del Pacto en la siguiente administración y periodo legislativo. Logran, en un evento concertado, la firma de cuatro personas candidatas a la presidencia de la

República y la suma de más de 350 candidatos a cargos de elección popular, sin embargo, por diversas razones no logran que el futuro candidato ganador Andrés Manuel López Obrador firmara el Pacto por la Primera Infancia.

- La lectura y evaluación realizada, muestra la gran capacidad de propuesta y convocatoria del Pacto, pero se contrasta con las lecturas políticas del partido político Morena ya que, además de que para el futuro presidente este conjunto de organizaciones —que en su conducción más visible son de matriz empresarial— no están dentro del radar, también, basado en su diagnóstico polarizado del país, considera que son parte de los problemas. No obstante, lo anterior no desanima a la parte directiva y operativa, ni a los miembros del Pacto, pero sí les obliga a desarrollar estrategias “puente” con las nuevas autoridades y con los nuevos legisladores y a ser más propositivos.
- Para el 2019, ya son cerca de 450 organizaciones del Pacto⁵⁸ y logran inyectar recursos para acelerar el proceso de formulación de la política pública a través de un proyecto para el documento marco y el impulso del programa coordinador de la misma.
- Asimismo, la coordinación del Pacto participa en la Comisión de la Primera Infancia del 22 de octubre de 2019 en la sesión de aprobación del documento marco —reformulado y enriquecido por diversos aportes— para la Política Nacional de Primera Infancia y de una novedosa herramienta metodológica para facilitar su implementación (una vez aprobada) en las entidades federativas a través de un proceso progresivo de sensibilización, capacitación, información y formación de cuadros. Dicha herramienta se denominó “caja de herramientas para la implementación” y fue trabajada gracias a los recursos y supervisión del Pacto por la Primera Infancia.
- Ese proceso tiene una coyuntura importante y complicada en el segundo semestre del 2019, al cruzarse con la nueva reforma educativa impulsada por el gobierno y las mayorías parlamentarias encabezadas por Morena. Esta reforma señala en sus artículos transitorios que el Ejecutivo Federal deberá elaborar tres estrategias en un lapso de 180

⁵⁸ Al 30 de septiembre de 2020, había 447 registros <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/integrantes-del-colectivo/>

días naturales a partir de la publicación de la reforma educativa: uno relacionado con la reforma a las Escuelas Normales del país, otro vinculado a una Estrategia Nacional de Educación Inclusiva para integrar los subsistemas de educación especial e indígena y finalmente la formulación de una Estrategia Nacional de Primera Infancia anclada a la Educación Inicial.

- Esta encrucijada puso en tensión los escenarios, debido a que se podía haber presentado el dilema de tener dos estrategias distintas: por un lado, una política nacional aprobada por el SIPINNA, y por el otro, una Estrategia Nacional de Primera Infancia elaborada por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Por ello, aquí hay que destacar el trabajo de cabildeo de diversos integrantes del Pacto y de otros aliados del colectivo plural de la iniciativa Méxicos Posibles⁵⁹ para que, junto con las gestiones del Secretario Ejecutivo del SIPINNA nacional, Ricardo Bucio, pudiera lograrse un acuerdo que se homologara en tiempo y forma en una sola estrategia.
- Es así que, el 26 de febrero de 2020, durante un evento en el salón Iberoamericano de la SEP, se presenta de manera plural e intersectorial y con amplia participación del Pacto y otras organizaciones nacionales e internacionales la Estrategia Nacional para la Primera Infancia como la política oficial de la materia.
- En ese sentido, con apoyo de la Secretaría de Gobernación, se logra el aviso oficial de la publicación de la Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI) el 26 de marzo de 2020.
- Durante los primeros meses del 2020, el equipo del Pacto por la Primera Infancia y de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA nacional hicieron adaptaciones a la caja de herramientas (gestionada técnicamente desde el Pacto por la Primera Infancia), así como pruebas piloto para la plataforma virtual que permitiría sentar las bases de la implementación territorial de la Estrategia Nacional de Primera Infancia en las entidades federativas de manera progresiva.

⁵⁹ La iniciativa de Méxicos Posibles, recoge la experiencia del experto internacional Adam Kahame, y durante 2019 logra convocar a cerca de 100 actores en torno al cambio educativo en México. En esta iniciativa participan tanto el Secretario de Educación electo, Esteban Moctezuma, como un grupo plural de actores, tan disímboles como: los integrantes de la Coordinadora Nacional de la Educación, líderes de sociedad civil y expertos en la materia, así como empresarios con apuestas en la agenda educativa. A esta iniciativa fueron invitados varios integrantes del Pacto.

- El inicio de la pandemia hacia finales de marzo del 2020 en México, transformó los escenarios y el trabajo tuvo que reconvertirse a una modalidad virtual durante los primeros meses de implementación de esta política nacional y de la instrumentación territorial de la misma. Esto no hubiera sido posible sin el trabajo y el compromiso del Pacto por la Primera Infancia, sus aliados y las entidades federativas.
- Desde el 2020, el Pacto por la Primera Infancia es una organización con identidad jurídica propia, la cual aboga y acompaña de manera técnica al gobierno federal, a 5 gobiernos estatales: Ciudad de México, Chiapas, Estado de México, Mérida y Oaxaca, en proceso con otras entidades y a decenas de legisladores para lograr el cumplimiento de los compromisos firmados y la implementación de la ENAPI. Al mismo tiempo, fortalece las capacidades de las organizaciones e instituciones adheridas para incidir de manera efectiva en sus propios territorios y continúa incidiendo dentro y fuera del SIPINNA, para que los componentes coordinadores del programa presupuestal, de la asignación en el PEF, el sistema de indicadores, la calidad de los servicios y el sistema de información de contenidos en la estrategia, se concreten en la práctica. De igual modo, empieza a construir estrategias de movilización ciudadana que legitimen y fortalezcan la causa en el país.
- Durante el 2020 el trabajo del Pacto abarcó a cerca de la mitad de las entidades del país, en el trabajo piloto de sensibilización e implementación de la Estrategia Nacional por la Primera Infancia.

7.3. Caracterización, identidad y visión de la RED.

El Pacto por la Primera Infancia es una iniciativa ciudadana que compromete a todos los actores de la sociedad a priorizar los derechos de la niñez temprana y así construir una sociedad más justa, equitativa, pacífica y próspera desde los cimientos, al mismo tiempo que fortalece las capacidades de las organizaciones e instituciones adheridas para incidir de manera efectiva en sus propios territorios.

Es un colectivo compuesto en 2020 por alrededor de 450 instituciones, instancias académicas, organismos, organizaciones de la sociedad civil y

fundaciones empresariales, que se ubican en toda la República Mexicana (En 2022 la cifra representa a 470 OSC) ⁶⁰.

El Pacto por la Primera Infancia es una Red que está convertida en una organización con identidad clara; tiene como misión hacer de México un país en el que todas las niñas y niños menores de 6 años alcancen un desarrollo pleno e integral, mediante el disfrute efectivo de todos sus derechos.

Figura 20: integrantes del Pacto por la primera infancia a nivel nacional



Fuente: Pacto por la primera infancia 2022.

⁶⁰ Para ver la composición por entidad federativa de las OSC e instituciones del pacto consultar mapa interactivo: <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/integrantes-del-colectivo/>

Figura 21: Ejemplo integrantes del Pacto por la Primera Infancia en Guanajuato.



Fuente: Pacto por la primera infancia 2022

A partir de su creación, el primer objetivo de la Red ha sido colocar el tema de la Primera Infancia en la agenda pública, tomando como oportunidad la recurrencia de los procesos electorales en México. La situación de la primera infancia en los estados y el país tiene brechas deplorables y la niñez está casi ausente de la agenda política y mediática; por lo que era urgente encabezar un movimiento social en favor de la niñez temprana. Una de las principales características de la Red denominada Pacto por la Primera Infancia es su capacidad de abogacía e incidencia, a través de la sensibilización, convocatoria, y presentación de evidencia basada en datos y fuentes confiables la mayor parte oficiales, y/o de organismos internacionales.

Los principales proyectos y acciones del Pacto han sido:

- Las agendas para incidir en los procesos electorales locales y federal, con compromisos concretos sobre la primera infancia.
- La sensibilización y capacitación de servidores públicos a través de eventos con un alto perfil de contenidos y expertos.

- La elaboración de diagnósticos sobre la situación de la niñez menor a 6 años.
- La participación activa como representantes de sociedad civil en el SIPINNA nacional, su Comisión de Primera Infancia y sus grupos de trabajo.
- La promoción de la institucionalización de las comisiones y la agenda de la primera infancia en las entidades de influencia.
- El diseño y participación con aliados de campañas relacionadas con lactancia materna, nutrición, cuidado cariñoso y sensible.
- La abogacía ante el Congreso para lograr visibilización y presupuesto adecuado a la primera infancia.
- La elaboración de metodologías y materiales para fortalecer el proceso de apropiación e implementación territorial de la Estrategia Nacional de Primera Infancia.
- El diseño y operación de una plataforma para la sensibilización y capacitación en línea de operadores territoriales de la Estrategia nacional de primera infancia.
- Y su invaluable participación y protagonismo en todo el proceso de formulación de la Política Nacional de Primera Infancia.

7.4. Conducción, organización y liderazgo del Pacto.

La institucionalización del Pacto, un proceso progresivo.

A finales de 2017, con la experiencia en el estado de Oaxaca y el Estado de México, el equipo liderado por Aranzazú Alonso, concluyó que la conformación y consolidación de un colectivo de organizaciones que generara incidencia en materia de primera infancia era un hecho significativo más no suficiente. El tamaño del reto era mayúsculo: replicar el llamado que se había realizado a nivel estatal en las elecciones más grandes que México hubiera visto. El liderazgo de Un Kilo de Ayuda no sería suficiente para una convocatoria de tal calibre, era indispensable un liderazgo más amplio, que recuperara la voz y la experiencia de actores con gran reputación, legitimidad, experiencia, recursos y poder. Por ello se decidió conformar un Consejo Directivo con la potencia de convocar a un pacto nacional. (Pacto, 2019, p. 13)

Ambos procesos estatales exigían equipos de seguimiento estatales que estuvieran bajo coordinaciones personalizadas y recibieran el apoyo del equipo nacional. Y frente a retos

simultáneos, fue importante dar el paso a la institucionalización del proceso hacia una estructura y una gobernanza muy ágil para avanzar en lo local y al mismo tiempo, empujar el proceso nacional de formulación de la Política de Primera Infancia e incidir en el proceso electoral del 2018 para colocar la agenda en varios niveles y órdenes de gobierno para los próximos años.

El Consejo estuvo conformado por instituciones no solo de prestigio, sino además con antecedentes e interés en aportar a la agenda de primera infancia. Las instituciones que conformaron este primer Consejo fueron instituciones como: Mexicanos Primero, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), Save the Children, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Hospital Infantil de México Federico Gómez (HIMFG), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Fundación Banorte, Fundación Femsá, Fundación Cinépolis, Fundación Gentera, Fundación Topaz, Fundación LEGO, Un Kilo de Ayuda A.C. y Promotora Social México.

Debido a la intensidad del proceso electoral, donde previamente las reuniones eran quincenales, fue necesario la ratificación formal del equipo de la coordinación operativa del Pacto que comandó desde el inicio la Mtra. Aránzazu Alonso Cuevas. Era un momento delicado, porque, como ya se ha mencionado, el candidato ganador de la Presidencia de la República no había firmado el Pacto por la Primera Infancia.

Un nuevo periodo de gobierno en puerta siempre genera incertidumbre e intranquilidad. Muchas voces dentro de las organizaciones del Pacto por la Primera Infancia manifestaron una enorme preocupación acerca del futuro cercano.

Recuerdo perfectamente que el 1º de julio y la semana posterior, muchos de nuestros integrantes se comunicaron con nosotros para preguntarnos casi de manera coordinada: ¿Y ahora qué? ¿Qué sigue? ¿Cuáles son los siguientes pasos? ¿Cómo vamos a incidir a favor de la primera infancia con el único candidato que no asistió al evento ni firmó su compromiso por la causa? Eran momentos de incertidumbre y de mucha confusión. Aprender a enfrentar la incertidumbre constituyó uno de los grandes aprendizajes que había dejado la pasada intervención del Pacto por la Primera Infancia. A pesar de la inquietud que pudo generar los resultados electorales, la Coordinación del Pacto por la Primera Infancia tomó como

suya una premisa fundamental: los cambios generan nuevas realidades y las organizaciones que estén mejor preparadas para adaptarse a esta dinámica, serán las que mejor provecho obtengan de las oportunidades emergentes.

(Pacto, 2019, p. 17 y 18)

El Pacto asumió la experiencia con pedagogía y se concentró en mejorar sus aspectos de diálogo con las y los servidores públicos del gobierno entrante, legisladores y los enlaces que mostraban interés en una agenda de políticas públicas, evitando a toda costa la confrontación o estrategias mediáticas de polarización y, sobre todo, aportando y apoyando las iniciativas para empujar una política nacional. Ese contacto con funcionarios sensibilizados fue fundamental como estrategia para avanzar.

Durante la presentación pública de la ENAPI en febrero del 2020, la coordinadora nacional de la Red estuvo (en su discurso desde el presídium) a la altura del cuerpo de funcionarios y representantes internacionales al ver concluido una etapa de un proceso en el cual todas y todos se sienten parte y progenitores, y eso garantiza que trabajen por su sostenibilidad y permanencia en la agenda nacional y local.

Visualizar, al día de hoy, todo lo que hemos logrado es valioso para comprender todo lo que se ha destinado —esfuerzos, recursos y voluntades— para lograr que la primera infancia sea valorada y que nuestros niños sean considerados en el diseño de políticas públicas. La evolución del Pacto por la Primera Infancia constituye un elemento valioso de aprendizaje para valorar su desarrollo e impacto desde dentro y hacia fuera” señaló Samara Pérez, Coordinadora de Movilización del Pacto por la Primera Infancia. Algo en lo que coincide Beatriz Díaz, Directora General de la Fundación De Cero a Tres: “Para seguir en el camino, es necesario tomarse el tiempo para valorar el recorrido que se ha realizado. El trabajo que se ha realizado es significativo. No recuerdo una labor de incidencia similar a favor de la educación inicial en México”. (Pacto, 2019, p. 26)

Hoy por hoy el Pacto por la Primera Infancia ha logrado un liderazgo no solo en la agenda, sino en su capacidad de construir un modelo de conducción, de organización y liderazgo basado en el reconocimiento de la complementariedad de saberes y capacidades, en los

estilos de escucha horizontales, en su trato siempre de gana-gana con las autoridades de diversos órdenes y niveles y sobre todo generando nuevas capacidades y liderazgos en sus integrantes.

7.5. Aporte del Pacto a la agenda pública de primera infancia.

Dentro de la vasta literatura sobre política pública y redes de actores con apuestas sobre la agenda pública, destaca el texto de Zornoza (2019) donde afirma que:

“El enfoque de redes de política pública es una metáfora de modelos analíticos derivada de la caja negra y el triángulo de hierro, que hoy resulta aplicable en escenarios académico, gubernamentales y organizacionales” (p.177).

Ahí se propone hacer uso de los aportes que los diversos actores pueden hacer durante el proceso de hechura de las políticas públicas; basado en un modelo tradicional incorpora la visión del conjunto de Inputs, que racionalmente los actores aportan al proceso para obtener ciertos resultados, y aunque ese modelo no tiene tanta claridad de qué ocurre tras bambalinas, para explicar los complejos problemas de negociación y de incorporación de aspectos específicos a la formulación y posterior implementación de la política pública, sí ayuda a ver que, hay un enorme mapa de posibilidades a ser contempladas. El modelo óptimo tiene varios componentes y etapas:

Elaboración de metapolíticas (valores, realidad, problemas, recursos, diseño, localización y determinación de estrategias), elaboración de políticas (sublocalización de recursos, priorización de metas, valores, alternativas de políticas, predicción de beneficios, identificación de las mejores políticas y decisión) y elaboración de post-políticas (motivación para la ejecución, ejecución y evaluación de resultados) ... mientras el modelo racional recomienda que la solución de los problemas públicos se deben basar en la autoridad de un experto, los seguidores del ajuste mutuo aconsejan que ésta, se base en la autoridad de acuerdos alcanzados entre las partes interesadas, un proceso de ajuste mutuo entre varios actores. Ambos modelos creados para las democracias occidentales contienen elementos de comunicación e interacción usados en la subsecuente discusión de redes ...Los

diversos enfoques pluralistas y de subgobiernos vinculan a un número de actores a las decisiones estatales, en un marco conformado por funcionarios del ejecutivo, políticos del legislativo y representantes de algunos grupos de interés asociados a los sectores económicos, que han financiado campañas electorales y constituyen “clientela” y que condicionan el rumbo del gobierno a partir de sus intereses particulares. Esta segunda metáfora o “triángulo de hierro” como la “caja negra”, siguen vigentes en algunos escenarios y contextos decisorios y es útil para legitimar algunas acciones públicas y excluir selectivamente a algunos actores. (Zornoza,2019, p. 179,180)

De ese conjunto de ideas, hemos seleccionado algunos aspectos y componentes que por la experiencia identificamos como los aportes más relevantes -aunque no exhaustivos- del Pacto por la Primera Infancia como actor -como “stake Holder”- con apuestas sobre la agenda y en comunicación e interacción con otros actores, al proceso de formulación durante el periodo analizado, sabedores que las posibilidades son infinitas:

7.6. Conocimientos, herramientas y principales estrategias del Pacto.

Por sus raíces, el Pacto cuenta con un acervo importante de miles de casos de niñas y niños menores de seis años en cuanto a su talla, peso y desnutrición. El conocimiento de las experiencias latinoamericanas en materia de política pública, al igual que los principales estudios a nivel internacional en materia de neuro-desarrollo y educación inicial han permitido que comparta dichos saberes con el resto de sus integrantes y con servidores públicos de diversas dependencias a nivel local y federal.

a. Herramientas.

Tres han sido las herramientas más importantes, donde el trabajo del Pacto por la Primera Infancia ha concentrado su creatividad, sus conocimientos y su habilidad metodológica para comunicar educativamente sus hallazgos:

- I. El diagnóstico situacional de la primera infancia, que permitió identificar la oferta gubernamental frente a las brechas de desigualdad y acceso de servicios por parte de las niñas y niños mexicanos;

- II. La construcción, pilotaje e implementación de la caja de herramientas para la instrumentación de la política de la primera infancia en al menos 12 entidades del país, y
- III. La plataforma en línea para la capacitación de servidores públicos implementadores.

b. Experiencia.

La experiencia adquirida durante los procesos electorales para incidir en las agendas tanto locales como federal, fue sistematizada en materia de incidencia pública para construir agendas y, por otro lado, para construir el proceso relacionado con la hechura, formulación y diseño de la Política Pública de Primera Infancia, al igual que sus programas y componentes. Esto es un acervo de conocimiento vivo sistematizado para la hechura de las políticas públicas.

Por otro lado, las habilidades y competencias relacionadas con la negociación con la reformulación de propuestas, con la redacción colaborativa de documentos y con pronunciamientos sumamente cuidados para hacer observaciones sin confrontar, pero sin dejar de señalar los vacíos y los desafíos de la política pública en materia de primera infancia.

c. Relaciones y capital social.

La relevancia del Pacto no solo se debe a su crecimiento cuantitativo desde los procesos del 2016, al pasar de unas cuantas decenas de organizaciones locales a centenas de ellas en todo el país, también es gracias al cúmulo de relaciones a nivel internacional con agencias de cooperación, embajadas, organismos multilaterales de cooperación, universidades, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil vinculadas no solo con el campo de la primer infancia, sino con un amplio universo de conocimiento experto, relacionadas con los derechos humanos de las niñas y niños, la ciencia aplicada al desarrollo de la primera infancia y el campo específico de las políticas públicas.

d. Recursos humanos.

El equipo de la Coordinación Nacional del Pacto, es un equipo con amplia experiencia tanto en el sector público, como privado y social. Las situaciones de estos años han nutrido sus habilidades, conocimientos y valores éticos vinculados a la agenda pública de la primera infancia y la hechura de las políticas públicas, en un contexto cada vez más adverso a la participación de la sociedad civil en el ámbito público.

Estos conocimientos y otros necesarios para la cohesión y fortalecimiento de capacidades de los integrantes del Pacto en las entidades federativas, ha sido posible a través de seminarios internacionales de capacitaciones *in-situ* y la distribución de materiales de estudio y profundización.

El Pacto cuenta con un núcleo duro de saberes y experiencia reconocida y con amplios cuadros en muy diversos campos relacionados con las intervenciones de la Ruta Integral de Atención de la Primera Infancia (RIA): Además de habilidades desarrolladas para la interlocución con autoridades, la elaboración de sondeos y consultas.

Una de las partes más novedosas es la relacionada con la participación directa de niñas y niños de la primera infancia como sujetos plenos de derecho sobre temas que les atañe, todo ello, a través de metodologías participativas, lúdicas y sumamente creativas.

e. Financiamiento y gestión de proyectos de cooperación internacional.

Una de las decisiones más radicales del Pacto, ha sido su autonomía con respecto al financiamiento por parte de los diversos órdenes de niveles de gobierno. El Pacto no recibe ningún tipo de subvención, subsidio o transferencia de recursos ni económicos ni materiales.

El Pacto siempre aporta, suma y gestiona recursos del exterior - ya sean técnicos, humanos o financieros - para llevar a cabo eventos, procesos, campañas, construir herramientas, o consultorías especializadas en el campo de los presupuestos públicos y algunos de los temas relacionados con la formación de padres madres y cuidadores primarios.

f. Sensibilización de actores claves

Desde sus orígenes el Pacto ha invertido en procesos de sensibilización y capacitación de actores claves. Destacan sus iniciativas para que los mejores expertos internacionales en la materia hayan tenido una presencia activa en México y un aporte específico preparado para el contexto mexicano. Además de ello, cada entrevista del Pacto con tomadores de decisiones y sus equipos técnicos de los diversos órdenes de gobierno, de potenciales aliados en el campo social o empresarial, siempre acompañados de una presentación ejecutiva y de una contundente evidencia científica de gran valía para con ello pasar de la discusión hipotética y especulativa a una discusión basada en investigaciones probadas y en experiencias evaluadas.

g. Abogacía y cabildeo.

Una de las estrategias más importantes del Pacto, ha sido el trabajo en la preparación y las estrategias en materia de abogacía y cabildeo con diferentes actores relacionados con la agenda de la primera infancia. Este campo ha sido muy cuidado para generar incentivos de participación y un esquema donde los actores pueden encontrar puntos de apoyo para sus propios procesos y proyectos, sin que esto signifique la pérdida del foco nodal del interés superior en la primera infancia, ni la perspectiva de los derechos de las niñas y los niños frente a intereses coyunturales de actores, grupos o corrientes políticas.

La propia Estrategia Nacional de la Primera Infancia, es un ejemplo vivo y exitoso de una hábil y bien pensada estrategia de abogacía-cabildeo, en un tema de gran importancia para el país.

h. Acceso a medios y comunicadores claves.

Poco a poco, a través de la sensibilización, el envío de materiales claves, la generación de notas y estrategias comunicativas muy profesionales, se ha permitido el acceso a una importante cantidad de medios locales y nacionales en muy diversos formatos, además de que se cuente con una creciente colectividad de periodistas de investigación y comunicadores claves sensibilizados en las diversas aristas de la agenda de la primera infancia.

El acceso a las tecnologías de información, ha permitido la masificación de los mensajes, el desarrollo de campañas alternativas y formales, además de un núcleo de influencers en redes sociales.

i. Asistencia y acompañamiento.

Ningún diseño de política pública puede esperar hoy en día una implementación vertical de las principales líneas de acción de la misma, por ello una gran preocupación del Pacto ha sido la de la asistencia y el acompañamiento a diversos servidores públicos del ámbito estatal y municipal, no solo para identificar las brechas entre servicios e intervenciones en la RIA, sino además, para generar alternativas creativas y de gestión nueva para poder implementar la Estrategia Nacional de Primera Infancia en la gran diversidad de contextos llenos de carencias y de falta de recursos humanos o financieros para garantizar una política pública de esta envergadura.

j. Experiencias concretas territoriales.

Poco a poco, a través de diversos universos y círculos concéntricos —primero 6, luego 12 y posteriormente 16 entidades del país—, y con diversos niveles de apropiación, profundización e implementación, se han dado pasos concretos para implementar la Estrategia Nacional de Primera Infancia en sus entidades federativas. La implementación ha sido todo un desafío y plantea grandes interrogantes en torno a los componentes presupuestales y de recursos humanos. De la misma forma, surge la interrogante: ¿Cómo deberían ser diseñadas las políticas y programas, más allá de las transferencias monetarias a las familias para asegurar que la ruta integral de atenciones puede hacer algo más que una malla ideal de lo que toda niña o todo niño en México debería tener asegurado como derecho?

Esta experiencia concreta a nivel territorial será la base de una nueva evidencia y de hallazgos para reformular las estrategias de incidencia, cabildeo y abogacía en favor de los derechos de la primera infancia.

8 Aspectos metodológicos del estudio de caso.

8.1 Las preguntas que guían este trabajo de obtención de grado (TOG).

Pregunta central de investigación: Frente a la acción emprendida por las organizaciones de sociedad civil (OSC) y otros actores, ¿cuáles fueron los factores, estrategias y herramientas que obstaculizaron o que hicieron posible la generación de una política pública en torno a la atención de la primera infancia?

Preguntas secundarias:

- ¿Qué posibilidades y límites de actuación tiene una red de organizaciones de la sociedad civil, en incidir en una política nacional?
- ¿Cuál fue el modelo de gobernanza en el que se produjo el proceso de incidencia de la Red de sociedad civil para gestación y formulación de política pública en materia de primera infancia?
- A pesar del clima adverso en la nueva administración federal contra las OSC, es importante mostrar ¿Qué vías de colaboración gana-gana es posible identificar en el proceso para formular la política pública de primera infancia?
- Todos los expertos clásicos y contemporáneos del análisis de las políticas públicas hablan de lo complejo que significa incorporar a actores tan disímilos en la formulación de la política pública: organizaciones civiles, académicos, así como autoridades de distintos niveles de gobierno, más allá de su aporte a la agenda pública. ¿Qué aspectos permitieron a estos actores llegar a una formulación y un acuerdo exitoso?

8.2. Los objetivos generales y específicos que pretende este trabajo.

Objetivo General: Identificar desde la lógica de la política pública y la perspectiva del Pacto por la Primera Infancia: ¿Cuáles fueron los factores, estrategias y herramientas que obstaculizaron y cuáles hicieron posible la gestación, diseño y formulación de la política para la primera infancia en México?

Objetivos específicos:

- I. Analizar el modelo de gobernanza y los factores que facilitaron u obstaculizaron los acuerdos entre diversos actores en el proceso de formulación de la política pública.
- II. Identificar los componentes que generaron un liderazgo proactivo desde el Pacto por la Primera Infancia, en el proceso de génesis y hechura de la política pública.
- III. Valorar la calidad del diseño de la política desde la perspectiva de los derechos humanos de la niñez y el interés superior del niño como principio y norma de interpretación en el ciclo de las políticas.
- IV. Obtener lecciones aprendidas del proceso en un contexto de cambio político y condiciones político-ideológicas adversas.

8.3 La metodología para realizar el estudio de caso.

En el sentido estricto, la metodología de investigación a utilizar será mixta, tal como la define Hernández Sampieri (2018):

Los métodos mixtos o híbridos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos tanto cuantitativos como cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (...) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio. (p.10)

La selección de rutas alternativas no predeterminadas, para generar conocimiento, comprender el fenómeno de la hechura de la política pública y responder a la pregunta de investigación en relación a los factores que facilitaron u obstaculizaron el diseño de la política de primera infancia con un fuerte componente de participación e incidencia de las OSC. Esto implica la recolección, selección y análisis de datos tanto cuantitativos como cualitativos, así como su integración conjunta, en un proceso no lineal, que incluye aspectos de datos duros junto con el procesamiento de lo subjetivo, teniendo como base un contexto donde la información tiene sentido.

El TOG estará basado en una combinación de la sistematización práctica profesional, la investigación cualitativa focalizada de un estudio de caso y una consulta cuantitativa exploratoria. Teniendo la investigación cualitativa el mayor peso ponderado y las otras dos como apoyo.

La información obtenida, sería analizada a la luz de tres aspectos: las categorías de análisis seleccionadas mediante el proceso de priorización y decantación para este TOG, y el marco de referencia conceptual y la práctica profesional del sustentante.

La utilidad de este proceso de indagación y análisis está en la posibilidad de obtener respuestas y reflexiones sobre la práctica de los actores claves en el proceso de formulación de la política pública, que permitan esclarecer, problematizar, valorar y criticar los factores facilitadores y obstaculizadores y el papel de los actores en el proceso de hechura de la política y se cuestionen si el contexto, el rol de las OSC o algún otro factor fue determinante para la consecución del propósito común.

La sistematización de la experiencia y práctica profesional, se basa en las notas y experiencia del ponente, teniendo como hilo conductor la participación como actor del servicio público interesado en el proceso de formulación de la política pública durante el periodo 2016-2020. El proceso de ordenamiento y aporte se da reconociendo la no neutralidad ante el proceso, la formulación de cortes en momentos de inflexión y la visión ética que entiende y afirma: que la participación de la sociedad civil fue no solo necesaria, sino indispensable para el logro del diseño de la política pública.

La sistematización es un proceso intencionado donde damos orden y coherencia a las etapas seguidas durante el ciclo de la política pública o programa, organizamos los pasos dados, identificamos las conexiones entre elementos de cada decisión tomada y clasificamos jerárquicamente cada elemento en relación al diseño y los indicadores formulados al inicio de cada proceso. Esto es, descubrimos el orden sistémico de los procesos de acuerdo a su implementación.

La palabra sistematización, utilizada en diversas disciplinas, se refiere principalmente a clasificar, ordenar o catalogar datos e informaciones, a “ponerlos en sistema”. Es la noción más común y difundida de este término.

Sin embargo (...) en procesos sociales, lo utilizamos en un sentido más amplio, referido no solo a datos o informaciones que se recogen y ordenan, sino a obtener aprendizajes críticos de nuestras experiencias. Por eso, no decimos solo “sistematización”, sino “sistematización de experiencias”. Las experiencias son procesos históricos y sociales dinámicos: están en permanente cambio y movimiento. Las experiencias son procesos complejos; intervienen una serie de factores objetivos y subjetivos que están en interrelación:

- a. Condiciones de contexto o momento histórico en que se desenvuelven.
- b. Situaciones particulares que la hacen posible.
- c. Acciones intencionadas que realizamos las personas con determinados fines (o como respuesta a determinadas situaciones).
- d. Reacciones que se generan a partir de dichas acciones.
- e. Resultados esperados o inesperados que van surgiendo.
- f. Percepciones, interpretaciones, intuiciones y emociones de los hombres y las mujeres que intervenimos en él.
- g. Relaciones que se establecen entre las personas que somos sujetos de estas experiencias.

(Jara, 1998, p.3)

Esta sistematización permitió construir tres herramientas⁶¹ para avanzar en el análisis del estudio de caso:

1. Tabla para la priorización y focalización de categorías del TOG.

⁶¹ Ver anexos:

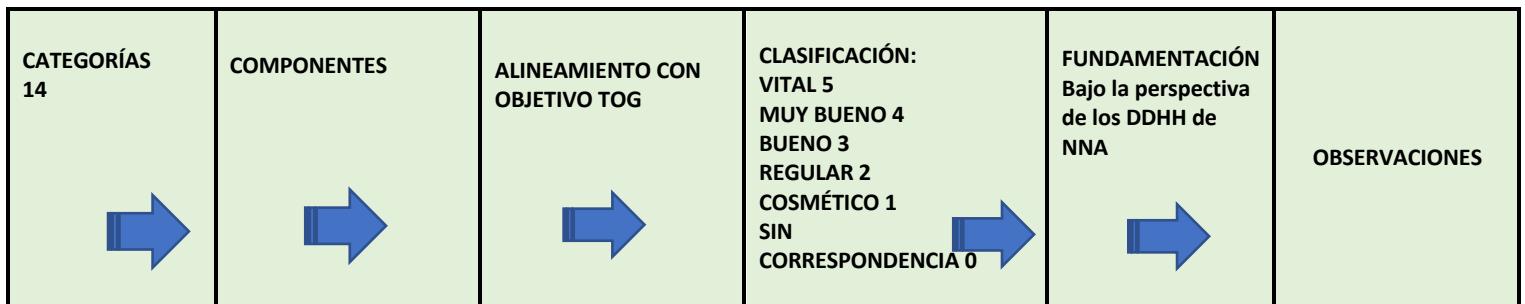
1. Tabla para la priorización y focalización de categorías del TOG.
2. Guía de preguntas por opción múltiple para consulta cuantitativa vía plataforma Google Forms a actores directos e indirectos del proceso
3. Guía de preguntas no estructurada para entrevista a actores clave del proceso.

2. Guía de preguntas por opción múltiple para consulta cuantitativa, mediante la plataforma *Google Forms* dirigida a actores directos e indirectos del proceso.
3. Guía de preguntas no estructurada para entrevista a actores clave del proceso.

1. *La tabla de priorización y focalización de categorías del TOG*, se usó como marco general para clasificar la selección de las categorías finales, fue fruto de un proceso de decantación, basado en el marco conceptual y la sistematización de la experiencia y práctica profesional propia; éstas se basaron en los siguientes rubros para ponderar:

Cada categoría, sus principales contenidos, el alineamiento con los propósitos del TOG, la clasificación de acuerdo a una categoría nominal simple del 0 al 5, la fundamentación de acuerdo al marco conceptual y normativo, y observaciones relacionadas con los propósitos de su uso.

Figura 22: Esquema de priorización y decantamiento de las categorías de análisis



Fuente: Elaboración propia 2020.

De las 12 categorías de análisis propuestas originalmente, finalmente se decantaron y priorizaron 6 de ellas, reformuladas de la siguiente manera:

- Diagnóstico sobre la primera infancia bajo la perspectiva en los derechos de las niñas y niños, y la categoría del interés superior de la niñez.
- El marco normativo de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- La ruta integral de atenciones (RIA). Como parte del núcleo del marco conceptual.
- El SIPINNA como el marco institucional y de gobernanza para la formulación de la política pública.

- El ciclo de las políticas públicas y el rol de incidencia de las OSC y del Pacto por la Primera Infancia.
 - La evaluación de la formulación de la política pública en materia de primera infancia bajo estándares convencionales y criterios de sostenibilidad.
2. En lo referente a la *Guía de preguntas* por opción múltiple para la consulta exploratoria cuantitativa, fue dirigida a múltiples actores: integrantes del SIPINNA nacional y de SIPINNA estatales, servidores públicos de diversos órdenes de gobierno, de la cooperación internacional, de la sociedad civil y de la Red Pacto por la Primera Infancia, se basó en un cuestionario confidencial en línea enviado a actores relevantes y diversos campos y responsabilidades, con apuestas e intereses reconocidos para la política pública.
- 2.1 Como parte de las herramientas metodológicas, se utilizó un cuestionario cerrado vía *Google Forms* y se envió vía correo a 70 actores claves. Ésta contenía 35 preguntas en 4 categorías y 6 opciones múltiples aleatorias.
- 2.2 Los actores claves fueron de 6 grupos, principalmente: i) servidores y ex servidores públicos federales de alto nivel (un secretario, dos subsecretarios, un procurador, algunas *ombudsperson*, así como varios coordinadores y directores generales o equivalentes); ii) funcionarios públicos de mandos medios de nivel federal y estatal; iii) personas directivas de organizaciones de la sociedad civil; iv) investigadores y académicos relacionados con los derechos de la infancia; v) organismos internacionales, y vi) otros actores con intereses sobre la agenda de la primera infancia.
- 2.3 Se recibieron 41 respuestas en el periodo que estuvo abierta la consulta.
- 2.4 Algunos actores se identificaron vía correo o mensajes de texto, para confirmar su participación por mutuo propio.
3. *La investigación cualitativa* se centró en 4 entrevistas realizadas a actores clave del proceso: dos del sector público y dos informantes claves de organizaciones civiles. Los actores fueron:

- I. Aránzazu Alonso Cuevas. Coordinadora General del Pacto por la Primera Infancia.
- II. Magdalena de Luna González. Ex Coordinadora de Incidencia Política y hoy Coordinadora Territorial del Pacto por la Primera Infancia.
- III. Ricardo A. Bucio Mújica. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA. Hoy Presidente Ejecutivo del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI).
- IV. Brenda González García. Directora del Sistema Nacional en Materia de la Primera Infancia en la SE del SIPINNA Nacional.

Dichas entrevistas suman alrededor de 5 horas de grabación.

El cuestionario de entrevistas cualitativas denominado: Guía para entrevistas cualitativas (anexo) ⁱ constaba de 32 reactivos: información, ubicación, perfil de las personas entrevistadas; estos reactivos se adaptaban en forma de preguntas al tipo de sujeto: gubernamental-red de sociedad civil; directivo-operativo; y algunas por la ausencia de un pilotaje y el número reducido de personas a entrevistar, se trabajaron adaptaciones de forma en lógica-dialógica y comprensiva para evitar una interpretación abierta o abstracta.

Las respuestas tuvieron una transcripción que combinó lo manual (75%) con un proceso electrónico de transcripción (25%); con los consecuentes ajustes y correcciones por los giros idiomáticos y dialectales.

Posteriormente a dichas transcripciones (4), se les sumaron dos documentos básicos para permitir una correlación: El documento oficial de la Política Nacional de Primera Infancia (ENAPI) y los resultados de la evaluación del diseño de la Política Nacional de Primera Infancia elaborada sobre la base de los insumos documentales proporcionados por la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA nacional a la Secretaría de la Función Pública. En total 6 documentos.

Las 4 entrevistas y los dos documentos base, fueron procesadas y clasificadas mediante el programa Atlas.ti versión 9.0 proporcionado por el Instituto Tecnológico de Estudios de Occidente ITESO. Cuyo proceso analítico fue procesualmente de clasificación nominal,

agrupamiento de citas por campo y por categorías primarias y decantamiento por categorías integradas a medida que el proceso clasificatorio arrojaba evidencia de correspondencia y secuencia lógica.

Imagen 4: Resumen clasificatorio Atlas.ti versión 9



The screenshot displays the Atlas.ti software interface for a project titled "Tog Pacto Primera Infancia ENAPI". The interface includes a header with the project name and a logo consisting of three overlapping squares (light blue, red, and dark blue). Below the header, there is a section titled "Resumen del proyecto" (Project Summary) which contains a table of project components and their counts, and a list of metadata information.

Componente	Cantidad
Documentos	6
Códigos	13
Citas	186
Memos	3
Redes	4

Metadata information:

- Creado por Jose Dan...once en 02/01/2022
- Última edición en 30/05/2022
- Usuario actual: Jose Daniel Ponce
- Versión: 22.0.1 (3294)

De los 6 documentos base, se generaron 13 códigos originales a saber:

1. Comisión de Primera Infancia-SIPINNA Nacional.
2. Diagnóstico y problema público.
3. ENAPI: Política Pública de Primera Infancia.
4. Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
5. Marco conceptual de la ENAPI.
6. Modelo de gobernanza para el diseño de la política pública.
7. Pacto por la Primera Infancia: estrategias y recursos.
8. Proceso de incidencia/política de primera infancia.
9. RIA: Ruta Integral de Atenciones.
10. Rol de las OSC (organizaciones de la sociedad civil).
11. Rol de actores locales en la ENAPI.

12. Secretaría Ejecutiva-SIPINNA nacional.

13. Secretarios y primer nivel de gobierno en las Secretarías.

Se generaron 186 citas y se clasificaron por códigos arrojando la siguiente agrupación:

Imagen 5: Cuadro de citas, códigos y grupos

Códigos			Grupos	
● ◆ Comisión para la primera infancia; SIPINN...		3		0
◆ Diagnóstico y Problema público		25		0
◆ ENAPI: Política Pública de primera infancia		13		Política Pública... 1
◆ LEY GENERAL DERECHOS NNA		7		LEY GENERAL D... 1
◆ Marco conceptual de la ENAPI		21		0
◆ Modelo de Gobernanza para el diseño de...		10		0
◆ Pacto por la Primera Infancia: Estrategias...		10		0
◆ Proceso de incidencia /la política de prim...		8		0
◆ RIA :Ruta integral de atenciones		6		0
◆ Rol de las OSC		8		0
◆ Rol de actores locales ENAPI		4		0
◆ Secretaría ejecutiva -SIPINNA NACIONAL		3		SIPINNA NACIO... 1
◆ Secretarios y primer nivel de gobierno en...		6		0

Fuente: Atlas.Ti Reporte. (2021)

Sobre las citas y basado en la experiencia personal sobre el proceso de elaboración de la política pública de primera infancia, junto con el control de los objetivos y la pregunta de investigación para acotar el análisis a los propósitos del TOG, se hizo un segundo agrupamiento quedando para ellos en 5 grupos de análisis con 14 subtemas integrados.

1. Diagnóstico y problema público.
2. Marco conceptual y normativo de la Política Nacional de Primera Infancia (ENAPI):
 - Marco Normativo.
 - Ruta Integral de Atenciones RIA.
 - Política Pública de Primera Infancia.
3. Marco político-institucional y modelo de gobernanza en la hechura de la Política Pública de Primera Infancia:
 - Modelo de gobernanza.
 - Secretaría Ejecutiva del SIPINNA nacional.

- Secretarios y primer nivel de gobierno.
 - Papel de los gobiernos estatales.
 - Papel de los organismos internacionales.
4. Rol de las OSC, liderazgo del Pacto por la Primera Infancia y proceso de incidencia en la Política de Primera Infancia:
- Rol de las OSC.
 - Papel del Pacto por la Primera Infancia.
 - Proceso de incidencia en la política pública.
 - Momentos críticos en la hechura de la política pública.
5. Evaluación del diseño y sostenibilidad de la política pública:
- Evaluación desde la SFP.
 - Perspectivas desde actores claves.

Finalmente, durante la redacción del reporte de las 126 citas creadas se utilizaron las más relevantes por su pertinencia.

8.4. Justificación, alcances y utilidad de este estudio de caso.

El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación y diseño de la política pública para la primera infancia en México, es un tema que agrupa tres contenidos relevantes para el conocimiento social: papel de la sociedad civil, políticas públicas en un contexto de transición política y la primera infancia (derechos humanos).

Asimismo, resulta ser un tema de interés para la cooperación internacional, para la academia, diversos niveles de gobierno y para las propias OSC, por sus implicaciones prácticas en materia de la formulación de las políticas públicas.

La comprensión del ciclo formal de las políticas públicas, aunado a un modelo de gobernanza eficiente y una coalición de apoyo fuerte y con capacidades técnicas, serán sin duda las áreas a profundizar para entender su peso e influencia en el logro de una política pública de gran potencial en el país, como lo es la Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI).

La materia nos abre una ventana de oportunidad para comprender que en medio de las adversidades del contexto y lo complejo de las coyunturas, siempre hay “fisuras” o espacios por donde avanzar y por donde mover las agendas públicas relacionadas con los derechos humanos, sin pasar necesariamente por la aduana de la confrontación pública, ni la descalificación de los actores sociales.

Las políticas públicas de la niñez, serán siempre un asunto relevante, pues sus implicaciones en el hoy, afectan no solo el presente, sino el futuro de la humanidad. Además, cumple con uno de los propósitos del perfil de egreso de la maestría de política y gestión pública del ITESO (2021): “Es capaz de entender y solucionar problemas relacionados con la gestión de las organizaciones gubernamentales y con la formulación de políticas públicas que inciden en el desarrollo local, regional y nacional del país” (s.p.).

En ese sentido, el estudio de caso no pretende ser una guía para el diseño de otras políticas —pero si podría ser referente para la formulación de nuevas políticas públicas—, ni tampoco extrapolar sus lecciones a otros contextos, más bien tiene el propósito acotado de sistematizar y dar cuenta de un proceso de hechura de una política pública para la niñez, que contó con los actores adecuados, en una coyuntura específica, con un modelo de gobernanza suficientemente flexible y a la vez que fue eficaz para que las deliberaciones y dimensiones participativas no se contrapusieran a los tiempos y requerimientos técnicos del ciclo formal de la política pública en México.

Su utilidad está en el efecto demostrativo de que es posible incidir desde las OSC, de que un tema bien sustentado como problema público se puede convertir en una política pública, que se pueden construir coaliciones virtuosas y que, en todos los órdenes y niveles, existen servidores públicos capaces de escuchar y entender las consecuencias de la postergación, así como las ventajas de la acción oportuna para un grupo de población tan vulnerable como lo es el de la primera infancia. De igual manera, demuestra que esto es posible impulsarlo sin renunciar a un enfoque de derechos, ni a la perspectiva de los derechos de la niñez en un contexto dominado por las rutinas burocráticas, los debates polarizantes y excluyentes, y un mundo adulto que olvida que existen otros congéneres que tienen derechos y que son sujetos plenos para ejercerlos en el hoy y no en un mañana postergable e irreversible en sus consecuencias por la inacción pública.

En tal caso, y si nos atenemos a la concepción (Merton,1972) sobre teorías de alcance intermedio —de donde se derivan hipótesis y hallazgos específicos, que sumados y relacionados bajo una perspectiva general van contribuyendo a un conocimiento de mayor alcance y a generar una teoría general— la utilidad de este estudio de caso sería entender y generar conocimiento socialmente útil para la hechura de las políticas públicas en materia de niñez, con una fuerte participación de las OSC y en un contexto complejo y limitado de recursos.

8.5. Codificación para citar entrevistas a actores claves.

Para los efectos del TOG nos referiremos a las citas textuales con las siguientes claves o códigos:

En **NEGRITAS** y **MAYÚSCULAS**: Las iniciales de la persona, las siglas de cargo y organización y un número consecutivo. Además, se coloca el día de la entrevista como única ocasión, solo como referencia para no entorpecer la lectura.

1. Aránzazu Alonso Cuevas. **AAC-CGPPI-1**. 29 de octubre 2021.
Coordinadora General del Pacto por la Primera Infancia.
2. Magdalena de Luna González. **MLG-CTPPI-2**. 26 de septiembre 2021.
Ex Coordinadora de Incidencia Política y hoy Coordinadora Territorial del Pacto por la Primera Infancia.
3. Ricardo A. Bucio Mújica. **RBM-SESN-3**. 27 de septiembre 2021.
Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Hoy Presidente Ejecutivo del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI).
4. Brenda González García. **BGG-DPPI-4**. 28 de septiembre 2021.
Directora del Sistema Nacional en Materia de la Primera Infancia en la SE del SIPINNA nacional.

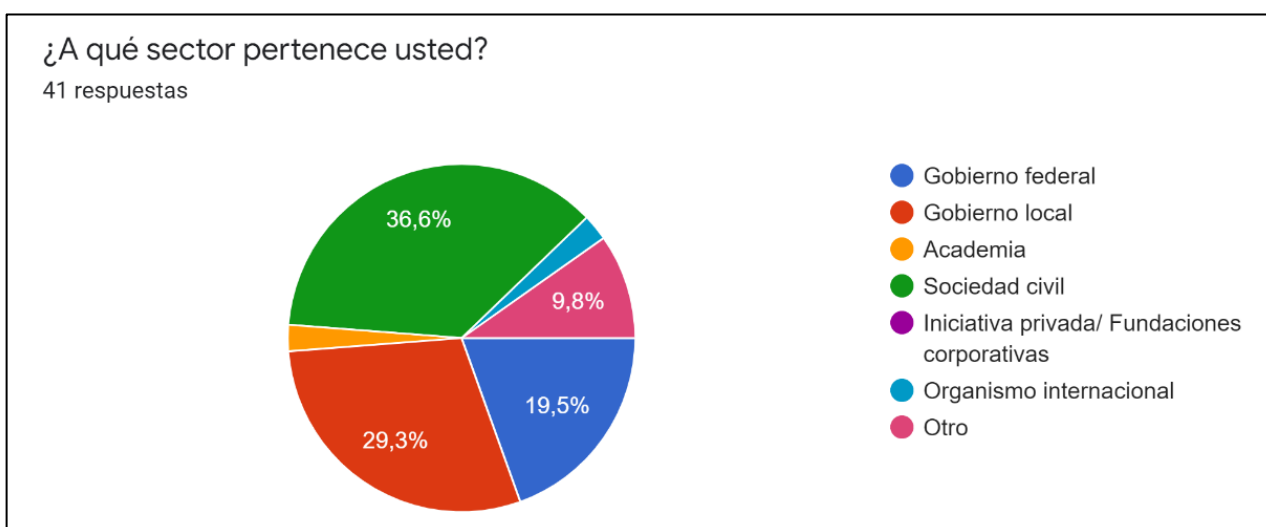
9. Consulta Cuantitativa focalizada con actores clave⁶².

9.1. Respuestas obtenidas de la consulta: Papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y del Pacto en la Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI). ⁶³

Gráficas: plataforma *Google Forms*

Contexto General del Proceso de formulación de la Política de Primera Infancia.

Gráfica1: Sector de origen

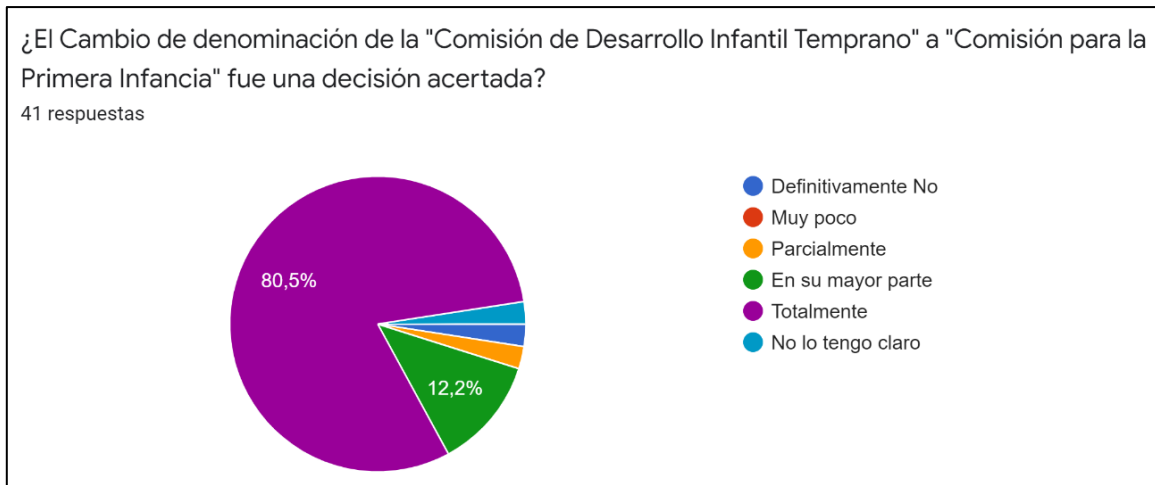


En orden de prelación, un poco más de la tercera parte de las respuestas provinieron del sector de organizaciones de la sociedad civil, seguida de integrantes de gobiernos locales y del gobierno federal con cerca de la quinta parte de ellas y los actores locales con 1 de cada 10 respuestas.

⁶² Ver capítulo 10 de este TOG y anexo de preguntas al final del texto general.

⁶³ La plataforma Google Forms, es una plataforma accesible que permite resultados confiables y mantener la confidencialidad de las fuentes. Es importante señalar que, una vez obtenido el resultado, no es posible modificar o manipular las preguntas o resultados; lo cual es bueno, sin embargo, cuando las preguntas o respuestas son muy largas en su redacción, el resultado gráfico es recortado de manera mecánica por el programa, haciéndolo muchas veces ininteligible para el lector. Cuando exista ese caso anotaremos al final de la gráfica una nota con la pregunta o respuesta completa, según sea el caso, para facilitar su comprensión.

Gráfica 2: Transición Desarrollo Infantil Temprano (DIT) a Primera Infancia



Con cerca del 93% de las respuestas, una abrumadora mayoría consideró que la transición, dentro del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), de una Comisión de Desarrollo Infantil Temprano (DIT), centrada en un enfoque fundamentalmente de salud, hacia una Comisión que se homologaba con los estándares internacionales en materia de primera infancia, fue una decisión correcta para avanzar en una agenda integral de derechos.

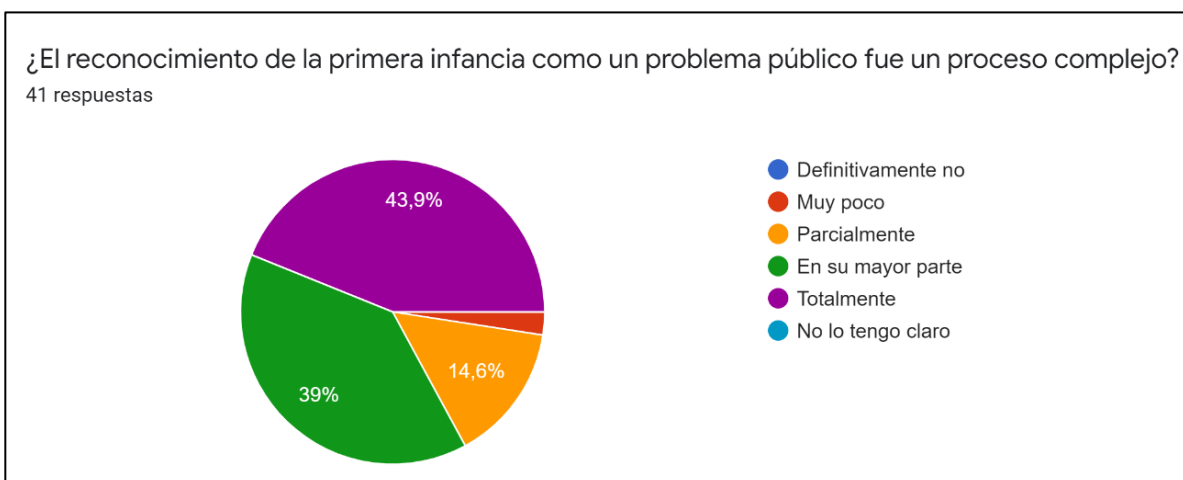
Gráfica 3: Diagnóstico y problema público



Una de las partes más complejas del ciclo de las políticas públicas está en la definición del problema público. No todos los problemas sociales alcanzan esa categoría, el problema público pasa necesariamente por la consistencia de un diagnóstico.

Los resultados nos muestran que un 75% lo considera definitorio, aunque por supuesto, existen otros factores para que un problema social sea considerado un problema público, por ejemplo, la movilización social de los actores afectados y tratándose de niñas y niños menores a 6 años difícilmente veremos ese protagonismo.

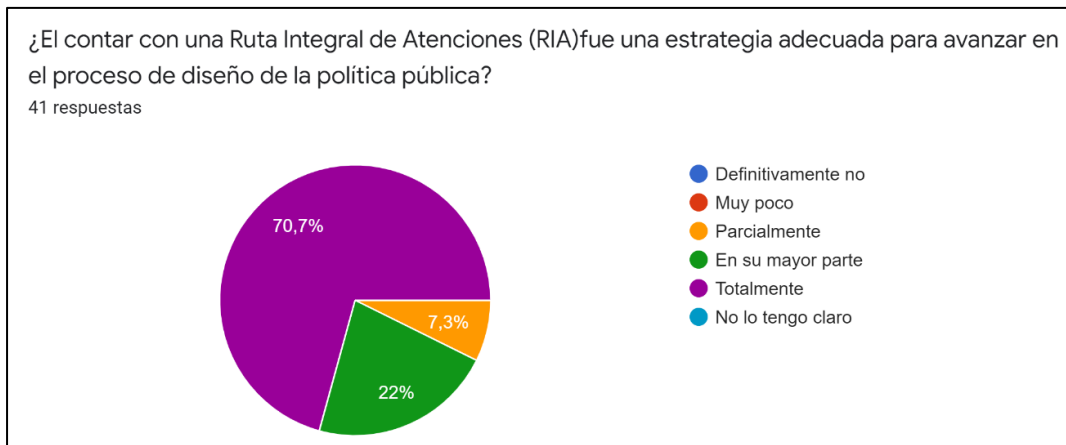
Gráfica 4: *Primera infancia y problema público*



Para que un problema social emerja de la esfera de lo comunitario y social, se incorpore en la agenda pública y se reconozca la necesidad de intervención del Estado con acciones y presupuesto, implica un proceso que no solo cuente con evidencia y un actor social, sino una coalición de apoyo que incida en el proceso. Esto es por supuesto un proceso complejo y no exento de contradicciones y obstáculos, de ahí su relevancia.

Casi el 83% de los actores consultados considera mayoritariamente complejo el proceso de reconocimiento de la primera infancia como un problema público, frente a menos del 3% que considera que fue muy poco complejo. Parte de la complejidad consistió en incorporar las observaciones y análisis de la sociedad civil en un proceso casi siempre reservado a las autoridades.

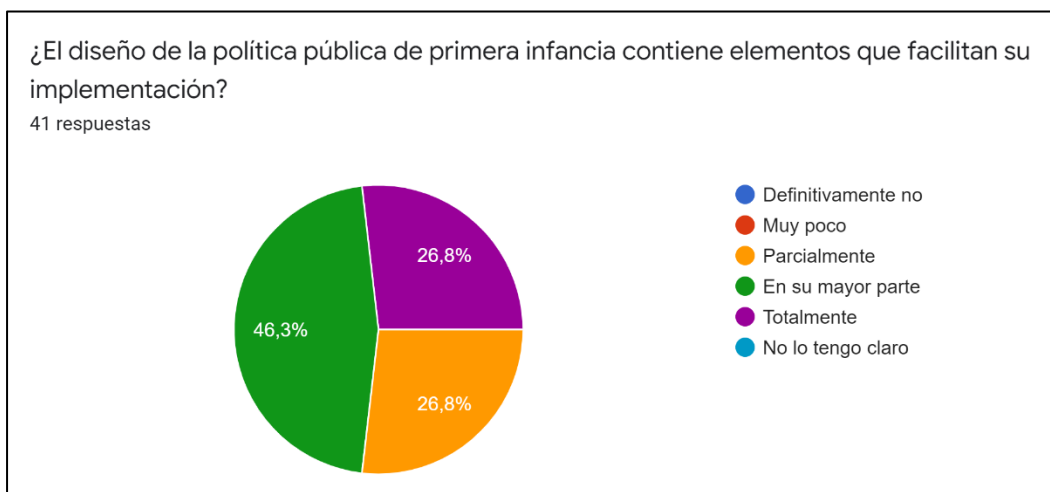
Gráfica 5: Ruta integral de atenciones (RIA)



La RIA es el corazón de la política pública, pues representa el mapa de las intervenciones necesarias para asegurar el pleno desarrollo y la integralidad de los derechos de las niñas y niños durante la primera infancia. Su elaboración contó con la intervención y saberes de muchos actores y la experiencia internacional. La sociedad civil aportó información sistematizada durante décadas en relación a la atención directa con niñas y niños de las primeras edades.

Casi el 93% de las personas consultadas considera que fue la ruta más apropiada.

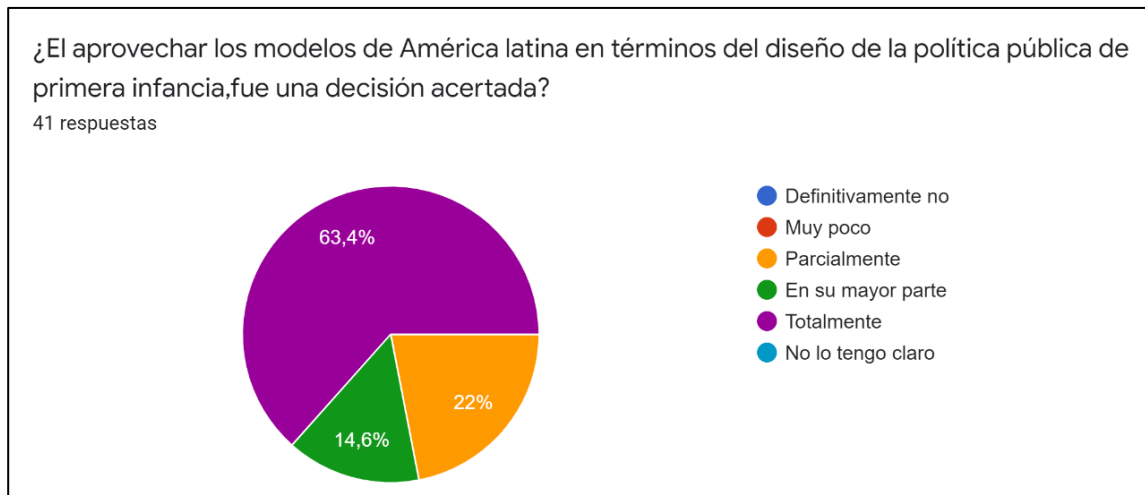
Gráfica 6: Diseño e implementación



Aunque la mayor parte (73.1%) considera que el diseño de la política pública facilita su implementación, una parte no desdeñable (26.85%) advierte áreas de oportunidad o dificultades en la etapa de implementación derivadas del diseño.

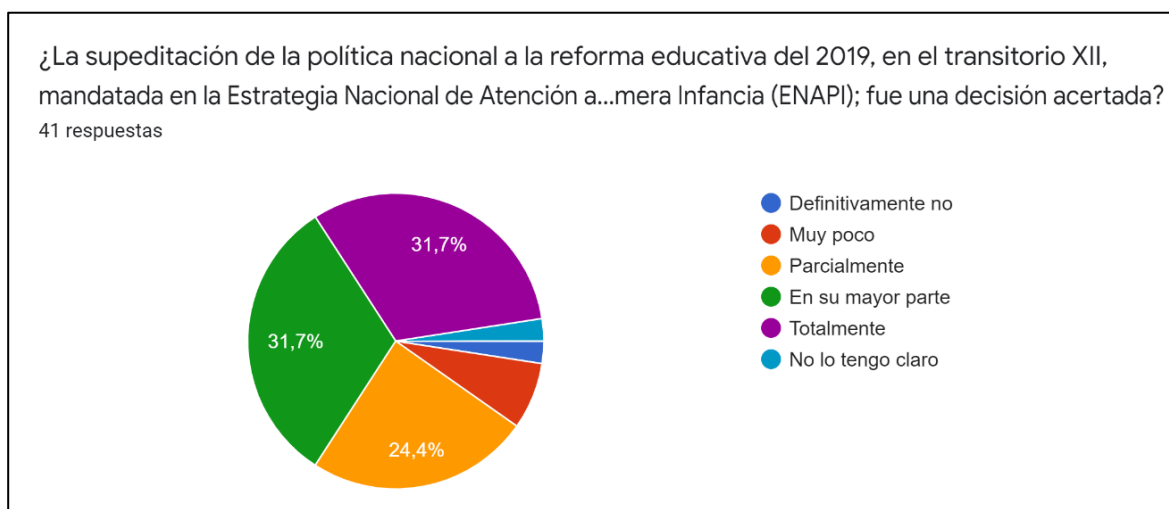
Las organizaciones de la sociedad civil siempre insistieron en blindar la política pública con un programa presupuestal que garantizara normativamente recursos para asegurar la operación y las intervenciones en lo local. Situación que aún no se concreta.

Gráfica 7: Experiencia internacional



Desde hace más de una década, países como Chile y Colombia venían implementando estrategias y políticas públicas para la primera infancia. En ese contexto, el 78% de los encuestados considera que fue una decisión acertada abreviar de esas experiencias y tanto las organizaciones de la sociedad civil como el Pacto por la Primera Infancia —éste en particular— fueron pioneros en acercar dichas experiencias a tomadores de decisiones del país desde mediados de la década pasada.

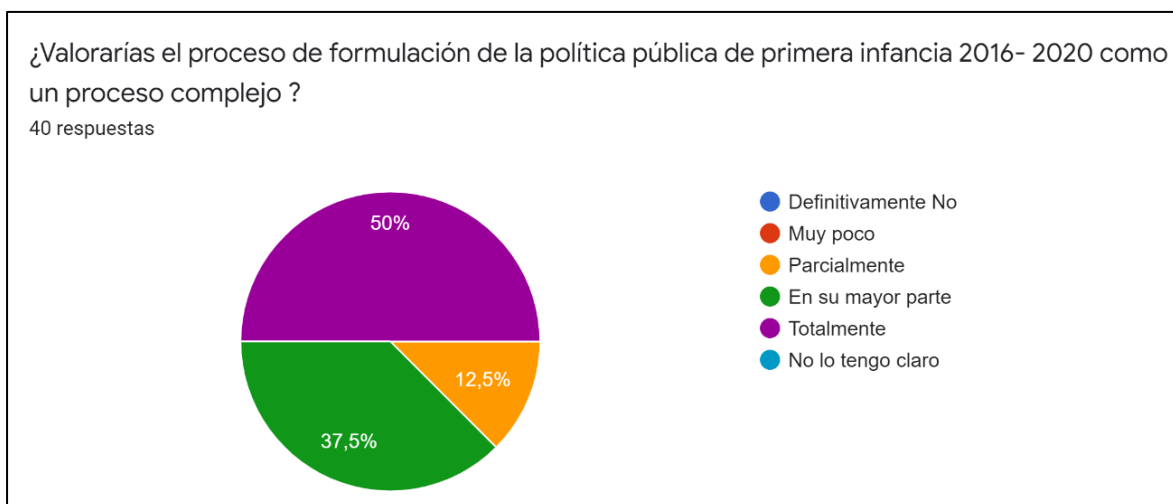
Gráfica 8: Reforma educativa 2019 y política nacional de primera infancia



El proceso iniciado en 2016 dentro del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y que en el 2018 decide la hechura de una Política Nacional de Primera Infancia para el país, se encuentra con un mandato constitucional derivado de la reforma educativa del 2019 donde se instruye a la autoridad elaborar una Estrategia Nacional de Primera Infancia. Esto llevó a una negociación al interior del Sistema para homologar ambos procesos en una sola política y evitar duplicidades.

Cerca del 64% de los participantes lo valora como un acierto, mientras que el resto ve ventajas parciales o nulas de dicha supeditación a una reforma que vuelve a fragmentar la primera infancia en sus componentes primarios, dándole a la educación inicial un peso preponderante. El Pacto por la Primera Infancia interpretó la coyuntura como una oportunidad sin la cual la política nacional hubiera fracasado frente a las prioridades de la nueva administración federal. El todo o nada hubiera conducido a un callejón sin salida.

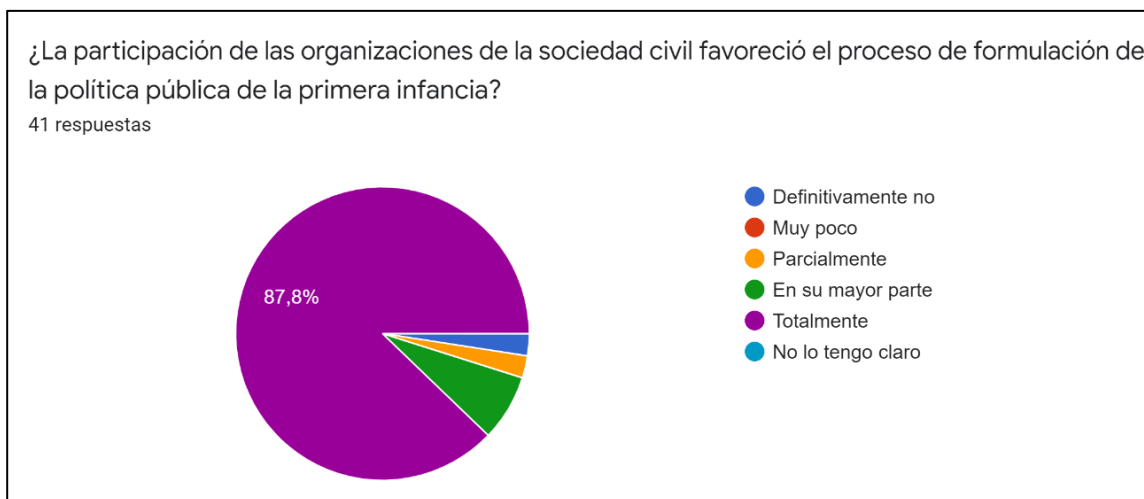
Gráfica 9: Complejidad del proceso de formulación



El diseño de las políticas públicas es un atributo del gobierno, que cada vez resulta más abierto y sujeto al escrutinio público. Excepcionales son aquellos procesos donde intencionadamente se abren a que otros actores, con apuestas en la agenda, propongan, participen e incidan en su formulación. Esto va más allá de un mero problema técnico y complejiza los acuerdos y los consensos. Casi el 88% de los participantes —incluidos los actores de sociedad civil— de la consulta, consideraron que el proceso de formulación de la política de primera infancia fue un proceso complejo.

Valoración del modelo de gobernanza para el Diseño de la política pública para la Primera infancia

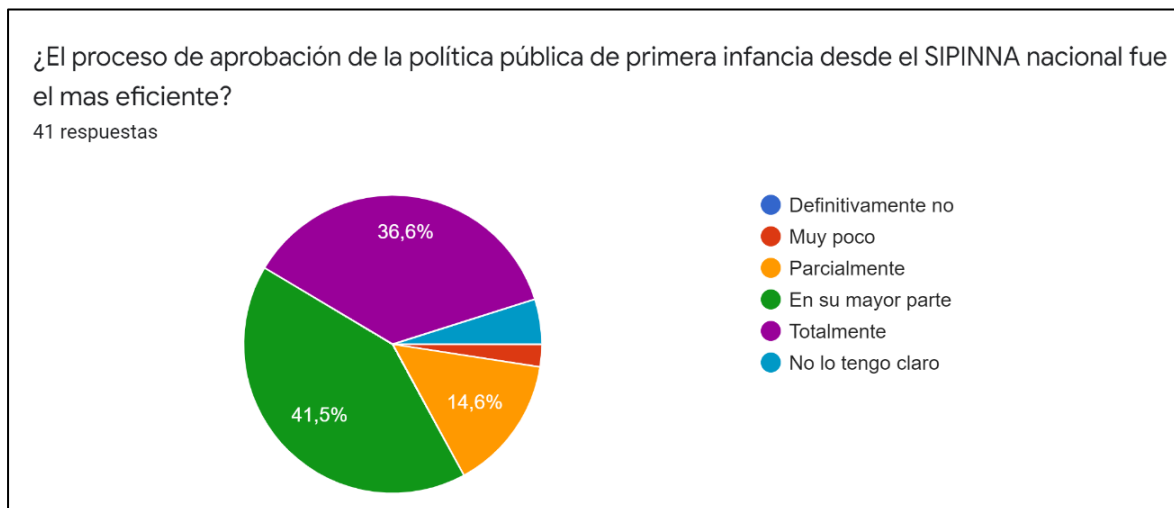
Gráfica 10: Papel de las OSC en el proceso



Sin duda, la mayor parte de los actores consultados resalta la participación de las OSC en el proceso de formulación de la política pública.

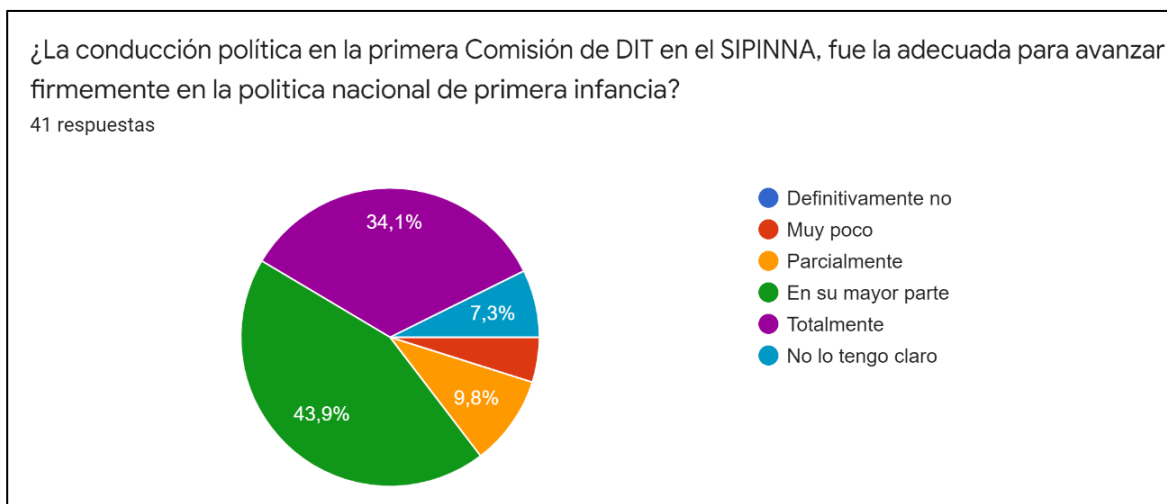
Casi un 88% lo señala como total y más del 7% como en su mayor parte. La contundencia de la respuesta apunta no solo a su visión, sino a sus estrategias concretas y al trabajo invertido en ello. Ésta es una pregunta clave para entender el proceso de la formulación de la Política Pública de la Primera Infancia y para ubicarla en un contexto de complejidades por la lectura sobre las OSC, en el país de la llamada cuarta transformación (4T).

Gráfica 11: Gobernanza y proceso de aprobación



Los actores consultados dispersan sus respuestas, lo que significa que hay niveles de reconocimiento a la eficiencia en el proceso, pero sin tanta claridad o parcialmente alcanzada. Esto obedece a que se presentaron algunos obstáculos como: normativos, cambio de administración, toma de decisiones y negociación entre Secretarías, fueron los factores que complejizaron el proceso de aprobación.

Gráfica 12: Conducción política

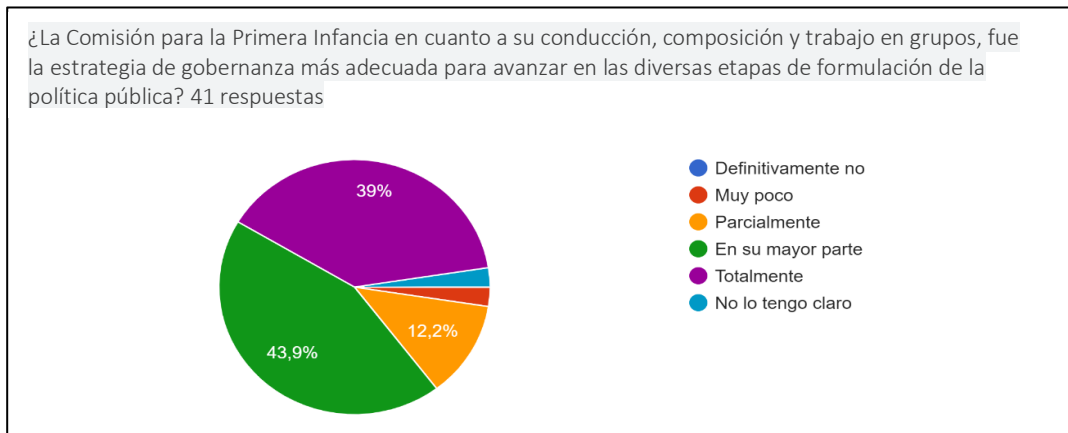


Aunque se mantiene en niveles aceptable por encima del 78%, solo una tercera parte de los actores le da una calificación de totalmente adecuada a la conducción de la Comisión de DIT en el SIPINNA.

Las visiones iniciales y tensiones entre el sector salud (líder de la Comisión de Primera Infancia) y el de educación pública, el cambio de roles durante la siguiente administración donde el liderazgo de la Secretaría de Educación Pública se incrementa y las presiones de la agenda global de la administración 2018-2024 complejizaron la conducción política.

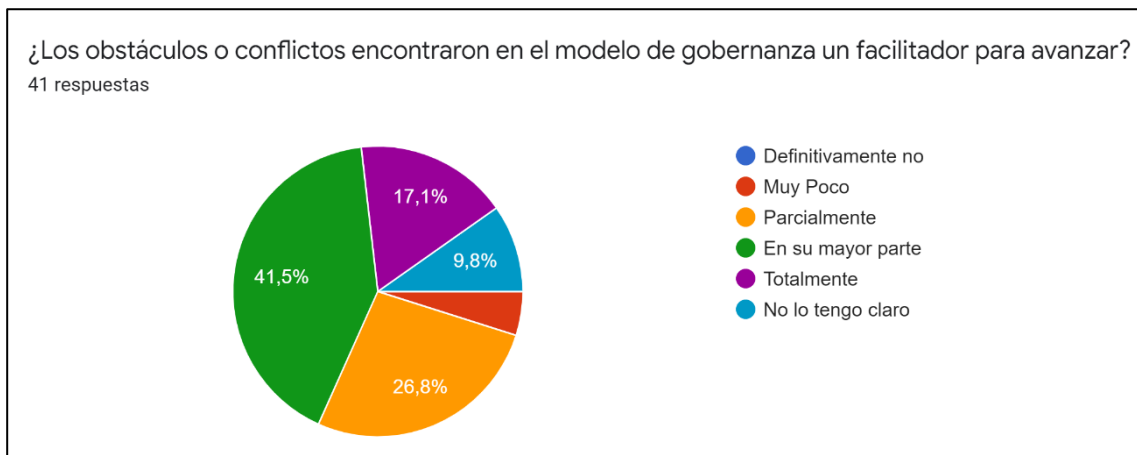
En ese sentido, hay que resaltar el papel de puente conciliador que jugaron las OSC y el Pacto por la Primera Infancia, ya que, al colocar los derechos de la primera infancia en el centro ayudaron a que el proceso llegara a buen puerto, a pesar de esas contradicciones secundarias.

Gráfica 13: Comisión para primera infancia y mecanismos gobernanza de la política pública.⁶⁴



En su mayor parte (82%) las personas consultadas consideran que la Comisión para Primera Infancia fue la pieza nodal de la gobernanza del proceso. Su composición plural, dialogante, su capacidad de tomar decisiones, de reconocer aportes y de subdividirse en grupos de trabajo altamente operativos y productivos, fue la clave. La Comisión fue un gozne entre los tomadores de decisiones de alto nivel y los actores intermedios con capacidad delegada para avanzar, ya que permitió construir y formular una propuesta aceptable para las partes. Las OSC y el Pacto hicieron un despliegue de recursos para estar en todos los grupos y en todas las sesiones, con aportes y con propuestas para avanzar.

Gráfica 14: Obstáculos, conflictos y modelo de gobernanza

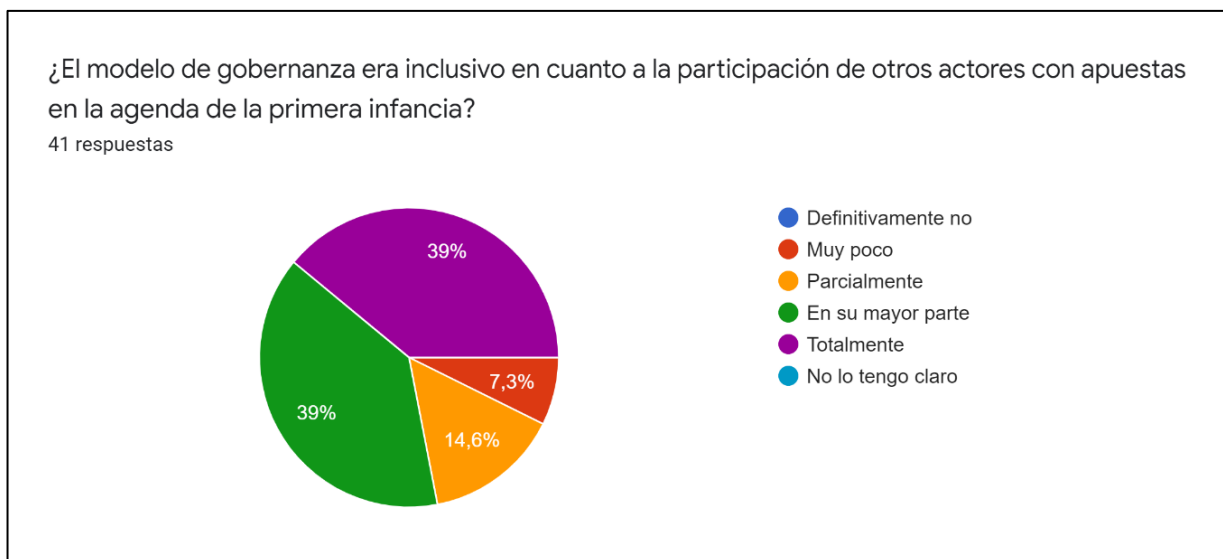


⁶⁴ Al ser una pregunta muy larga en su redacción, el sistema Google Drive, corta la pregunta en el cuerpo de la gráfica número 13; por esa razón la transcribimos textual al final de la gráfica.

Si bien los obstáculos y conflictos inherentes a todo proceso de política pública, encontraron en la Comisión de Primera Infancia un espacio adecuado, éstos no se procesaron y no se resolvieron del todo en ese espacio, por ello, aunque la gobernanza tenía claros los ramos de responsabilidad y decisión, los diferendos tuvieron que subir de nivel y lograr acuerdos.

En ese espacio fue la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA y su titular, Ricardo Bucio, quien fungió como mediador. Apenas el 58.6 % de la consulta considera que en mayor parte el modelo de gobernanza logró procesar los grandes conflictos.

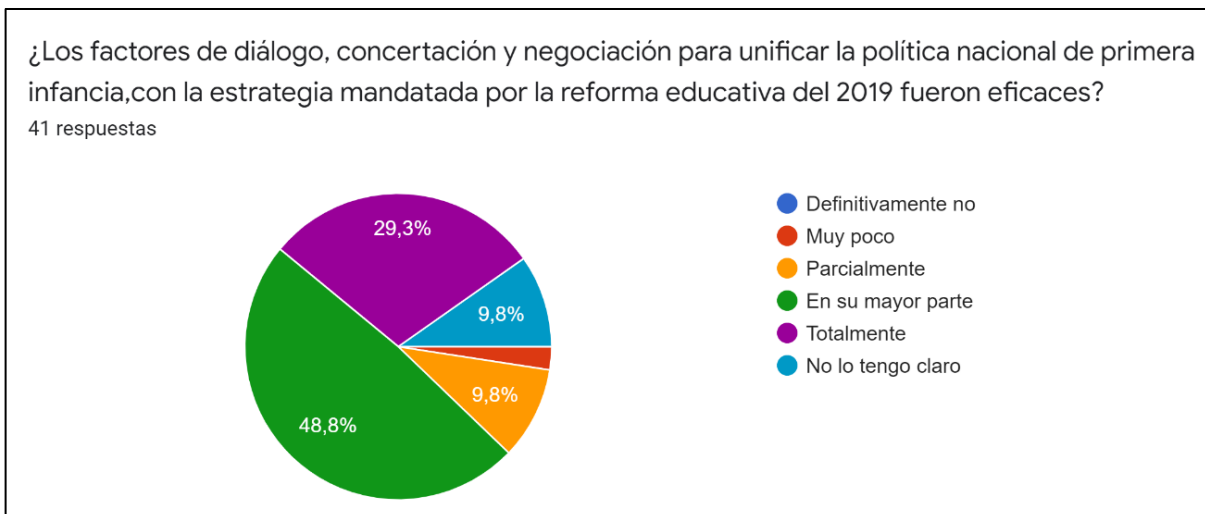
Gráfica 15: Inclusión y diversidad de actores en el proceso



Históricamente, en esos 4 años de génesis y formulación se dio un proceso de decantamiento de actores. En algunos casos, explicable por el protagonismo, fortaleza como Red y capacidad de propuestas del Pacto por la Primera Infancia, y en otros por las contradicciones entre actores gubernamentales y la agenda de instituciones (como la fundación Fomento Económico Mexicano S.A.B. de C.V., conocido como FEMSA o Coca-Cola, que participó hasta 2018 y que tenían conflicto de interés con el etiquetado frontal de productos, por su afectación a la salud de niñas, niños y adolescentes). El modelo pudo haber abierto más las puertas, pero la continuidad exigía estar al día con lo alcanzado y priorizar esta agenda por encima de otras por lo que el Pacto centró el 100% de su esfuerzo en esa meta.

Casi el 80% de los participantes de la encuesta, considera que en su mayor parte o totalmente se logró que los actores relevantes estuvieran dentro del proceso.

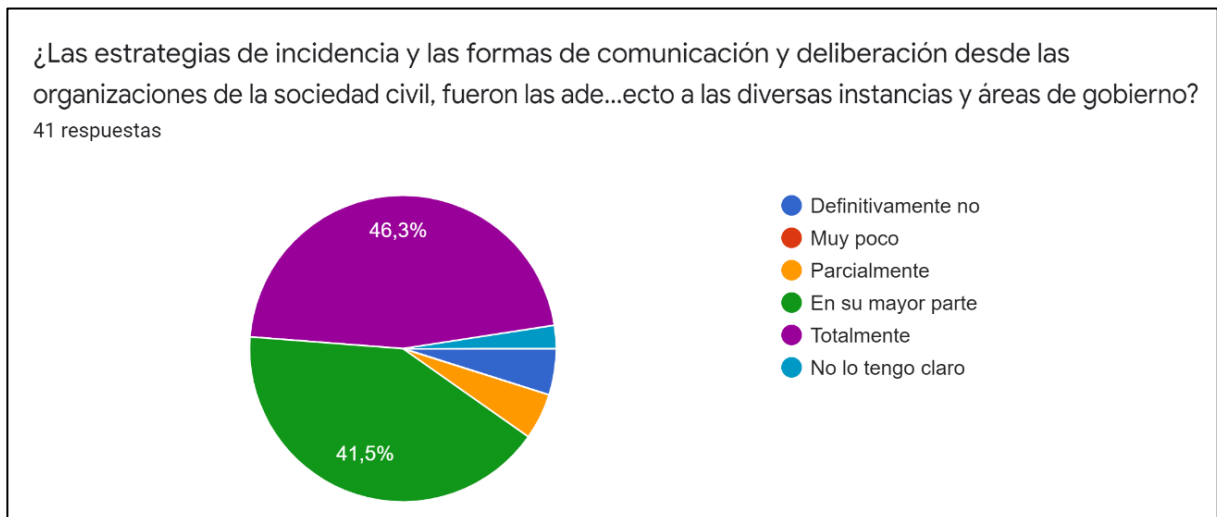
Gráfica 16: Negociación para unificación de la Política nacional



La ruta y los acuerdos adoptados por el SIPINNA nacional llevaban a tiempos que apuntaban a que la decisión adoptada de construir una política pública en la materia, se concretaría en el 2020. Sin embargo, la dinámica del Congreso durante el segundo periodo ordinario del 2019, en el marco de la aprobación de la reforma educativa, inéditamente mandata al Ejecutivo Federal a elaborar tres estrategias específicas con un plazo perentorio y una de ellas era que, a finales del 2019, se contara con una Estrategia Nacional de Primera Infancia ligada presupuestalmente a la educación inicial. El proceso estuvo en un dilema, con graves riesgos de ir en paralelo con dos políticas pública sobre primera infancia.

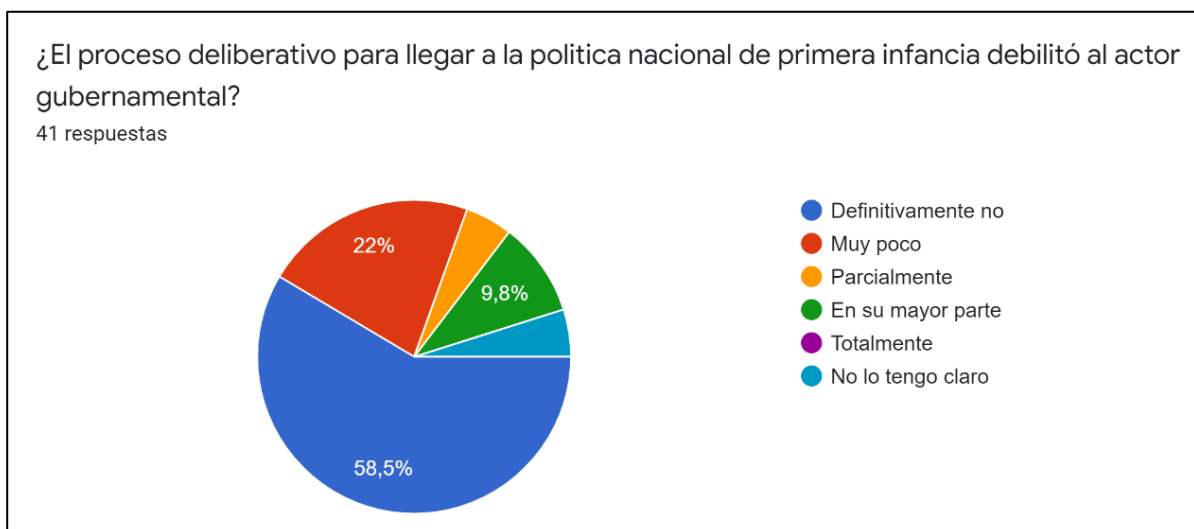
Aquí, la capacidad de negociación de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA y el papel del Pacto, fueron definitivos para lograr la unificación de ambas en una sola política denominada Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI) que, anclada en el mandato de la reforma educativa, la superaba al incorporar todos los componentes de la política pública en proceso trabajada por la Comisión de Primera Infancia. Casi el 80% de los consultados así lo considera.

Gráfica 17: Pertinencia de las estrategias de cabildeo e incidencia de las OSC



La calidad y la creatividad de las estrategias de cabildeo, desde las OSC en general y el Pacto en particular, de aportar recursos donde la maquinaria gubernamental veía obstáculos e incluso limitantes normativos o presupuestales, fueron sin duda efectivas y definitivas para aceptar el proceso y lograr el objetivo. Una contundente mayoría cercana al 88% lo confirma así, totalmente o en su mayor parte.

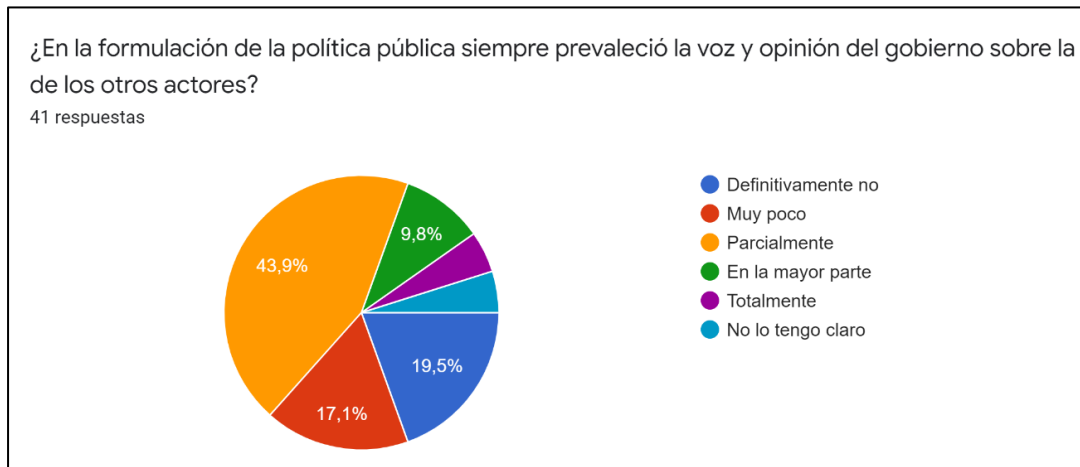
Gráfica 18: Proceso deliberativo y fortaleza gubernamental



Aunque cerca del 15% de los actores considera que parcialmente, o en su mayor parte, debilitó el papel rector del gobierno en la hechura de la política pública, una amplísima

mayoría respalda que el proceso deliberativo fortaleció dicha conducción. Las políticas públicas unidireccionales, o que son elaboradas desde una sola visión, han mostrado no contar con el consenso ni con la capacidad de ser sostenibles en el tiempo. El tiempo invertido en la deliberación ayudó a fortalecer su diseño e incremento su capacidad de viabilidad en la implementación.

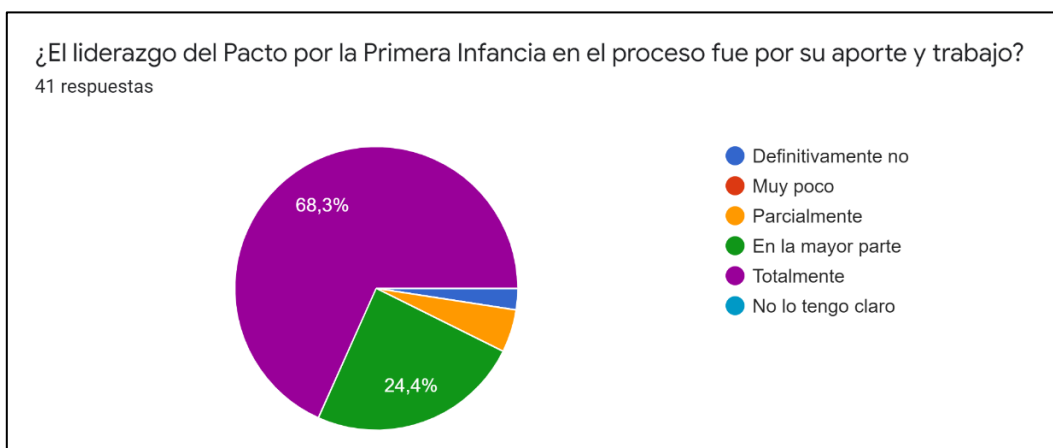
Gráfica 19: Peso de la voz gubernamental en el diseño de la política pública



Pese a la capacidad de interlocución, de mediación y aportes de la sociedad civil, los actores consultados opinan que el peso de las opiniones gubernamentales fue mayormente tomado en cuenta. Lo anterior no desdice, sino refuerza, la orientación general que señala que las políticas públicas son un atributo y responsabilidad del Gobierno.

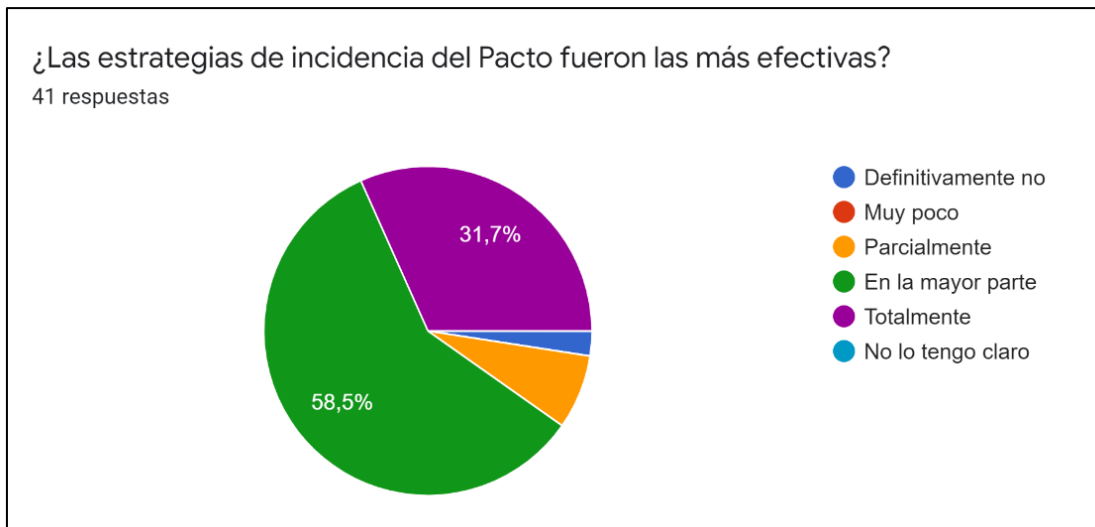
Valoración de la participación y aporte del Pacto por la Primera Infancia en el diagnóstico, formulación y diseño de la política pública.

Gráfica 20: Valoración liderazgo del Pacto por la Primera Infancia



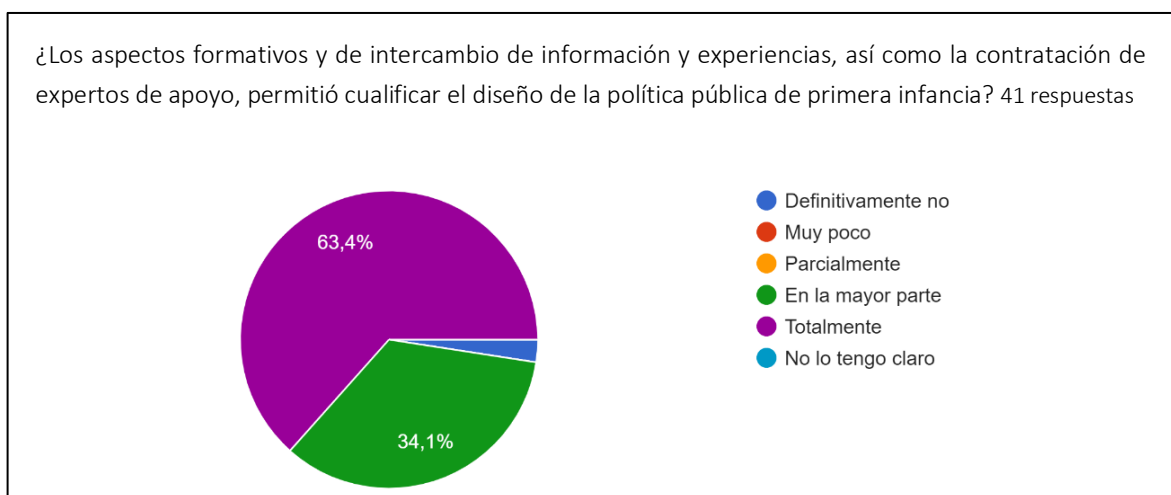
Los actores consultados valoran altamente el aporte y trabajo del Pacto por la Primera Infancia, reconociéndolo como factor de su liderazgo. Casi el 93% lo considera así y el 68% lo valora como un hecho total. Sin duda durante el proceso, el liderazgo fue creciendo y no existió disputa alguna frente a la contundencia, la capacidad de interlocución, los recursos aportados y el conocimiento generado. Siempre con propuestas no confrontativas.

Gráfica 21: Las estrategias del Pacto por la Primera Infancia



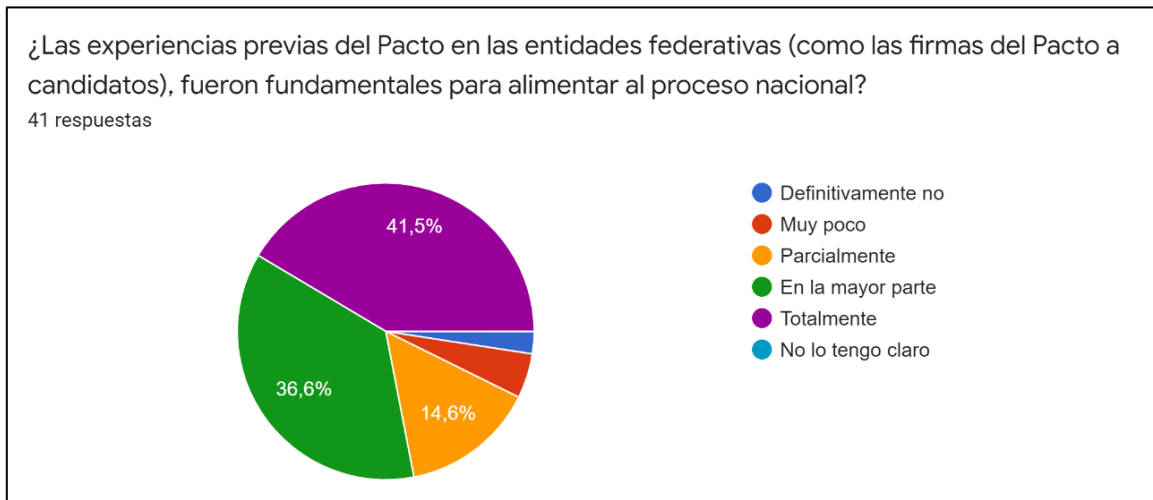
Diagnósticos certeros, estilos propositivos, propuestas para destrabar obstáculos, sumar aliados, convencer a indecisos, acercar a expertos internacionales, aportar información, facilitar el diálogo y la mediación, fueron algunos de los elementos de la estrategia de incidencia del Pacto a lo largo del proceso. Más del 90% así lo considera en la mayor parte de los momentos.

Gráfica 22: Dispositivos y calidad



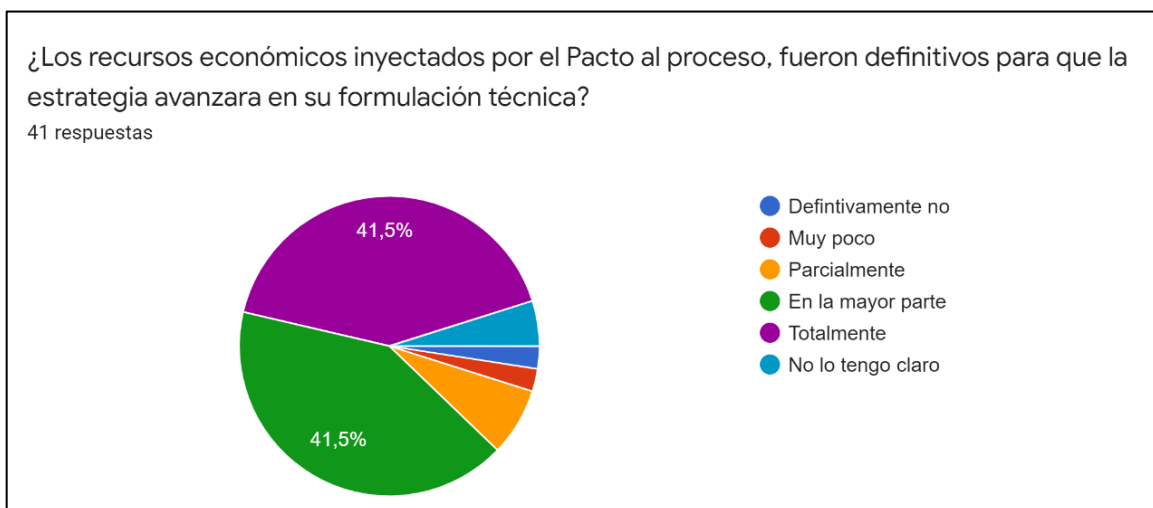
En opinión de varios aliados internacionales es una muy buena política pública en su diseño. Los actores consultados valoran con más de 97.5% este aspecto, lo cual es contundente y habla por sí mismo. Esas herramientas fueron aglutinantes y catalizadoras del proceso. Así como expresiones de visibilidad y de suma de nuevos actores.

Gráfica 23: Experiencias locales alimentadoras del proceso



Los aprendizajes y las experiencias con multi-actores para incidir en la agenda pública tuvieron en el trabajo local de varios Estados, un laboratorio importante; ya que esto permitió al Pacto por la Primera Infancia y a otros actores de la sociedad civil involucrados, vislumbrar algunos obstáculos conceptuales, políticos, metodológicos y presupuestales en el diseño de la Política Pública de Primera Infancia. Así lo percibe más del 78% de las personas consultadas, en su mayor parte o definitivamente.

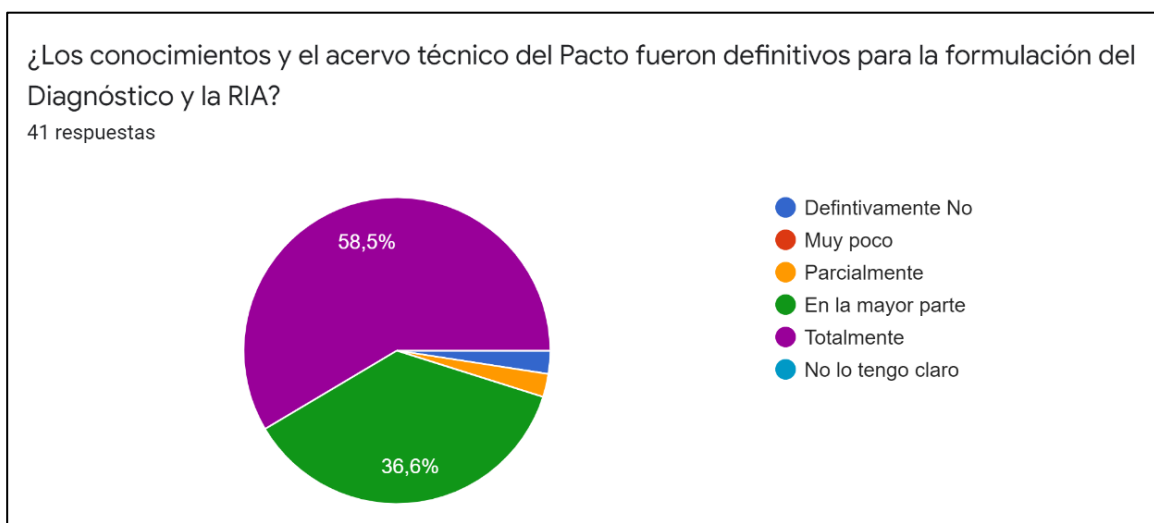
Gráfica 24: Recursos económicos aportados por el Pacto al proceso



El 82% de la consulta valora con una fuerte convicción el aporte económico del Pacto por la Primera Infancia hacia el proceso. Éste podríamos ubicarlo claramente en los siguientes rubros:

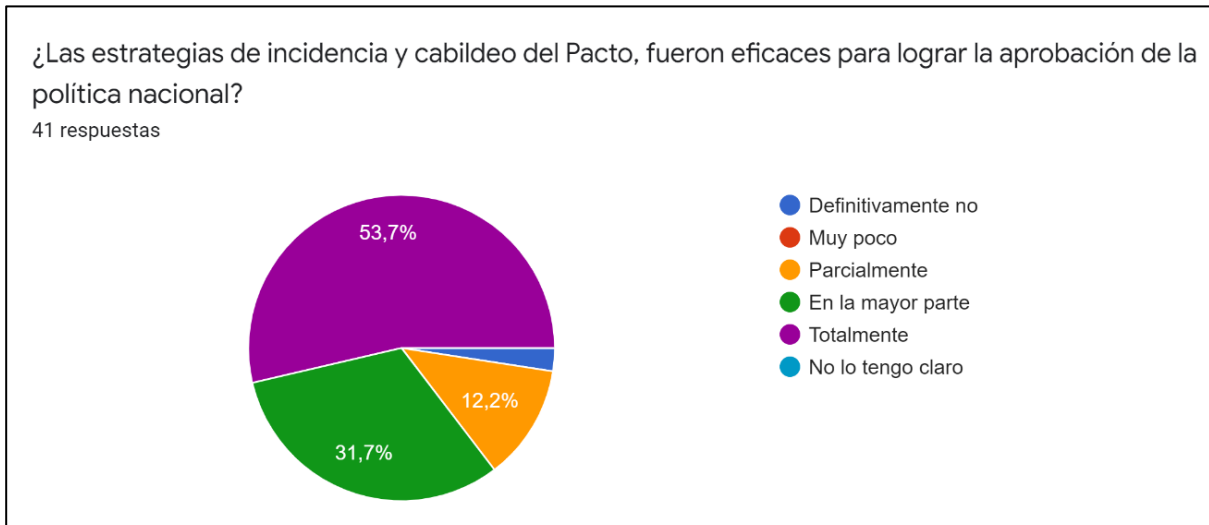
- a) Pagos a diversos investigadores para aportar diagnósticos o formulaciones técnicas a la Política Nacional de Primera infancia;
- b) Cofinanciamiento de varios eventos internacionales para el intercambio de experiencias y sensibilización de servidores públicos de todos los órdenes;
- c) Apoyo para el diseño y elaboración de una caja de herramientas que se tradujera en metodologías accesibles de la política nacional para su uso en servidores públicos locales encargados de la implementación, y
- d) Financiamiento de una plataforma en línea para la capacitación de servidores públicos en el uso y adaptación de la caja de herramientas que permitiera la operación territorial de la ENAPI.

Gráfica 25: Conocimientos y acervo técnico del Pacto



Podría pensarse que, a fuerza de recursos, el Pacto ganó su reconocimiento y liderazgo, no obstante, lo anterior sería una visión sesgada dado que los recursos fueron importantes en momentos precisos. Sin embargo, una aplastante opinión de los actores, mayor del 95%, considera que los conocimientos y el acervo técnico del Pacto fueron definitivos para el proceso, lo cual valora su aporte distintivo en esa cualidad propositiva.

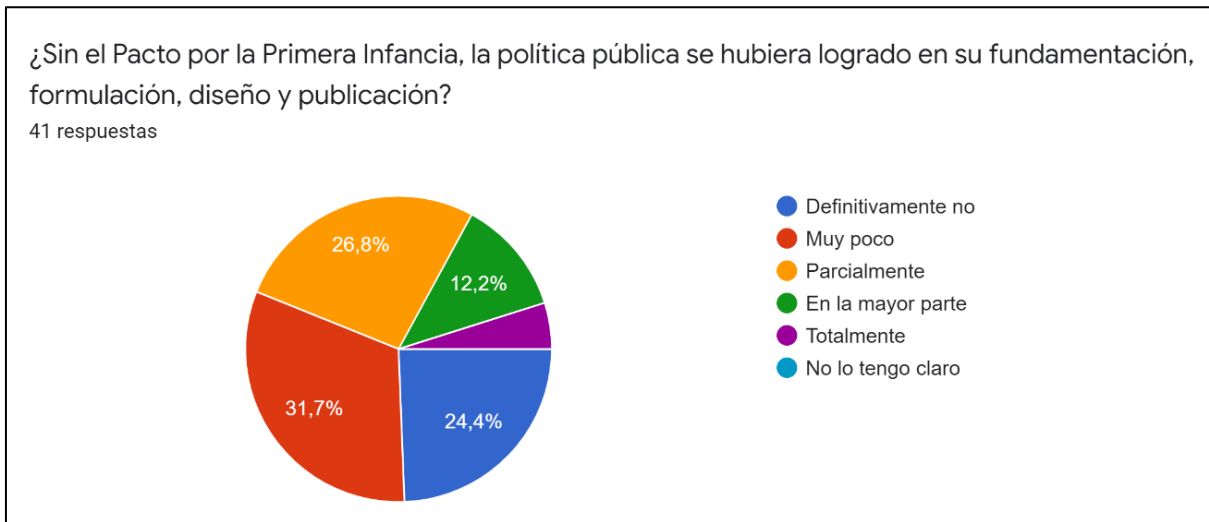
Gráfica 26: Estrategias de cabildeo e incidencia del Pacto



Aunque las negociaciones en la etapa final de aprobación fueron complejas y requirieron de habilidades políticas, así como de una gran voluntad para zanjar diferencias, las estrategias de cabildeo y de incidencia del Pacto como red de organizaciones fueron creando un terreno abonado para el diálogo, una propuesta proactiva y escenarios de ganancia entre actores con apuestas en la agenda de primera infancia.

La importante coalición a apoyo multi-actores tuvo en el liderazgo y en las estrategias de sociedad civil, un referente de coordinación e interlocución que nunca se rompió ni debilitó durante el proceso. Por ello hay más del 85% que así lo valora definitivamente o en gran parte.

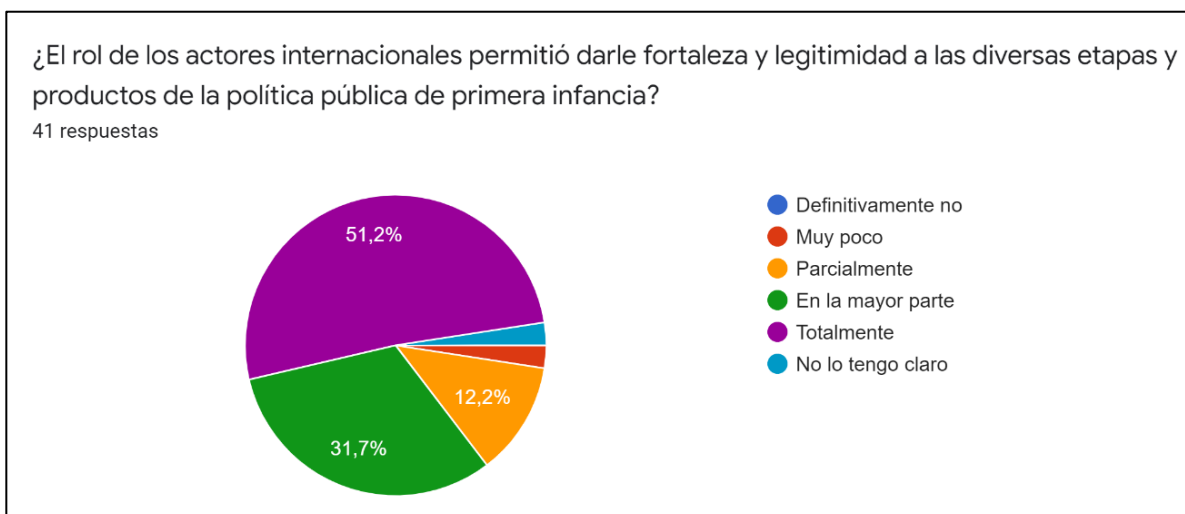
Gráfica 27: Peso ponderado del papel del Pacto



Si bien las instituciones de investigación pública en el país tenían información y evidencia científica que apuntaba a la importancia de la primera infancia para el país, y los organismos internacionales enarbolaban la necesidad de que los países orientaran sus esfuerzos hacia una estrategia nacional en la materia; fue el Pacto por la Primera Infancia el que organizó dichas evidencias y las colocó como herramienta de convencimiento y suma de actores importantes. Por ello, aunque con dispersión de opiniones, una cuarta parte considera que definitivamente no se hubiera logrado la política pública, cerca de una tercera parte que se hubiera logrado muy poco de lo alcanzado y casi un 27% que se hubiera alcanzado parcialmente una política pública tan bien elaborada. Solo un 7% considera que aún sin el Pacto se contaría con una política pública.

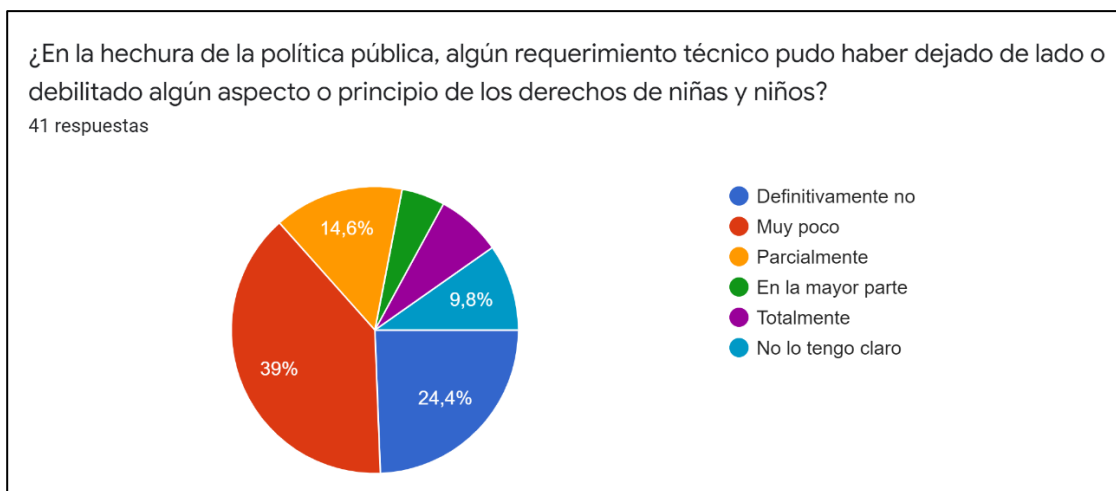
Valoración de la formulación y diseño de la Política Pública en Materia de Primera Infancia de acuerdo a los estándares internacionales y nacionales de los derechos de NNA.

Gráfica 28: Rol de los actores internacionales



En un mundo globalizado, muchas políticas públicas nacionales buscan el respaldo de los organismos internacionales para legitimarse. En el caso de la Política de Primera Infancia viene formándose desde hace más de una década de la agenda de varios de ellos de muy diverso orden, desde el Banco Mundial, el Banco Interamericano, hasta de organismos de salud como la OMS y la UNICEF, entre otros. Por ello la lectura es de confluencia y fortalecimiento, más que de legitimización en el caso mexicano. Cerca del 83% de los consultados así lo considera.

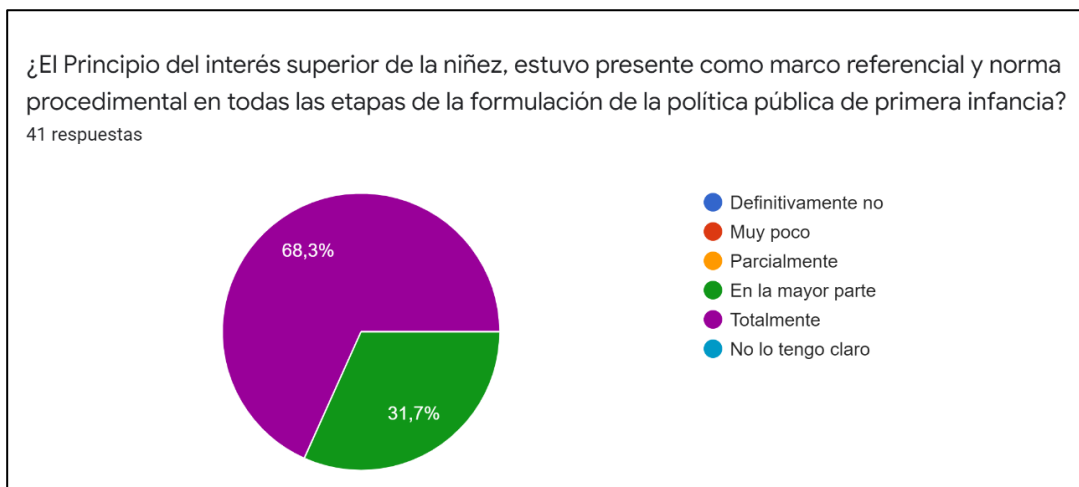
Gráfica 29: *Requerimientos formales vs Principios de Derechos Humanos*



No es extraño que un buen diseño de política pública tenga que atravesar por la revisión normativa y de criterios técnicos de instancias reguladoras, como áreas jurídicas de las dependencias, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) e incluso la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que fungen como filtros ante las iniciativas para contener y ajustar lo nuevo a patrones de política general e incluso programática y política.

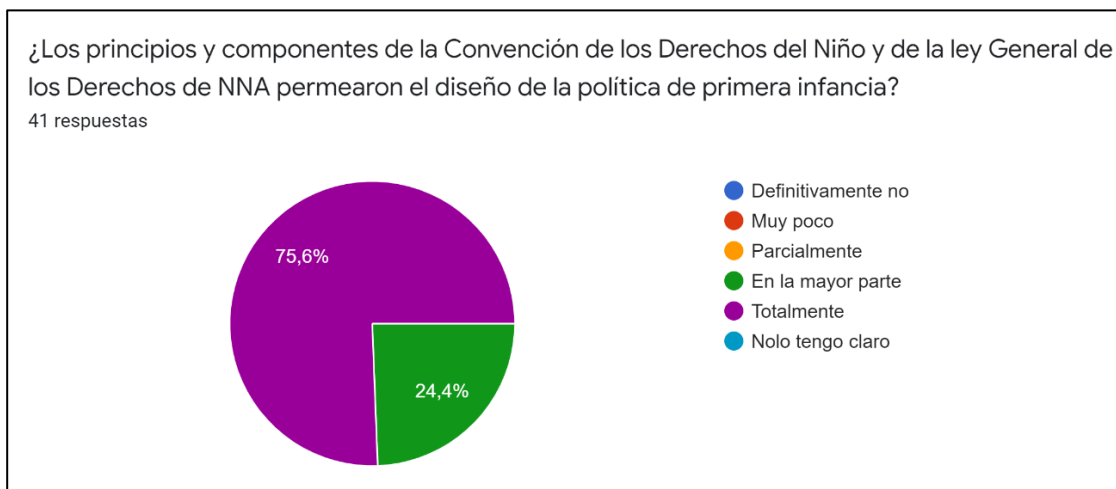
No existe una política pública ideal en la práctica, sino una política posible. Diluyéndose en ocasiones principios y normas o recomendaciones de los organismos que orientan los derechos humanos, los cuales quedan en muchas ocasiones supeditados a los criterios técnicos o jurídicos secundarios. Solo una cuarta parte de los consultados opina que no se vio afectado el diseño por esos condicionantes, casi el 40% considera que muy poco y alrededor del 25% considera que parcialmente, en su mayor parte o totalmente.

Gráfica 30: *Peso de la triple dimensión del Interés superior de la niñez*



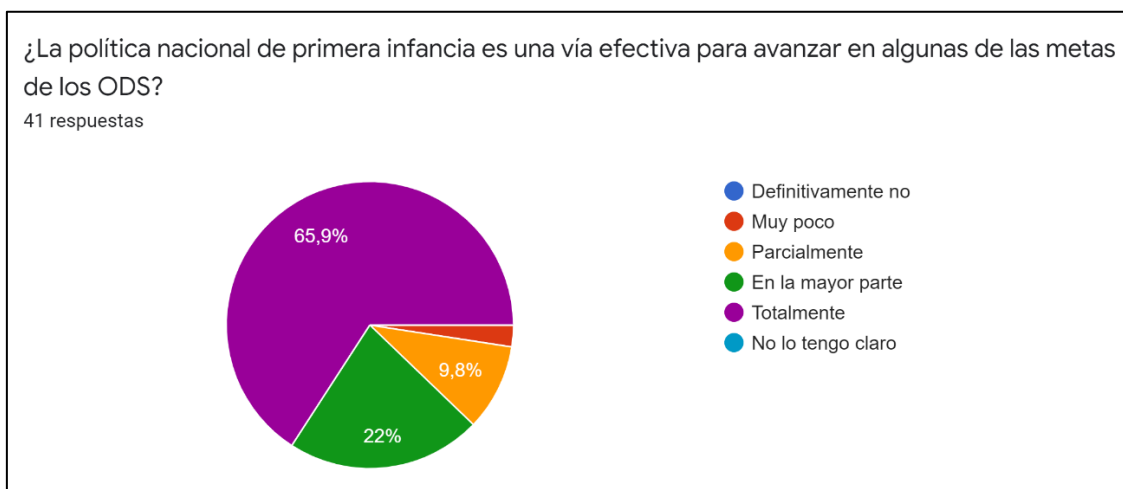
Si había una consigna en los grupos de trabajo de la Comisión de la Primera Infancia y en el SIPINNA en su conjunto, era colocar a la niñez al centro de la deliberación, ayudaría a superar todos los diferendos y obstáculos. Este faro fue fundamental para avanzar, sin duda, ya que fue la bandera del Pacto y de muchos actores en el proceso. Así, el 68.3% lo considera como un hecho total y el 31.7% en su mayor parte, sin respuestas que generen duda al respecto.

Gráfica 31: *Peso de la Convención y de la Ley General de Derechos NNA*



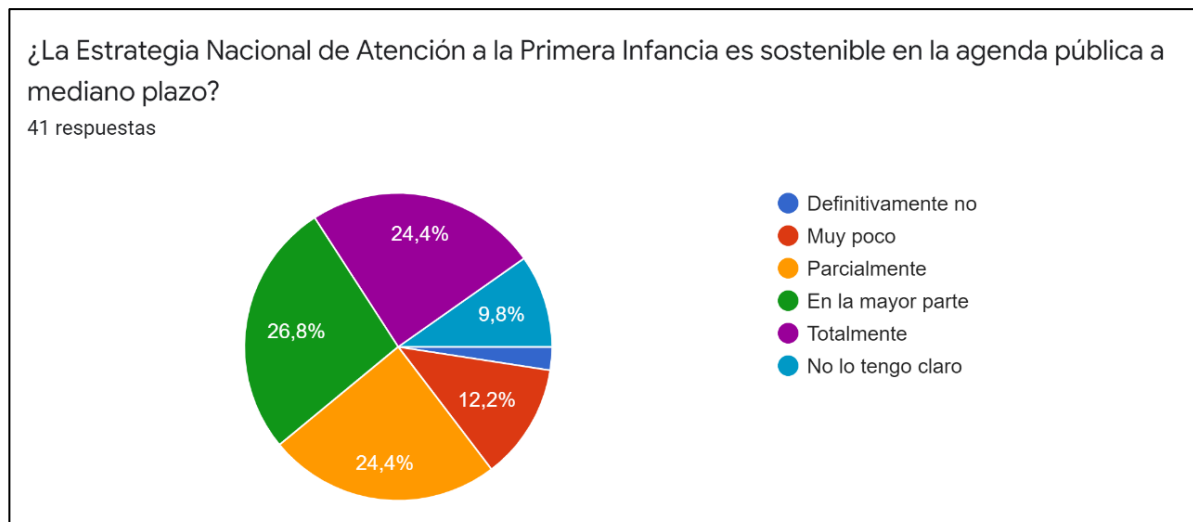
No cabe duda que, los principios orientadores y los principales contenidos de los principales instrumentos internacionales, nacionales y locales, estuvieron alimentando permanentemente al proceso de formulación de la política pública; así lo considera el 75.6% de los consultados y el 24.6% en su mayor parte, como respuesta sin dudas por parte de los actores consultados.

Gráfica 32: *Política Nacional de Primera Infancia y los ODS*



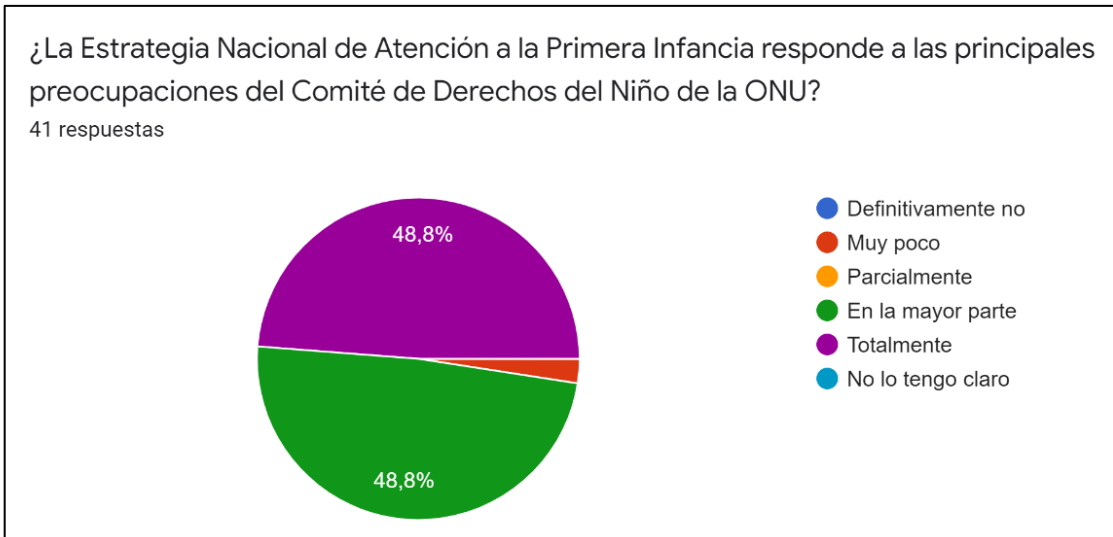
La población de niñas, niños y adolescentes representa la tercera parte de la población del país y aunque la primera infancia es un tercio de estos últimos, también es el 100% del futuro, por lo que su desarrollo marcará con certeza los indicadores adoptados por los compromisos políticos de los Estados a nivel global en el marco de las Naciones Unidas para alcanzar las metas del desarrollo sostenible (ODS), son metas logrables si hay voluntad política de los gobiernos. Estos compromisos a evaluar al 2030, son sin embargo mucho más difícil de conseguir sin incorporar la agenda de derechos de niñas, niños y adolescentes, más aún, sin la agenda de la primera infancia es imposible llegar a las metas comprometidas y más difícil aún lograr su sostenibilidad al mediano y largo plazo. Casi dos terceras partes consultada, considera una correlación total entre la política y las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y un 22% que existe dicha correlación en mayor parte.

Gráfica 33: Sostenibilidad de la Estrategia Nacional de Primera infancia como parte de la agenda pública



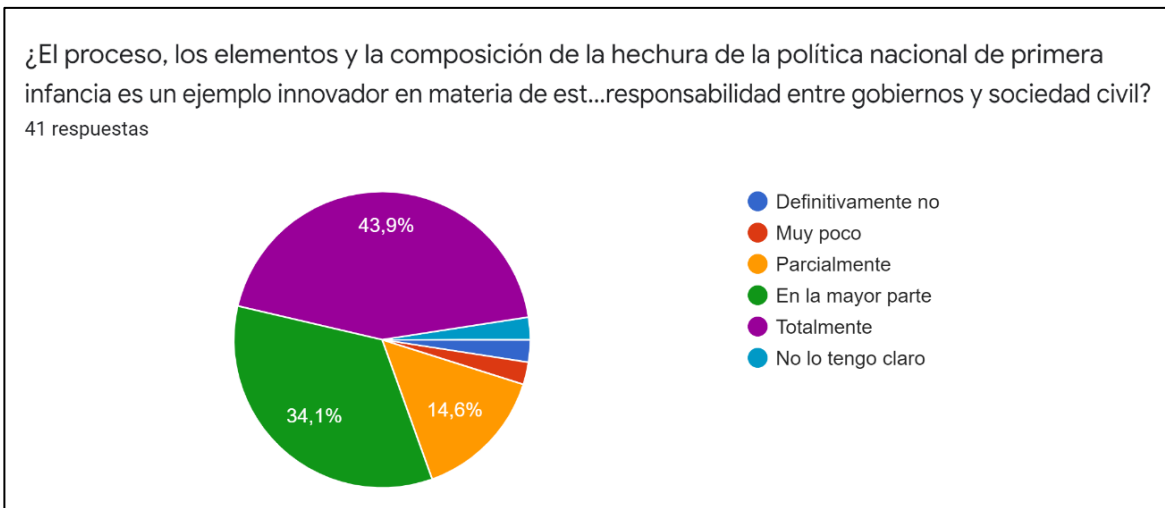
La ENAPI es, a final de cuentas, solo una herramienta dentro del paradigma de las políticas públicas y si las tendencias no se revierten o la política nacional y presupuestaria no apoyan su implementación, si los gobiernos locales no apoyan su operación, si la fuerza social decrece o no empuja con más fuerza los derechos de la niñez, la sostenibilidad de la política en la agenda pública estaría en riesgo. Así, con una dispersión lo valoran los consultados, ya que apenas el 50% de ellos ve con optimismo la sostenibilidad en la agenda pública.

Gráfica 34: Observaciones del Comité de Derechos del Niño y la ENAPI



Desde la Reforma Constitucional del 2011, los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sus protocolos y recomendaciones, son de observancia para los Estados Signatarios. Es casi unánime entre los consultados la correspondencia de la Política Nacional en Materia de Primera Infancia con las recomendaciones en la materia.

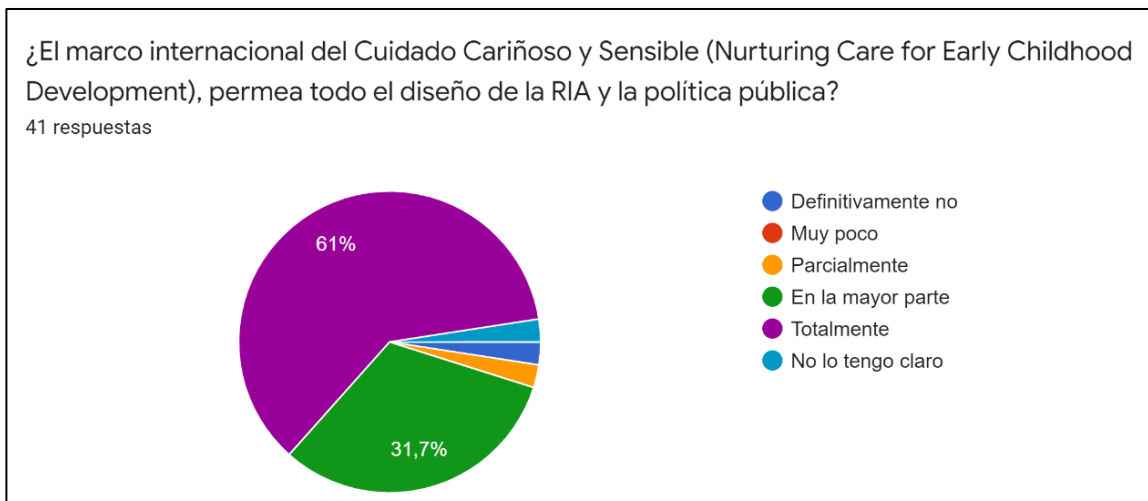
Gráfica 35: Innovación y corresponsabilidad gobierno-sociedad civil



La corresponsabilidad gobierno-sociedad civil se ha ido desgastando como categoría y como indicador y su resignificación es indispensable. Por ello el proceso, los componentes de la política nacional y las lecciones aprendidas, son una buena fuente para sistematizar cada etapa y cada elemento que intervino para darle un nuevo sentido a la corresponsabilidad y

la cooperación multi-actores. Por ello, más del 78% de los consultados lo valora en su mayor parte o totalmente.

Gráfica 36: Marcos de referencia internacional y diseño de la política pública



El avance de investigaciones en relación al desarrollo y derechos de la infancia, la innovación en las metodologías y herramientas para fortalecer la protección integral de sus derechos, se ha venido expresando en modelos, manuales, protocolos, estrategias y herramientas internacionales, para que los países los adopten creativamente y fortalezcan las propias. Casi el 93% de los consultados ve claramente su influencia en la formulación de la Política Nacional de Primera Infancia.

9.2. Principales hallazgos de la consulta focalizada a actores claves:

- 1) La primera infancia es sin duda un problema público que forma parte de la agenda gubernamental y que tiene todos los componentes para convertirse en una agenda de Estado como lo es en muchos países del mundo y de la región.
- 2) Los factores ligados a la gobernanza del modelo de construcción de la Política Pública de Primera infancia, fueron un factor que con las contradicciones del caso y por tratarse de un proceso atravesado debido al cambio de administración federal y local, generó condiciones para el diálogo, el procesamiento de diferencias, el aporte de actores no gubernamentales y la toma de decisiones por niveles que permitieron el diseño de la

política pública. La gobernanza nunca perdió la conducción gubernamental, pero permitió el máximo posible de participación de actores no gubernamentales.

- 3) La valoración e importancia del aporte del Pacto por la Primera Infancia, como la red de organización más relevante y representativa del proceso en la formulación de la Política Nacional de Primera Infancia, es innegable. Las características más relevantes a destacar sobre este liderazgo son: i) su visión de proceso, lo cual le permitió vislumbrar un proceso de mediano plazo donde el foco principal era contar con una formulación robusta y reconocida en el marco normativo nacional; ii) el aprovechamiento de las experiencias internacionales y locales como alimentadoras del proceso nacional; iii) un liderazgo propositivo, colaborador, no estridente y siempre con alternativas para destrabar los obstáculos; iv) estilos de conducción que fueron ágiles para consultar decisiones y no dilatar los procesos; v) participación y ejecutividad oportuna; iv) aportes en recursos humanos, capacidad de convocatoria, contratación de expertos y recursos frescos para coinversión junto con los gobiernos en pro de la hechura de una política pública de alto conceso, y vi) que cumpliera con los estándares técnicos requeridos.

La capacidad de tender puentes y generar espacios para dirimir diferendos y adaptarse a la coyuntura para proponer que las dos iniciativas confluyeran en la ENAPI.

- 4) La diversidad de actores, la pluralidad de enfoques, saberes y responsabilidades, las asimetrías de información, fueron convertidas en oportunidades y no en obstáculos inamovibles para que la calidad del diseño de la Política Pública en Materia de Primera Infancia, cumpliera con los criterios de factibilidad técnica y normativa, así como de calidad y apoyo social.
- 5) Entre las lecciones aprendidas del proceso y resultados están: i) contar con un diagnóstico más ejecutivo; ii) el enorme arsenal informativo aportado alentó el proceso de diseño en sus primeras etapas; iii) la conducción y división del trabajo pudo haber sido más eficiente pues varios de los grupos de trabajo repetían interlocutores y eso hacia repetitivo y poco productivo el proceso, además del desgaste natural de actores, sobre representados o sobre convocados, y iv) generar una mejor coordinación

entre las estrategias de incidencia en la esfera del diseño de la política pública y las estrategias de cabildeo legislativo, donde un componente de una de las reformas estructurales puso en jaque al proceso de 4 años de cabildeo en la espera gubernamental del Ejecutivo Federal y local.

- 6) Resumiendo los obstáculos identificados, se encontraron principalmente en la esfera no explícita de poder entre las concepciones, atribuciones y recursos de la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud, los cambios de concepción y prioridades generados entre las administraciones federales y locales 2012-2018 y 2018-2024, así como la falta de armonización y comunicación entre las políticas públicas generadas al interior del SIPINNA y las iniciativas legislativas del Ejecutivo Federal y de legisladores del grupo mayoritario durante la LXIV Legislatura.
- 7) Entre los factores facilitadores del proceso se pueden identificar: la formación de una coalición de apoyo plural, comprometida y con recursos que lograron colocar la agenda de la niñez como su principal prioridad anteponiéndola a los intereses de grupo, el modelo de gobernanza que facilitó el diálogo, el procesamiento de conflictos y la conducción gubernamental sin menoscabo de la participación social, así como los recursos frescos y la legitimidad que inyectaron las organizaciones del Pacto por la Primera Infancia y la cooperación internacional.
- 8) El proceso, a pesar de su complejidad y de las tensiones, es un proceso ciertamente ejemplar en sus resultados y calidad, donde el mismo se convirtió en un espejo de cómo avanzar y lograr acuerdos en escenarios de transición y en escenarios de conflicto, sin perder la centralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- 9) No obstante, el principal reto es ponderar si un buen diseño garantiza una óptima implementación, a pesar de los factores de discontinuidad y de una situación donde los factores de compromiso político, normatividad y prioridades centralizadas pueden dar marcha atrás a un mejor diseño, a pesar de la voluntad política de los actores participantes de la hechura.

10 El análisis cualitativo a partir de entrevistas a actores clave.

A partir de las respuestas textuales de los informantes claves, se reordenó la información, seleccionando las respuestas que arrojaban más luz a las interrogantes planteadas como hipótesis iniciales del presente (TOG) y se interpretaron conforme a las categorías seleccionadas como prioritarias en la metodología. No siempre se colocaron las respuestas de todos los actores, solo cuando eran pertinentes. Cabe señalar que, en la medida de lo posible solo se corrigieron algunas repeticiones cacofónicas y algunas muletillas, para facilitar su lectura. A lo largo del texto se entrelazan el análisis con algunas fuentes documentales para fortalecer el análisis.

10.1 Diagnóstico y problema público.

“El punto de partida es distinto al punto de entrada”, solía decir mi entrañable maestro Jalisciense Carlos Núñez Hurtado, por allá en los lejanos años 80’s cuando lo conocí en la turbulenta Centroamérica; a propósito del abordaje metodológico de la realidad; y no le faltaba razón; el abordaje de una problemática como punto de entrada, puede en un determinado contexto, depender de varios factores: la coyuntura, una tragedia, un acontecimiento extraordinario, una movilización social, un conflicto no resuelto, una decisión gubernamental, el incumplimiento de una promesa de campaña, etc., etc.

El punto de partida siempre será un diagnóstico certero de la realidad, donde no solo aparecen los problemas como suma de racimos causales, sino también las fortalezas de una sociedad; los diversos tonos de una realidad colorida. Es en ese análisis donde puede existir el reconocimiento de un potencial problema público, no como un hecho dado, sino como un proceso, como un pequeño volcán que da sus primeros signos antes de hacer su aparición disruptiva.

Definición del problema público.

La definición del problema público es el proceso mediante el cual un problema, previamente seleccionado del universo de problemas sociales, es estudiado, explorado, organizado, cuantificado y delimitado por la autoridad pública, en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias, a efecto de

persuadir sobre la relevancia de su atención, e identificar medidas efectivas de acción. Su definición debe ser tanto cualitativa (características y atributos del fenómeno), como cuantitativa (magnitud y gravedad, en términos de quiénes y cuántos son los que presentan el problema, y en qué medida lo presentan). (SFP, 2020, p.12)

Basados en la premisa de que no todos los problemas familiares, comunitarios ni sociales son problemas públicos por definición, e implican el reconocimiento de un proceso no necesariamente natural, muchas veces intencionado de visualización, de movilización social, de incidencia política intencionada. Todos confluyen cuando alguno de los poderes públicos reconoce que determinada problemática debe de ser atendida, incorporada a la agenda de gobierno y contar con recursos públicos para ser abordada; y detrás existe un actor social que demanda, y estará vigilante del seguimiento y devenir de las acciones en torno a determinada problemática. No todos los problemas son públicos, deviene en la formulación de políticas públicas en el sentido político y técnico; muchas veces los gobiernos responden con acciones aisladas, de carácter inmediata, para bajar presión a la movilización social o la emergencia. La transformación de un problema público a una política, pasa por la existencia -entre otros componentes- de un diagnóstico que la justifique y sustente.

Los problemas comunitarios muchas veces traducidos en agendas pierden su capacidad de movilizar a la población porque su volumen es comúnmente basto y no hay una priorización de ellos.

Por otro lado, difícilmente se convierten en una agenda social viable porque su dispersión imposibilita construir coaliciones de apoyo y sumar actores, muchas veces diversos, en torno a tantos problemas.

Y, por otro lado, en el espacio de la deliberación pública y mediática, se diluyen frente a otras agendas, ya sea coyunturales o de mayor peso político y la fragmentación de demandas no ayuda a su focalización política.

La definición del problema público es el proceso deliberativo y analítico, de síntesis y priorización, mediante el cual un problema previamente seleccionado, o que emerge por la incidencia social, del conjunto del universo de problemas sociales, es visibilizado,

estudiado, explorado, organizado, cuantificado y delimitado por una determinación de la autoridad pública, en términos de sus probables raíces, causas, componentes y consecuencias, a efecto de argumentar y persuadir y mover actores claves, sobre la relevancia de su atención a las personas servidoras públicas con rango de tomadoras de decisiones y las autoridades competentes, e identificar medidas efectivas de acción pública, programática y presupuestal .

Su caracterización y definición debe ser integral tanto cualitativa (características, áreas complejidad y atributos del fenómeno), como por la evidencia dura y estadística cuantitativa (grado, magnitud y gravedad, en términos de quiénes y cuántos son los que afecta el problema, y en qué medida los impactan).

La primera impronta que surge de las entrevistas cualitativas es la siguiente:

¿Por qué es la problemática que la primera infancia es un problema público y no uno de orden familiar?

(La naturaleza de la pregunta está íntimamente relacionada con la hipótesis del peso de la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil y particularmente del Pacto por la Primera Infancia, en el reconocimiento y estatus de la problemática de la primera infancia como un problema público)

Los padres madres y cuidadores no necesariamente tenemos la información para tomar las mejores decisiones de cada uno y en horizontes de más largo plazo que impactan en su agregado a la sociedad en su conjunto, es decir, la gran mayoría de los padres no sabemos que durante los primeros años de vida se forman la arquitectura cerebral, los procesos metabólicos y las habilidades cognitivas y socioemocionales que son determinantes para otras etapas de la vida.

No sabemos, por ejemplo, que las enfermedades o la mala nutrición en la primera infancia se asocia con problemas de salud en la edad adulta, no sabemos que la falta de oportunidades de aprendizaje se traducirá y redundará en un peor aprovechamiento escolar.

No sabemos que la pobreza en la primera infancia está relacionada con una mayor probabilidad de ser pobres en la edad adulta, cuando nosotros vemos el agregado de los efectos que pasan la vida de un niño o una niña en la primera infancia, entendemos que éste debe ser un problema de naturaleza pública, es decir, que el Estado debe intervenir, porque las consecuencias de lo que pasa en los primeros años de vida son demasiado importantes para muchos desenlaces y de interés general. **AAC-CPPI-1**⁶⁵

Un buen diagnóstico es un facilitador del reconocimiento de un problema público en la agenda gubernamental.

La consistencia, sus fuentes, su alineación con los estándares reconocidos a nivel internacional son fundamentales para ello.

En esta formulación el Pacto por la Primera Infancia aportó desde el acervo y archivos de varias organizaciones de la sociedad civil, entre las que destaca Un Kilo de ayuda A.C; que poseía evidencia científica sistematizada, para la robustez del diagnóstico, que dio pie más tarde a la justificación de la Política Nacional de Primera Infancia.

Hay que señalar que existen dos versiones del diagnóstico: una versión extensa que sirvió de consulta para otras etapas, y una ejecutiva; que, extraída de la primera, es la que aparece en el documento entregado a las y los legisladores y que se encuentra en ambos sitios de la Cámara de Diputados y en la de Senadores.⁶⁶

El reconocimiento del problema público implica visibilizar e insistir que diversas áreas del Estado identifiquen como parte de sus obligaciones dicha problemática.

Por un lado, desde una visión de democracia Constitucional, el Estado-Gobierno tiene la obligación de atención y del cumplimiento de los derechos humanos para con el total de la población, y eso incluye a todas las personas, en todos los rangos de edad. A diferencia de una perspectiva donde el Estado se ha relacionado con una

⁶⁵ Aranzazú Alonso Cuevas. Coordinadora Nacional del Pacto por la Primera Infancia. Entrevista 29 de octubre del 2021.

⁶⁶ Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. <http://gaceta.diputados>. 29 nov2019.
Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. <http://www.senado.gob.mx/documentos> 12 diciembre 2019.

perspectiva del mundo adulto para que (madres, padres y familia extensa) se hagan cargo de las familias (incluidas las niñas y niños de la primera infancia) ...

Desde la visión (constitucional) el Estado tiene primero obligaciones, porque el Estado Mexicano reconoció a través de la Convención de los Derechos del Niño, y luego a través de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y también porque (la niñez de la primera infancia) son sujetos plenos de derecho y el Estado está obligado en ellos, y (también) en términos de viabilidad y de proyecto de país, hay una enorme cantidad de cosas que se juegan como país, en la atención o la falta de atención a este grupo de población. Y como cualquier proyecto sano de país que quiere que existan mejores niveles de salud, educación, seguridad, económicos, de armonía social -entre otros- pasa siempre por la atención de la primera infancia.

Formalmente pareciera que la determinación de los problemas públicos son designios cerrados desde la agenda gubernamental, esto tiene una lectura formal en la llamada hechura de las políticas públicas, sin embargo, los problemas públicos tienen un fuerte componente de coaliciones sociales, de experiencias sociales de participación y movilización social, así como componentes de cabildeo e incidencia en la agenda. Formalmente el proceso de definición es cumplir con los estándares técnicos, pero (aquí) es necesario visibilizar el aporte de las organizaciones de la sociedad civil en general y del Pacto por la Primera Infancia, en particular en el proceso de referencia”
RBM-SESN-3⁶⁷

El diagnóstico base.

Durante la elaboración del diagnóstico de la Política de la Primera Infancia, se fue evidenciando la fragmentación y limitada coordinación en la administración pública federal, así como con otros órdenes de gobierno y Poderes del Estado.

En general, los gobiernos estatales han centrado casi todas sus intervenciones en niñas y niños 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

⁶⁷ Ricardo Bucio Mújica. Ex Secretario Ejecutivo del SIPINNA Nacional. Entrevista 27 de septiembre del 2021.

integral. Aunado a ello, no existía un órgano responsable transversal del desarrollo infantil temprano a nivel nacional que coordinara a los esfuerzos estatales y, en consecuencia, los programas eran diseñados y ejecutados desde la perspectiva y con los recursos de un solo actor, generalmente los Sistemas Estatales DIF o del CONAFE (Consejo Nacional para el Fomento Educativo). Esto limitaba la calidad de sus apoyos, fragmentaba los esfuerzos y reducía el alcance de los programas de atención a la primera infancia. Es por ello que se hacía imperante el diseño e implementación de una estrategia nacional integradora y armonizadora de los esfuerzos que ya se tienen a favor de la primera infancia en México, apostándole a que sería una estrategia innovadora y transformadora que marcaría nuevas maneras de hacer política en el país.

Existe además una limitada formación con especialización específica al desarrollo infantil para el personal de la administración pública de todos los órdenes de gobierno, 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 infantil temprano, así como su acceso a información oportuna acerca de servicios y apoyos con los que cuentan localmente 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 cada municipio y entidad del país, 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. (SEGOB, 2020)

El reconocimiento pasa en este caso por las capacidades existentes en las diversas entidades gubernamentales para descubrir, identificar, categorizar y estructurar una definición del problema público que afecta a un aparte de la población y que sea significado e interpretado como de atención necesaria impostergable.

El diseño de la política pública.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) llevó a cabo una evaluación durante el segundo semestre del 2020 y el primer semestre del 2021, para solventar observaciones a la Estrategia Nacional para la Primera Infancia en su carácter de política pública, de su análisis

en el documento base, se desprende que al efectuar la evaluación revisó la definición del problema público, para determinar el modo y grado en que el gobierno y sus aliados de sociedad civil, identificaron y diagnosticaron las características cualitativas y cuantitativas del fenómeno problemático que buscaban atender.

Asimismo, ponderó su coherencia con los diseños normativo, institucional, programático, presupuestal, metodológica, de rendición de cuentas y de evaluación, a efecto de verificar su congruencia con los componentes del problema, y construir un diagnóstico situacional sobre los elementos que serían determinantes para el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en el diseño de la política pública para avanzar en la atención y solución del problema revelado.

En su parte final, en las etapas iniciales de implementación de la política pública, la SFP, verificó la efectividad de la conducción, del modelo de gobernanza y seguimiento de la política pública, en los componentes de planeación, reglamentación y coordinación, y de la atención integral a la primera infancia, en los componentes de salud y nutrición, educación y cuidados, protección y bienestar propuestos.

El resultado de la evaluación de la SFP reveló que el diseño de la Política Pública de Atención a la Primera Infancia, era congruente con el problema público identificado, ya que aborda los elementos esenciales de atención en los dominios de salud, nutrición, educación y cuidados, protección y bienestar, para el desarrollo integral de las niñas y niños de 0 a 5 años, a efecto de garantizar el interés superior de la niñez y comprometiendo el pleno ejercicio de sus derechos. No obstante, señala que los mecanismos interinstitucionales son insuficientes para implementar y dar cumplimiento a los objetivos y metas de la política pública. “De hecho, sin la intervención social, el proceso de conformación del reconocimiento del problema público sobre la primera infancia hubiera sido fragmentado, lento y definitivamente no integral”. (SFP 2020.P. 5.)

A ello hay que añadirle, como lo señala el documento de la Política Nacional de Primera Infancia atinadamente:

Partimos de la 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 de acuerdo con la edad de NN y de sus madres, a su contexto y punto de partida en su trayecto de vida, así como para monitorear que están recibiendo la atención necesaria y suficiente de forma oportuna. Por lo que no existe retroalimentación directa a las personas e instituciones que ofrecen servicios, lo que permitiría el uso de la información recolectada para lograr la mejora continua in situ. (SEGOB,2020 Párrafos 264 y 285)

Es necesario incluir en el análisis de este trabajo -no por concesión gratuita, sino- por justicia elemental y por la constancia de la sistematización del proceso de hechura de la política pública de primera infancia: el aporte, los insumos, la evidencia mostrada, las acciones de dotar evidencia científica incorporada por expertos internacionales e investigadores que aportó el Pacto por la Primera Infancia y otros actores civiles; éstos fueron la socialización de evidencias sustantivas y de gran peso, para que una temática que estaba confinada en el sector salud, tomara altura y se reconociera como de interés social y adquiriera el estatus de problema público. El proceso y el diagnóstico de la política pública, refleja solo una parte de este rico proceso en la práctica.

En síntesis para el proceso de reconocimiento de las diversas situaciones que afectan el desarrollo de las niñas y niños menores de 6 años y a sus madres durante el periodo de gestación, denominada primera infancia, fue esencial y muy importante la información, la visibilización pública a través de foros, reuniones y dossiers de información para distintos servidores públicos y legisladoras, de tal forma que se fue conformando una masa crítica en el ámbito público y mediático de la necesidad de llenar ese vacío que el país tenía en materia de una política pública de primera infancia. El primer paso lo constituyó el reconocimiento de la primera infancia como una realidad compleja y de naturaleza pública que rebasaba los esfuerzos y buenas intenciones de los padres, madres, cuidadoras, comunidades, expertos, personal médico, educadoras iniciales y de preescolar y activistas de los derechos de la niñez temprana.

10.2 Ley General de Derechos de Niñas, Niños y adolescentes; marco general que posibilitó la Política de Primera Infancia.

México, ratificó la Convención de los Derechos del Niño de la ONU en 1990, y tuvieron que pasar cerca de 25 años de la aprobación de la Convención en el ámbito internacional, para que el país contara con una Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) armonizada con los estándares internacionales.

Las políticas públicas en materia de niñez en México, prácticamente desde inicio de los 60's y durante mucho tiempo estuvieron supeditadas al marco de la asistencia pública, con prácticas y modelos muy cargados de asistencialismo frente a las necesidades de la niñez y prácticamente las adolescencias invisibilizadas (Fuentes,1998). Esto se fue simplificando y constituyendo en un modelo de facto muy cambiante y pendular, a lo que podríamos denominar la visión e intereses de las denominadas "Primeras damas" en turno, esposas de los hombres, que presidian la titularidad del Ejecutivo, en los diversos órdenes de gobierno en el país. Ellas presidian con un cargo honorario y de facto con todo el poder, instituciones como el sistema local del DIF (Desarrollo Integral de la Familia), donde los derechos de la niñez y la adolescencia, competían cada trienio o sexenio con las necesidades y derechos de otros grupos como las personas con discapacidad, los adultos mayores o alguna otra prioridad.

Esta postergación no solo afectó a la integralidad de los derechos de la niñez y adolescencia, sino que también cultivó una cultura asociada a la "descarga" de las responsabilidades del Estado en su conjunto, con respecto a la de la protección integral a las familias y solo cuando éstas fallaban, cuando esos mecanismos familiares tradicionales no operaban, intervenía el Estado a través del Sistema DIF, en sus diversos órdenes, para asegurar y acoger en centros de asistencia a las personas menores de edad sujetas a procesos, a conflictos entre adultos o abuso u omisión por parte de padres, madres y personas cuidadoras; y por ende, las niñas, niños o adolescentes eran separadas de sus familias de origen -incluidas las niñas y niños de la primera infancia-.

Lo anterior fruto también de esos modelos y prácticas institucionales tuvo como consecuencia de la reiteración, otra vertiente muy socorrida: la cultura adulto céntrica de

la agenda pública: la de “vaciar” literalmente, todos los asuntos públicos y gubernamentales relacionados con la niñez, sin importar su naturaleza o índole, su importancia, riesgos y relevancia, al sistema DIF; empobreciendo y reduciendo la posibilidad de garantizar los derechos de esta parte de la población de manera integral.

De tal forma que la primera infancia prácticamente quedó encuadrada en el ámbito de la madre, las abuelas, o las personas familiares, fueran estas partes de la familia nuclear o extensa o de cuidadoras improvisadas, sin formación formal y conformadas por las necesidades de millones de mujeres. Solo muy pocas aquellas que a través de la seguridad social alcanzaban la posibilidad de contar con guarderías que estuvieran cerca de su hogar o trabajo. Y una escasísima parte a través de los servicios privados de muy diversa índole que operaron sin control y normatividad adecuada hasta la tragedia del ABC.

Por eso es muy relevante el papel que las organizaciones de la sociedad jugaron en la demanda, fundamentación y deliberación para contar con una ley marco en la materia, sin ella, la discusión de una política nacional de primera infancia hubiera sido muy compleja y casi imposible y así mismo, el dotar de un organismo coordinador que ejecutara las medidas, propusiera rutas técnicas y diera seguimiento de cumplimiento de la Ley General (LGDNNA) como lo es aún la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA nacional, lo cual permitió que se imprimiera desde un inicio un cambio de paradigma en las acciones, proyectos y políticas; una instancia identificada con los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, una instancia ejecutiva que tomando distancia de modelo tutelar y asistencial de pasado, avanzara hacia un modelo donde la política pública y las principales decisiones quedaban en manos del más alto nivel de los ejecutivos y sus equipos de primer nivel en todos los órdenes de gobierno.

¿Sin la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y sin el SIPINNA hubiera sido posible una formulación de la Política Nacional de Primera Infancia?

Esta pregunta de investigación cualitativa buscaba entender el marco de actuación, el nuevo paradigma de relación con los sujetos de derecho y el diseño institucional que permitió adecuar este proceso de incidencia con los cambios normativos.

Jamás, de hecho, en nuestros análisis desde el 2016, cuando empezamos a empujar el Pacto como una firma colectiva, fue precisamente la existencia de la Ley General, el SIPINNA y la reforma constitucional por supuesto, que los vimos como una ventana de oportunidad para que estos temas transitaran, y por supuesto los ODS también. Como que éstos nos daban ancla legales y normativas para introducir el tema en la discusión pública de manera más efectiva, hubiera sido imposible introducir el tema de la política de primera infancia, si no se reconocía antes a las niñas y a los niños como sujetos plenos de derecho, y además tiene un sistema de coordinación que lidera y visibiliza esos temas en los tres órdenes de gobierno **AAC- CPPI-1**.

Yo creo que sí, pero mucho más difícil, hubiéramos tenido que crear los mecanismos como están en otros países, donde la política de primera infancia, está en la oficina del C. Presidente de la República y desde ahí se convoca tipo SIPINNA, a la intersectorialidad e intragubernamentalidad a partir de un grupo de personas de las diferentes áreas de los gobiernos. **MDL-CTPIC-2**⁶⁸

No en el contexto en el que estamos ahora no, con las características que tiene, quizá si se hubiera impulsado que existieran acciones más profundas y mejores de lo que había, pero la política de primera infancia supone la integralidad y una acción interinstitucional; sí creo que hay un tema secuencial a partir de la Ley General de Derechos de NNA, al igual que el proceso secuencial del Sistema de Justicia para Adolescentes, que se logra a partir de la Reforma al sistema de justicia, pero la Ley General posibilita que exista esta perspectiva. **RBM-SESN-3**

Yo creo que ahorita quizá no. No contaríamos con una política así... Yo creo que estos procesos, tanto institucionales y normativos, como de impulso social, son los que han logrado que esta política pública se concrete, se materialice en la ENAPI. **BGG-DPPI-4**⁶⁹

⁶⁸ Magdalena de Luna. Coordinadora Territorial del Pacto por la Primera Infancia. Entrevista 26 de septiembre 2021.

⁶⁹ Brenda González. Directora de Primera Infancia en la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA Nacional. Entrevista 28 de septiembre del 2021.

Las respuestas de los informantes clave, dan cuenta de las condicionantes legales, normativas y la gradual institucionalización de los sistemas de protección que dieron origen a la Política Nacional en Materia de la Primera Infancia.

El surgimiento de los SIPINNAS en todo el país, su Secretaría Ejecutiva, el Reglamento de la Ley y el Manual de Organización y Operación, así como los acuerdos vinculantes del Sistema de Protección, crearon el marco ideal y las condiciones organizativas y de participación, para que en su seno surgiera como una imperiosa necesidad, de responder ante la evidencia científica de atender a este grupo de personas menores a los 6 años y a sus madres durante el periodo de gestación: primero la Comisión de Desarrollo Infantil Temprano y posteriormente la Comisión de la Primera Infancia; así mismo que se constituyeran y abrieran espacios institucionalizados para asegurar que la participación y aporte de las organizaciones de la sociedad civil tuvieran mayor alcance.

Contra factualmente, los conocimientos, la información y las herramientas de las organizaciones civiles concentradas en el Pacto por la Primera Infancia y sus aliados, habrían tenido mayores obstáculos para convencer una a una de las instancias por separado, e incidir en las estructuras tradicionales, o su aporte se hubiera diluido en el mar de agendas y prioridades del poder legislativo.

La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes es hoy por hoy el mejor marco para la visibilización de la primera infancia en el país, de las agendas públicas, de la formulación de políticas públicas en la materia y el mandato más explícito del aporte de la sociedad civil en los asuntos públicos.

10.3 Marco Conceptual y normativo de la Política de la Primera Infancia: Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI)

Cuando México, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) decide, a propuesta de las organizaciones civiles, crear una comisión especial intersecretarial e inter sectorial denominada Comisión de Desarrollo Infantil Temprano, había en algunas instituciones del Estado Mexicano y

en las organizaciones, información, sistematización de experiencias internacionales y evidencia científica que se remontaba a fines del siglo XX.

Destaca el premio Nobel de economía James Heckman, que en sus múltiples estudios refiere sobre la importancia y relevancia de la inversión gubernamental y las intervenciones públicas en materia de la primera infancia.

Chile como nación venía construyendo hace más de una década una estrategia denominada “Chile crece contigo” (BID 2010). Con un fuerte componente de primera infancia y un blindaje como política de estado que trascendió el cambio de administraciones del Ejecutivo y los colores partidarios. **RBM-SESN-3**

Varios países del continente como Uruguay, Colombia y Perú dieron pasos importantes en esta materia con programas, políticas y estrategias específicas para este sector de la población, basados en evidencia científica y estudios comparativos internacionales incluso llevando acuerdos y compromisos como el firmado por 12 países de la Región en Colombia el 16 de noviembre del 2017 los cuales señalan:

Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, documento concertado para guiar los esfuerzos de los países para fortalecer las políticas públicas de primera infancia.

Los firmantes -entre ellos México- acordaron priorizar sus esfuerzos en:

- Intersectorialidad, interjurisdiccionalidad y financiamiento: Consolidar políticas o planes nacionales que adopten una visión de los niños y niñas como sujetos de derechos y su desarrollo integral como propósito. Estas políticas o planes deben ser de carácter vinculante para las diversas entidades e instancias involucradas y estar respaldadas por inversiones sostenibles en el mediano y largo plazo. Estructurar o fortalecer espacios o instancias de alto nivel técnico y político en torno a los cuales se materialice la coordinación y se ordene la acción intersectorial necesaria para viabilizar las políticas.
- Calidad de los servicios de desarrollo infantil: Fortalecer la gestión para una atención integral de calidad, pertinente y oportuna, dirigida a la primera infancia.

Para ello se requiere el establecimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad de los servicios gubernamentales y no gubernamentales dirigidos a esta población. Dichos sistemas deben contemplar esquemas de acompañamiento, asistencia técnica y verificación de las condiciones de calidad, desde el reconocimiento de las características culturales y sociales de la población atendida.

- La medición del desarrollo infantil: Generar procesos participativos para la definición de metas e indicadores de desarrollo integral de la primera infancia desde un enfoque de derechos. Para ello, consideramos que todos los países deben contar con mecanismos claros de evaluación de desarrollo infantil que contemplen sus múltiples dimensiones. Estas mediciones deben tener cobertura nacional y permitir desagregar resultados para los principales grupos poblacionales de interés.
- Construir y consolidar una coalición sociopolítica que impulse la prioridad del desarrollo integral en la primera infancia tanto a nivel de las políticas públicas como del compromiso de los ciudadanos. Para ello es necesario consolidar la colaboración entre los diferentes actores interesados, estableciendo escenarios nacionales en los cuales se encuentren formalmente y de manera periódica las autoridades de los sectores involucrados (protección, salud, educación, cultura, entre otros) con aliados de la sociedad civil, la academia, los empresarios, los medios de comunicación, entre otros. (Consejería Presidencial para la niñez y la adolescencia 2017)

De manera paralela a la conformación de un diagnóstico robusto, la sistematización de la evidencia dio un marco muy importante para fundamentar la política pública. Por un lado, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), venía trabajando hace más de una década con áreas de investigación en ese campo, ligados a indicadores del desarrollo infantil, la Secretaría de Salud federal tenía formalmente, una estrategia para el desarrollo infantil temprano, con un enfoque centrado en variables de atención médica preventiva. Sin embargo, fue el aporte de las organizaciones, primero a través de Un kilo de ayuda A.C. y

después del Pacto por la Primera Infancia como coalición, que pusieron a disposición de la Comisión de Desarrollo Infantil Temprano su base de datos de más de 350,000 casos de niñas y niños con evaluaciones no solo en las variables de salud, sino nutrición y aprovechamiento escolar -entre otras-.

A lo anterior habría que sumar la labor que la sociedad civil venía haciendo desde 2014 y 2015 para gestionar y traer información, y conferencistas en eventos de alto nivel para poner a disposición de los tomadores de decisiones y dar a conocer esta agenda y lograr así que actores claves gubernamentales y legisladores mexicanos escucharan la evidencia mundial. Como lo fue el Foro en la Cámara de diputados (Cámara 2015) con la presencia del premio nobel James Heckman y ex ministros de la República de Chile -entre otros actores y expertos relevantes-.

Toda esa evidencia se fue acumulando paulatinamente y sistematizada por las organizaciones civiles y apoyada por la evidencia de varias instituciones públicas, como el Hospital Infantil Federico Gómez en la Cd. de México y el INSP -daban no solo credibilidad a la argumentación pública-, sino se fueron constituyendo en una herramienta muy eficaz para ir ganando aliados, visibilizar el tema en el debate público y conformar una robusta coalición de apoyo a lo que sería más tarde una política pública de primera infancia.

Es así que a manera de antecedentes y como marco teórico de la política pública, preguntamos a los informantes claves:

¿Qué antecedentes reconocen que dieron origen a la política nacional de primera infancia en México, cuál es su génesis?

Nosotros por ejemplo desde Un Kilo de Ayuda, teníamos una gran preocupación por el tema la política pública, porque nuestra principal preocupación era erradicar la desnutrición infantil y lo hacíamos desde la mirada del desarrollo infantil temprano, y pensábamos que nuestro modelo era muy bueno pero, que nunca tendríamos la capacidad de escalarlo como el gobierno, el máximo en un momento dado fueron atender a 50 mil niños en el punto máximo de intervenciones, lo cual era una locura, era mucho para una ONG, pero frente a 13 millones de NNA, pensábamos que era tiempo de entrar hacia el lado de las políticas públicas. **ACC-CGPPI-1**

Para mí uno de los antecedentes más importantes fue la publicación de la serie de The Lancet (2016) sobre desarrollo infantil temprano. La publicación de esa serie fue muy importante a nivel mundial, porque si te vas hacia atrás en la historia reconocía que se requerían políticas integrales y además mencionaba una serie de intervenciones con mirada de ciclo de vida. **ACC-CGPPI-1.**

En 2015 trajimos al premio nobel de economía James Heckman, en el primer evento público nacional donde se habló de inversión en primera infancia. Y fue una experiencia que generó conversación, que creó las condiciones para lo que después sería la ENAPI (Estrategia Nacional de Primera Infancia) tuvimos gente de muy alto nivel en la Cámara de Diputados; ahí aún no existía el SIPINNA solo existía la Ley General de Derechos de NNA. Era muy nueva. Se acababa de publicar, pero ahí, logramos que los tomadores de decisión de distintos ámbitos de educación, de salud, del DIF hablaran de sus inversiones en primera infancia. Fue la primera vez que les metimos el chip sobre ¿en qué están invirtiendo sus recursos para la primera infancia? ¿en dónde están gastando? Y eso ayudó a dos cosas: primero a que se empezara a construir un ecosistema a favor de la primera infancia, muchas fundaciones dieron un viraje. **ACC-CGPPI-1**

Pues la más grande y desarrollada (estrategia) “Chile crece contigo”, y también la de Colombia “De cero a siempre” y los análisis del BID, fueron recogiendo análisis no de una política nacional integral, pero de acciones por la primera infancia en Norteamérica, la experiencia de Jamaica, cosas que siguieron durante décadas, y que midieron para ver cuál era el efecto de tener o no intervenciones durante la primera infancia, entonces, también creo que por comparación con los indicadores de atención de Cuba y creo que ésas son las experiencias cercanas al contexto de México, cercanas y estructuradas.” **RBM-SES-3**

A nivel internacional existe un creciente consenso generalizado acerca de las positivas implicaciones presentes y futuras de brindar servicios públicos de calidad –como salud, educación, protección social o apoyo a los cuidados parentales-, en los primeros años de vida de las niñas y los niños. Este periodo de vida es crucial para sentar las bases de un desarrollo armónico e integral, que en muchos sentidos

tendrá efectos perdurables no solo a lo largo de su trayectoria de vida en lo particular, sino a nivel social, ampliando las posibilidades de alcanzar sociedades más justas, solidarias, incluyentes, equitativas y en paz (UNICEF, WHO, Banco Mundial, 2018, como se citó en SEGOB, 2020 párrafo 50).

El futuro de cualquier sociedad depende de su capacidad para promover la salud y el bienestar de la próxima generación, la cual lo retribuirá a través de una vida productiva y una ciudadanía responsable (Centro de Desarrollo Infantil de la Universidad de Harvard, 2000). Distintas disciplinas como la psicología, la neurociencia, la medicina, la educación y la economía constatan esta afirmación, pues 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.

Existe, pues, suficiente información y evidencia. Pero no existía hasta hace pocos años obligación legal ni políticas públicas integrales para ir en esa dirección. (SEGOB,2020, párrafos 51 y 52)

Además, desde el 2011 la reforma constitucional del artículo 4to 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” (Constitución Política, 2020) y que, en lo subsecuente, este principio guiaría el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a favor de la niñez.

En 2014 se expidió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) que en su artículo 2 establece que las autoridades deberán garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño e implementación de las políticas y programas dirigidos a estos grupos etarios de la población. Este ordenamiento creó, asimismo, el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), instancia encargada de establecer

instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. (SEGOB, 2020 Párrafo 57)

Uno de los esfuerzos públicos más notables fruto de este proceso de construcción de la política nacional de primera infancia, a través del trabajo conjunto al interior de la Comisión de la Primera Infancia, ha sido el desarrollo de la Ruta Integral de Atenciones (RIA) para niñas y niños menores de 6 años. La RIA es el marco que integra el conjunto de 29 servicios e intervenciones públicas que se estiman necesarias para garantizar el desarrollo integral de cada niño y niña en las distintas etapas de su trayecto de vida durante la primera infancia, y está organizado a partir de cuatro componentes interrelacionados que permiten a la niñez desplegar sus potenciales en el ámbito físico, cognitivo y psicoafectivo, a saber: salud y nutrición; educación y cuidados; protección; bienestar.

El aporte del Pacto fue sustancial para que aunado a la coordinación intergubernamental alcanzara el consenso debido. El 30 de abril de 2018 se presentó para su aprobación en el seno del SIPINNA la Ruta Integral de Atención para la Primera Infancia (RIA-PI), que es el primer paquete de atenciones de servicios universales mínimos y diferenciados para garantizar la integralidad de la política y articulación de las atenciones dirigidas a niñas y niños de 0 a 5 + años, sus familias, cuidadores principales y agentes educativos. A su vez, la RIA es la base de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, publicada el 23 de marzo de 2020.

Usando los mecanismos normativos y legales a su alcance, la información en forma de bases de datos, la sistematización de la evidencia científica y los aportes directos de experto en la región; el Pacto por la Primera Infancia, logró que los fundamentos y la evidencia para gestionar la Política Nacional de Primera Infancia fueran irrefutables y convincentes para los tomadores de decisiones y la ampliación de la coalición de apoyo a la necesidad de una política nacional en la materia.

10.4. Marco político-institucional y modelo de gobernanza en la hechura de la Política Pública de Primera Infancia.

“La política es el lugar de los milagros”

Hannah Arendt. ¿Qué es la política?

Las preguntas al final del proceso de formulación y publicación en el DOF (Diario oficial de la Federación), sobre el anuncio de la Política Nacional de Primera Infancia ENAPI, fueron: ¿Cómo fue posible esto? ¿Cómo con el discurso cotidiano contra las organizaciones de la sociedad civil desde la más alta investidura presidencial en “la conferencia mañanera”; se logró un gran acuerdo entre autoridades, organizaciones y organismos internacionales?

¿Qué factores del modelo de gobernanza al interior del SIPINNA lo permitieron?

¿Qué papel jugaron los funcionarios de los diversos órdenes y niveles de gobierno en esta confluencia?

¿Cuál fue el rol de los organismos internacionales con apuestas sobre la agenda de la niñez?

¿Qué condiciones institucionales facilitaron u obstaculizaron el proceso de hechura de la política pública?

Los informantes clave analizaron:

Yo creo que la presente administración, funciona por percepciones y prejuicios sobre el papel que juega la sociedad civil y sus organizaciones en la esfera de lo público, a pesar de ello fue posible construir una propuesta de consenso por la enorme evidencia y el peso político que tenía la coalición del pacto por la primera infancia, los aliados internacionales que daban un plus y reconocimiento a la propuesta y la voluntad política que coyunturalmente tenían los actores tomadores de decisiones antes de que la polarización política y mediática y la pandemia del COVID- 19 complicara toda iniciativa de consenso. **RBM-SESN-3**

Construir una política pública en momentos de mucha tensión política y en una transición profunda que vivió el país al final del sexenio de Enrique Peña Nieto y la llegada de la administración del presidente López Obrador y su denominada 4T; parecía una tarea si no imposible, sí por lo menos demasiada arriesgada y llena de mil obstáculos y puertas cerradas para construir una política pública como señala Aranzazú Alonso Coordinadora del Pacto “amorosamente acogida”.

Modelo de gobernanza y coordinación de la estrategia.

El modelo de gobernanza y coordinación de la estrategia se integrará por dos 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 de intervención de cada uno de los cuatro pilares que integran la estrategia y sus respectivos instrumentos programáticos. Éstos se desagregan en varios niveles:

- Nivel estratégico-programático. Consistente en el conjunto, espacios, instrumentos y acciones para el diseño de instrumentos programáticos de orden intersectorial e intergubernamental (como el Programa Especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo), así como los requerimientos de coordinación derivados directamente de los mismos. En otras palabras, el ente coordinador de las acciones de la política pública, dotado por norma de autoridad técnica y política para convocar y dar seguimiento a los programas, estrategias e intervenciones gubernamentales.
- Nivel programático-presupuestario.⁷⁰ Consiste en el conjunto de previsiones, instrumentos y recursos para el diseño de instrumentos presupuestarios de orden

⁷⁰ Se han establecido una serie de componentes que dotan a esta estrategia del aterrizaje necesario para proteger, garantizar y promover los derechos de las niñas y niños en la primera infancia, y asegurar que se les dote de los servicios y atenciones que requieren en esta etapa de vida tan importante y fundamental.

intersectorial (como el Programa presupuestario de la ENAPI), así como los requerimientos de coordinación en la ejecución derivados directamente de los mismos. La política debe para no ser solo intención o demagogia, contar de manera clara con recursos asignados desde el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) o de cada instancia estatal y debe rendir cuentas a Secretaría de Hacienda, a la Auditoría Superior de la Federación, la Auditoría Superior de los Estados y las respectivas Secretarías de Finanzas de cada entidad.

Instancia responsable: Grupo de Gobernanza de la ENAPI coordinado por la Secretaría de Educación Pública y la Comisión para la Primera Infancia, coordinada por la Secretaría de Salud y la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA como su Secretaría Técnica.

Instancias corresponsables: Bienestar, Sistema Nacional DIF, SHCP, OSCs representadas en el SIPINNA.

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. Esta última se desagrega en los siguientes niveles:

- General. Consiste en el conjunto de previsiones, instrumentos, dispositivos y espacios de coordinación para lograr una adecuada implementación compartida de la ENAPI y

Uno de esos componentes se refiere a un Programa Presupuestario Coordinador (tipo "P"), que a partir de su implementación se espera que:

- a) Los Instrumentos programáticos-presupuestarios de las dependencias de la Administración Pública Federal puedan ser articulados en torno a la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia – paquete de 29 servicios e intervenciones englobadoras para lograr el desarrollo integral de las niñas y niños menores de 6 años.
- b) La ENAPI cuente con los mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación que requiere, y que
- c) Los bienes y servicios que las niñas y los niños requieren en sus primeros años puedan llegar a cada rincón del país a partir de los mecanismos de implementación territorial de la Ruta Integral de Atenciones (RIA).

sus instrumentos programático-presupuestarios entre los distintos sectores y órdenes de gobierno corresponsables de la misma.

- Instancia responsable: Secretaría de Educación Pública (Grupo de Gobernanza de la ENAPI)
- Instancias corresponsables: Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, Secretaría de Salud, Bienestar, Sistema Nacional DIF, SHCP, OSCs representadas en el SIPINNA.

- *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: SS
- Sector Educación: SEP
- Sector Bienestar: Bienestar
- Sector de Protección: DIF Nacional. (SEGOB,2020)

Las preguntas clave a los informantes fueron:

¿El modelo de gobernanza en el seno de la Comisión de la primera infancia, fue clave para entender, que sucedió?, ¿por qué si se pudo hacer y lograr la participación de las OSC en la hechura de la política pública?

Sin duda porque sí se entendió la importancia, y el espacio de la Comisión era un espacio muy horizontal, a lo mejor porque no estaban los Secretarios en lo cotidiano, y luego estos grupos de trabajo más técnicos, fue esencial y otra cosa que fue esencial y que yo lo digo siempre: que hubiera alguien que siempre arrastrara el lápiz, y presentara propuestas sobre las cuales discutir eso ayuda mucho, lo digo porque, si tú quieres discutir desde cero, a partir de la deliberación, no llegas a ningún lado, eso es imposible, entonces, no podemos desligarlo del trabajo anterior

en la construcción de la RIA (Ruta Integral de Atenciones), ayudó a crear un entendimiento común, de lo que debería ser una política integral. Muchos servidores públicos eran los mismos, aunque habíamos cambiado de administración y ya teníamos esta concepción compartida de lo que queríamos construir. **MLG-CTPIC-2**

Eso y un diseño bastante horizontal de la Comisión de la Primera infancia, y sobre todo de sus grupos de trabajo, con una buena coordinación por parte de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, y mucho trabajo técnico de parte de integrantes del Pacto, porque ahí sí hicimos mucho trabajo, como presentar muchas cosas sobre la mesa para, a partir de eso, reflexionar y discutir, e incluso el propio documento que nos ayudó a hacer un equipo técnico contratado con fondos del Pacto: GESOC. (Gestión Social y Cooperación A.C.) eso fue esencial; porque, lo vemos en las otras estrategias que construyó la SEP, pésima calidad, difícilísimo de discutir, entonces esos elementos fueron claves. La gobernanza sola, importante, pero no suficiente (sin esos componentes). **MLG-CTPIC-2**

La gobernanza como arena – marco, permitió que los elementos se encontraran, donde los enlaces operativos habían construido relaciones de confianza, y esas relaciones de confianza permitieron avanzar, eso y las concepciones compartidas. Si la Comisión se hubiera creado en esta administración, quizá no lo hubiésemos logrado. **MLG-CTPIC-2.**

En otras palabras, el modelo de gobernanza era necesario como condición básica para garantizar la formalidad, la continuidad institucional, la validación, la voluntad política y la aprobación de los avances técnicos y la formulación en general, pero el factor más valioso fue la dupla Secretaría Ejecutiva del SIPINNA de la mano con el equipo de la Coordinación del Pacto por la Primera Infancia, siendo este último el catalizador y muchas veces el impulsor de propuestas más arriesgadas dentro de la estrategia de formulación, siempre se puede ir un poco más lejos. **RBM-SESN-3**

Conociendo a Aranzazú Alonso (Coordinadora del Pacto), desde luego el espacio que le da de participar de tú a tú, en esos espacios de trabajo y no de manera subordinada o de oyentes, eso ha sido muy importante; pero acá ha sido también

vital la personalidad de Aranzazú es importante, ella es “La Maestra”, tomar la iniciativa siempre, pararse, ir al pizarrón, al rotafolio, escribir en pantalla, ordenar las ideas, no importa donde esté, o con quien esté, ella hace esas cosas, pero es importante que hubiera el espacio para hacer esas cosas. **RBM-SESN-3**

Al menos desde lo que se mandata en la ley y desde todo el trabajo que se hizo en la Comisión, al final creo que el modelo de gobernanza tenía que quedar así como está puesto. Toda la parte de educación y cuidados debe tener una rectoría, no solo con la Secretaría de Educación Pública y algunos otros actores ahí prestan estos servicios de educación inicial. Y así para salud y para para protección a través de la Procuraduría de Protección. Sin embargo, ahí en esta parte se proponía un Programa Presupuestario que, desde mi punto de vista, en términos como reales, en eso se hubiera traducido como muy bien esta parte de la gobernanza. Propiamente muy aterrizado a matrices de indicadores, a presupuesto dirigido para cada una de las de las dimensiones de la RIA de la de la política. Ciertamente, y siguiendo también, como muchas otras experiencias de otros países de políticas multisectoriales de primera infancia que ya llevan más de 10 años, que han resultado ser bastante efectivas. Esos son justamente como los modelos de gobernanza que están planteados también en algunas otras políticas. Así pues, que, si realmente está funcionando o no, eso creo que ya sería hacer un análisis más detallado del por qué. Pues, creo yo que, sí se amerita una coordinación, una coordinación nacional para una estrategia de este calado, y, no un pequeño equipo. **BGG-DPPI-4**

Hay otro componente de la gobernanza. Con su definición clásica, y es que el gobierno reconoce que no tiene ni todos los saberes ni todas las capacidades. *¿Consideras que el factor de la participación de las organizaciones de la sociedad civil fue un componente en la gobernanza que ayudó a avanzar? ¿Consideras que esto fue un factor positivo del modelo de gobernanza?*

Lo mejor es siempre enemigo de lo bueno, dice el adagio popular, y en la valoración del modelo de gobernanza siempre se antojaba un mayor involucramiento y mayor constancia de los servidores públicos; sin embargo y tal vez porque la historia no se escribe en subjuntivo como deseo, orden, posibilidad, para describir situaciones que

nunca ocurrieron, pero que pudieron alterar el curso de acción; nunca sabremos en qué sentido. Los cambios de alineación, y el sube y baja de intermitencia de las autoridades permitió que el eslabón fuera el mecanismo técnico y de sociedad civil, quien por la vía de los hechos condujera la cotidianidad y la velocidad de la hechura de la política en cada una de sus fases. **RBM-SESN-3**

Quizá algún modelo donde hubiera habido una participación más decidida de autoridades del más alto nivel y no solo de apoyo, porque cuando mencionamos a los Secretarios, ellos estuvieron en un modo de apoyo y de impulso de la política, pero no de hacerse cargo de la conducción, que les tocaba a ellos, porque así estaba definida por ellos en la Comisión que estaba presidida por ellos, y no por el órgano técnico, la Secretaría Ejecutiva, creo que eso pudo haber mejorado, creo que el hecho de que se pudiera haber llevado, con el mecanismo necesario a la Presidencia del Sistema ni en la anterior, ni en la presente administración; en la primera hubo un buen impulso del Sistema Nacional DIF que tenía una buena relación con la Presidencia, pero una nula participación de la Secretaría de Gobernación (la presidencia suplente), sobre todo en el último año de la administración Peñista, ahí fue inexistente, y en la siguiente administración, el total desinterés del Presidente y del DIF, y existente y fuerte el apoyo de la Secretaría de Gobernación. El Secretario de Salud en el primer periodo apoyó y en el segundo desapareció, aunque lo sustituyó el Subsecretario de Salud López Gatell, el Secretario de Educación no participó en la primera etapa y en la segunda apoyó con fuerza. **RBM-SESN-3.**

¿Hubo además de las ausencias, algún otro obstáculo dentro del modelo de gobernanza que dificultó avanzar y tomar decisiones en la formulación de la política nacional?

La ausencia -aunque proporcionó información técnica para el diseño- pero no se involucró de la Secretaría de Hacienda, eso no era un tema solo de financiamiento, sino de gobernanza, porque al final las decisiones de política pública van sustentadas por el presupuesto, y ahí estaban las ligadas no solo al órgano técnico, sino las ligadas a cada componente de la ENAPI, quizá esas dos: la participación de las cabezas y la participación de la SHCP, habrían hecho una diferencia sustantiva **RBM-SESN-3.**

Es importante señalar que la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Economía a través de COFEMER (Comisión Federal para la Mejora Regulatoria), siempre recibieron los avances y dieron su visto bueno a las diversas etapas del proceso de hechura de la política pública tal como lo marca la normatividad oficial. Sin embargo, cuando posterior a su publicación se intentó pasar a la etapa de solicitar recursos adicionales para la coordinación y para la ejecución de componentes de intervención no contemplados en los programas gubernamentales existentes, coincidió con unos de los sucesivos procesos de recorte y eliminación de programas desde la administración del Presidente AMLO. Hay que resaltar que ambos componentes venían en el diseño original aprobado por el SIPINNA nacional.

¿Qué actores claves tú identificas en la formulación y la hechura de la política pública?

Mira, yo creo que sin duda:

- Esteban Moctezuma por aquello de acordar políticamente y de la sensibilidad que él ya tenía en el tema, creo que fue clave.

- Sin duda, Ricardo Bucio (SE del SIPINNA) y su equipo, creo que ese liderazgo fue súper y sin ese liderazgo ni hubiera “jalado el asunto”.

- Creo que la SEP a nivel operativo ayudó mucho: La Dirección General de Desarrollo Curricular, fue muy atenta al proceso, muy generosa, José Luis Gutiérrez mismo como asesor, Irma Luna, Maricarmen Campillo, ellos y ellas sí entendían la importancia de una estrategia integral, donde educación inicial fuera un pilar de la ENAPI, no estaba desconectada, no es otra cosa, esto es parte integrante de un mega entramado, y convencerlos de esto fue muy importante para que no corriera por dos carriles o vías paralelas.

- En salud a nivel operativo la Doctora Miriam Veras y su equipo del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (CENSIA) y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) así como el Hospital Infantil Federico Gómez.

Creo que también se cruzaron varios procesos, muy difíciles en salud que absorbieron la atención del Subsecretario Gatell; todo el tema de la reforma a la compra de medicamentos, los medicamentos para los niños con cáncer, y luego toda

la reforma interna en la Secretaría de Salud y las “grillas internas” entre una subsecretaría y otra, yo creo que, se lo acabó comiendo el plan de transformación del Sector Salud, y él fue teniendo más y más responsabilidades que lo alejaron del proceso real.

- Desde Sociedad civil Save the Children, Mexicanos Primero, por supuesto el Pacto como gran Red.

- Brenda González (Directora de Primera Infancia en la SE SIPINNA) puso corazón en ello, y por supuesto tu equipo (Daniel Ponce V).

- Y técnicamente el equipo que contratamos de Alejandro González y su equipo de GESOC A.C. que nos ayudaron a ordenar y materializar mucho de los que nosotros habíamos estado discutiendo, marcando e identificando, creo que las ayudas técnicas hacen que las cosas pasen. **AAC-CGPPI-1**

Me estas trayendo a la mente una cosa que es súper importante, ya te mencioné que logramos que los candidatos firmaran 10 compromisos por la primera infancia; en 2016 fue en Oaxaca, en 2017 el EDOMEX, la del 2018 la elección nacional y otros estados y a pesar de que el Presidente (AMLO) no firmó los compromisos por la primera infancia con el Pacto; sí los firmó con aliados nuestros como Save the Children, sin embargo nuestros interlocutores en estos procesos de convencer al candidato (AMLO) para que firmara, fueron dos personas: Esteban Moctezuma y Tathiana Clouthier.

El haber conversado con Esteban Moctezuma (en ese momento Secretario de Educación y hoy Embajador de México en USA) fue súper sensibilizador, de la importancia de la primera infancia al grado de que “su gente” antes de que fuera Secretario, nos pedía información, como el para poder hacer algo desde la Secretaría de Educación, si te fijas en la Ley de la Administración Pública Federal, en esta administración, Esteban se colocó la responsabilidad de atender a la primera infancia, en coordinación con otras dependencias, entonces, la única mención en la Ley Orgánica de la APF, la tiene la SEP, y eso fue Esteban Moctezuma. Y luego después viene la reforma (reforma educativa de este sexenio 2019) donde hace

obligatoria la Educación inicial y se coloca el transitorio de que tiene que haber una Estrategia Nacional de Primera Infancia”. **(MLG-CTPPI-2)**

En los institutos desde hace mucho tiempo el Instituto Nacional de Salud Pública, y del Hospital Infantil de México con el Dr. Antonio Rizzoli, fíjate que a Hugo López Gatell también se le atravesó la pandemia y no voy a adjetivar al hombre, pero las conversaciones que tuvimos con él , es un hombre muy sensible- y entendemos que tuvo otras cosas importantes que atender- pero por ejemplo él está sensible en entender lo que se perdió, al perder el componente de nutrición en Prospera, y estaba viendo cómo recuperar la agenda de nutrición para la primera infancia, y está sumamente sensible en el tema de lactancia materna, incluso nos acompañó al foro de lactancia materna antes de ser Subsecretario. Él tiene muy claro, por ejemplo, el usar el código internacional sucedáneo de leche materna, y creo que la Doctora Miriam Veras, del CENSIA, fue importante en su momento, lástima que se fue. **MLG-CTPPI-2**

Quienes se encontraban en ese momento, en la Secretarías de Educación Pública, en la Subsecretaría de Educación Básica, en la SEP: el subsecretario Marcos Bucio, también en Salud, el subsecretario Hugo López Gatell. Recuerdo que de hecho con él se logró este acuerdo. También estaba el Subsecretario de Educación Superior Concheiro, y en su momento también con el Sistema Nacional de Protección Civil, por el lado de instituciones. Estos fueron los actores clave en ese momento para lograr este acuerdo, o sea decir OK, si vamos todos como con esta política pública y se va a hacer a través de la Comisión de Primera Infancia en el seno del SIPINNA. Y evidentemente, incluida la sociedad civil. Creo, y también debo decirlo, que algunas fundaciones corporativas que actualmente traen dentro de sus prioridades este tema. Y bueno, pues organismos internacionales, y actores sociales relevantes como el Pacto por la Primera Infancia. Ellos no hay duda que han impulsado como muchos temas, no solo desde el desde el Poder Ejecutivo, sino también han hecho mucha, mucha labor de abogacía con el Congreso, para el tema de los recursos, para la coordinación de la ENAPI y para colocar como el tema en la agenda pública y en la agenda legislativa, pero también los organismos internacionales y algunas fundaciones corporativas, por ejemplo, el Banco Interamericano y el Banco Mundial,

esta es una de sus prioridades desde hace ya algunos años y han aportado muchas cooperaciones técnicas a México. No estoy hablando solo las que hemos tenido nosotros, desde la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, también han apoyado mucho a la Secretaría de Educación Pública. Ahorita nos están apoyando mucho con el tema de la Política Nacional de Educación Inicial. **BGG-DPPI-4**

Aunque en las entrevistas hay mezcla de épocas dentro del proceso de hechura de la política pública; todos las personas entrevistadas clave reconocen que las instituciones y actores clave fueron: La Secretaría Ejecutiva del SIPINNA nacional, la Secretaría de Salud con mayor fuerza en la administración 2012-2018 y menor en la 2018-2020, la Secretaría de Educación a la inversa, menor en la primera etapa y mayor y evidente protagonismo en la segunda etapa, instituciones de investigación del sector salud como el Hospital Infantil “Federico Gómez” de la CD MX y el CENSIA y por supuesto en papel fundamental el Pacto por la Primera Infancia liderando dentro del proceso de formulación de la política pública en ambos periodos.

Este proceso en la práctica implicó varios momentos de negociación para lograr acuerdos sustantivos, desde la denominación de la Comisión inicial como: de Desarrollo infantil Temprano, hasta su definición final como Comisión para la primera Infancia, desde el acuerdo para construir una política de primera infancia intersectorial, hasta la irrupción de la reforma constitucional del 2019, donde se mandata a construir una Estrategia Nacional de Primera Infancia, donde la educación inicial es un pilar fundamental, y es ahí, donde la SEP adquiere una mayor relevancia, por lo tanto, los incentivos de participación e involucramiento, además de los mandatos legales, se fueron modificando y necesitando tramos de negociación específicos, dentro del marco de la gobernanza. Es ahí donde el rol propiciador y el rol coordinador entre el Pacto y la SE del SIPINNA fueron fundamentales.

¿Cómo fue el proceso de negociación entre salud y educación pública en esta administración para conducir este proceso de política pública?

Inicialmente fue la parte del acuerdo de hacer una sola política pública, una donde intervino el Secretario de salud, el Secretario de Educación y la Secretaría Técnica del SIPINNA. Primero fue hacer una conducción conjunta, que se puso en duda

cuando en marzo del 2019 se reforma el artículo III constitucional y se puso en duda porque se mandataba la creación de una estrategia nacional y aquí es donde educación dijo: esto esta mandatado para la Secretaría de Educación, y no para el gobierno federal, y por supuesto una política pública de tal envergadura e integralidad para la primera infancia lo tiene que hacer el gobierno federal, se tuvo que hacer una negociación para que la SEP aceptara que se tenía que hacer una estrategia integral, con diversos componentes no solo educación inicial, y luego la corresponsabilidad de todas las instituciones, no solo educación, y hubo varias vías y momentos para convencer al Secretario Moctezuma de esta homologación de la política nacional de primera infancia con la ENAPI, (incluido un desayuno en Puebla, gestionado por el Pacto y sus aliados en el seno de un encuentro del grupo de México Posibles) **RBM-SESN-3.**

No sé si recordarás el evento en el foro sobre primera infancia que dijo la Secretaría Olga Sánchez Cordero, que acabábamos de celebrar un matrimonio entre la SEP y Salud, y que a ella le había tocado ser la testigo, ¿no? yo sí, se lo atribuyo mucho a la habilidad de gestión política de Ricardo Bucio, (Ex SE SIPINNA) porque la comisión la preside salud, y eso no se ha cambiado eso desde 2016 que se aprobó su constitución, no se ha modificado, pero sí ciertamente la Secretaría de Educación Pública desde antes de la Reforma constitucional de 2019, pues, venía exigiendo como un poco este rol de liderazgo, también importante, en temas de primera infancia, por todo lo referente a educación inicial, y quiso también tener ese rol. Yo creo que la habilidad de cómo se resolvió esto fue justamente que sin decirlo y sin que se hiciera la aprobación (formal) en la Comisión, se dio (tácitamente) al mismo nivel, a la Secretaría de Educación Pública en la Comisión y a Salud en la coordinación, la aceptan compartida. Entonces yo hasta te podría decir que, en la práctica, no en el papel había co-conducción entre ambos.

Y bueno, ya después, en 2019, con la reforma constitucional, esto se hizo aún más tenso. Pero ahí sí creo que tuvo mucho que ver también como se estableció el diálogo político. **BGG-DPPI-4**

Hay otro componente de la gobernanza. Con su definición clásica, y es que el gobierno reconoce que no tiene ni todos los saberes ni todas las capacidades *¿Consideras que el factor de la participación de las organizaciones de la sociedad civil fue un componente en la gobernanza que ayudó a avanzar? ¿Consideras que esto fue un factor positivo del modelo de gobernanza?*

Creo que sí. Fue muy importante que ahora las organizaciones en estos espacios tienen voz y voto. Pues, están en la misma calidad que instituciones públicas. Y bueno, no siempre ha habido como apertura a la escucha, digamos, del sector gubernamental. Es importante también porque muchas de estas organizaciones llevan años de experiencia en trabajo con este tema y creo que eso nutrió bastante todo este proceso de diseño y desarrollo de la política Y además tienen mucha capacidad técnica, no solo hacen estudios, hacen análisis presupuestales, hacen diagnósticos, han elaborado encuestas y todos esos insumos. Creo que siempre es muchísimo más importante incluirlos en el diseño de políticas y tomarlos en cuenta.

BGG-DPPI-4

La propia evaluación de la política pública por parte de la Secretaría de la Función Pública da cuenta de la riqueza de los mecanismos generados al interior de la Comisión y los grupos de trabajo. En todos ellos la participación de los actores de sociedad civil y el Pacto fueron no solo activos, sino de suma importancia.

Se identificó que en el marco de las sesiones del SIPINNA y sus comisiones y grupos de trabajo es efectiva, ya que el SIPINNA constituyó 10 comisiones, y la SE-SIPINNA participo en otros 3 órganos colegidos, y que todas tienen injerencia directa o indirecta en la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales del grupo de 0 a 5 años de edad. Asimismo, se constató que, en 2020, seis de los trece órganos colegiados establecieron mecanismos interinstitucionales para la atención integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad.

Del total de los acuerdos suscritos por el SIPINNA, las comisiones y los grupos de trabajo, el 53.9% (221) son de carácter adjetivo, y el 46.1% (189), sustantivos, por lo que hay equilibrio entre las actividades administrativas necesarias para establecer

los mecanismos interinstitucionales, y las operaciones para la efectiva concurrencia, vinculación y congruencia de los programas y acciones de las autoridades de los tres órdenes de gobierno. (SFP,2020. p. 114)

Principales obstáculos para la formulación de la política pública:

¿Cuáles fueron los principales obstáculos que tú identificas durante estos trabajos deliberativos y de discusión en la Comisión? ¿Qué tipo de obstáculos tú recuerdas? ¿Eran estadísticos, eran técnicos, eran políticos, no se tomaban decisiones o que no se estaba de acuerdo con el planteamiento que hacían las organizaciones?

Yo creo que en la parte técnica no. Más bien para temas de primera infancia la evidencia es muy clara. Los estudios son muy claros. Yo creo que el tema era más como de algunas cuestiones (de atribuciones) y evidentemente algunos temas políticos. De gestiones me refiero también a las atribuciones de algunas entidades, que ciertamente parecía que se duplicaban con otras, porque así están las leyes, las normas y atribuciones concretas (empalmadas, superpuestas). Ejemplo: El caso de la Ley del ABC es para la prestación de los servicios, para la atención, cuidado directamente infantil que tiene ahí el DIF, tiene un mandato muy específico, pero que cruza mucho con las atribuciones de la SEP sobre los servicios educativos y su capacidad normativa. Y los de los límites, justo como del de lo que se establece ahí, tienen mucho que ver con esos obstáculos secundarios. Están muy relacionados con lo que ahora se mandataba y viene en la reforma constitucional. Pues esta rectoría que ahora debe traer la SEP en términos de orientaciones y directrices de la política de educación inicial. Entonces, al interior de la Comisión, creo que sigue generando tensiones. Esta falta también de porque quizá no se pueden dar, los consensos en algunos temas específicos y en cuestiones políticas. Pues porque creo que esto, a pesar de que está avanzando mucho en México, porque yo sí creo que se está avanzando bastante, está siendo como una agenda más visible en las entidades federativas. Pero creo que a nivel federal se ha quedado hasta un cierto nivel como a nivel de agenda declarativa, como que no ha trascendido por parte de representantes del más alto nivel en nuestro país. **BGG-DPPI-4**

El rol de otros actores en el proceso de formulación y aprobación de la policía pública en sus diversas etapas, tuvo un énfasis más de cooperación y validación que de involucramiento y asistencia técnica, aunque algunas instituciones participaron cotidianamente, los intrínsecos de negociación y toma de decisión por sus implicaciones políticas no brincaron los límites de las reglas en ambas administraciones.

¿Qué rol jugaron los gobiernos estatales en la formulación de la Estrategia Nacional de Primera Infancia?

Para mí un elemento que fue súper clave fue el evento internacional que organizamos sobre La Política de Primera Infancia desde el Territorio, fuimos muy hábiles al organizarlo, porque nos permitió engancharnos con el discurso del territorio y lo local, que para nosotros era medio ajeno, recuerdo que el Subsecretario Colchero nos trataba de explicar, y ya estábamos pensando en la caja de herramientas, porque muy pronto nos dimos cuenta (que en el nivel) federal no nos iba a alcanzar y que necesitábamos una participación activa de los estados. Creo que el tener algunos estados firmantes del Pacto nos permitía tener mucha confianza, al ver que ya hay gobiernos estatales trabajando en este tema, que tenían su estrategia antes de la ENAPI: Chihuahua, Sinaloa, Jalisco. Que ya hacían cosas, y el Pacto también tenía un compromiso de los gobernadores de Oaxaca, Edomex, Ciudad de México. Y yo creo que el rol de los estados y el Foro, terminó por convencer a los secretarios, a los funcionarios intermedios, de que esto sí podía encajar en la mirada social de este gobierno, que era medio confuso para nosotros pero que pasaba por lo territorial, y que hubiera esa participación de los estados y de los municipios y que hubiera esa demanda, fue clave para terminar de convencer a los que no estaban convencidos a nivel federal. **AAC-CGPPI-1**

El hacerlo más colectivo fue un intento, cuando en la CONAGO se creó el grupo de NNA el Gobernador de Hidalgo fue la segunda opción de una agenda que traía la Comisión de DDHH de la CONAGO y que deriva en una Comisión especial para la niñez, en donde su equipo del Gobernador acuerda una agenda que incluye la primera infancia, como uno de los 10 temas a impulsar. La verdad es que desde ahí no paso a mayores, nada más que la fluidez de la información, pero no fue el

mecanismo para impulsar esto en los estados. Más bien se dio de manera individual o por la gestión de las SE Estatales donde se involucraron otras autoridades locales.

RBM-SESN-3

¿Qué rol jugaron los organismos internacionales en el proceso?

Creo que el rol de organismos como el BID, el BM, la OEI, el dialogo interamericano, le dieron mucha legitimidad, pero el rol de organismos como UNICEF, fue fluctuante y poco claro, lo siento más activo antes de esta administración, en la conformación de la Comisión en la construcción de la RIA, y se fueron a lo sectorial en los componentes por ejemplo en el tema de nutrición, se fueron con salud, están hoy trabajando con la SEP en el tema de educación inicial, se desdibujaron completamente en la discusión de la ENAPI, creo que fueron importantes en la administración anterior, creo que no lo fueron en esta administración.

Siento que los bancos tuvieron un doble rol: primero legitimar la causa, porque en las comisiones hablan de la importancia de la Primera infancia, pero sus aportaciones técnicas me han parecido muy específicas en componentes chiquitos, ahí tenemos la evaluación de la calidad en los CAI,s (Centros de Atención Infantil), que tardó tres años, que recién acaban de presentar en octubre del 2021.

O hicieron el componente de la ENAPI en emergencias, o algo que está súper bien, pero está muy sectorizado, El Banco Mundial con su apoyo a la política de educación inicial.

Su participación en la Estrategia Macro, fue más bien marginal y más bien de legitimar el tema. **AAC-CGPPI-1**

Al principio estuvo muy involucrada la UNICEF, en la época de Isabel Crowley (Titular de UNICEF México, entre 2014 y 2018), y ahora menos, cuando lo que quieren evitar es cualquier tipo de conflicto, de observación con el Gobierno; entonces se cuenta con ellos hasta cierto límite que no sea incómodo para los gobiernos. **MLG-CTPPI-2.**

“La OEI (Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación) y fue posterior ya cuando se enteró de este proceso y ellos se nos acercaron, nos dijeron oigan, pues están ahí mis prioridades, queremos tomar nota. Pero fue posterior” **BGG-DPPI-4.**

En contraste a medida que subía o bajaba la intensidad del involucramiento en el proceso formulación y aprobación de la política de primera infancia (ejemplo UNICEF) de diversos actores o cambiaba la correlación de fuerzas entre los actores políticos (el debilitamiento y después casi desaparición de la CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores) hicieron que el rol del Pacto y sus aliados creciera, no solo en argumentación, cabildeo e incluso en la fuerza con la que demandaban la necesidad de contar con una política pública de esta naturaleza; su capacidad persuasiva y de incidencia creció y maduró hasta el logro del propósito; sabían que corrían contra reloj antes que la polarización creciera o que los aliados dentro del Estado fueran removidos o salieran de sus responsabilidades (como posteriormente sucedió): por ello los meses entre 2019 e inicios del 2020 fueron cruciales en este proceso de maduración del actor civil y del Pacto como coalición de apoyo e incidencia política.

10.5. Rol de las OSC, liderazgo del Pacto por la primera infancia y proceso de incidencia en la política de primera infancia.

El núcleo de la pregunta central de este trabajo académico es responder a la impronta sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil mexicanas en la formulación de una política pública de la importancia y alcances como lo es la primera infancia. Analizando los factores facilitadores y los obstáculos para alcanzarla. Focalizando además el papel y tipo de liderazgo que ejerció la Red Pacto por la Primera Infancia en las diversas etapas de este proceso, que llevó cerca de 4 años de incidencia y cabildeo, además de valorar su papel en los momentos más críticos de la hechura.

Este apartado abordará además de los antecedentes del trabajo de las organizaciones en áreas concomitantes ligadas al núcleo de la política pública, dado que varias de ellas llevan trabajando en el campo de los derechos de la niñez más de 100 años (Save the Children, fundada en 1919, con trabajo en México desde 1973, Word Visión desde 1950, con trabajo

en México desde 1982 y en el caso mexicano: Un kilo de Ayuda desde 1982; Mexicanos primero desde el 2007 y El Pacto por la Primera infancia desde el 2016).

Las organizaciones que conforman el Pacto, la gran mayoría de diversas regiones del país, fueron conjuntando demandas, hasta convertirlas en una agenda básica de 10 puntos⁷¹; agendas de alto consenso, con especial énfasis donde el Pacto ha tenido a manera de antecedentes trabajo de incidencia para influir durante los procesos electorales en las plataformas y compromisos de todos y todas las candidatas a gobiernos locales desde el 2015.

Como comentamos anteriormente, la experiencia acumulada es basta en la composición de las integrantes del Pacto: Algunas organizaciones con agendas y causas relacionadas con los derechos de la niñez desde hace varias décadas.⁷²

La lectura de las organizaciones que liderarían el Pacto posteriormente, era que, durante los procesos de campaña, los actores políticos están más propicios a comprometerse y a

71

1. Disminuir a 45% el número de niñas y niños menores de 6 años que viven en pobreza.
2. Reducir a 9% la desnutrición crónica y a 17% la anemia en menores de 5 años.
3. Incrementar la lactancia en la primera hora de vida al 75% y la lactancia materna exclusiva menores de 6 meses al 45%.
4. Lograr que al menos 7 de cada 10 menores de un año reciban las vacunas que les corresponden.
5. Detectar de manera oportuna la discapacidad e incrementar en un 20% las coberturas de educación y salud para las niñas y niños menores de 5 años con discapacidad.
6. Incrementar al 90% el porcentaje de niños y niñas con un desarrollo con un desarrollo infantil adecuado, a 50% la cobertura de evaluación del desarrollo, y disminuir 10% las brechas de desarrollo entre ricos y pobres.
7. Asegurar que 3 de cada 10 niñas y niños menores de 3 años participen en programas de desarrollo infantil temprano y que el 80% de los mayores de 3 años reciben educación preescolar de calidad.
8. Que 4 de cada 10 familias con niñas y niños menores de 10 años participen en programas de habilidades parentales, prácticas de crianza en cualquiera de sus modalidades.
9. Lograr el registro oportuno del 90% de las niñas y niños.
10. Avanzar en la erradicación de todas las formas de violencia contra la infancia al disminuir en 20% el maltrato infantil el 50% en la violencia sexual y los casos de desapariciones de niñas y niños menores de 6 años.
<https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/04/10/300-organizaciones-llaman-a-candidatos-a-firmar-un-pacto-por-la-infancia>

72 <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/integrantes-del-colectivo/#:~:text=Centro%20Comunitario%20de%20Atenci%C3%B3n%20a%20la%20Infancia%20TIMBURUMB%20I%20A.C.&text=Centro%20Comunitario%20de%20Atenci%C3%B3n%20Infantil%20Sigmund%20Freud%20A.C.&text=Centro%20Comunitario%20de%20Desarrollo%20Infantil%20Amacalli%20A.C.&text=Centro%20Comunitario%20de%20Desarrollo%20Infantil%20Ant%C3%B3n%20Makarenko%20A.C.>

firmar acuerdos con quienes calculan, pueden ampliar su base electoral, desde un inicio se valoró que a pesar de que la coyuntura es muy efímera, el contar con un conjunto de compromisos firmados a favor de una causa real y aparentemente de fácil adopción como lo es la primera infancia, no habría prácticamente ningún actor que se opusiera a trabajar por ella.

Los compromisos eran elaborados bajo un análisis técnico en alianza con los actores locales y luego presentados a la opinión pública y a los equipos de campaña para ser adoptados por los diversos candidatos en evento público, donde además de la firma había una exposición de motivos de la persona candidata a comprometerse con ellos.

Estos compromisos que se resumían casi siempre en 10 fueron muy importantes en los procesos de Oaxaca, Estado de México, y la firma de 13 gobernadores en funciones. Posterior a la aprobación de la Estrategia Nacional por la Primera Infancia (ENAPI) han firmado los compromisos ajustados en estados, destacando Nuevo León en el 2021.

Las preguntas para dialogar con los informantes claves versaron sobre esos aspectos:

Necesidad de trabajar en Red:

¿Había otros actores que estuvieran preocupadas o trabajando en ese ámbito antes de plantearse la necesidad de una política pública en materia de primera infancia?

Un kilo de Ayuda, ya trabajaba en este enfoque muy integral para la primera infancia, ya tenía muchos aliados, como el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) intensamente y desde hace muchos años, yo creo que la génesis de todo esto es que siempre se trabajaba con datos, con evidencia, teníamos un sistema de información e indicadores nominal para las niñas y niños, y todo esto nos lo han acompañado expertos de esas disciplinas, ya eran nuestro aliados, teníamos esa dinámica de trabajar con las mejores prácticas basadas en evidencia, etc. creo que esos aliados y esa manera de trabajar, y eso fue moldeando lo que más tarde sería el pacto, y perdona que otra vez me regrese hacia la historia, como es que surge el Pacto y me tocó al inicio yo con “mis manitas” ir a tocar las puertas de los candidatos para que me firmen un Pacto por la Primera Infancia, de alguna manera ya teníamos

relaciones con todos ellos o con personas cercanos a ellos por mis antecedentes laborales en gobierno federal (Malena trabajó en SEGOB), eso no fue lo difícil, sino llegar y decir yo soy Un Kilo de Ayuda y quiero que me firmes un pacto, era algo así como ¿y yo por? Y ahí sentimos de manera muy clara que necesitábamos ser más, que necesitábamos hacer “músculo”, ahí aprendimos mucho de nuestros aliados “Mexicanos Primero” que ya hacían conglomerados de sociedad civil, para acciones específicas en materia educativa; entonces literal agarramos una base de datos de ellos y de la base del INDESOL y nos agarramos a invitar a OSC que trabajaran niñez en Oaxaca y logramos la firma de los candidatos (entre ellos el futuro Gobernador) con 52 organizaciones. Eso ya era muy diferente llegar y decir, hola soy Magdalena de Un Kilo de Ayuda y representó a 52 organizaciones de aquí de Oaxaca, y todas queremos que nos firmes un pacto.**MLG-CTPPI-2**

Aporte de las OSC.

¿Cuál fue el papel de las OSC que participaron en el proceso? ¿Qué aportaron, o qué complejizaron?

Mira yo creo que aportamos fundamentalmente en el sustento técnicamente, creo que habíamos estudiado bastante el tema e hicimos muchas aportaciones técnicas, creo que políticamente éramos los actores que menos teníamos que perder, por eso nuestras intervenciones eran valientes, arriesgadas y audaces, no tenemos nada que perder, no nos vamos a pelear, no tengo que cuidar los intereses del Secretario, ni del Subsecretario, eso fue clave.

Fue clave también que mantuvimos el tema y la agenda en medios, estábamos en medio de las campañas electorales posicionado y visibilizando el tema; y la independencia, eso fue importante, porque en las comisiones decíamos las cosas que todos pensábamos y que nadie quería decir, eso fue clave. **AAC-CGPPI-1**

Aportaron mucha capacidad técnica y mucha información, en relación a buenas prácticas internacionales de otros países en muchos temas, creo que lo fueron y lo siguen haciendo, aportaron recursos para el diagnóstico y siguen aportando en la implementación, han aportado mucho tiempo, ha sido una apuesta política

importante, porque no es frecuente, ni tan común que las OSC estén tan involucradas en un proceso de construcción de política pública desde el inicio y que sigan después de varios años aún con todos los cambios que hay con los operadores de las políticas, han aportado suficiente evidencia técnica y compromiso y convicción en un tema de tal forma que han hecho un proceso de suma-suma, de ir haciendo un proceso de convencimiento de actores locales, de académicos, de distintos actores públicos para poder involucrarse y participar de la política, yo creo que sin esos aportes tal cual se hizo y tal cual está, yo creo que no existiría la Política Pública en Primera Infancia en México. **RBM-SESN-3**

Génesis y conformación del Pacto.

¿Por qué deciden crear el Pacto por la Primera Infancia?

Básicamente porque nos dimos cuenta que solitos no podíamos, que “éramos una voz solita predicando en el desierto”, sin embargo ya habíamos tenido algunos ejercicios como de “Kloster” con algunos actores que habían sido efectivos en términos de incidencia, entonces dijimos el camino, es sumar voces porque, la asimetría de poder es demasiada, entonces pensamos: ¿cómo incrementamos nuestro poder político, para que nuestra voz se escuche, en una arena en donde somos el actor con menos recursos de todo tipo?, entonces fue una decisión estratégica para incrementar nuestra capacidad de interlocución.

Otra cosa que hicimos bien fue evitar temas de confrontación y controversia, si tú ves el Pacto, tiene integrantes de “mole, chile y pozole” de todo, tiene la “derechísima” y la “izquierdísima”, tengo la organización de mujeres trans de no sé qué y tengo la Red Familia, entonces somos bien cuidadosas, éstas son las 10 metas ¿eh? en esto trabajamos juntas, lo demás no nos metemos porque si no, se nos desmorona la alianza, y luego después la mera verdad, somos una coordinación muy efectiva, vamos a ver marcamos la agenda, hacemos muy operacionalizable la participación; no creas de repente tenemos crisis de participación, participan 50 y el resto ¿? no creas, sufrimos diferentes momentos de crisis, pero para los efectos de la interlocución política y de incrementar nuestro capital político, eso nos ha ayudado muchísimo. Y la segunda cosa es que necesitábamos algo, porque nos

costaba mucho trabajo incidir en los gobiernos una vez que los candidatos tomaban posesión. Por eso decíamos, tenemos que incidir en los procesos electorales, tenemos que hacer un compromiso político, porque es el único momento donde nos quieren escuchar. **AAC-CGPPI-1**

En el proceso electoral en Oaxaca fue en 2016, ese agrupamiento lo trabajamos y también con sensibilización, de diciembre del 2015 a marzo del 2016, y ahí fue cuando nos hicimos el primer colectivo del Pacto por la Primera Infancia y todas nos llamábamos El Pacto. Pero para las firmas invitamos a los expertos de UNICEF y del Hospital Infantil de México para conformar el Pacto que se iba a firmar.

Para 2017 el siguiente proceso electoral en puerta, había muchos, pero estaba el Estado de México donde el Pacto tenía intervención y donde todavía, estábamos pensando con una mentalidad de Un Kilo de Ayuda para que el tema lo agarrara el nuevo Gobernador, ya teníamos el camino hecho y ampliamos la base del colectivo y vimos que esto tenía fuerza por sí misma, pasión por sí misma, y fue en ese momento donde pensamos en separarnos de un Kilo de ayuda en lo posible y conformar el Pacto por la primera infancia ya como una iniciativa con su propia estructura y recursos por sí misma, con su propio modo de operar, con sus propios objetivos, ya distintos de la operación directa que hacía Un Kilo de Ayuda. Pero todo esto fue tomando fuerza, en la medida que se fueron incorporando otras organizaciones a esta iniciativa, y nos incorporaban sus agendas que no eran las propias de Un Kilo de Ayuda, mucho más amplias y poder abrazarlas en colectivo.

MLG-CTPII-2

Estaba Un Kilo de Ayuda, el Pacto no existía, pero había una perspectiva de ir sumando voluntades y organizaciones, estaba solo Un Kilo de Ayuda, yo creo que al tiempo que se dan cuenta las OSC (ésta es una hipótesis mía) de que tiene un nivel importante de interlocución son el SE SIPINNA y con el Sistema y de que hay la posibilidad de empujar una política específica sobre el tema es que, asumen que la mejor manera de lograrlo es sumando las capacidades de muchas instituciones, y no solo una que tenía ya cargada cierta visión y con un cierto estigma, de ser una institución asistencial y ligada a ciertos grupos, yo creo que necesitaban: ampliar,

diversificar y pluralizar la coalición de apoyo y eso lo hicieron a través de la creación del Pacto. **RBM-SESN-3**

Caracterización del liderazgo del Pacto en el proceso.

¿Cuál fue el rol y el tipo de liderazgo que ejerció el Pacto dentro del proceso de hechura de la política pública?

Yo creo que el rol del Pacto ha sido la de promover que las cosas pasen, aunque creo que el liderazgo global del proceso fue del SIPINNA como liderazgo, ¿no? Convocar a los que tenían que asistir, moderar la reunión, sacar los productos, yo creo que en esa etapa del proceso la responsabilidad era de la autoridad, ejemplo: se comentó el papel que tuvo el Pacto para convencer a Esteban Moctezuma (en ese entonces Secretario de Educación) de que fuera en el seno del SIPINNA donde se formulara la ENAPI y no en el equipo de asesores de la SEP, acordando plazos y condicionantes.

MLG-CTPPI-2

Creo que, el Pacto han agarrado mucha fuerza, no solo porque estamos hablando de más de 450 organizaciones en todo el país, sino porque también creo que, han sabido hacer, han tenido muy buenas estrategias mediáticas y eso es muy importante, también que uno sepa saber comunicar como lo que se quiere posicionar, pues han hecho muchísimo trabajo de abogacía y cabildeo, con muchísimos actores, con actores internacionales. Evidentemente con el Poder Legislativo y también con la Administración Pública.

Creo que han tenido una muy buena estrategia de acercamiento y de diálogo con todos estos actores han desarrollado muchos estudios, han hecho muchos análisis y han coordinado estudios muy enfocados en temas de análisis presupuestales, de pobreza.

El Pacto, por ejemplo, al interior de la Comisión coordinó uno de los grupos que fue el del diagnóstico situacional en 2018, también en la construcción misma de la ENAPI y no, pues bueno, ellos aportaron también recursos tanto financieros para el desarrollo del documento Marco, todo este aporte como técnico. **BGG-DPPI-4**

Por un lado aunque es una coalición de organizaciones, hay organizaciones por su peso e historia que actúan dentro del pacto y muchas otras de manera autónoma; entonces el Pacto actuó en dos sentidos, como una organización de organizaciones y como una organización entre organizaciones, e hizo bien las dos cosas, liderando un proceso interinstitucional y por otro lado liderando y haciendo acuerdos con otras instituciones de gran peso que ya estaban en el escenario, y que requerían que se respetara su peso y figura para poderse sumar a este proceso. **AAC-CGPPI-1**

Pero también y debo decirlo, se debe mucho a la figura de liderazgo que tiene Aranzazú Alonso, como cara representante del Pacto. Es, o sea, es una persona que está muy preparada, sabe mucho del tema, tiene un liderazgo muy fuerte, tiene mucha presencia, pues también mediática, como de diálogo, muy asertivo con todos los actores entonces, y bueno, evidentemente que es una organización presupuestalmente sólida y eso también lleva a que actualmente todo su equipo vaya como creciendo y se vaya fortaleciendo. **BGG-DPPI-4**

¿Qué tipo de estrategias y herramientas utilizó el Pacto para empujar el avance de la Estrategia Nacional de Primera Infancia?

¿Qué tipo de estrategias y herramientas utilizó el Pacto para empujar el avance de la Estrategia Nacional de Primera Infancia?

El encuentro internacional, fue muy importante para visibilizar el liderazgo institucional de la Estrategia, y si es muy importante para consolidarla, a nosotros nos encanta que digan , “La Estrategia del Pacto” pero eso no es útil para el país, y que algún día sea la Estrategia del Estado Mexicano, entonces, un evento como éste respaldaba ante los ojos de los estados y los municipios el trabajo institucional ante todos los servidores públicos involucrados, y sobre todo, si hay este encono contra la sociedad civil, es importante que se separe, y esto es del Estado Mexicano y no del Pacto. **MLG-CTPPI-2**

En esa línea los encuentros y congresos, el encuentro internacional, también fueron una estrategia importante para incidir en la política pública, en su diseño de visibilizar el tema y tener más aliados.

Organizamos con ellos, el congreso de 2019, el foro internacional, porque además también colocaron y yo sí lo veo así, colocaron a México ya en este mapa de los países con políticas multisectoriales en la materia, y eso detonó como muchas cosas. Pero fue por eso, porque como que siento que sí México se ve, se colocó ya como en este mapita de políticas internacionales.

En términos de recursos y de herramientas el tipo de aporte que hizo el Pacto: El pacto aportó recursos financieros para el desarrollo, para que a través de un consultor se desarrollara el documento en coordinación evidentemente con nosotros, con la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA y con el Pacto como contrapartes; eso ayudó a tener como un primer muy buen “saque”. Un “saque” muy completo, tanto del momento del Documento Marco de la política, como de algunos otros componentes, como fue el Programa Especial, y bueno, pues también algunos estudios que ya se habían realizado y se habían coordinado desde la Comisión. **BGG-DPPI-4**

Sí, siempre procuramos las dos pistas: lo local y lo federal, como bien dices. Oaxaca en 2016-2017 es un proceso que a mí me gustó mucho, en cuanto a lo que construimos; te digo hoy con honestidad, a donde hemos llegado quedó corto, pero sí fue un proceso increíble en términos de compromiso político. Fue la primera vez que logramos el compromiso político de los candidatos, en términos de organizaciones de la sociedad civil, nos pusimos a trabajar un montón para lograr una agenda, eso fue inédito, ese encuentro que tuvimos con autoridades, organismos internacionales, OSC fue una gran experiencia. Y replicamos la experiencia en el 2017 en el Estado de México.

Y para nosotros, sí fue un gran parte-aguas el proceso electoral de 2018. Donde hicimos una gran campaña nacional, de mucho alcance para visibilizar la agenda de la primera infancia, un poco este proceso de visibilizar la problemática, ¿si ustedes quieren resolver los problemas del país, pero no le entran a la agenda de la primera infancia? No hay manera.

¿y que no se reseteara lo ya alcanzado no?, Sí, además nosotros queríamos proteger lo que ya se había logrado, los avances eran importantísimos tres productos que yo

destaco: la creación de la Comisión y el cambio de nombre a Primera Infancia, creo que fue un acierto, porque desmedicalizó la agenda y permitió tener una visión más intersectorial; el trabajo en el diagnóstico situacional, que nos ayudó a entender la situación y en qué lugar estábamos parados y qué nos faltaba, y por supuesto el trabajo de la Ruta Integral de Atenciones (RIA). Esos productos a la luz del Marco, el cuidado cariñoso y sensible, e inspirados por la publicación del informe en Lancet; eran muy importantes si nosotros queríamos preservarlos y profundizarlos.

Por eso queríamos que los compromisos que firmaran los candidatos presidenciales era concluir los trabajos para construir una política integral en materia de primera infancia y muchas otras cosas. Y eso nos permitió volver a “evangelizar a muchos otros actores” del sector privado, del sector público, del sector social, hablamos con muchos equipos de campaña de los candidatos a la presidencia, y eso nos permitió a pesar de que no firmó el candidato Andrés Manuel López Obrador, sí habíamos hablado con muchos actores que habían comprado la causa. **AAC-CGPPI-1**

Mucho, mucho diálogo con las autoridades, nunca respondieron a una convocatoria con información de carácter general, siempre buscaron a todas, y cada una, por cada autoridad generaron información específica sectorial, e información técnica suficiente y evidencia; no se orientaron a hacer del pacto una herramienta con métodos de presión pública, sino un método y convencimiento basado en evidencia, fueron proactivos en condiciones de apoyo a las instituciones, a apoyar a que la SHCP, tuviera esas sub cuentas en el presupuesto, en el PEF en el anexo 18; apoyar a que la SE SIPINNA, tuviera el diagnóstico, apoyar a que los gobiernos locales, y sobre todo a que los candidatos pudieran ir definiendo los pasos centrales de su política de primera infancia. Yo creo que eso hicieron, buscaron y generaron evidencia, la transformaron en propuestas de política, se sentaron muy pluralmente sin mirar en principio el color o nivel de autoridad, para centrar la agenda por la primera infancia; 4 dimensiones articuladas de incidencia, esto no es algo que lo hagan muchas organizaciones, algunas hacen una o dos y menos las coaliciones, pero que haya una que lo haga de manera permanente y durante muchos años, eso es algo inédito y la verdad que no conozco alguna experiencia en otra política pública. **RBM-SESN-3**

Etapas en el proceso de la hechura de la Política Nacional de Primera Infancia:

Si hiciéramos un poco de memoria, ¿qué etapas identificas en el proceso de formulación de la Política Nacional de Primera Infancia, vista desde el Pacto?

En realidad, nuestros primeros antecedentes preceden las conversaciones con Ricardo Bucio (Ex Secretario Ejecutivo del SIPINNA nacional) y su equipo, nosotros por ejemplo desde Un Kilo de Ayuda, teníamos una gran preocupación por el tema la Política pública, porque desde esa instancia, la principal preocupación era erradicar la desnutrición infantil y lo hacíamos desde la mirada del desarrollo infantil temprano, y pensábamos que nuestro modelo era, muy bueno pero, que nunca tendríamos la capacidad de escalarlo como el gobierno, el máximo en un momento dado fueron atender a 50 mil niños en el punto máximo de intervenciones, lo cual era una locura, era mucho para una ONG, pero frente a 13 millones de NNA, pensábamos que era tiempo de entrar hacia el lado de las políticas públicas.

De hecho, desde que entró el Presidente Peña Nieto (diciembre de 2012) sacamos un primer desplegado, donde hacíamos algunas recomendaciones de política pública, particularmente en el tema de atención a la nutrición infantil, como nuestras primeras aproximaciones, tuvimos diálogo con el Presidente en el marco de la “Cruzada Nacional Contra el Hambre”, tratando de incluir indicadores que no estaban presentes como por ejemplo: el de desnutrición crónica, solo estaba el de desnutrición aguda; hicimos convenios con Prospera para compartir mediciones, para incorporar algunas de las mediciones que Un Kilo ya estaba haciendo. Y ahí nuestra mirada estaba muy sectorizada.

Otros esfuerzos que hicimos en el mismo sentido fueron, reunirnos con el Instituto Nacional de Salud Pública, con UNICEF, con la IBERO Cd MX, para visibilizar el tema de la lactancia materna. Si tú recuerdas la publicación de la ENSANUT 2012, reportaba una caída brutal en las prevalencias de la lactancia materna exclusiva, eran unas caídas a la mitad, y organizamos 6 foros nacionales de lactancia materna, y esos foros dieron como producto la Estrategia Nacional de Lactancia Materna, y esas fueron nuestras primeras experiencias donde el trabajo resultó en una estrategia concreta de política pública, fue ese trabajo concreto de visibilización,

trajimos expertos internacionales, trajimos al Congreso de la Unión, que dio origen a la Estrategia Nacional de Lactancia Materna que traía el Subsecretario Kuri, entre 2013 y 2014; después en 2015 trajimos al Premio Nobel de economía James Heckman, era el primer público nacional donde se habló de inversión en primera infancia. Y fue una experiencia que generó conversación, que creó las condiciones para lo que después sería la ENAPI (Estrategia Nacional de Primera Infancia. Y eso ayudó a dos cosas: primero a que se empezara a construir un ecosistema a favor de la primera infancia, muchas fundaciones dieron un viraje, por ejemplo, Fundación FEMSA, (Fomento Económico Mexicano) la vertiente filantrópica de Coca-cola fundada en el 2008, empezó a meter el tema de primera infancia en su agenda, la fundación Slim, etc., empresarios de todos lados, y por otro lado las autoridades empezaron a pensar un poquito más en primera infancia.

Luego viene la instalación del Sistema (SIPINNA), que tengo que reconocer que nosotros no lo entendíamos tan bien, nosotros no fuimos parte de la lucha ciudadana que dio como resultado la Ley (LGDNNA), nosotros llegamos tarde a esa discusión, empezamos a estudiarla, nos llamó mucho la atención la posibilidad de la participación de las OSC como miembros el Sistema y sabiendo que nuestra agenda era la primera infancia y creo que eso fue para nosotros un paso súper estratégico, porque era insertarnos en el entorno de sociedad civil, pero también en este nuevo sistema de protección integral, que todavía no entendíamos muy bien, en sus alcances y antes del acercamiento con Ricardo Bucio. Y que sin duda fue una pieza clave para sensibilizar a quien iba a liderar el sistema y creo que compró el tema. Y se lo apropió, y creo que fue una coyuntura muy interesante, en esos momentos estaban también los Bancos de Desarrollo y UNICEF empujando en la misma dirección y que creó una convergencia de voces que abogamos por lo mismo. En un momento incipiente del SIPINNA y eso permitió que se crearan esos espacios. **AAC-CGPP-I**

En todas las etapas hubo una participación relevante del Pacto: en algunas un poco más, en el diagnóstico y en la caja de herramientas las reconozco más activas, más colaborativas -no encabezando en la elaboración de la Política Nacional- la ENAPI tiene 7 elementos, no encabezaron (todas) pero en el desarrollo de algunos de estos

¡sí!, como tener el diagnóstico y tener la parte presupuestal de la estrategia para la SHCP, y claro han hecho un conjunto de aportaciones económicas y de talento desde que inició el Pacto, han hecho aportaciones y han pagado cuadros a los gobiernos locales y pagando consultorías (a la propia SE SIPINNA) o haciendo consultorías para el desarrollo de estos productos, pero, prácticamente yo diría que no solo para el desarrollo de la política nacional, sino para los procesos locales, donde prácticamente todos los recursos que ha tenido han sido para estos procesos. **BGG-DPPI-4**

¿Qué momentos claves o críticos, identificas durante el proceso de la hechura de la política pública?

Bueno primero durante la transición, antes del cambio de gobierno, clave, clave, primero la integración de José Ignacio Ávalos (Coordinador Nacional de Un Kilo de Ayuda A.C.) al SIPINNA, la creación de la Comisión y el cambio de nombre, porque ahí había el riesgo de escisión de un sector, (que no se sentía cómoda la SEP) y luego los acuerdos para empezar a crear los productos del diagnóstico situacional y la RIA. Esos fueron momentos claves porque permitió que los actores se apropiaran del tema, y sí hubo una discusión muy colegiada. Y muy crítica. Crítico para nosotros por supuesto (también) el cambio de administración. En relación a la persistencia del Sistema. Había una preocupación muy seria antes que los avances en la primera infancia, la permanencia y continuidad del SIPINNA. Sí teníamos mucho miedo, y ahí un factor clave fue que muchos actores de la sociedad civil, dentro y fuera del pacto, hicimos mucha abogacía, para que el Sistema se mantuviera como un elemento central, y ahí el diálogo con el subsecretario Alejandro Encinas y con la Secretaria Olga Sánchez Cordero, fue por supuesto esencial; que el Sistema se reinstalara y siguiera operando, fue claro; por supuesto después el acuerdo que se hace en el Sistema de diseñar una Política Integral -antes de la Reforma al tercero constitucional- por supuesto ese acuerdo político fue importantísimo, claro que también el apoyo del Secretario Esteban Moctezuma que ya habíamos sensibilizado desde la campaña, como del Subsecretario López Gatell, que en ese momento estaba muy sensibilizado también, fue esencial.

Sin duda el siguiente momento crítico fue la reforma al artículo tercero constitucional, donde tuvimos oportunidad en parlamento abierto y en distintos espacios de defender la importancia de la educación inicial, como un derecho de niñas y niños; y ese transitorio, (el de mandar al Ejecutivo Federal, a elaborar una estrategia nacional de primera Infancia), que voy a reconocer que no sé de dónde salió, y que luego todo mundo se lo quiere adjudicar, fue estupendo, porque sí logramos consenso con todas las fuerzas políticas en el tema de la educación inicial. Luego sentí que fue un momento crítico de mucho riesgo, lograr que ese transitorio, y el acuerdo en el Sistema de la Política Nacional de Primera Infancia, coincidieran, ahí sí sentí un riesgo político fuerte de rompimiento entre salud y educación; ese acuerdo que logramos (en Puebla) con el Secretario Moctezuma, para que aceptara la homologación.

Otro momento crítico, fue una intervención mía que tuvimos en la SEP, en una reunión de la Comisión que la presidió el Subsecretario Colchero, en un salón precioso, y ahí explicaba yo en que instrumentos programáticos creíamos que debería aterrizar la Estrategia ENAPI, y entonces decíamos, y entonces un programa especial, y un programa presupuestal, y un poco siento que estábamos un poco forzando la agenda, pero creo que eso permitió avanzar, en permitir dar un pasito para acordar, si lo vamos a trabajar por acá, y que la SEP aceptara que eso se trabajara al interior de la Comisión de la Primera Infancia eso la fortaleció muchísimo, y permitió que tuviera una mirada integral, porque si la construían en la SEP, iba a ser una estrategia de educación inicial nada más. **ACC-CGPPI-1**

Frente a la concepción de la actual administración sobre las OSC, ¿qué permitió trabajar de manera conjunta y sacar adelante la formulación de la política nacional de primera infancia?

Hicimos un estudio interno (no público) sobre qué opinaban los distintos funcionarios de la llamada “4T” sobre el tema de la primera infancia; lo que descubrimos es que no es una mirada monolítica, o sea la mirada del Presidente sobre las organizaciones, no refleja necesariamente la visión de secretarios, subsecretarios, ni de operadores, en algunos casos sí, pero no en la gran mayoría,

muchos funcionarios públicos vienen de una extracción de sociedad civil, y reconocen el trabajo de la sociedad civil, tienes que ser muy cínico para de pronto desestimar la matriz de donde vienes, puede incluso que lo digas para afuera para quedar bien con tu jefe, pero eso no significa necesariamente que vayas a aplicar una política de rechazo a las organizaciones, a lo mejor lo haces un poco por debajo del agua y eso es un poco de lo que ha pasado; no vamos a poner a las organizaciones en un altar, pero vamos a reconocerles sus aportes a, aunque lo hagamos en la sombra.

Y lo segundo, es que si soy servidor público y te falta tiempo y recursos y te llega una organización que te ofrece apoyo, y te dice mira nosotros vamos a meter “lana” a esto, y podemos facilitar esto y podemos acompañarte en esto, estaría muy mal si dijeras que no, porque te está costando un montón de trabajo sacar tu propia agenda, nosotros lo vemos en los estados donde los sistemas son muy débiles, y les ponemos una persona de apoyo, que es algo así como su oficial de primera infancia, y lo reciben muy bien, porque les cuesta mucho trabajo operar con pocos recursos y poca estructura, entonces, aunque la visión del Presidente sea la de no queremos a las organizaciones, muchos servidores públicos reconocen su valía y sus aportes y trabajan con ellas, esa es la verdad. **AAC-CGPPI-1**

Yo creo que la causa, más que las personas, yo creo que cuando estamos hablando con estos interlocutores sobre la primera infancia, y de la importancia y urgencia de atenderla, no tienen en la mente que estoy hablando con una OSC y que por lo tanto es maldita, sino estamos hablando de la causa de la primera infancia; otro factor es que siempre hablamos basados en evidencia, no es una argumentación ideológica, ni sensible, ni de lástima, -que de todos modos siempre vibra, cuando te das cuenta que ese niño por tener desnutrición ya se jodió... para siempre ¿no?- ha sido muy importante para el proceso que todo el tiempo estamos hablando con datos, basados en evidencia, y el más anti tecnocrático del mundo no puede desatender el dato, y otra que creo que ha sido importante, que a diferencia de otras organizaciones, es que las personas que coordinamos y operamos desde el Pacto conocemos como opera la administración pública, los tres poderes, y entonces sí podemos llegar, con los actores precisos, con el argumento preciso, con el material

preciso, y si me permites un último factor y eso lo tengo muy sensible con la Cámara de Diputados, -en la legislación anterior- es que incluidos los Diputados de Morena, muchos de ellos vienen de OSC muy chiquitas y muy sufridas, y sí fueron muy sensibles y terminaron muy frustradas, porque su “jefe” no les dejó hacer, ni decir, lo que querían hacer desde la Cámara. **MLG-CTPPI-2**

Primero la continuidad del órgano técnico (SE SIPINNA), y la continuidad de todos los actores que no eran gobierno federal en la Comisión de Primera Infancia, y esa continuidad permitió que no se rompiera, y el proceso que se hizo de convencer a los nuevos y algunos antiguos que no cambiaron como el INSP, fue la Comisión la que posibilitó esto, y otros que se reciclaron y llegaron con otra “cachucha” a la Comisión. **RBM-SESN-3.**

10.6. Evaluación del diseño y sostenibilidad de la Política Pública en Materia de Primera Infancia

Es verdad de Perogrullo, que las políticas públicas se ven alteradas por políticas ocurrentes, oportunistas y mediáticas, basadas en la presión de grupos de interés, o en la visión personal o de grupo. Pese a esto, las políticas públicas ofrecen una visión del proceso, susceptible de ser transparentada y evaluada en sus resultados e impactos y además si son capaces de interactuar, incorporar y procesar la demanda social y la participación de las organizaciones de la sociedad civil de manera efectiva.

En las políticas públicas es tan importante el proceso como el resultado y eso hace la diferencia a la hora de analizar las distintas formas de gestionar la gobernanza basada en carismas personales, familiares, decisiones de gobierno o políticas públicas que aspiran a ser decisiones y cursos de acción de Estado.

Siempre tenemos que tener en cuenta que el camino y proceso que escogimos para enfrentar y resolver los problemas sociales de la niñez y las adolescencias sí importa. Una analogía sencilla que hemos utilizado la tomamos del cuento del inglés Carroll Lewis (2014), “Alicia en el país de las maravillas”. Alicia, perdida, en una encrucijada, se encuentra con el gato de Cheshire encaramado sobre un árbol al que le pregunta:

Alicia.- *¿Podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí?*

El Gato de Cheshire.- *Esto depende en gran parte, del sitio al que quieras llegar.*

Alicia.- *No me importa mucho el sitio...*

El Gato de Cheshire.- *Entonces no importa mucho el camino que tomes.*

He aquí el testimonio de los informantes clave sobre sus valoraciones, sostenibilidad y perspectivas, vistas a casi 2 años de la publicación de la Política Pública en Materia de Primera Infancia.

¿Cuál es su valoración sobre la calidad del diseño de la Política Nacional de Primera Infancia?

Yo creo que suficientemente buena como diseño. Pero su diseño no ha acabado, más bien, lo que hemos desarrollado es suficiente bueno, , justo revisaba ayer los componentes programáticos y presupuestarios de la ENAPI, y no están desarrollados, por ejemplo, el PEDUPI, (Programa Especial para el Desarrollo de la Primera Infancia, que debería publicar la Secretaría de Hacienda), no se va a publicar, el programa presupuestario lo botaron. Presentaron los avances de los indicadores en la página del INAI (Instituto Nacional de acceso a la Información Pública) es una burla, o sea, hay muchos elementos de la ENAPI que no están diseñados todavía, y que para hacer una valoración completa deberían estar terminados para opinar.

Segundo, no sé si el diseño de la gobernanza es suficientemente claro y robusto como para operacionalizar la ENAPI, en cualquiera de los tiempos posteriores a la formulación.

Y tercero tengo otra preocupación en cuanto al diseño que debimos haber previsto, todas las líneas de acción de la ENAPI y los servicios de la RIA, no trazamos una ruta para ver cómo se van a concretar una a una en el nivel operativo, por ejemplo el tema presupuestario. Me preocupa muchísimo que se quede como un marco de aspiraciones inoperable.

Si es una falla de diseño y no solo de implementación, si debimos haber diseñado el mecanismo que llevara estos ejes estratégicos y líneas de acción a nivel terreno. No sé si construir una gran MIR (Matriz de Indicadores de Resultados), con todos los indicadores, no sé cuál sea la solución, pero sé que es una gran falla del diseño.

Tengo ahorita dos preocupaciones: la gobernanza y la implementación operativa de las acciones.

Justo repensando la pregunta; fallas del diseño o el diseño no está completo. Podemos verlo desde las dos formas, algo que le falta al diseño, son los mecanismos de financiamiento, otros países tienen fondos territorializables y acá, como a todos les estamos pidiendo que hagan más con lo mismo, y así no jala, creo que hay cosas que perfeccionar en el diseño.

También creo que hicimos lo que era factible política y técnicamente en un periodo de tiempo muy corto y ante amenazas muy grandes y que, valorado en ese contexto, fue la mejor política que podíamos tener, sin duda.

Que le faltan muchísimos elementos que la hagan operacionalizable, sin duda.

El reto está ¿cómo le hacemos en esta administración? o ¿cómo transitamos a la siguiente? **BGG-DPPI-4**

Mira nosotras nos sentimos profundamente orgullosas, nunca pensamos que en esta administración fuéramos a lograr algo ni siquiera remotamente similar a la ENAPI, creemos que es un logro compartido entre sí sociedad civil y servidores públicos, altísimamente comprometidos con el tema de primera infancia, estamos súper orgullosas, creo que es una política única en su tipo en México, creo que la evidencia con la que está construida, con enfoque territorial, que recoge las mejores prácticas del mundo, es muy valiosa y digna de destacarse y estudiarse, pero no dejo de pensar y de preocuparme su fragilidad, y que siempre es necesario hacer más para lograr su institucionalización, de políticas de la envergadura que tiene la ENAPI, porque creo que ningún ejecutor de gasto entiende las implicaciones de la política en todos sus componentes, estrategias y mecanismos programáticos-presupuestales. Si la ENAPI lograra alcanzar su plena expresión, sin duda sería una

política profundamente transformadora, pero para eso va a hacer falta convencer a muchos actores todavía y desarrollar muchos componentes y volver a crear las condiciones políticas para que eso pase, y eso me lleva al punto de lo importante que son las coyunturas; puedes tener todos los elementos, pero hay coyunturas donde las cosas pueden pasar y hay coyunturas donde no y reconocer eso que no sé si es fortuna, suerte, devenir histórico. **AAC-CGPPI-1**

Yo creo que como formulación queda como By the Book, listo para que se convierta en un Programa Especial, con sus líneas de acción, sus metas y sus indicadores, creo que es muy difícil identificar o visualizar eso en la vida de las niñas y niños, de un deber ser, un acuerdo cupular, que es complicado ver como cambiará la vida de las niñas y los niños.

Creo que como diseño trata de ser... -no había nunca reflexionado sobre esto- claro, está la RIA, como las atenciones que necesitan las NN para asegurar sus derechos, y el desarrollo de su potencial, sin importar el contexto donde hayan nacido, ésa es la ruta, y luego están los objetivos, estrategias y líneas de acción y que tratan de “matchear” con la RIA, y ahí si están delimitadas las responsabilidades institucionales, ahí está señalado y repartido quién hace qué; entonces no se subsanan los huecos de la Ruta, y lo dice en la intención de cada objetivo de cerrar la brecha entre las personas que presentan mayor vulnerabilidad. Pero no señala en la ENAPI como se va hacer eso. Ahí es donde viene la estrategia de implementación territorial, que está como paralela, la Estrategia de Implantación Territorial se basa en la RIA y en cada municipio y en cada estado se seleccionan las prioridades, su mecanismo de articulación, y tal y tal y no están viendo hacia el documento de la ENAPI, sino a la Ruta Integral de Atenciones, y a ese documento que está publicado donde está la ENAPI que es anexo, la llamada caja de herramientas, pero no hay un diálogo entre esta metodología de implementación territorial con lo que dice la ENAPI. Es un diseño mixto con más tinte de los modelos Up Down de política pública, donde los implementadores adaptan el modelo a su realidad y recursos. Pero al mismo tiempo, en las comunidades -algunas muy limitadas, otras menos- se están moviendo las cosas. **MLG-CTPPI-2**

Como política pública me parece que está suficientemente bien, que tiene todos los elementos básicos, sí creo que habría sido más útil ligarla por temas, atribuciones, y competencias, a otras políticas públicas nacionales que tienen una relación directa o indirecta con el tema, esa parte no se hizo y claro en la política, uno de los temas que se deriva es el Programa Especial y claro el Programa Especial sin definición de tareas y sin presupuesto claro que es entonces un programa que no tiene la posibilidad de implementarse, entonces a la parte del diseño sí le faltó un elemento que es externo, que es la voluntad política y el compromiso presupuestal, esto claramente sí está como un gran faltante en la política nacional. Y también que no se avanzó más que en su definición más general y no en el detalle en todo lo relativo a los mecanismos de evaluación y monitoreo, y en los estándares de calidad, donde no se establecen metas precisas como se van cumpliendo, y esos temas nos dicen que no se ha avanzado de manera homogénea en todos los componentes como se previa en el diseño general de la política. **RBM-SESN-3**

Sí, en torno a diseño sí, está bien hecha. O sea, creo que es un documento muy apegado a derechos, que recoge toda la evidencia que hay en América Latina y el Caribe del tema. La parte de la gobernanza. Y, sin embargo, creo que esto se tiene que desdoblar en o traducir como en tanto en políticas específicas; no sé si tenga que ser un plan de acción o algo ya muy operativo, que de la nada se pueda desprender un buen programa, un diseño de un programa con alcances y coberturas verdaderamente importantes, a nivel nacional de trabajo, con familias, por ejemplo, y que pueda tener componentes de salud y de nutrición, pero que esté muy enfocado al trabajo con familias. O sea, un poco. Lo que te quiero decir es la ENAPI como documento Marco está bien hecho, no sacrifica ningún estándar, o sea, ni en ningún tema, desde lo técnico ni de derechos. Pero sí, sí creo que se tiene que ir desdoblado en programas específicos, porque si no también va a quedar ahí como muy, muy general y pues no se va a poder implementar ahora. Justo el objetivo del PEDUPI (Programa Especial para el Desarrollo de la Primera Infancia), era eso, era ir viendo cómo se traducía esto en acciones con metas específicas, distribuido a cada una de las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno. Pues hacer todas

estas acciones que se plantean ahí, como documento están bien. Creo que el reto es ver cómo lo vamos aterrizando en programas específicos. **BGG-DPPI-4**

Sostenibilidad

¿Qué tan sostenible es la ENAPI como política pública?

Yo creo que es sostenible en la medida en que haya voluntad política, si no hay: no es sostenible. Con la situación frente al SIPINNA nacional en este momento, estamos haciendo un esfuerzo para que quede sembrado profundamente en los gobiernos estatales, y casi casi esperar los tres años que quedan para que desde la Federación se vuelva a asumir el liderazgo, de verdad que Brenda González (de la SE del SIPINNA nacional) está haciendo un trabajo titánico y a contra corriente, como agente federal en este proceso, pero tanto ella como nosotros estamos haciendo un esfuerzo por anclarlo en lo local, por supuesto el argumento es : esto es una estrategia nacional , no te puedes sustraer de ella porque es nacional, pero cobra vida en lo local.

Entonces a partir del trabajo de las Comisiones de Primera Infancia en los estados, y cómo se “derrama” en los municipios es como hemos estado pudiendo trabajar. Una cosa que le da sostenibilidad, no solo a la ENAPI, sino al Sistema, es que está anclado en una ley y en 32 leyes locales, estamos haciendo que todos miren su contexto local, independientemente de lo que sucede en la Federación, “tú tienes una obligación en tu ley local” eso es lo que permite, pensar en que esto es sostenible.

AAC-CGPPI-1

Yo creo que en los términos generales en los que está diseñada es sostenible, si por sostenible decimos ¿puede transitar?, ¿de un sexenio a otro?

Yo creo que tiene un nivel de fragilidad alto, porque ahora mismo tiene un nivel de institucionalidad bajo, eso es lo que nos pasó con la Estrategia Nacional de Lactancia Materna. Tenía un nivel de institucionalidad alto, entonces de un sexenio a otro desapareció. La ENAPI está anclada en el transitorio de la reforma constitucional, pero no tiene otras anclas jurídicas, ni anclas programáticas.

O sea, no se ha traducido en programas presupuestales que suelen ser muy resistentes al cambio, no está registrada en un documento normativo, más allá del aviso en el Diario Oficial de la Federación (DOF). No tiene una estructura operativa que la proteja y la defienda, ni siquiera en la SE SIPINNA, entonces yo creo que tiene un nivel de fragilidad institucional muy alto. Creo que la respalda, el convencimiento y el trabajo que se está haciendo a nivel estatal, en los procesos de implementación, eso está generando muchos procesos de tracción política. Se están creando comisiones de primera infancia en los estados, en los municipios, son grupos de 20-30 servidores públicos que trabajan 6-8 meses en sus planes de acción, creo que ahora está ahí la fuerza de la ENAPI, pero si le veo mucha fragilidad institucional y esa es una de nuestras principales preocupaciones. **MLG-CTPPI-2**

La política nacional no es sostenible sin el operador técnico completo (no pueden ser solo dos personas en la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA), tiene que ser la institución y sin el compromiso de los coordinadores de la Comisión Salud y Educación, pues la verdad que faltan los operadores centrales para hacer una articulación nacional, eso es lo que está prácticamente imposible, va a servir como modelo para políticas estatales, si hay la voluntad y en algunos casos para políticas municipales, pero en las condiciones que está ahora no tiene viabilidad la ENAPI a nivel nacional. **RBM-SESN-3**

Este proceso tiene que irse haciendo sostenible, que yo creo que es lo que a la fecha todavía no está, o sea, no es tan sostenible. En primer lugar, porque no se ha dotado de presupuesto para la coordinación de esta estrategia, que además con una estrategia bastante ambiciosa, pues muchas de las acciones que se han hecho, si no es que el 90 por ciento de las acciones que hemos hecho en torno a ENAPI y a su implementación, el pilotaje, los foros se depende de presupuesto externo, o sea, del presupuesto de organizaciones, de la sociedad civil, de fundaciones. Eso en torno a presupuesto público.

En términos de aporte técnico, ha sido mucho también de sociedad civil. Esto no se ha ido traduciendo justo en que el proceso se vaya haciendo sostenible desde la administración y presupuesto público. Hablando propiamente por la gente en la

Secretaría Ejecutiva, sigue siendo un equipo muy pequeño para el seguimiento, al que no se apoya, pero ya en otras instituciones la verdad es que más allá de la gente que participa o los enlaces técnicos también son como grupos muy pequeños que tienen muchísimas cargas de trabajo y que están muy apropiados y reconocen la ENAPI, en todos sus documentos y procesos la ponen como parteaguas a la ENAPI porque se ha ganado cierta apropiación. Pero también la sostenibilidad, desde este proceso en administración pública tampoco se ha logrado, en otras instituciones ni en la Secretaría Ejecutiva. Yo la verdad, no quiero pensar el día de mañana que el Pacto, Mexicanos Primero, los Bancos internacionales de desarrollo nos digan gracias, ya no tenemos más recursos, esto no va a ser sostenible porque se ha dependido mucho de ese financiamiento externo. Los dos años consecutivos desde que se ha aprobado la ampliación del presupuesto a la Secretaría Ejecutiva para la Coordinación de la ENAPI. El recurso no se ha ejercido, no solo para la implementación en territorio, sino la creación de los sistemas que mandata la ENAPI: El Sistema Nominal, el Mapa Georreferenciado y el Subsistema de Derechos de la Primera infancia. Ciertamente no, no se ha avanzado en esos trabajos. Estamos avanzando con el Sistema Nominal, pero no se ha avanzado como se debería, justo porque no hay un equipo técnico especializado al interior de la Secretaría Ejecutiva, que es el espacio en donde se está coordinando a través de la comisión específica. Porque no hay un equipo que pueda ir generando esos insumos y detonando y concertando el diálogo con las autoridades y haciendo estos análisis y estos mapeos. Entonces, bajo mi perspectiva en torno a la sostenibilidad es que sí está en alfileres, está en una situación muy delicada. O sea, sí dependemos mucho del financiamiento externo. **BGG-DPPI-4**

Perspectivas:

Yo creo que este tema se va a ir fortaleciendo en las entidades. O sea, la verdad es y no quiero decir que a nivel federal no va a avanzar mucho. Quién sabe, pero creo que en donde se va a acelerar y en donde se está acelerando esto y en donde lo están “comprando mucho” y en donde se están haciendo muchas cosas, hay muchos acuerdos interinstitucionales, se está haciendo en las entidades federativas, ya ahorita en los nuevos gobiernos con sus planes. Están tomándose muy en serio lo de

las consultas infantiles desde la primera infancia y eso sí ha sido como un trabajo también del equipo de participación de la Secretaría Ejecutiva, pero también que lo detonó mucho este proceso de pilotaje que tuvimos con ellas, con lo de la caja de herramientas y la plataforma en línea desde el 2021, pues bueno; también ahora con todo lo que está haciendo el Pacto con la firma, con los nuevos Gobernadores, con las y los candidatos que ahora ya pues muchos de ellos ganaron, como el caso de Layda Sansores que lo firmó en Campeche y ahora Nuevo León. Este sí es un tema que creo que están adoptando muchos y lo están poniendo como prioridad. Entonces yo creo que a nivel local va esto más fuerte. **BGG-DPPI-4**

Creo que independientemente del momentos que estamos pasando, creo que la Política Nacional de Primera infancia es un Proyecto-País, que tiene la necesidad de seguirse impulsando, que puede profundizarse mucho más, y que el gran obstáculo que tiene para implementarse es que va en el sentido contrario a la tradición del Estado Mexicano, cuando alguien me preguntaba cuál es el principal problema para los derechos de la niñez: el Estado Mexicano; el cual no está hecho para distribuir recursos ahí, no está hecho para obligar a las autoridades, a cumplir obligaciones con este grupo sujeto de derechos, no está hecho para que las distintas autoridades e instancias tengan una responsabilidad para con niñas y niños, está hecho para un sistema de toma de decisiones adultocéntrico. Creo que al final esta política requiere de fondo, una democratización del país, también como la política de género no puede funcionar con un país como éste; puede haber avances, pero no habrá cambios sustantivos si no se democratiza el país. **RBM-SESN-3**

La valoración, sobre el diseño, el análisis sucinto de la sostenibilidad y las perspectivas de la Política Nacional ENAPI; son hasta cierto punto esperables; no solo porque las expectativas de la sociedad civil frente a los logros del proceso de formulación, había de cierta forma mayores espacios para que organizaciones civiles como el Pacto por la Primera Infancia incidiera e inyectara recursos para avanzar, pero ya en la etapa de la implementación y la activación de los componentes presupuestarios contenidos en el diseño de la política pública, como catalizadores para hacer efectiva no solo las acciones en torno a la RIA (Rut Integral de Atenciones), sino a los programas , presupuestarios de inversión, directa o el

programa especial para fortalecer los mecanismos de coordinación, y seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas, se ubican en el campo casi exclusivo de la intervención, presupuesto y voluntad política de los gobiernos en sus tres órdenes.

La evaluación que realizó la Secretaría de la Función Pública durante fines del 2020 e inicios del 2021, señaló la pertinencia y evidencia técnica sobre la calidad del diseño de la Política Nacional de Primera Infancia según los cánones públicos disponibles eran los adecuados. Sin embargo:

Es evidente que el diseño tuvo un fuerte sello civil y eso es una gran fortaleza, pero también puede ser su gran debilidad, porque en esta administración y en lógica de presupuesto austero, los recortes han alcanzado por tercer año consecutivo a la agenda de la primera infancia hacia la baja.

Y dada la magnitud y escalamiento de las acciones no hay recursos externos, ni privados capaces de sustituir la acción del Estado.

Las perspectivas están colocadas en el plano del deber ser, en una apuesta importante y pequeña, que los gobiernos estatales asuman la política pública frente al abandono federal y que la sociedad civil continúe apostando por los compromisos públicos y políticos de los actores en los procesos electorales subsecuentes. Hasta que se genere un nuevo “bucle” de oportunidad y coincidencia en el tiempo frente al cambio de administración federal. Estos aspectos, aunque era una posibilidad, nunca se previeron ni en los más negativos escenarios, que habría recortes y una enorme concentración de las políticas públicas en 20 megaproyectos, donde la niñez y las adolescencias, son casi inexistentes, salvo en las transferencias monetarias.

El diseño es sin duda muy bueno y el proceso de hechura - donde el sello y maternidad de sociedad civil novedoso en muchos aspectos, sin embargo, las implicaciones políticas actuales, no lo hace viable en su implementación como se diseñó en las actuales condiciones. Queda pues como un legado en espera de mejores tiempos.

10.7 Principales hallazgos del análisis cualitativo.

Del análisis cualitativo desprendido de las informantes claves podríamos en una apretada síntesis concluir el proceso y resultados de la Política Nacional de Primera infancia ENAPI:

- Diversas áreas de gobierno venían trabajando aspectos puntuales relacionadas con los primeros años de vida de la niñez, pero de manera desarticulada y sin interconexión.
- Diversas organizaciones de sociedad civil venían trabajando aspectos de Derechos y del desarrollo de niñas y niños, pero de igual forma; sin conexión entre sí, aunque con grandes aprendizajes, metodologías de abordaje, bases de datos y procesos que no se interrumpían al cambio de gobiernos.
- La experiencia internacional llevaba más de 10 años trabajando la agenda y políticas en materia de la primera infancia.
- La creación en México; de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el 2014 y del Sistema de Protección Integral de NNA en el 2015 crea las condiciones institucionales para la confluencia de actores en la amplia agenda de niñez.
- Las organizaciones de la sociedad civil venían haciendo esfuerzos desde lo local para incidir y comprometer a los gobiernos estatales, a través de compromisos durante los procesos electorales.
- En 2016 deciden sumar y crear una red denominada el Pacto por la Primera Infancia que permanentemente fue sumando actores diversos bajo la agenda de los compromisos concretos y medibles en torno a los derechos de la niñez hasta antes de los 6 años cumplidos.
- La creación en el SIPINNA, primero de la Comisión de Desarrollo Infantil Temprano en 2016, su transformación en Comisión de Primera Infancia en 2018 y el trabajo conjunto y permanente entre 2018 y 2020; entre la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, el Pacto por la Primera Infancia y demás aliados gubernamentales y sociales e

internacionales permitió un proceso -no siempre fácil, pero si comprometido- para formular la primera política pública robusta en la materia.

- La naturaleza y nobleza de la agenda de primera infancia, aunada a la evidencia científica disponible, ayudó a sumar esfuerzos y agregar integrantes a la coalición de apoyo a la política pública.
- El Pacto por la Primera Infancia, logró construir una red de alta confianza, basada en una agenda básica o mínima en algunos casos, con actores muy diversos incluso contradictorios, una red de nudos, basada en compromisos políticos y agenda de derechos y no en el financiamiento o la disputa por las agendas particulares; era la primera infancia una agenda supra que sintetizaba el resto de las agendas; y un liderazgo delegativo basado en la confianza y resultados. Un mecanismo ágil de solución conflictos y controversias; estas apuestas a lo largo de la historia no siempre resultan bien, pero en esta ocasión la agenda permitió elevar la mirada hacia fines superiores y no perderse en la disputa y contradicciones secundarias por el micro-poder, la representatividad y la visibilidad y el reconocimiento, que son sin duda tentaciones permanente a lo largo de los últimos 30 años en la sociedad civil mexicana.

De hecho, las comunidades fuertes pueden, bajo ciertas circunstancias, socavar la posibilidad de una sociedad civil fuerte. Por el contrario, por medio de organismos autónomos emergentes y un reconocimiento explícito de la centralidad de los conflictos en las relaciones sociales, en lugar de su negación, la fuerza de la sociedad civil refleja en última instancia, el éxito con el que se resuelve esta tensión. Esto, a su vez, determina la capacidad de cualquier sociedad moderna para lograr los ideales de "comunidad" ... si el conflicto es inevitable sus consecuencias no lo son. Esto es así en parte debido a que la sociedad civil es un importante mecanismo para la solución no violenta del conflicto. (Oxhorn,2014. P.4-5)

- El papel del Pacto pronto se convirtió en un liderazgo horizontal, dialogante, propositivo y que tenía como incentivo inyectar recursos técnicos, contactos internacionales e incluso recursos técnicos y financieros adicionales a la causa y el proceso facilitó mucho el proceso de armado y hechura de la política pública de

primera infancia. En la consulta el 93% de los encuestados opina que fue por su aporte y trabajo. (TOG. Gráfica 20)

- El rol del Pacto y los resultados del proceso de hechura de la Política Pública nos muestran que las concepciones que prevalecen desde inicios de los 90's sobre la incapacidad de las organizaciones para incidir estructuralmente puede cuestionarse. "De modo que la actual debilidad de las redes organizativas –que son muy poco efectivas para estructurar y canalizar los intereses latentes de los diversos grupos sociales y que agravan los sentimientos de indefensión y la falta de cohesión moral" (Przeworky, 1998. P. 88). Aún en coyunturas adversas es posible lograr acuerdos y avanzar en aspectos concretos, si el bien superior a proteger es éticamente superior como bien público.
- Si bien el modelo de gobernanza facilitó la institucionalización de la participación y legitimidad de la sociedad civil, fue el rol del Pacto que amalgamó incluso ayudó a destrabar conflictos y externalidades sobre la base de que no había una agenda oculta o costos políticos para a la sociedad civil que siempre fue directa y propositiva.
- Destaca entre todos el rol protagónico y amable de la coordinadora nacional del Pacto: Aránzazu Alonso, que, con un peculiar estilo hacia delante, con formas de persuasión amables logró que la dinámica de trabajo fuera muy productiva.
- Una de las claves del éxito radicó en la preparación de la agenda, materiales, evidencia y propuesta de acuerdos para diversos grupos de trabajo, donde no había lugar para la especulación o la postergación, una constante fue el alto nivel de representación y capacidad de toma de decisiones, así como para la permanencia y puntualidad en el cumplimiento de los acuerdos.
- Las organizaciones de la sociedad civil y el Pacto en particular, siempre actuaron bajo el marco de la gobernanza institucional; fortalecieron a la Secretaría Ejecutiva y al SIPINNA así mismo, cuidando que las decisiones siempre fueran consensadas y avaladas por los titulares en los lugares donde se tomaban las decisiones en el seno del SIPINNA, para ello resaltar el trabajo de cabildeo y de diálogo con los actores en

corto para que las agendas y acuerdos estuvieran siempre trabajadas bajo tres principios: la centralidad de la niñez de la primera infancia, la política es un atributo de gobierno y por ende toda decisión debe fortalecer la institucionalidad del SIPINNA como órgano rector y una agenda de gana-gana en cuanto a las agendas institucionales, programas, metas, compromiso e imagen de las instituciones públicas. Como se señaló en el marco conceptual, como bien lo describe Aguilar (2019) “puede haber asociación, red, sistema y colegialidad en la producción del contenido de la gobernanza” (p.333). Pero ésta llega a ser pública si y solo si el poder público la acepta. El gobierno es el único agente que da la forma pública (de ley, decreto, política, servicio, inversión, acción) al contenido de la decisión en cuya elaboración participó en asociación con actores no gubernamentales.

- En términos prácticos, durante el proceso de hechura de la política pública, no se identifica ningún momento, ningún componente, donde la postura del pacto ha significado una contradicción insalvable, un obstáculo al proceso, una posición irreductible frente algún criterio gubernamental o algún estándar técnico-normativo. Esto permitió que se asumiera al Pacto como un aliado confiable y cuyos aportes y opiniones eran cuidadosamente elaborados y presentados de manera positiva y con una perspectiva de sumar.
- En momentos donde de manera natural se presentaban contradicciones interinstitucionales o donde la correlación entre secretarías del gobierno cambiaba, o la salida de determinado cuadro gubernamental, la discreción y el cuidado de las formas, permitió que la institucionalidad de los procesos al interior de los grupos de trabajo y la Comisión de Primera Infancia, fluyera en un sentido político favorable.
- El reto más complejo dentro del proceso y donde jugó un rol fundamental el Pacto como Red, fue la decisión política de integrar dos procesos en una sola dirección: la de sumar la decisión de contar con una política pública en materia de primera infancia y el mandato derivado de la reforma constitucional del 2019 en materia educativa de contar con una estrategia nacional de primera infancia. Lo cual permitió contar con una política nacional denominada ENAPI de manera formal.

11. Conclusiones y lecciones aprendidas.

“Una propuesta amorosamente acogida”

Aranzazú Alonso Coordinadora Nacional del Pacto

Para poder elaborar algunas conclusiones de este trabajo, es necesario traer a colación las preguntas básicas que le dieron origen e intentar darles una respuesta con lo abordado. Así mismo, incorporar algunas reflexiones surgidas del marco teórico o de las respuestas de la consulta, como de las personas informantes claves:

Descripción del problema:

- Análisis del papel de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación y diseño de la política pública para la primera infancia en México: El caso del Pacto por la Primera Infancia.
- Entender sus potencialidades, sus límites y posibilidades de facto dentro del proceso.

Objetivo General: Identificar desde la lógica de la política pública y la perspectiva del Pacto por la Primera Infancia: ¿Cuáles fueron los factores, estrategias y herramientas que obstaculizaron y cuáles hicieron posible la gestación, diseño y formulación de la política para la primera infancia en México?

Objetivos específicos:

- I.- Analizar el modelo de gobernanza y los factores que facilitaron u obstaculizaron los acuerdos entre diversos actores en el proceso de formulación de la política pública.
- II.- Identificar los componentes que generaron un liderazgo proactivo desde el Pacto por la Primera Infancia, en el proceso de génesis y hechura de la política pública.
- III.- Valorar la calidad del diseño de la política desde la perspectiva de los derechos humanos de la niñez y el interés superior del niño como principio y norma de interpretación en el ciclo de las políticas.

IV.- Obtener lecciones aprendidas del proceso en un contexto de cambio político y condiciones político-ideológicas adversas.

En primer lugar, es importante reconocer que, como herramienta, pero también como estrategia, el proceso de formulación tuvo un fuerte anclaje con la parte normativa y legal en materia de los derechos de la niñez; en ese sentido, ello ayudó a que pudiera avanzar a lo largo del tiempo e incluso pudiera salir adelante en el periodo de transición durante el cambio de una administración federal a otra.

El diseño de la Estrategia Nacional de primera infancia tiene una importante fortaleza en su base normativa: desde la Convención de los Derechos del Niño, las recomendaciones del Comité de los Derechos Humanos para la Infancia, la Ley General de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; así como de las decisiones en materia de acuerdos del Sistema Nacional de Protección (SIPINNA) y de sus comisiones de trabajo que son vinculatorios para sus integrantes.

En todos estos instrumentos, es importante recordar como antecedente, que en ellos la sociedad civil fue un actor promotor relevante para su reconocimiento y su armonización normativa en México, tanto para la gestión y cabildeo de los acuerdos con diversos poderes y órdenes de gobierno.

Otra estrategia que facilitó fue la permanente referencia al enfoque de los derechos humanos, ello fue sin duda una perspectiva nodal para colocar en el centro de toda deliberación dentro de los grupos de trabajo donde se redactó y formuló la ENAPI: una imbricación entre derechos y políticas públicas.

[Los derechos humanos] deben estar presentes en dos dimensiones: a) en primer lugar, en la base de toda política pública de cualquier materia, y aquí hablamos de políticas públicas con perspectiva o enfoque de derechos; y b) específicamente, en las de promoción y protección de los derechos humanos en sí... (Garretón, 2004, pág. 29).

Esa perspectiva fue la divisa del SIPINNA y del Pacto por la Primera Infancia, y un eje central en la alianza y la coalición de apoyo a la política nacional. Apuntando a esos dos propósitos

fundamentales de toda política pública con perspectiva de derechos humanos: el empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho y su armonización con los estándares de derechos humanos sobre la niñez. Ambos aspectos están fuertemente presentes en la fundamentación y motivos de la política nacional en la materia.

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 (SEGOB, 2020. Pag.3)

Los fundamentos teóricos, la evidencia científica y la perspectiva de los derechos humanos como categoría central, fueron fundamentales para la decisión y el proceso de formulación de la política pública: La presentación de figuras expertas relevantes, el acercamiento a experiencias internacionales de la región, el contar con bases de datos y evidencia empírica sistematizada, la capacidad de convertirla y adaptarla a la realidad nacional , así como la capacidad de dialogar con los estándares normativos, hicieron posible el contar con una política nacional en la materia. En este aspecto el rol de las organizaciones civiles y del Pacto por la Primera Infancia fueron importantes como fuente, proveedor, puente entre saberes y capacidad de formulación durante la hechura de la política. Los derechos humanos, sin dispositivos adecuados de implementación, seguirán siendo un conjunto de buenos deseos que no lograrán concretarse en acciones que transformen las condiciones de vida de las personas. (Dia.AC. 2021, p.4)

Los dispositivos institucionales gubernamentales y el modelo de gobernanza construido y fortalecido dentro de la Comisión para la primera infancia en el SIPINNA -como sistema de sistemas- fueron sin duda factores que permitieron y facilitaron, que los diversos actores con apuestas, intereses y responsabilidades sobre la agenda, pudieran: primero reconocerla y darle valor público a la primera infancia, después conformar diversos grupos de trabajo que representaban la diversidad de componentes para armar el modelo

de política pública, desde diversos afluentes y preocupaciones que habían actuado hasta ese entonces de manera desarticulada y fragmentada; y que fueran no solo tolerantes, sino aliados efectivos con las organizaciones civiles y los expertos internacionales en la materia. El PNUD en su cuaderno *Reconceptualising Governance* (1997) ofreció una definición precisa y fundada de “gobernanza”, que resumió los resultados de la producción teórica y ha sido de utilidad para un uso internacional ilustrado del término:

... el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”. Tres son las instancias clave en el proceso: “el estado las instituciones políticas y gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. (Como se citó en Aguilar. pág. 341)

Estos dispositivos amalgamaron la diversidad y complejidad de la agenda con un solo propósito: que México contara con una política nacional. En ese contexto no siempre amigable, las organizaciones de la sociedad civil supieron navegar en aguas turbulentas, generando alianzas de todo tipo y “estirando” lo más posible los alcances de su participación y aporte técnico; apostándole a la naciente institucionalidad del SIPINNA y a los mecanismos generados en los múltiples grupos de trabajo donde el método del gana-gana prevaleció sobre la visión unilateral y sesgada. Las condiciones institucionales y de gobernanza facilitaron sin duda en una coyuntura determinada, la co-formulación de una política pública, pero es de destacar la habilidad y la capacidad de aprovecharlas por parte de las OSC y del Pacto para incidir en ella.

El proceso de construcción y formulación de la Política pública, siempre estuvo orientada por la aceptación tácita de la ética que sustentaba el Interés Superior de la Niñez (ISN) frente a la urgente necesidad de actuar sobre el enorme rezago en la atención de la problemática de la primera infancia. Por ello una vez adoptada por el conjunto de actores una posición definida sobre los problemas que han de ser solucionados por el Estado en su conjunto de manera articulada, el diseño de la política pública reclama una ruta de construcción de carácter técnico.

Es decir, una definición de las intervenciones explícita frente al problema que quiere ser solucionado, sobre la base de las causas que le dieron origen y los cursos de acción y medidas programáticas que resultan factibles para hacerlo.

La conexión de sentido que haya entre el problema planteado y sus causas, no podrá evitar, aun a despecho de la indudable calidad técnica de sus conclusiones, la referencia siempre a los valores en juego (Merino, 2013 p.15).

El clima de animadversión sobre el papel de las organizaciones cambió radicalmente desde el inicio de la administración del presidente López Obrador, y de manera constante -desde muchas áreas de gobierno- sobre todo en aquellas donde había acceso de OSC a fondos públicos.

Pero mientras otros presidentes mexicanos optaron por aceptar —o incluso a regañadientes tolerar— el universo de organizaciones sociales que les exigían, pero de muchas maneras también les ayudaban a atender múltiples necesidades, López Obrador reclama el monopolio de la acción social.

Para Andrés Manuel los dineros del gobierno son sagrados no solo en su afán de instalar una nueva cultura de honestidad —lo cual está aún (muy) por verse—, sino porque en su lógica el llamado tercer sector carece de toda legitimidad: movimiento que no se santifica en las urnas no es digno de interlocución. (Camarena.2021 p.3)

Sin embargo, tres factores destacan para que se generara una especie de “paraguas protector” a la dinámica del proceso, a la coalición de apoyo, y al proceso ya muy avanzado de formulación de la política pública: 1) El proceso se movió siempre estirando al máximo las “reglas formales” del ciclo de las políticas públicas dentro de la administración pública. 2) Nunca se intentó o insinuó la necesidad de transferir recursos a las OSC para facilitar su participación. 3) Las organizaciones y el Pacto por la Primera Infancia, aportaron recursos y financiaron eventos y encuentros con fondos propios, gestionando incluso invitados sugeridos por instituciones públicas y aportando la contratación de asesores externos para agilizar el proceso técnico.

Incluso ante las constantes y más recurrentes declaraciones desde Palacio Nacional, contra el rol de las OSC, el Pacto se mantuvo con un silencio activo y no polemizó y no hizo explícito sus análisis críticos -que sin duda compartían en corto con algunos funcionarios y aliados de confianza- que se comentaba con otros actores, en tono de preocupación y alerta sobre las posibilidades de que no se aprobara una política pública en la materia. El bien superior a tutelar, prevaleció hasta el final, e incluso prevalece hoy con mayores dificultades en la etapa de la implementación.

El papel de las OSC y del Pacto estuvo a la altura de las exigencias, queda pendiente un Estado que eleve tu mirada y su análisis hacia el rol de las organizaciones entremedias, no como sustitutas, sino como corresponsales en este proceso de construcción viable de país.

El Gobierno de México, como muchas otras democracias modernas, necesita fortalecer sus instancias de participación ciudadana, así como los canales a través de los cuales puede garantizar el cumplimiento de los derechos humanos que son la columna vertebral de la Constitución Política.

Apoyar de manera decidida el trabajo de la sociedad civil es también una forma de apostar por la cohesión social en contra de la violencia, para mejorar los índices de seguridad y disminuir la posibilidad de que haya riesgos sociales en los diferentes espacios.

La renovación, legal e institucional, de la relación del Estado con las OSC es una acción indispensable de toda sociedad democrática.

La firmeza y la certeza del diálogo democrático y el fortalecimiento del vínculo Estado-OSC elevarán sin duda el nivel y la calidad de la democracia en nuestro país. Esta propuesta no debe ser vista como una concesión unilateral gubernamental ni como una perspectiva de apoyo solo a las iniciativas civiles, sino más bien como la apuesta democrática para fortalecer al actor principal de cualquier Estado, que es su sociedad. (Bucio. 2015. P. 55-56)

Sin duda el rol de las organizaciones en general y del Pacto en particular, queda para los anales de un proceso exitoso de construcción y formulación de una política pública; puede

argumentarse que fueron muchas coincidencias, que los aliados en el gobierno eran actores sensibles y que leyeron en la movilización técnica, financiera y política de las organizaciones una oportunidad para avanzar en los objetivos institucionales; lo que es verdad, pero lo que es importante resaltar es que no puede pensarse separadamente la ENAPI mexicana del rol del Pacto por la Primera Infancia y sus aliados.

En ello fue fundamental el estilo de liderazgo y los destellos de creatividad para crear condiciones para destrabar avanzar, y por supuesto el rol distintivo que jugó la Coordinadora General de la Red, que conjuntó capacidad, mucho diálogo y carisma, buscando siempre el “como si” y eludiendo el por qué no.

El diseño de la política pública es valorado como muy bueno, no solo por sus contenidos, sino porque forma parte de un proceso histórico de reconocimiento de derechos, este reconocimiento no solo forma parte de la auto evaluación de los actores involucrados, sino por el órgano fiscalizador del desempeño gubernamental, la Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública (SFP) identificó que los grandes hitos históricos de la Política Pública de Atención a la Primera Infancia, a 2020, son seis:

- 1) Adición al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el 12 de octubre de 2011, con el cual se establece el interés superior de la niñez.
- 2) Emisión de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), el 4 de diciembre de 2014, cuyo fin es garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de la infancia; establecer y regular el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), y distribuir las facultades, competencia, concurrencias y bases de coordinación entre los niveles de gobierno.
- 3) Instalación de la Comisión Permanente para el Desarrollo Infantil Temprano (posteriormente denominada Comisión para la Primera Infancia), el 17 de noviembre de 2016, con el propósito de abonar a la implementación de un sistema de protección con enfoque de derechos, destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de las

niñas y niños desde su gestación y hasta el fin del primer ciclo de enseñanza básica (5 años).

4) Presentación de la RIA-PI, en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión para la Primera Infancia, el 30 de abril de 2018, que es un paquete de servicios universales mínimos y diferenciados para garantizar la integralidad de la política y la articulación de las atenciones para la primera infancia, sus familias, cuidadores y agentes educativos.

5) Adición al artículo 3 de la CPEUM, para establecer que la educación inicial es parte de la educación básica obligatoria, y el Estado deberá concientizar sobre su importancia, el 15 de mayo de 2019.

6) Publicación de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia en el DOF, el 23 de marzo de 2020, con objeto de desarrollar una política nacional para garantizar a niñas y niños de 0 a 5 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.

(SPF. 2021 p.10)

Así mismo, algunos de los organismos internacionales que acompañaron el proceso de formulación de la ENAPI evalúan y señalan su importancia en varias publicaciones e incluso lo presentan como un caso de éxito.

Para abonar a los diversos esfuerzos de política pública en la materia en México, entre ellos, la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI), y el reciente proceso de construcción de la Política Nacional de Educación Inicial, el estudio recomienda a los tomadores de decisiones desarrollar un sistema de aseguramiento de la calidad de las interacciones que considere programas de formación y desarrollo profesional para los agentes educativos y en los que se ofrezcan herramientas para que desarrollen habilidades y técnicas que les permitan aplicar este tipo de estrategias. (BID.2021. p.3)

Junto con varias organizaciones de la sociedad civil reunidas en el Pacto por la Primera Infancia, acompañamos al gobierno mexicano en el desarrollo de la Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI) para el establecimiento de roles y responsabilidades, así como de diferentes estructuras de coordinación a nivel federal y estatal que garanticen los derechos de niñas y niños en la primera infancia, proporcionándoles acceso a los sistemas educativo, de salud y de protección.

Con este objetivo, la ENAPI incorporó la Ruta Integral de Atenciones (RIA), que impulsamos con la Comisión Nacional de la Primera Infancia. Gracias a ella se establece una serie de atenciones y servicios universales mínimos, necesarios para garantizar el desarrollo integral de niñas y niños de edades entre 0 y 6 años, en los rubros de salud y nutrición, educación y cuidados, protección infantil y desarrollo social. Con la puesta en marcha de la ENAPI se protegen los derechos de 12.7 millones de niñas y niños menores de 6 años en el país. (UNICEF. 2020. p.2)

Retomando del marco teórico la propuesta de Luis. F Aguilar, sobre los componentes indispensables para una buena gobernanza:

1. El componente técnico, que contempla los conocimientos, capacidades y habilidades para diseñar una política pública.
2. El componente financiero-presupuestal, que implica el conocimiento, la gestión y las condiciones para aparecer en el presupuesto público (en este caso aparecer o figurar en el Anexo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación o el Anexo 13 en algunos estados).
3. El componente de institucionalidad, para tener las atribuciones, las capacidades y condiciones para formular políticas públicas. (Aguilar, 2019.p.320)

Podemos concluir que las tres se cumplen en el proceso de hechura y formulación de la política pública; dado que desde diversos actores gubernamentales, académicos y de sociedad civil se contaba con los conocimientos y capacidades, y cuando algún tema rebasaba a las instituciones por el tiempo de formulación o búsqueda, el aporte específico

del Pacto por la Primera Infancia, permitió contar con recursos frescos que facilitó el contar con asesorías y consultorías externas sin pasar por los largos y tortuosos tiempos de la burocracia. Ello permitió una gobernanza técnica para avanzar.

El manejo y conocimiento de las rutas y caminos para allanar los obstáculos de carácter normativo-hacendario, fueron fundamentales para lograr el placit de las instancias que oficialmente dan su visto bueno o aprobación de factibilidad al proyecto de política pública; y aunque esto no significa en automático que ésta tendrá recursos en automático, por los usos y costumbres de la dinámica de negociación política en el congreso cada año fiscal, el margen de maniobra es muy corto y más en esta administración; sí fue un trámite formal que permitió una gobernanza con componentes activables de viabilidad presupuestal, para aspirar en un futuro que la llave de los recursos fluya sobre la ingeniería construida en diseño de la ENAPI. Esta tal vez fue la dimensión donde la parte gubernamental tuvo un peso casi total por su naturaleza y responsabilidades formales y normativas de consulta y redacción.

El tercer componente de la gobernanza, estuvo basada en una sana combinación de atribuciones, de capacidades y de conocimientos especializados acumulados para formular una política pública de primera infancia. Por un lado, el marco normativo y las atribuciones de los entes gubernamentales facilitaron que las propuestas fluyeran, pero sin duda el arsenal teórico, la información, experiencia internacional y la capacidad de propuesta estuvo del lado de las OSC y del Pacto en particular. Esta condición fue sustantiva y constitutiva para dar a la gobernanza un valor agregado en la hechura de la Política de Primera Infancia.

Por supuesto que la sostenibilidad y las perspectivas atraviesan una etapa compleja y problemática que implican otras estrategias de exigencia y de incidencia, o incluso como lo señalan algunos actores durante la entrevistas cualitativas, de poner paréntesis a los aspectos más complicados de la implementación, acumular fuerzas desde las experiencias locales y esperar mejores tiempos para ver renacer con fuerza una política pública que está viva y que sigue siendo un imperativo para el Estado Mexicano su implementación plena,

incluidos los recursos que son necesarios para que todas las niñas y niños menores de 6 años tengan garantizados sus derechos y su proyecto de vida de manera digna.

Mientras las organizaciones y el pacto acumulan más fuerza y más evidencia para empujar la exigibilidad e incluso la justiciabilidad de esta novedosa política nacional. En un contexto donde el Estado cree poder -por otros fines que considera prioritarios-, no cumplir en muchos frentes sus responsabilidades constitucionales por considerarlas neoliberales.

Con respecto a la constitucionalidad, muchos gobiernos sostienen que, dada la gravedad de la crisis económica, las nuevas autoridades democráticas pueden renegar de sus compromisos legales e incluso de los constitucionales. Muchas de las apelaciones de los ciudadanos al sistema legal para proteger sus derechos garantizados por la constitución, y los consiguientes fallos judiciales, fuerzan a los gobiernos a elegir entre obedecer las restricciones de la situación económica o actuar de acuerdo con la legalidad. En estas condiciones, muchos gobiernos intentan gobernar por medios excepcionales. (Przeworky, 1998. Pag.44)

Tener una política pública aprobada, no implica en automático que su implementación sea bajo los estándares y los recursos hasta el máximo de las posibilidades como señala la doctrina de los derechos humanos, hoy existe una brecha entre los discursos y las acciones, bajo muchas justificaciones de orden ideológico.

El pacto con firmeza, aprovechando las fisuras y los acuerdos gama-gana con actores intermedios, sin caer en acuerdos fuera de las reglas del juego logró que se concluya con el diseño y aprobación de una política pública de alto valor público. Nunca estuvo en riesgo el dinamitar los puentes de diálogo y concertación. Incluso cuando existió la necesidad de dar un paso atrás y ceder algún aspecto formal el Pacto facilitó el rol de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA nacional como un actor que lideraba formalmente a las partes, al conjunto plural de actores definidas en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, nunca fue una asamblea popular, ni una mesa cerrada de expertos en las nubes. Fue un

proceso muy formal, pero de clima fraterno y colaborativo, muy horizontal y de fácil acceso para incidir, hasta que había que dar pasos formales y guardar las formas y protocolos.

Queda claro que la política pública es un atributo de gobierno (Merino, 2013), que el Pacto nunca pretendió sustituir e ir más allá de los límites que permite un proceso participativo y deliberativo, las decisiones últimas las tomaron los funcionarios tomadores de decisiones, pero el proceso mostró que dadas ciertas condiciones -la nobleza del tema lo permitía- la coalición de actores de apoyo lo empujaban al límite, los organismos internacionales lo celebraban y lo visibilizaban en los foros internacionales como un logro, esos incentivos facilitaron el superar los obstáculos y el ir encontrando puertas de salida al laberinto que significa todo proceso burocrático de estaciones entremedias para arribar a un buen destino.

La continuidad y sostenibilidad para la implementación es un capítulo lleno de muchos desafíos y tropiezos, pero ello no le resta un ápice a la larga trayectoria deliberativa y de construcción de 4 años in situ para alcanzar una política pública con un fuerte contenido participativo; lección para otras agendas y punto de partida para cualquier política pública en la materia en el país.

La Política Pública de Primera Infancia 2016-2020 es sin duda por sus lecciones, mecanismos de gobernanza sujetos, valores, mecanismos de diálogo, metodología, participación, fundamentos y producto; un parteaguas en el diseño y formulación participativa en la política social del país.

La coincidencia histórica de un dispositivo gubernamental como la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA (donde una enorme mayoría de sus cuadros tenía un fuerte origen y experiencia desde sociedad civil) y la fuerza y capacidades del Pacto por la Primera Infancia, fue sin duda la combinación catalizadora de todo el proceso hasta la aprobación y publicación de la Política Nacional de Primera Infancia.

Al concluir este trabajo, quedan siempre preguntas en el aire; ¿por qué si hay tanta evidencia científica acumulada en materia de la primera infancia, tanta evidencia? la continuidad y sostenibilidad para la implementación es un capítulo aún no claro, lleno de

muchos desafíos y tropiezos, pero ello no le resta un ápice a la larga trayectoria deliberativa y de construcción de 4 años in situ para alcanzar una política pública con un fuerte contenido participativo; lección para otras agendas y punto de partida para cualquier política pública en la materia en el país.

La ENAPI evidencia de los costos de no actuar a tiempo desde el presente, todos y todas; familias, sociedad y gobiernos dejamos para mañana lo que deberíamos estar actuando con emergencia desde hoy.

Una especie de procrastinación social nos invade en éste y otros temas (el ambiental, el de la violencia, etc.) como si hubiera tiempo de sobra, como si alguien en abstracto o un hombre fuerte resolviera mágicamente los problemas; o en nuestro caso; como si la mera transferencia de recursos a las familias, automáticamente pudiera sustituir las necesarias intervenciones de la RIA (Ruta Integral de Atenciones) durante la primera infancia.

¿Por qué no basta con que contemos como país con una política pública de primera infancia?

¿Por qué no es suficiente que exista una red como el Pacto por la Primera Infancia y una coalición que sería fácilmente activable en otras coyunturas? Es difícil pensar en una Sociedad civil permanentemente movilizada, esa es parte de la dinámica de la sociedad civil y de las OSC que mantienen agendas más flexibles y que se mueven hacia las agendas del financiamiento público y privado para poder sobrevivir, sin dejar las causas que les importan.

Porque si no hay un actor social permanentemente movilizado, cualquier diseño se va diluyendo poco a poco, frente a las prioridades gubernamentales, frente a las grandes mega obras y frente a las nuevas coyunturas, donde siempre lo urgente o la agenda política se “comen” literalmente cualquier agenda pública por más relevante que ésta sea. Mientras la demanda social no pase de manos de expertos y de redes de OSC hacia las familias y la ciudadanía esto será muy difícil, y la implementación queda en el ámbito de lo posible. Necesitamos dejar atrás las viejas costumbres arraigadas, donde la crianza era basada en la

sobrevivencia de los más fuertes, en donde el bienestar de los adultos, bastaba para asegurar proyecto de vida en los más pequeños.

¿Qué tenemos que hacer entonces, desde diversas trincheras, incluida la importante coalición de apoyo a la formulación de la ENAPI?

Cambiar algunas estrategias, por supuesto ser más proactivos, no dejar las agendas en la etapa de la formulación, darle seguimiento, sumar a más gente, convencer a las familias y a las personas cuidadoras de la nodal importancia, el tiempo es ahora.

Usaremos para concluir una cita y tres recomendaciones parafraseadas que nos hacen Christiana Figueres y Tom Rivett, en su reconocida obra “El Futuro por decidir” donde señalan:

El cambio nos hace vulnerables al tribalismo y a la ilusión de certeza. En la transición a un mundo regenerativo, uno de los mayores riesgos estriba en que el centro político no aguante y la gente sucumba a las fáciles promesas de los líderes populistas en ambos extremos del espectro político. Tanto la historia como ciertos indicios sugieren que ésta podría ser nuestra nueva realidad, una con un potencial real para convertir la democracia en tiranía (Figueres-Rivett. 2021. P.107)

Por ello para la acción en materia de primera infancia necesitamos:

1. Concentrarnos hacia donde vamos, y lo que nos falta por lograr en las siguientes etapas, no hacia donde hemos estado, en la vanagloria de lo alcanzado.

Pensar que el logro de contar con una política nacional de primera infancia es un paso importante y dejar trabajar articuladamente en las etapas de implementación, exigibilidad y evaluación, implica que hay un enorme riesgo de haber ganado una batalla y perdido la agenda pública de primera infancia. Se necesita ampliar la base y hablar con todos los actores incluidos los que no están de acuerdo con la relevancia de la agenda.

2. Salir de nuestra burbuja de confort.

Aceptar que la agenda de la primera infancia es aún una agenda de especialistas y activistas, ése es su límite, su “techo de cristal” aceptar que los valores arraigados sobre la crianza de las niñas y los niños está aún en manos de costumbres y puericultura heredada de siglos y no bajo una perspectiva de derechos humanos. Entender que muchas de las resistencias al cambio podrían no provenir de áreas gubernamentales, sino de concepciones sociales, donde el mundo del privado concede a las familias la potestad de educar y criar a sus hijos e hijas como mejor les plazca.

Muchos de estos actores, no están en los círculos de lectura y análisis de artículos científicos y noticias, que tienen acceso el círculo de otros activistas y expertos. Necesitamos entender sus certezas y miedos. Ésta es una etapa de trabajo con los no convencidos, además porque los actores gubernamentales que construyeron la política pública desde la esfera gubernamental se movieron hacia otras responsabilidades, o salieron del área de influencia para la implementación.

Los nuevos interlocutores gubernamentales no están sensibilizados, ni se sienten padres o madres de esa política pública. Necesitamos entender qué les preocupa y cómo valoran una política de esta envergadura.

3. Construyamos condiciones para que el futuro emerja y sea viable.

Nadie sobra, pero los actores requieren nuevas herramientas para aportar. Si en la primera etapa de la política pública, el diálogo y la concertación eran suficientes, ahora se requieren nuevas herramientas de persuasión e incluso de presión. Es el momento donde, -tal como lo previó el diseño de la Política Nacional de Primera Infancia ENAPI- si no existen recursos para el trabajo articulado y el seguimiento, la coordinación a través de un programa coordinador, las acciones gubernamentales serán solo sumas de partes y esfuerzos sin ensamblar, actos aislados sin capacidad de medir su avance y menos ser evaluados.

Se necesitan además recursos públicos frescos a través de un Programa presupuestal que aparezca en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y de cada entidad federativa, que sea registrado en el anexo 18 del PEF. Para ello el nivel de aportes técnicos requieren de mayor especialización y no solo una simple demanda de recursos públicos. Manejar los

recovecos del cabildeo con la Secretaría de Hacienda y con las cabezas de sector, incluso intentar por nuestro propio contexto buscar ser escuchados por el titular del ejecutivo, al fin de cuentas él es el presidente del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez, para incidir en que se haga efectiva la implementación y la evaluación de resultados y del impacto de la mejor política en la materia de la que hemos tenido como nación. ¿Es difícil? ¡Sí!, por supuesto, pero no imposible, si se encuentra la manera de que la ENAPI transite hacia mejores tiempos, donde nadie la politice y sea un tema de Estado.

Insistir con fuerza, que la lucha por la efectividad de los derechos humanos, en este caso por los derechos de las niñas y niños más pequeños, es una batalla por conservar nuestro estado democrático de derecho como apuesta civilizatoria, sin la cual la convivencia actual y futura, no tiene viabilidad.

El Pacto por la primera infancia hace un llamado con fuerza:

A esta administración federal le quedan 2 años, que no serían pocos si hubiera la voluntad de priorizar a la niñez temprana. Ya que no la hay, nuestro llamado es a los estados. Les corresponde a ustedes hacer esa ruta realidad. Cada vez tienen más aliados dispuestos a acompañar y apoyar la co-creación de políticas para la primera infancia. Las organizaciones de la sociedad civil, la academia e incluso el sector empresarial se está aglutinando en torno a esta agenda. Aprovechen esta oportunidad y atrévanse a construir un legado que perdurará por décadas. Atrévanse a convertir esa ruta imaginaria en una senda hacia la prosperidad.(Alonzo 2022 p.2)

Con frecuencia se cita a la gran antropóloga feminista Margaret Mead (1901-1978) respondiendo a la pregunta sobre el primer signo de civilización de los seres humanos y su respuesta inequívoca de que lo fue (y sigue siendo) el cuidado de las personas vulnerables.

Hoy la niñez de la primera infancia enfrenta enormes retos de desprotección y vulnerabilidad, esta afirmación es doblemente interpeladora a la causa de los derechos humanos.

Cualquier omisión, cualquier retraso lo pagarán con creces millones de niñas y niños. Porque bien lo señalaban dos programas gubernamentales, uno federal y el otro estatal en Sinaloa; separados por décadas, pero unidos en un mismo espíritu: “Si la leche es poca, al niño le toca” y “Primero de primaria es demasiado tarde”.

Cierro este trabajo, con una frase que aprendimos y que ha guiado a mi esposa Sari y a mí desde nuestros años mozos, allá al inicio de los 80’s en la sierra norte de Puebla:

Niman Tiouhi, tisenimitik ijkon timochicahuaskej

Tlasojkamatik miak.

¡Entonces vamos!, porque solo caminando juntos llegaremos al final del camino.

Muchas gracias.

12. Bibliografía de referencia

- Aguilar Luis. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa México.
- Aguilar, L. (1993) *Problemas públicos y agendas de gobierno*. Ciudad de México, México. Editorial: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Rubén. (2016) *La sociedad civil*. En Organizaciones de la sociedad civil en México. Centro de Estudios ecuménicos.
- Alianza Fronteriza de Filantropía. (2018) *El Sector no lucrativo en los EE.UU*. Recuperado de: <https://www.procapacidad.org/elsectornolucrativodeeeuu.html>
- Alonso, Aranzazú. (2022) *La ruta imaginaria*. *Animal Político*. 19 de diciembre del 2022. Recuperado de: https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid08cpn3quKSC3SfpcUnVkXAVTRXtAvvBWgdPsquG1ZJmGZc9hzDHmkNEyq2Ao3Y7KLI&id=100064439242319&mbextid=qC1gEa
- Alternativas y capacidades. (2018) *Por una sociedad civil fuerte: La sociedad civil organizada y su incidencia en las políticas públicas*. www.alternativasycapacidades.org. Ciudad de México.
- Avalos, Hernández. José Ignacio. (2020) *300 líderes mexicanos*. Recuperado de: [de https://gobierno.com.mx/kilo-ayuda.html](https://gobierno.com.mx/kilo-ayuda.html)
- DOF. (2020) *Aviso mediante el cual se da a conocer la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia*. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590079&fecha=23/03/2020
- Banco mundial. (2018) *¿Cuánto cuesta formar al trabajador del futuro?* Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/10/22/wdr-2019-cuanto-cuesta-formar-trabajador-futuro>
- Bardach, Eugene. (2008). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: Un manual para la práctica*. México. CIDE. Disponible en: http://www.multimedia.pueg.unam.mx/lecturas_formacion/relaciones_genero/modulo_7/M7_S2_L3.2.pdf
- BID. Banco interamericano de Desarrollo. (2020) *Chile Crece contigo: lecciones de un programa pionero que llega a un millón de niños y a 200,000 madres embarazadas*. Recuperado de:

https://heckmanequation.org/www/assets/2017/01/F_080613_HeckmanSpanish_One_0.pdf

- BID. Banco Interamericano de Desarrollo (2021) *Un reto pendiente: medir y asegurar la calidad de las intervenciones en los centros de atención infantil*. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/calidad-centroinfantil/>
- Becerra, M., Bahamondes, F., y Sánchez, D. (2008). Heckman, Behrman, Hertzman, Välimäki, Tremblay, Melhuish, Vega, Urzúa: *Un compendio de publicaciones sobre primera infancia*. Junta Nacional de Jardines Infantiles. Recuperado de <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/17949/E08-0004.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bucio, Mújica. Ricardo. (2015). *Hacia un nuevo paradigma entre el Estado y la sociedad civil*. En INDESOL. Entre sociedad civil y las políticas públicas. Secretaría de Desarrollo Social. México. ISBN: 978-607-97161-1-0
- Cabrero, E. (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México". En *Gestión y Política Pública*, vol. 9, núm. 2. Disponible en: http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1818/CME_Vol.9_No.II_2sem.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Cámara de diputados. (2021) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. (DOF) Recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- Cámara de diputados. Gobierno de México. (2015) *Foro Internacional sobre Primera Infancia*. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2015/Julio/13/11147-Con-inversiones-en-nutricion-y-alimentacion-en-la-primera-infancia-se-tiene-la-mejor-recuperacion-economica-en-los-paises-afirman-especialistas>
- Camarena. Salvador. (2021) *La sociedad civil en tiempos de AMLO*. En Opinión El País. Recuperado de : <https://elpais.com/opinion/2021-10-23/la-sociedad-civil-en-tiempos-de-amlo.html>
- Cairney Paul. (2019). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. EUA. Red global press.

- Cardozo, Brum, Myriam Irma. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México. Cámara de Diputados-Porrúa.
- CENSIA. (2020) RDA 1er semestre 2019 CENSIA, RDA 1er semestre 2020, Sistema de Información en Salud (SIS), Sistemas de información Institucionales, Población SINAC. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19. Resultados Nacionales*. México.
- Centro de desarrollo infantil de la universidad de Harvard. (2016) *Pobreza infantil y desarrollo cognitivo*. Cambridge. M.A. Recuperado de:
<http://pobrezaydesarrollocognitivo.blogspot.com/2015/06/desarrollo-cerebral-y-pobreza-infantil.html>
- Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia. Gobierno de Colombia. (2017) *Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia*.
<http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/2017/Paginas/12-paises-America-Latina-Caribe-firmaron-declaracion-Agenda-Regional-Desarrollo-Integral-Primera-Infancia.aspx>
- Comisión de Derechos Humanos de Jalisco. (2021) *Tratados y convenciones internacionales firmadas por México*. Recuperada de:
http://cedhj.org.mx/tratados_y_convenios.asp
- Comité de los Derechos del Niño. (2005) Naciones Unidas. *Observación General No7* New York. Recuperada de:
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8019.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño. (2013) Naciones Unidas. *Observación general No 14*. New York. Recuperada de:
https://www.google.com/search?q=observaci%C3%B3n+general+14-2013+del+comit%C3%A9+de+los+derechos+del+ni%C3%B1o&rlz=1C5CHFA_enMX828MX828&oq=observaci%C3%B3n+14+comite+de+los+derechos+del+ni%C3%B1o&ags=chrome.2.69i57j0i22i30i2.17210j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8
- CNDH (2021). *Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Recuperada de:
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-01/Ley_GDNNA.pdf
- CONEVAL & UNICEF. (2014). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México*. Recuperada de:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Estudio-Pobreza-Coneval-Unicef.pdf>

CONEVAL. (2019) *Evaluación del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018*. Cd de México. Recuperada de:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/PRONAPINNA_2016_2018.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021). *Medición de la Pobreza. Pobreza infantil y adolescente en México*. Recuperado de:
https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/pobreza_infantil_adolescente.aspx

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

Diario Oficial de la Federación, Gobierno de México. (2020). *AVISO mediante el cual se da a conocer la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia*. 1-2.
Recuperado de
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590079&fecha=23/03/2020

DIA, AC. Derechos de la infancia y la adolescencia. (2021) *La Situación de las niñas, niños y adolescentes como problema público*. Módulo 1, Materia 3. En proceso de registro ante Derechos de autor. Ciudad de México.

Duarte, Q. Claudio. (2012) *Sociedades adultocéntricas: sus orígenes y reproducción*. Recuperada de: Versión On-line ISSN 0718-2236. Última década, vol.20 no.36 Santiago jul. 2012 <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362012000100005>

Duarte Claudio. (2015) *El adultocentrismo como paradigma de dominio*. Tesis doctoral Universidad autónoma de Barcelona. España. Recuperada de:
<https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/377434/cdq1de1.pdf?sequence=1>

Durston, John. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* CEPAL. Serie Políticas sociales. Santiago de Chile. ISSN.1564-4162

El Economista. (2020). *Organizaciones de la sociedad civil, un entramado de 39,000 agrupaciones dedicadas a ayudar*. Edición digital 8 de noviembre del 2020. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/politica/Organizaciones-de->

la-sociedad-civil-un-entramado-de-mas-de-39000-agrupaciones-dedicadas-a-ayudar-20201108-0003.html

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT). *Informe final 2018*. Recuperada de: https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_informe_final.pdf

Enesco, Ileana. (2008). *La infancia en la historia. Apuntes de desarrollo cognitivo*. Universidad complutense de Madrid. Recuperada de: https://webs.ucm.es/info/psicoevo/Profes/IleanaEnesco/Desarrollo/La_infancia_en_la_historia.pdf

Eugéne, Petit. (2007) *Tratado elemental de derecho Romano*, ed. 23ª. México, Ed. Porrúa

Figueres, Christiana, Rivett-Carnac, Tom. (2021) *El futuro por decidir*. Debate. Penguin Random House. México, Primera edición.

Franco Corzo Julio. (2020) *Diseño de Políticas Públicas*. IEXE editorial. Ciudad de México IV edición.

Fernández, F. (2006). Casos de estudio. *La participación de organizaciones civiles en el diseño e implementación de políticas: el caso del Proyecto de la salud sexual y reproductiva en el Distrito Federal*. En Wayne, P. (Ed.). *Política Pública. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: FLACSO

Fuentes, Mario Luis. (1998). *La asistencia social en México: historia y perspectivas*. Ediciones Milenio. México D.F.

Harari, Yuval, N. (2014). *De animales a dioses – Breve historia de la humanidad*. Recuperado de <https://www.estacionlibro.com.ar/biografias/yuval-noah-harari-el-pensador-clave-para-entender-el-mundo-que-habitanos/#:~:text=Es%20cierto%3A%20todav%C3%ADa%20hay%20fracasos,H%C3%A1gase%20la%20voluntad%20de%20Dios%C2%BB>

Heckman, J. (2008). *Schools, Skills, and Synapses*. Chicago, Il. USA: Economic Inquiry.

Hegel. G.W.F. (2004). *Principios de la filosofía del derecho*. Editorial sudamericana. Buenos Aires.

Hernández-Sampieri, R. (2018). *Metodología de la Investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ciudad de México: Editorial McGRAW-HILL INTERAMERICANA EDITORES, S.A. de C. V.

- Garretón, Roberto (2004). *La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas*, en: Garretón, R. et. al. *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado de <https://www.planeandojuntos.gob.mx/>; <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- Gobierno de México. (2019). *30 proyectos y programas prioritarios*. <https://www.gob.mx/sct/es/articulos/30-proyectos-y-programas-prioritarios?idiom=es>
- Gobierno de México. (2020). *Proyectos y programas prioritarios*. Recuperado de <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>
- Gobierno de México. (2020) *Sexto y séptimo informes combinados ante el Comité de derechos del Niño de la ONU*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sipinna/acciones-y-programas/sexto-y-septimo-informes-combinados-de-mexico-sobre-el-cumplimiento-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino>
- Gordon, R. Sara. (2005) *Confianza, Capital social y desempeño de organizaciones*. Instituto de investigaciones Sociales UNAM. México. Recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v47n193/0185-1918-rmcps-47-193-41.pdf>
- INEGI. *Censo de población y vivienda (2020) México*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>
- INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Tabulados>
- Instituto Andaluz de Administración Pública. (2019) *Guía para realizar un Diagnóstico para una Política Pública*. Sevilla. Recuperado de: https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/Guia_diagnostico_politica_publica.pdf
- Instituto Belisario Domínguez. (2014) *La reforma constitucional en materia de derechos humanos*. Una guía conceptual. Senado de la República. México. <https://corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2019) *Registro Federal de las OSC*. INDESOL. Recuperado de: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/registro-federal-de-las->

organizaciones-de-la-sociedad-civil/resource/49e820f6-4ddb-4808-bed9-ce8f53b2a728

- Instituto Nacional de Salud Pública. (2020) Encuesta *Nacional de Salud y Nutrición 2018-19. Resultados Nacionales*. México. Disponible en:
https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_informe_final.pdf
- IIN-OEA. (2017). *Construyendo Sistemas en las Américas: Un estudio dialógico de los marcos normativos*. Tomo III. América del Norte y el Caribe.
<http://www.iin.oea.org/pdf-iin/publicaciones/2021/Tomo%20III%20-%20Am%C3%A9rica%20del%20Norte%20y%20Caribe.pdf>
- ITESO Universidad Jesuita de Guadalajara. (2021). *Perfil de egreso Maestría Política y gestión pública*. [Mensaje en página web]. Recuperado de
<https://posgrados.iteso.mx/maestria-politica-analitica-publicas;jsessionid=ce5b59a9a692313c7a36cb428eec>
- ITESO. (2013). *Maestría en Política y Gestión Pública*. 3. Recuperado de
<http://oci02.img.iteso.mx/Folleteria-ITESO/Posgrados/Respaldar/Maestria%20en%20Politica%20y%20Gestion%20Publica.pdf>
- Jara, O. (1998). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias*. San José Costa Rica: Centro de Estudios y publicaciones Alforja.
- Jusidman, Rapoport. Clara. (2022) Desacatos.69 Mayo -Junio.México.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjivpG_1vT7AhVCm2oFHXXuDHgQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Fdesacatos.ciesas.edu.mx%2Findex.php%2FDesacatos%2Farticle%2Fdownload%2F2524%2F1639%2F5155&usg=AOvVaw2qRDE-FMGxC8X0MFp6rVM-
- Lazcano, Jimena. (2018) *La primera infancia, una inversión inteligente*. Forbes México. Junio 8, 2018. <https://www.forbes.com.mx/la-primera-infancia-una-inversion-inteligente/>
- Lasswell, Harold. (1951). *The policy orientation*. Stanford, Stanford University Press.
- Martínez, M., (1992). *El problema público en la agenda gubernamental: el caso del Desplazamiento Interno Forzado por violencia en México*. [Tesis]. México, UAM.

- López, Natalia. (S/F) *Infanticidio: violación el derecho a la vida*. Humanium. España.
Recuperado de: <https://www.humanium.org/es/enfoques-tematicos/practicas-culturales/infanticidio/>
- Merino, Mauricio (2008). *La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 41, 5-32. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533672001.pdf>
- Merino Mauricio. (2013) *Políticas Públicas*. CIDE, Ciudad de México.
<https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/merino-mauricio-politicas-publicas-2013.pdf>
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. (Productor). (22 de octubre de 2021). *AMLO y su embestida contra la Sociedad civil*. [Plataforma YouTube]. De <https://www.youtube.com/watch?v=RKtDpdic3IA>
- Merton, T. (1972). *Teoría y Estructura sociales*. Ciudad de México: Fondo de cultura económica.
- Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. (2012). *Evaluación de Impacto del Sistema de Protección Integral a la Infancia (Chile Crece Contigo, CCC)*. Informe final revisado. 4. 1-98. Recuperado de <https://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Final-Evaluacio%CC%81n-de-Impacto-ChCC.pdf>
- Montesinos, E. (2007). *Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público*. *Cuadernos de Administración*, vol. 20, 323-335. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/205/20503314.pdf>
- Morales, Sánchez. Julieta. *Políticas públicas y Derechos Humanos*. Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. Cd Mx. México 2020.
- Morlachetti, Alejandro, (2013) *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia*. *Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*, CEPAL, UNICEF. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/1/S2012958_es.pdf
- Nelson, Bárbara. (2001). "Políticas públicas y administración: una visión general" En: Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann. *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo, pp. 795-860.

- OECD. (2011) *Declaración Alianza de Busán para la cooperación eficaz para el Desarrollo*. Cuarto Foro de Alto Nivel. Korea. Recuperado de:
<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>
- ODS. *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (2015). Recuperado de
<https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- ONU. (1989) *Convención de los Derechos del Niño*. Naciones Unidas. Disponible en;
<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- ONU. Santos Pais, Martha (2015). *El costo económico de la violencia contra los niños*. Recuperado de:
https://violenceagainstchildren.un.org/es/economic_costs_of_vac_viewpoint
- Olvera Alberto J. (2016) *Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México*, citado en Organizaciones de la sociedad civil en México.
- Oxhorn, Philip (2014). *La sociedad civil de adentro hacia afuera. Comunidad, organización y desafío de la influencia política*. Rev. Mexicana de Ciencia Política. vol.59 no.222 Ciudad de México sep./dic. 2014. Recuperado de;
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000300011
- Pacto por la Primera Infancia (2019) *¿ya te cayó el veinte? La incidencia a favor de la primera infancia en México. Un estudio de caso*. Pacto por la Primera Infancia. Cd. de México. <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/investigaciones/>
- Pacto por la Primera Infancia. (2021). *Estudio Presupuestal. Análisis de la evolución presupuestal en primera infancia 2018-2021*. Recuperado de
https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/wp-content/uploads/2021/10/Alberto-Sotomayor-Panel-6_compressed.pdf
- Pardo María del Carmen. Et al. (2018) *Implementación de políticas públicas: Una antología*. CIDE. Ciudad de México.
- Parsons, Wayne. (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, trad. Atenea Acevedo, FLACSO, México.
- Peralta, Varela Carlos. (2019) *Trabajos de Obtención de Grado por medio de Estudio de Caso* Departamento de Estudio Socio Políticos y Jurídicos ITESO. Tlaquepaque México.

- Pérez, J.M. (23 de octubre de 2021). *La importancia de la sociedad civil. Eje Central*. Recuperado de <https://www.ejecentral.com.mx/la-importancia-de-la-sociedad-civil/>
- Pérez Murcia, Luis Fernando. (2007). “La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas”. En *Estud. Socio-Juríd.*, Bogotá (Colombia), 9(Número especial): pp. 142-165, abril de 2007. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28174503_La_exigibilidad_del_derecho_a_la_educacion_a_partir_del_diseño_y_la_ejecucion_de_las_politicas_públicas_educativas
- Peters B., Guy. (1995). “Modelos alternativos del modelo de política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”. En *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. 4, n. 2, pp. 257-276. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.II_2dos_em/vol4_n2-1995.pdf
- Ponce, Daniel. (2006) El Consejo técnico consultivo de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por las OSC, base de la relación, corresponsabilidad, respeto y gobernabilidad entre las OSC y el Gobierno federal. SEGOB. Avances y desafíos de la relación sociedad civil-gobierno. México. Págs. 85-92.
- Ponce Daniel. (2021) *El proceso metodológico de diseño y formulación de políticas públicas. Políticas públicas: restitución de derechos de niñas, niños adolescentes*. C2M3. DIA, A.C. Cd. México.
- Ponce, J.J. Daniel. (2021) 113-117 Diplomado en Políticas públicas y derechos de niñas, niños y adolescentes. Materia: 3 La situación de los NNA como problema público en DIA. A.C. CDMX
- Ponce Daniel, Cárabes Patricia. Comp. (2000) *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil en México*. Alforja-ITESO. Guadalajara México.
- Ponce, Daniel. (2021). AAC-CGPPI-1. *Entrevista cualitativa 29 de octubre 2021*. [Transcripción de zoom].
- Ponce, Daniel. (2021). MLC-CTPPI-2. *Entrevista cualitativa 26 de septiembre 2021*. [Transcripción de zoom].
- Ponce, Daniel. (2021). RBM-SESN-3. *Entrevista cualitativa 27 de octubre 2021*. [Transcripción de zoom].

- Ponce, Daniel. (2021). BGG-DPPI. *-Entrevista cualitativa 28 de septiembre 2021.*
[Transcripción de zoom].
- Presidencia de la República. (2019-2022). *Versiones estenográficas. Conferencias de prensa.* [Mensajes en un blog]. Recuperado de https://www.gob.mx/presidencia/archivo/articulos?idiom=es&filter_id=5169&filter_origin=archive
- Proyecciones de CONAPO. (2021) *Población a mitad de año.* Para la República Mexicana el periodo es de 1950-2050.
- Putnam, Robert. (2003) *El declive del capital social: un estudio sobre las sociedades y el sentido comunitario.* Barcelona España editorial Galaxia.
- Przeworski, Adam. (1998) *Democracia sustentable.* Paidós. Buenos Aires Argentina.
- REDLAMYC. (2019) *Cuadernillo de experiencias sobre incidencia de las redes de ONG de niñez y adolescencia en los Sistemas nacionales de protección: Un incesante batir de las alas.* RedLamyc – Save the Children Recuperado de: <http://educacion.redlamyc.org/biblioteca/cuadernillo-de-experiencias-incidencia-de-las-redes-de-ong-de-ninez-y-adolescencia-en-los-snpdpn-un-incesante-batir-de-las-alas/>
- REDLAMYC. (2019) *Sistematización: El Rol de las ONG en apoyo a los Estados para la implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y protección de Derechos del Niño en América Latina y El Caribe.* RedLamyc-Save the Children. Recuperado de <http://educacion.redlamyc.org/biblioteca/sistematizacion-el-rol-de-las-ong-en-apoyo-a-los-estados-para-la-implementacion-de-sistemas-nacionales-de-promocion-y-proteccion-de-derechos-del-nino-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Reygadas, R. 2015. *Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Retos, perspectivas y desarrollo social.* Instituto Nacional de Desarrollo Social. Disponible en <http://indesol.gob.mx/cedoc/pdf/l.%20SOCIEDAD%20CIVIL/TERCER%20SECTOR%20EN%20MÉXICO/Organizaciones%20de%20la%20sociedad%20civil%20en%20México.%20Retos,%20perspectivas%20y%20desarrollo%20social.%20Curso%201.pdf>
- Save the Children. (2018). *#MXporlaNiñez Informe-compromiso.* Recuperado de <https://www.savethechildren.mx/sci-mx/media/documentos/MxporlaNinez-Informe-Compromiso.pdf>

- Secretaría de la Función Pública. (2020). *Evaluación de la política de primera infancia*. México.
- Schady, Norbert, Berlinsky, Samuel. Comp. (2015) *Los primeros años: el bienestar y el papel de las políticas públicas*. BID. Recuperado de :
<https://publications.iadb.org/es/los-primeros-anos-el-bienestar-infantil-y-el-papel-de-las-politicas-publicas>
- Schweinhart, L. (2006). *Programas preescolares*. Enciclopedia sobre el desarrollo de la primera infancia. [versión electrónica]. Montreal, Canadá: Centro de Excelencia para el Desarrollo de la Primera Infancia – CEDPI, <https://www.encyclopedia-infantes.com/pdf/complet/programas-preescolares>
- SEGOB. Secretaría de Gobernación. SIPINNA. (2020). *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI)*. Recuperado de
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/539066/ENAPI-DOF-02-03-20-.pdf>
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. (2016). *Acuerdo 03/2016 por el que se crea la Comisión para el Desarrollo Infantil Temprano*. Recuperado de
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/170202/2a_Sesion_ACUERDO_3.pdf
- Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (2018). *Documentos relativos a la Comisión Primera Infancia*. Recuperado de
<https://www.gob.mx/sipinna/documentos/comision-primera-infancia>
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017). *Amparo en revisión 1049/2017*. Recuperado de: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2020-12/Resumen%20AR1049-2017%20DGDH.pdf>
- SE SIPINNA-UNESCO.(2018) *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018*. Recuperado de:
https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/mx_1129.pdf
- SE SIPINNA. *Reglamento de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2/12/ del 2015) y en el Manual de organización (DOF 10/11/2020)*. Recuperado de:
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja>

[https://www.gob.mx/sipinna/documentos/marco-juridico-275058&usg=AOvVaw09N8ZND07x0JbY-4fiOaes](https://www.gob.mx/sipinna/documentos/marco-juridico-275058?uact=8&ved=2ahUKEwjUodv_2rX6AhXoI0QIHdXOCTQQFnoECAgQAQ&url=https://www.gob.mx/sipinna/documentos/marco-juridico-275058&usg=AOvVaw09N8ZND07x0JbY-4fiOaes)

- SE SIPINNA. 25 al 25:(2018) *Objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/170210/Anexo_nico_25_al_25_-_SSO_SIPINNA.pdf
- SE-SIPINNA. Merlo, Martha. Alonzo, Aránzazu (Coords) (2018) *Diagnostico situacional sobre la primera infancia*. Comisión para la primera infancia. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/578065/DIAGN_STICO_SITUACIONALPRIMERA_INFANCIA_2018_COMPLETO.pdf
- SE SIPINNA. (2019). *Informe de gestión al pleno del sistema nacional en su reinstalación mayo 2019*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465220/INFORME_CUATRIMESTARL_AGOSTO_2018_-_marzo_2019-FINAL-FINAL_2_compressed.pdf
- SIPINNA. (2019). *¿Quieres conocer resultados de la Reinstalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes?* [Mensaje en un blog]. Recuperado de <https://www.gob.mx/sipinna/articulos/quieres-conocer-resultados-de-la-reinstalacion-del-sistema-nacional-de-proteccion-integral-de-ninas-ninos-y-adolescentes-sipinna?idiom=es>
- SE SIPINNA: (2020). *Principios relativos a los Sistemas de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Documento de trabajo. SE SIPINNA-Instituto interamericano del Niño-OEA.
- SE-SIPINNA. (2021). *Sexto y Séptimo Informes combinados de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/SIPINNA/acciones-y-programas/sexto-y-septimo-informes-combinados-de-mexico-sobre-el-cumplimiento-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino>
- SE-SIPINNA. (2021). *Reglamento de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. (DOF.2/12/2015) y *Manual de Organización* (DOF. 10/11/2020) https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjUodv_2rX6AhXoI0QIHdXOCTQQFnoECAgQAQ&url=https://www.gob.mx/sipinna/documentos/marco-juridico-275058&usg=AOvVaw09N8ZND07x0JbY-4fiOaes

- SFP. Secretaría de la Función Pública. (2021). *Informe de evaluación de Política Pública: Atención a la Primera infancia*. Ejercicio fiscal 2020. Recuperado de http://sitios.dif.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/planeacion_institucional/documentos/InformedeEvaluaciondePoliticaPublicadeAtencionalaPrimera%20Infancia_SFP_EjercicioFiscal%202020.pdf
- Stiglitz, Joshep. (2006) *¿Cómo hacer que la globalización funcione?* Taurus, Madrid, España.
- The Lancet. (2016). *Apoyando el desarrollo en la primera infancia: de la ciencia a la aplicación a gran escala. Un resumen ejecutivo* de la serie de The Lancet. *The Lancet*. 389 (10064). 1-8. Recuperado de: <https://bernardvanleer.org/app/uploads/2017/02/2003-MNCAH-SPAN.pdf>
- The Lancet. (2016). *Apoyando el Desarrollo de la Primer Infancia: De la Ciencia a la aplicación a gran escala*. Recuperado de: [http://iin.oea.org/pdfiin/RH/2018/1LANCET%202016%20%20%20%20%20%20%20%20%20Resumen%20ejecutivoSp%20\(1\)%20\(1\).pdf](http://iin.oea.org/pdfiin/RH/2018/1LANCET%202016%20%20%20%20%20%20%20%20%20Resumen%20ejecutivoSp%20(1)%20(1).pdf)
- Tocqueville, Alexis, de. (2020). *La democracia en América. Fondo de Cultura Económica. Cd. de México*.
- UN. (1989) *Convención de los derechos del niño*. Naciones unidas. Recuperado de: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- UNICEF. (2006) *Convención sobre los derechos del niño*. Madrid España. Recuperado de: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- UNICEF. (2016). *Objetivos de Desarrollo sostenible: Invertir en los niños y los jóvenes*. Recuperado de: <HTTPS://WWW.UNICEF.ORG/ES/UNICEF-Y-LOS-OBJETIVOS-DE-DESARROLLO-SOSTENIBLE>
- UNICEF. (2017). *La primera infancia importa para cada niño*. Recuperado de: https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/La_primera_infancia_importa_para_cada_nino_UNICEF.pdf
- UNICEF, OMS. (2018). *Cuidado cariñoso y sensible en la primera infancia*. <https://www.unicef.org/nicaragua/informes/cuidado-cari%C3%B1oso-y-sensible-para-el-desarrollo-en-la-primera-infancia>

- UNICEF. (2018). *El cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo en la primera infancia. Un marco mundial para lograr la acción y resultados*. Recuperado de https://www.who.int/maternal_child_adolescent/child/nurturing-care-framework-first-consultation-es.pdf
- UNICEF. (2018). *La desigualdad agrava el hambre, la desnutrición y la obesidad en América Latina y el Caribe*. New York. Recuperado de: <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/la-desigualdad-agrava-el-hambre-la-desnutricion-y-la-obesidad-en-AL>
- UNICEF. (2020) *Cada niña y niño aprende*. Recuperado de <https://www.unicef.org/mexico/cada-ni%C3%B1a-y-ni%C3%B1o-aprende>
- UNICEF. (2020) *Informe anual 2019*. Mexico. Recuperado de: <https://www.unicef.org/mexico/media/4256/file/Informe%20anual%202019.pdf>
- UNICEF. (2021) *Investigación e informes. Consulta 2021*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/es/investigacion-e-informes>
- Urrea Ballesteros, Marcela- Valencia Santa Fe, Steven. (2007). “Los problemas para la definición de problemas en las políticas públicas de Brafach a Noel -Roth”. En *Revista criterio librejuridico*. Bogotá Colombia. Disponible en: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/1635/4922>
- Vargas, Forero, Gonzalo. (2001) *Hacia una teoría del Capital social*. Revista de economía institucional. Universidad de los Andes. Colombia. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/241/3290>
- Vázquez, Daniel- Delaplace Domitille. (2011). “Políticas Públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”. En *Revista Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Sao Paulo. v. 8, n. 14, jun. 2011, pp. 35-66. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/revista-sur-politicas-p%C3%BAblicas-con-perspectiva-de-derechos-humanos-un-campo-en-construccion.pdf>
- Villarroel, Dávila, Paola. (2012). *La construcción del conocimiento en la primera infancia*. Sophia, Colección de Filosofía de la Educación, vol. 13, 75-89. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4418/441846102003.pdf>

Zornoza, Bonilla. Juan Antonio. (2019). *Enfoque de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo*. En Roth, Deubel. André-Nöel. (Editor) Enfoques para el análisis de las políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C

Videos.

Casar, María Amparo (MCC). (2021). AMLO y su embestida contra la sociedad civil. Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. You tube 22 /10/21. Consultado el 25 de septiembre del 2022.<https://www.youtube.com/watch?v=RKtDpdic3IA>

13 Anexos Metodológicos

1. Tabla para la priorización y focalización de categorías del TOG.
2. Guía de preguntas por opción múltiple para consulta cuantitativa, mediante la plataforma *Google Forms* dirigida a actores directos e indirectos del proceso.
3. Guía de preguntas no estructurada para entrevista a actores clave del proceso.

ANEXO 1: TABLA PARA LA PRIORIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN DE CATEGORÍAS DEL TOG.

**Análisis del papel de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación y diseño de la Política Pública para la Primera Infancia en México: 2016-2020:
Estudio de caso el Pacto por la Primera Infancia.**

Pregunta central de investigación: frente a la acción emprendida por las OSC (y otros actores),

¿cuáles fueron los factores, estrategias y herramientas que obstaculizaron o que hicieron posible la generación de una política pública en torno a la atención de la primera infancia?

Tabla para la priorización y focalización de categorías del TOG

Categorías	Componentes	Alineamiento con objetivo Tog	Clasificación: Vital 5 Muy bueno 4 Bueno 3 Regular 2 Cosmético 1 Sin correspondencia 0	Fundamentación bajo la perspectiva de DDHH de NNA	observaciones
Los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA).	Adultocentrismo. Proceso histórico. Derechos fundamentales.	Como fundamento y motivación.	Muy bueno 4	Los derechos de la niñez de la primera infancia son una batalla cultural de la sociedad frente al adultocentrismo.	Motivada por la progresividad de los derechos humanos, frente a la invisibilidad y los peores indicadores para la primera infancia.
El principio del Interés Superior de la Niñez (ISN).	Niñas y niños. Sujetos de derecho. Triple dimensión. Necesidad de un marco específico para la primera infancia.	Como norma de interpretación general sobre la pertinencia de la intervención.	Muy bueno 4	La triple dimensión del ISN, prisma para valorar la incidencia y el diseño mismo de la política pública	Primacía de lo específico sobre lo general.
El Sistema Universal de los Derechos Humanos y las	Tratados internacionales Informes del Estado.	¿Obedece la política pública alguna disposición internacional o	Bueno 3	¿La participación de las OSC está directamente señalada en la	El papel de la sociedad civil aparece en varias observaciones del

recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (CDN) al Estado Mexicano.	Informes sombra. Sustentaciones ante el Comité. Recomendaciones.	alguna recomendación directa?		normatividad internacional? Y ¿La formulación de una política pública de primera infancia es recomendación internacional?	Estado Mexicano, así como aquellas ligadas a la protección y promoción de los defensores de derechos humanos.
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la agenda global de niñez.	Los ODS. Los 4 objetivos que están alineados a la política de primera infancia. La política nacional 25 al 25.	Como compromiso global. Como marco para la política. Como criterio básico de incorporar a la sociedad civil en su cumplimiento.	Bueno 3	Sin los derechos de la niñez no es posible alcanzar las metas de ODS. Sin la participación de las OSC no es posible alcanzar las metas.	La Política Nacional de Primera Infancia como contribución sustantiva a los ODC.
El marco de la crianza cuidadosa y sensible desde la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).	Costo de la inacción del Estado. Componentes del marco de acción. Acciones estratégicas. Hoja de ruta para los países. Corresponsabilidad.	Como parte de las acciones estratégicas está la vigilancia y corresponsabilidad de la sociedad civil.	Bueno 3	La ausencia de una estrategia integral para la primera infancia es fatal para el presente y futuro de las naciones. El papel corresponsable de la sociedad civil es fundamental para el logro de las acciones.	Marco de las responsabilidades de los estados y los criterios y enfoques participativos que implica su adopción en las políticas y estrategias nacionales.
La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. (LGDNNA).	Derechos NNA. Sistema integral de protección. Sistema de protección especial. Políticas públicas. Comisiones. Sociedad civil en Sistema. Responsabilidades de autoridades. Participación de NNA.	Marco normativo que fundamenta la política pública, la participación de las OSC, la comisión de primera infancia y la gobernanza.	Muy bueno 4	Normas que orientan la actuación de los actores dentro del sistema de protección.	De la ley se desprenden otras normatividades secundarias como el Reglamento de la Ley y el Manual de Organización y Operación dentro del Sistema y sus Comisiones.

El Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México. (SIPINNA).	La expresión estratégica y operativa del CDN y la Ley General de Derechos de NNA. Órgano de alta decisión. Sistema de sistemas. Generador de políticas públicas.	Marco organizacional e institucional de la participación y coordinación entre sociedad civil y gobierno.	Vital 5	Fija alcances y límites de las competencias de los actores. Delimita las responsabilidades de los servidores públicos. Arena deliberativa y formuladora de las políticas públicas.	La Comisión de la Primera Infancia y sus grupos de trabajo se articulan con el Sistema Nacional y en su conjunto, con otras comisiones y con los sistemas locales de protección de NNA.
La política nacional sobre niñez y adolescencia en México.	El Programa Nacional para la Protección Integral de NNA (PRONAPINNA) 2016-2018 y 2020-2024. Programa presupuestal P028. Recomendaciones del CONEVAL en su evaluación 2019.	Varias líneas de acción del PRONAPINNA apuntan al cumplimiento de la Ruta Integral de Atenciones (RIA) y a otros componentes de la política nacional desde la óptica gubernamental.	Bueno 3	Da pistas sobre el diseño, implementación y evaluación de líneas de acción programáticas de una política pública general.	Programa especial obligatorio solo a la Administración Pública Federal y modelo pedagógico para los programas Estatales.
La importancia nodal de la etapa de desarrollo denominada primera infancia.	Evidencia científica. Incentivos para la inversión pública. Ventajas en prevención de violencia, construcción de ciudadanía y capital humano. Contexto de la primera infancia en México-Brechas de desigualdad.	Protagonismo de las OSC en la visibilización y diagnóstico de la problemática antes que los gobiernos.	Muy bueno 4	Las OSC han sistematizado información nodal sobre la primera infancia desde hace 2 décadas. Esta información fue base para el diagnóstico situacional de la primera infancia.	Existen dos diagnósticos sobre la primera infancia uno extenso y otro ejecutivo que es el que finalmente aparece en la política nacional de la primera infancia publicado en el DOF en marzo del 2020. Ambos elaborados desde la Comisión de la primera infancia con un fuerte aporte de las OSC.
La Comisión de Primera Infancia en el Sistema Nacional de	Fundamento Normativo. Base del modelo de gobernanza.	Laboratorio de la participación y la corresponsabilidad en la formulación	Muy Bueno 4	Arena deliberativa.	Dentro de la Comisión llegaron a operar de 5 a 6 grupos de trabajo

Protección Integral.		y diseño de la Política Nacional de Primera Infancia.		Espacio de propuesta técnica y social. Expresión operativa del modelo de gobernabilidad.	con más de 30 integrantes intrasociales e intra gubernamentales cada uno.
El concepto de política pública.	Definición. Alcance y relevancia del gobierno bajo el enfoque de las políticas públicas.	La Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI) es una política pública clásica.	Bueno 3	La ENAPI cumple con los estándares conceptuales de una política pública	Es una política de inclusión denominada de tercera generación.
Sobre el ciclo de la política pública, las etapas de definición del problema público y la formulación de la política.	Proceso. Flujograma y rompecabezas metodológico del ciclo. Problema público. Agenda. Análisis de alternativas. Decisión. Implementación. Evaluación.	Mostrar las etapas del ciclo de la política pública donde la incidencia de las OSC es más evidente.	Muy bueno 4	La participación de las OSC está basada en la capacidad técnica, en las habilidades para negociar y por la información en manos de las OSC para las diferentes etapas del ciclo de la política.	En el TOG nos concentraremos fundamentalmente en las primeras etapas hasta antes de la implementación.
Las políticas públicas en México y en un mundo global.	Base legal y normativa. El Sistema Nacional de Planeación.	La política pública obedece a un marco legal y a una serie de procedimientos estandarizados por la SHCP y la Cámara de Diputados.	Bueno 3	El diseño de la política tiene estándares y límites normativos.	A pesar de que la derivación de los transitorios décimo primero, décimo segundo y décimo octavo, de la reforma educativa del 2019 mandataba tres estrategias nacionales, solo se ha publicado una estrategia de 3 obligada por dicha reforma: la décimo segunda ENAPI.
Políticas públicas con enfoque centrado en los derechos de la niñez.	Definición. Criterios. Centralidad.	La participación de las OSC fue central en ese enfoque.	Muy bueno 4	La participación de las OSC fue nodal, pero el enfoque de	Los aportes en ese sentido están constatados en los trabajos de la

				derechos es fundamental.	Comisión de Primera Infancia.
El marco de la RIA: la Ruta Integral de Atenciones.	Antecedentes. Estructura. Componentes. Diálogo de saberes. Aporte de las OSC a la RIA.	Los saberes sistematizados a nivel internacional y nacional por parte de las OSC fueron fundamentales para construir la RIA.	Muy bueno 4	Valorar el impacto cualitativo de la sistematización de saberes desde las OSC.	La RIA recibió una fuerte influencia de experiencias internacionales, las OSC fueron puente para ello.
Diagnóstico y definición del problema público.	Importancia. Mitos y ritos. Lo sustantivo del problema público. Información. Indicadores del contexto. Características de un buen diagnóstico.	El diagnóstico de la política tiene en las OSC un fuerte componente de aporte.	Muy Bueno 4	Reconocer el aporte sustantivo de las OSC a los 2 diagnósticos: el ampliado y el ejecutivo para la definición de la política pública.	Se cuentan con las 2 versiones.
La gobernanza como modelo y práctica para generar políticas públicas.	Caracterización. Antecedentes. Actores y Reglas. Herramientas componentes.	El análisis del modelo de gobernanza y su desarrollo en la práctica dará luz sobre las condiciones que facilitaron o entorpecieron el aporte de las OSC al proceso.	Vital 5	El análisis del modelo de gobernanza en su diseño original y el devenir en la práctica dará claridad para entender la “caja negra” en la hechura de la política nacional de primera infancia.	En la práctica, la dinámica de los grupos de trabajo y el trabajo de la propia Comisión rebasó por mucho debido al entusiasmo, cantidad de entes y personas participantes, interés y productividad a la propia Secretaría Ejecutiva del SIPINNA como Secretaría Técnica de las mismas.
El proceso de participación e incidencia de las OSC en la agenda y las políticas públicas (PP).	¿Qué es la sociedad civil? ¿Quiénes son las OSC? ¿Cuál es su historia? ¿Cuál es su rol y participación en el	Plena correspondencia con objetivo TOG desde su rol, capacidades valorar y analizar la pertinencia,	Vital 5	Ir más allá de la visión formalista sobre el aporte de las OSC al ciclo de la política pública y entender si su participación fue	El término de sostenibilidad han sido las OSC, las que han empujado los siguientes pasos durante la implementación en medio de un

	<p>ciclo de las políticas públicas? ¿Es relevante y necesario su aporte? Espacios, áreas y capacidades de las OSC para incidir en las PP. Capacidades para la incidencia.</p>	<p>calidad efectividad de la incidencia.</p>		<p>sustantiva o decorativa al proceso.</p>	<p>contexto de cambios electorales, de gobierno y movilidad de personas servidoras públicas en las dependencias.</p>
--	---	--	--	--	--

ANEXO 2: GUÍA DE PREGUNTAS POR OPCIÓN MÚLTIPLE PARA CONSULTA CUANTITATIVA, MEDIANTE LA PLATAFORMA *GOOGLE FORMS* DIRIGIDA A ACTORES DIRECTOS E INDIRECTOS DEL PROCESO.

Nota Metodológica

El TOG empleará una metodología mixta, utilizando herramientas cuantitativas y cualitativas, como una consulta focalizada para obtener tendencias y una guía para entrevistas en profundidad, ambas en relación a un proceso de sistematización e interpretación que se orientan a dar respuesta a la pregunta de investigación.

Aviso de confidencialidad.

Las respuestas aquí obtenidas, solo se podrán usar para fines académicos acotados al TOG, las respuestas son completamente anónimas.

Análisis del papel de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación y diseño de la Política Pública para la Primera Infancia en México: 2016-2020: Estudio de caso el Pacto por la Primera Infancia.

Pregunta central de investigación: Frente a la acción emprendida por las organizaciones de sociedad civil (OSC) y otros actores, *¿cuáles fueron los factores, estrategias y herramientas que obstaculizaron o que hicieron posible la generación de una política pública en torno a la atención de la primera infancia?*

I. Valoración del proceso de formulación de la Política Nacional de Primera Infancia.

1. ¿El cambio de denominación de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) a Primera infancia fue una decisión acertada?
2. ¿El diagnóstico aportó a la definición del problema público?
3. ¿El reconocimiento de la primera infancia, como un problema público fue un proceso complejo?
4. ¿El contar con una Ruta Integral de Atenciones (RIA) fue una estrategia adecuada para avanzar en el proceso de diseño de la política pública?
5. ¿El diseño de la Política Pública de Primera Infancia contiene elementos que facilitan su implementación?
6. ¿El aprovechar los modelos de América Latina en términos del diseño de la Política Pública de Primera Infancia, fue una decisión acertada?

7. ¿La supeditación de la política nacional a la reforma educativa del 2019, en el transitorio XII, mandatada en la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, fue una mala decisión?
8. ¿Valorarías el proceso de formulación de la Política Pública de Primera Infancia 2016-2020 como un proceso complejo?
9. ¿La participación de las organizaciones de la sociedad civil favoreció el proceso de formulación de la Política Nacional de la Primera Infancia?

II. Valoración del modelo de gobernanza para el diseño de la Política de Primera Infancia.

1. ¿El proceso de aprobación de la Política Pública de Primera Infancia desde el SIPINNA nacional fue el más eficiente?
2. ¿La conducción política en la primera Comisión de DIT en el SIPINNA, fue la adecuada para avanzar firmemente en la Política Nacional de Primera Infancia?
3. ¿La Comisión de Primera Infancia en cuanto a su conducción, composición y trabajo en grupos, fue la estrategia de gobernanza más adecuada para avanzar en las diversas etapas de formulación de la política pública?
4. ¿Los obstáculos o conflictos encontraron en el modelo de gobernanza un facilitador para avanzar?
5. ¿El modelo de gobernanza era inclusivo en cuanto a la participación de otros actores con apuestas en la agenda de la primera infancia?
6. ¿Los factores de diálogo, concertación y negociación para unificar la política nacional de primera infancia, con la estrategia mandatada por la reforma educativa del 2019 fueron eficaces?
7. ¿Las estrategias, de incidencia y las formas de comunicación y deliberación desde las organizaciones de la sociedad civil, fueron las adecuadas con respecto a las diversas instancias y áreas de gobierno?
8. ¿El proceso deliberativo para llegar a la Política Nacional de Primera Infancia debilitó al actor gubernamental?
9. ¿En la formulación de la política pública siempre primó la voz y la opinión del gobierno en exclusión de los otros actores?

III. Valoración de la participación y aporte del Pacto por la Primera Infancia en el diagnóstico, formulación y diseño de la política pública.

1. ¿El liderazgo del Pacto por la Primera Infancia en el proceso fue por su aporte y trabajo?
2. ¿Las estrategias de incidencia del Pacto fueron las más efectivas?

3. ¿Los dispositivos que impulsó el Pacto por la Primera Infancia tales como: seminarios internacionales, gestión de expertos internacionales y nacionales, entre otros, ¿contribuyeron al proceso y calidad de la Política Nacional de Primera Infancia?
4. ¿Las experiencias locales previas del Pacto en las entidades federativas, fueron fundamentales para alimentar al proceso nacional?
5. ¿Los recursos económicos inyectados por el Pacto al proceso, fueron definitivos para que la estrategia avanzara en su formulación técnica?
6. ¿Los conocimientos y el acervo técnico del Pacto fueron definitivos para la formulación del diagnóstico y la RIA?
7. ¿Las estrategias de incidencia y cabildeo del Pacto, fueron eficaces para lograr la aprobación de la política nacional?
8. ¿Sin el Pacto por la Primera Infancia, la política pública se hubiera logrado en su fundamentación, formulación, diseño y publicación?

IV. Valoración de la formulación y diseño de la Política Pública en Materia de Primera Infancia de acuerdo a los estándares internacionales y nacionales de los derechos de NNA.

1. ¿El rol de los actores internacionales permitió darle fortaleza y legitimidad a las diversas etapas y productos de la Política Pública de Primera Infancia?
2. ¿La perspectiva de los derechos de niñas y niños se debilitó frente a los parámetros técnicos de la hechura de la política pública?
3. ¿El principio del interés superior de la niñez, estuvo presente como marco referencial y norma procedimental en todas las etapas de la formulación de la Política Pública de Primera Infancia?
4. ¿Los principios y componentes de la Convención de los Derechos del Niño y de la Ley General de Derechos de NNA permearon el diseño de la Política de Primera Infancia?
5. ¿La Política Nacional de Primera Infancia es una vía efectiva para avanzar en algunas de las metas de los ODS?
6. ¿La Estrategia Nacional de Primera Infancia es sostenible en la agenda pública a mediano plazo?
7. ¿La Estrategia Nacional de Primera Infancia responde a las principales preocupaciones del Comité de Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas (ONU)?
8. ¿El proceso, los elementos y la composición de la hechura de la Política Nacional de Primera Infancia es un ejemplo innovador en materia de estándares internacionales de corresponsabilidad entre gobiernos y sociedad civil?

9. ¿El marco internacional del cuidado cariñoso y sensible, permea todo el diseño de la RIA y la política pública?

Nota: Todas y cada una de las preguntas de la consulta cuantitativa tendrán una opción múltiple que admite solo una respuesta de 6. El orden será aleatorio.

- Definitivamente no
- Muy poco
- Parcialmente
- En su mayor parte
- Totalmente
- No lo tengo claro

ANEXO 3. CUADRO-GUÍA DE PREGUNTAS NO ESTRUCTURADA PARA ENTREVISTA A ACTORES CLAVE DEL PROCESO.

Análisis del papel de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación y diseño de la Política Pública para la Primera Infancia en México: 2016-2020: Estudio de caso el Pacto por la Primera Infancia.

Pregunta central de investigación: Frente a la acción emprendida por las organizaciones de sociedad civil (OSC) y otros actores, *¿cuáles fueron los factores, estrategias y herramientas que obstaculizaron o que hicieron posible la generación de una política pública en torno a la atención de la primera infancia?*

Introducción

Durante muchos años se pensó que, si los padres, madres y cuidadores estaban bien, las familias, las niñas, niños y adolescentes estarían bien. La realidad nos muestra que no siempre es así. La política pública pasó de una asistencia institucionalizada a servicios y transferencias económicas no necesariamente articuladas.

Los primeros años de vida se identificaban a partir del nacimiento como un tema de responsabilidad de los padres hasta que las niñas y niños entraban a la edad escolar, mientras las atenciones necesarias para el desarrollo integral no tenían la visibilidad y recursos necesarios.

La invisibilidad y la falta de una estrategia nacional, han tenido consecuencias irreversibles en la vida de esos niños y niñas.

Las organizaciones de la sociedad civil fueron haciendo eco de las experiencias mundiales y regionales y acumularon información, evidencia y experiencia para insistir en la necesidad de reconocer a la primera infancia como un problema público.

El estudio de caso, como parte de un ejercicio académico para la obtención del grado de Maestría en el Instituto de Estudios Superiores de Occidente, quiere indagar si el aporte y la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en general, y en el Pacto por la Primera Infancia en particular, fue sustantivo para lograr el diseño de una política nacional de primera infancia. Asimismo, averiguar qué condiciones de diversa índole fueron facilitadores para ese logro.

Por ello recurrimos a los diversos actores que participaron en este proceso en sus diferentes niveles, áreas y matices para obtener su visión y valoración, como materia prima para el estudio.

Nota Metodológica

El TOG empleará una metodología mixta, utilizando herramientas cuantitativas y cualitativas, como una consulta focalizada para obtener tendencias y una guía para entrevistas en profundidad, ambas en relación a un proceso de sistematización e interpretación que se orientan a dar respuesta a la pregunta de investigación.

Aviso de confidencialidad.

Las respuestas aquí obtenidas, solo se podrán usar para fines académicos acotados al TOG, las citas textuales solo serán usadas si la persona entrevistada, así lo autoriza explícitamente.

CUADRO 2: ENTREVISTA FOCALIZADA A ACTORES CLAVE DEL PROCESO

Nombre:
Institución en la que laboraba durante el periodo 2016-2018:
Institución en la que actualmente labora:
Cargo:
Conocimiento general de la Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENAPI):
Tipo de participación en la ENAPI:
Conocimiento general del Pacto por la Primera Infancia:
Tipo de participación en el Pacto (si es su caso):
Fecha de la entrevista:
Aceptación explícita de grabar y ser citados en el TOG:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuáles son los antecedentes que reconoce que dieron origen a la Política Nacional de Primera Infancia en México? ¿Cuál es su génesis? 2. ¿Qué evidencia mundial y en la región se venía evidenciando y probando en la materia? |
|---|

3. ¿Por qué la problemática de la primera infancia es un problema público y no uno familiar?
4. ¿Sin la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el SIPINNA hubiera sido posible la formulación de la Política de Primera Infancia?
5. ¿Qué etapas identifica como proceso de formulación de la Política Nacional de Primera Infancia?
6. ¿Qué momentos claves o críticos ubica durante el proceso de hechura?
7. ¿Qué actores fueron clave para su formulación?
8. ¿El modelo de gobernanza dentro del seno de las Comisiones de Desarrollo Infantil Temprano y posteriormente de Primera Infancia y sus grupos de trabajo fueron los más adecuados para su hechura?
9. ¿Qué otros factores de gobernanza (como apertura, deliberación, conducción, etc.) permitieron avanzar?
10. ¿Cuáles fueron los principales obstáculos dentro del modelo de gobernanza?
11. ¿Había actores con apuestas contrarias a la formulación de la política? ¿Cuáles y por qué?
12. ¿Cuál fue el papel de las OSC que participaron en el proceso? ¿Qué aportaron? ¿Qué complejizaron?
13. ¿Frente a la concepción de la actual administración sobre las OSC, qué factores permitieron trabajar de manera conjunta y llegar a la formulación de la política pública?
14. ¿Cuáles son los antecedentes del Pacto por la Primera Infancia?
15. ¿Cuál fue el rol del Pacto? ¿Qué tipo de liderazgo ejerció el Pacto dentro del proceso durante la primera etapa y posteriormente en la presente administración en ese proceso?
16. ¿Existieron conflictos en los grupos de trabajo o en la Comisión? ¿Cómo se resolvieron?
17. ¿Qué estrategias implementó el Pacto para lograr una mayor incidencia pública en el diseño de la política?
18. ¿Qué herramientas concretas identificamos en su aporte?:
 - ¿Cuál fue su aporte en el Diagnóstico?
 - ¿Cuál fue su aporte en la Ruta Integral de Atenciones (RIA)?
 - ¿Cuál fue su aporte en el documento Marco?
19. ¿Qué tipo de recursos aportó el Pacto a la formulación del documento Marco y en el Programa Especial?
20. ¿Cómo fue el proceso de negociación entre la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación para la conducción del proceso?
21. ¿Cómo fue el acuerdo para homologar la Política Nacional de Primera Infancia con el transitorio de la reforma educativa y validar la ENAPI?
22. ¿Qué rol, jugaron los gobiernos estatales?

23. ¿Qué rol jugaron los organismos internacionales?
24. ¿La ENAPI tuvo que sacrificar principios o contenidos de la perspectiva de derechos de NN en aras de los estándares técnicos? (v.gr. Programa Presupuestal y Programa Especial para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia-PEDIPI).
25. ¿Cuál es la valoración general del diseño de la política?
26. ¿Qué perspectivas de sostenibilidad y retos ha tenido en su etapa de implementación?
27. ¿Algún complemento de relevancia?

Fuente: elaboración propia.
