



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Pobreza en la primera infancia:
de la conceptualización a las políticas públicas

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

P R E S E N T A

Julieta Patricia Gutiérrez Suárez

DIRECTORA

Dra. Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

LECTORES

Dra. Angélica Rosas Huerta

Dr. Manuel Triano Enríquez

Itinerario temático

Itinerario temático	1
Índice de diagramas y tablas.....	2
Resumen	4
Introducción	5
Capítulo I. Las comunidades epistémicas problematizando la <i>pobreza en la primera infancia</i>	12
I.1. Definición de problemas públicos.....	12
I.1.1. <i>Pobreza en la primera infancia</i> como problema público	29
I.2. Comunidades epistémicas situadas en la <i>pobreza en la primera infancia</i>	44
Capítulo II. ¿Qué lugar ocupa la <i>primera infancia</i> en el marco normativo?	63
II.1. Marco normativo internacional y nacional centrado en <i>primera infancia</i>	63
II.2. Recorrido por la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI).....	78
Capítulo III. Arquitectura metodológica	96
III.1. Entrevistas a profundidad: un camino para conceptualizar la <i>pobreza en la primera infancia</i>	96
III.2. ¿Cómo elaborar el diagnóstico de la <i>pobreza en la primera infancia</i> ?	108
Capítulo IV. Conceptualización de la <i>pobreza en la primera infancia</i>	133
IV.1. Hacia una conceptualización: expertas y expertos entrevistados.....	133
IV.2. Conceptualizando la <i>pobreza en la primera infancia</i> : resultados de la investigación cualitativa.....	144
Capítulo V. Diagnóstico de la <i>pobreza en la primera infancia</i>	203
V.1. Identificación y definición de la <i>pobreza en la primera infancia</i>	203
V.1.1. Orden y priorización de los problemas	204
V.1.1.1. Pobreza	204
V.1.1.2. Primera infancia	206
V.1.2. Relaciones entre la pobreza y la primera infancia	208
V.2. Definición de objetivos para combatir la <i>pobreza en la primera infancia</i>	226
V.3. Alternativas de combate a la <i>pobreza en la primera infancia</i>	228
Referencias	243

Índice de diagramas y tablas

Diagrama 1. Periodos críticos del desarrollo temprano	33
Diagrama 2. Transiluminación de los cráneos	40
Diagrama 3. Rendimiento de cada dólar invertido	43
Diagrama 4. Analogía entre la infantilización de la pobreza y el desbalance etario del bienestar	49
Diagrama 5. Desarrollo del cerebro humano durante la primera infancia	57
Diagrama 6. Representación visual de la Ruta Integral de Atenciones (RIA)	82
Diagrama 7. Triángulo de hierro.....	100
Diagrama 8. Relación entre el árbol de problema y el árbol del objetivo	118
Diagrama 9. Promedio de horas a la semana que realiza la actividad de cuidado y tasas de participación, por sexo, tipo cuidado y característica del integrante del hogar	212
Diagrama 10. Árbol del problema de la pobreza en la primera infancia.....	225
Diagrama 11. Árbol de objetivos para combatir la pobreza en la primera infancia	227
Tabla 1. Etapas etarias de la primera infancia: hechos y necesidades	35
Tabla 2. Ventaja y desventaja de las definiciones dominantes sobre pobreza infantil	51
Tabla 3. Líneas de acción y resultados esperados de los componentes de la RIA	84
Tabla 4. Elementos de un diagnóstico en políticas públicas según CONEVAL (2016)	112
Tabla 5. Ventajas y desventajas de la propuesta del CONEVAL (2016).....	115
referentes al problema (bloque 1)	115
Tabla 6. Ventajas y desventajas de la propuesta del CONEVAL (2016).....	116
referentes a la solución (bloque 2)	116
Tabla 7. Elementos de un diagnóstico en políticas públicas	120
según Ortega, Pacheco, & Prieto (2005)	120
Tabla 8. Elementos comunes que debe poseer un buen diagnóstico acorde con Cerezo, Zúñiga, & Herrera (2019), contemplados en las propuestas de CONEVAL (2016) y Ortega, Pacheco, & Prieto (2005)	124
Tabla 9. Propuesta metodológica de diagnóstico de la pobreza en la primera infancia	126

Agradecimientos

El sujeto no existe de antemano, los procesos de subjetivación le hacen lugar. Ello demanda, por supuesto, de otros y otras con quienes, efectivamente, sea posible *habitar mundos*, es decir, construirlos, pensarlos y, en el mismo trazo, constituirse en habitante. Se trata de identidades con encuentro, con apertura, con transformación.

Beatriz Greco.

¡GRACIAS TOTALES!

PERSONALES

A mi madre, por ser el *Pilar* de mi vida, por alentarme, por su amor incondicional.

A ✠Ángel, ✠Luisa y ✠Daniel, por guiar mis pasos.

A Rogelio, por su entrañable compañía, por el futuro que nos aguarda.

A mi familia cercana y presente, con quienes comparto la mesa y la alegría de tenernos, por brindarme su escucha y apoyo sincero.

A Fer, por convertirse en el hermano que la vida me quitó.

A Laura, por la maravillosa ocupación de disfrutar su existencia.

A Alan, por la camaradería, el cariño, la consideración y la franqueza.

A Rainer y Dianita, por el arrojo, la admiración mutua y la combatividad.

A Aleja y Nicole, por todas las colaboraciones que están por venir.

A mis amigas y amigos, en general, por las risas, el empuje, la lealtad y el abrazo.

PROFESIONALES

A la Dra. Claudia Vanessa Maldonado Trujillo, por dirigir este esfuerzo con gran profesionalismo y compromiso académico.

A la Dra. Angélica Rosas H. y el Dr. Manuel Triano E., por su valiosísima retroalimentación y el aval que otorgan a la presente tesis.

A las y los actores entrevistados, por iluminar este camino con sus experiencias y sabiduría.

A las y los profesores de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana, por todo el conocimiento que transmiten, día con día.

A cada compañera y compañero de la Maestría, con quienes compartí momentos de retroalimentación académica y profesional de gran valía.

A mis alumnas y alumnos de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, por los aprendizajes y la esperanza que han cultivado en mí.

A colegas, profesionistas y amistades con quienes compartí escritorio en El Colegio de México, PROSPERA, la CNBBB, y ETHOS Laboratorio de Políticas Públicas, por la cátedra de saberes.

A Reinserta y Reinserta Lab, en especial, a Marina Flores, por la oportunidad de aportar un granito de arena en la construcción de un mejor país para nuestras niñas y niños.

Resumen

La potencialidad de los estragos de la pobreza no se manifiesta de igual manera en todos los periodos de la niñez. Durante la primera infancia, la irreversibilidad de su impacto implica déficits en el desarrollo que acarrearán efectos negativos que impactarán en el resto de la trayectoria vital.

No obstante, estamos frente a un problema público evidente sin voceros directos. Responsabilidad que se esperaría, de primera instancia, fuese ocupada por las comunidades epistémicas que rodean la temática. Tal ausencia ha impedido una conceptualización de la *pobreza en la primera infancia*, así como la realización de diagnósticos oportunos y adecuados sobre las causas que le originan y los efectos diferenciados que ésta ocasiona, procesos que permitirían proponer acciones de política pública conducentes hacia su combate.

Esta argumentación se convirtió en el objetivo de la presente investigación de grado. Para hacerlo realidad, se acomodó un capitulo compuesto por (I) *Las comunidades epistémicas problematizando la pobreza en la primera infancia*; (II) *¿Qué lugar ocupa la primera infancia en el marco normativo?*; (III) *Arquitectura metodológica*; (IV) *Conceptualización de la pobreza en la primera infancia*; (V) *Diagnóstico de la pobreza en la primera infancia*; cuya clausura concede una serie de alternativas de combate a la problemática visibilizada.

Palabras clave: *primera infancia, pobreza, comunidad epistémica, gobernanza efectiva, inversión pública, maternidad, cuidados.*

Introducción

*El futuro de la infancia es siempre hoy,
mañana será tarde.*

Gabriela Mistral

La pobreza es uno de los problemas sociales más preocupantes en nuestro país, así como en otras partes del mundo, particularmente al hablar de niñez (CONEVAL, 2018).

De conformidad con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), **las niñas y niños sufren la pobreza más intensamente que la población adulta**. Las niñas y niños no solamente tienen necesidades específicas que son distintas a las de la población adulta, sino que, sobre todo en los primeros años de vida, son dependientes de cuidados y susceptibles sobre lo que acontece en su entorno más cercano (CNDH, 2019; UNICEF, 2019a).

Más aún, conviene subrayar que **la potencialidad de los estragos de la pobreza no se manifiesta de igual manera en todos los periodos de la niñez**. Durante la primera infancia el cerebro se desarrolla de una forma extraordinaria, lo cual conlleva a una compleja interacción de conexiones neuronales que es influenciada y definida por las experiencias y el entorno, **estas conexiones cerebrales se forman a una velocidad que nunca más se repetirá en la vida**, y tienen una influencia significativa en el desarrollo cognitivo, emocional, físico y social (UNICEF, 2019a).

Algunos estudios indican el período crítico para el desarrollo se limita a los primeros mil días de vida, donde la **irreversibilidad del impacto de la pobreza** implica déficit en el desarrollo (Young & Fujimoto-Gómez, 2003; Lipina & Segretin, 2015). Por su parte, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP, 2018) amplía este rango etario, pues coincide en que el **desarrollo infantil temprano** constituye una etapa crucial en términos de vulnerabilidad, bienestar, determinantes de la salud y **oportunidades a largo plazo**, etapa que sucede entre los primeros tres a cuatro años de vida, periodo durante el cual las y los infantes de familias en situación de pobreza y desventaja socio-económica suelen recibir menor estimulación y recursos para su desarrollo.

De manera semejante, con una amplitud aún mayor, el CONEVAL (2018) ha pronunciado que los primeros cinco años de vida de las personas son **claves para el**

desarrollo cognitivo, físico, social y emocional. Mientras que, la Comisión para la Primera Infancia del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA, 2020), terminó extendiendo el corte etario de cero a cinco años, once meses, veintinueve días, es decir, menores de seis años, definición que se observa en la reciente Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI).

En concordancia, pese a que existe un reconocimiento cuasi-generalizado de que la primera infancia representa uno de los periodos más importantes de la trayectoria vital –quizá el más importante–, resulta alarmante que **la diferenciación de la pobreza en los distintos periodos de la niñez, en particular, durante la primera infancia, no haya encontrado concesos ni conseguido los reflectores del estudio y la atención.**

Lo que sucede en esta etapa define, en gran medida, el futuro de las niñas y niños, lo cual demanda esfuerzos mayores para mejorar la situación de las y los menores en contextos vulnerables y de pobreza. Ha sido ampliamente demostrado que **periodos de privación y pobreza tienen consecuencias irreversibles a largo plazo** en el desarrollo cognitivo, físico, social y emocional de la población primero-infantil. Por ende, **atender la pobreza en los primeros años de vida es prioritaria** porque existe una mayor probabilidad de que sus consecuencias sean intensamente negativas e, inclusive, irreversibles (CONEVAL, 2018; UNICEF, 2019b).

En otras palabras, **los estadios de pobreza durante este rango etario implican una multiplicidad de efectos negativos que impactarán en el resto de la trayectoria vital.** No obstante, la evidencia sobre la potencialidad de los estragos de la pobreza durante los primeros años de vida, desde la concepción hasta los seis años, y su pauta negativa para el desarrollo de las habilidades y aptitudes para la vida, parece no estar resonando como se esperaría.

De tal suerte que, como indica del Río (2015), la situación en que viven las niñas y niños durante la primera infancia, adquiriendo su máxima expresión en contextos de pobreza, **dista mucho de ser aquella en la que tienen vigencia plena los derechos de las y los primero-infantes.** Es cierto que el tema de la pobreza infantil se encuentra en el radar tanto de investigadores/as como de tomadores/as de decisiones desde hace tiempo atrás, sin embargo, **el término “pobreza en la primera infancia” no se ha**

conceptualizado, ni se menciona dentro de la literatura como tal, **pese a las características especiales que le significan y las severas implicaciones que trae consigo dicho fenómeno.**

Al parecer, **estamos frente a un problema público sin voceros directos.** Responsabilidad que se esperaba, de primera instancia, fuese ocupado por las **comunidades epistémicas** que rodean la temática en cuestión. Diversos autores, como se revisará al interior de este trabajo, coinciden en que las comunidades epistémicas juegan un papel crucial en las **negociaciones de significados y comprensiones sobre los problemas públicos**, por lo que influyen en la determinación, concepción, estabilidad y cambio de las políticas públicas.

Para la problemática que convoca a la presente investigación, **dentro de las comunidades epistémicas** se encuentran negociando tanto quienes teorizan la pobreza en la primera infancia como pobreza infantil, dejando de lado la diferencia de los estragos en los distintos periodos de la niñez; así como quienes han desdibujado a las y los primero-infantes como sujetos de derechos. Como se antelaba, tal situación **ha impedido una conceptualización de la pobreza en la primera infancia, así como la realización de diagnósticos oportunos y adecuados sobre las causas que le originan y los efectos diferenciados que ésta ocasiona.**

Desde luego, esto último resulta crucial, puesto que las comunidades epistémicas influyen decisivamente en las posiciones adoptadas por una amplia gama de actores encargados de tomar decisiones. Por mencionar algunas de sus atribuciones frente a la *pobreza en la primera infancia*, **las comunidades epistémicas**, en materia de conceptualización, podrían aportar en la redefinición de los intereses preconcebidos sobre la problemática de la pobreza infantil o a la **identificación de nuevos enfoques que contemplen la visibilización de la primera infancia como periodo crítico**; o bien, en materia de diagnosis, podrían arrojar luz sobre la naturaleza de las complejas interrelaciones entre la pobreza y la primer infancia, así como la cadena de eventos que pueden proceder debido a la falta de acción o institucionalización de políticas públicas para su atención y combate.

Por todo lo anterior, la pregunta de investigación que otorga vida a la presente tesis de grado es **¿cuáles son las características, causas y efectos de la pobreza en la primera infancia susceptibles de atención gubernamental?**; en aspiración de poder aportar elementos de conceptualización y diagnóstico a las comunidades epistémicas encargadas de su progresiva conversión en un asunto de interés público atendible por el Estado.

Apoyando esta motivación, Madonado & Casar (2008) indicarían que las historias, conexiones causales, símbolos y modelos que constituyen la caracterización de un problema público, como la *pobreza en la primera infancia*, construirán y delimitarán el espacio de acción del ciclo completo de la política pública. Por ende, tal pregunta de investigación se desdobló en el objetivo general de **conceptualizar y diagnosticar la pobreza en la primera infancia como un problema susceptible de atención gubernamental, que permita proponer acciones de política pública conducentes hacia el combate a la pobreza en la primera infancia.**

Las políticas públicas de combate a la pobreza en la primera infancia deberían situarse en el centro de la agenda para el desarrollo de nuestro país. De no ser el caso, los esfuerzos por igualar las oportunidades y mejorar los entornos de desigualdad podrían perder relevancia, puesto que seguirán existiendo contundentes brechas de desarrollo entre las y los niños, las cuales provocarán niveles diferenciados de aprovechamiento en todos los aspectos de la trayectoria vital.

Los paneles de largo plazo muestran que se puede hacer un seguimiento de los beneficios de las primeras inversiones, ergo, **existe evidencia sobre la rentabilidad de las inversiones públicas en la primera infancia.** Invertir recursos de forma progresiva, suficiente y continua durante la primera infancia traerá retornos positivos a la economía al contar con una sociedad más educada, fuerte y con mayor cohesión. De ahí, el interés particular por realizar **inversiones estratégicas e integrales**, implementadas a través de políticas públicas en este momento del ciclo de vida (BID, 2015; Heckman, 2017; Strand & Paredes, 2017).

Paradójicamente, la capacidad de los gobiernos y las instituciones públicas para proteger a las y los niños de la pobreza no ha mejorado, en particular a quienes se

encuentran en la primera infancia (UNICEF, 2014; Pacto por la Primera infancia, 2022). Quizá por ello este tipo de esfuerzos, como la presente tesis de grado, cobran relevancia en el **ejercicio de interlocución y eco público que requiere la problemática**.

En sentido, los hallazgos de esta investigación se plantean desagregados en cinco capítulos, que dan cuenta desde la generalidad del abordaje de un problema público, con el fin de acercar la problemática de interés, la *pobreza en la primera infancia*, como un problema susceptible de atención gubernamental; hasta la especificidad de conceptualización, lograda mediante investigación cualitativa y de diagnóstico de políticas, que permitió proponer acciones de política pública conducentes hacia el combate a la pobreza en la primera infancia.

El primer capítulo encara a **las comunidades epistémicas problematizando la pobreza en la primera infancia**, dotando de un robusto cuerpo teórico a la investigación, mediante un exhaustivo recorrido por destacadas y destacados referentes de la escena académica, o bien, del conglomerado de organismos internacionales e instancias nacionales que han aportado a la temática en cuestión.

Para lograr tal fin, este primer capítulo mantiene una línea secuencial dividida en dos amplias secciones. La primera sección disemina la definición de problemas públicos desde distintos puntos de vista, a fin de encontrar la definición más pertinente que conceda el tránsito a la subsección que coloca a la *pobreza en la primera infancia* como problema público, donde se advierten algunas consideraciones teóricas sobre esta etapa del ciclo de vida, su relevancia como periodo crítico y la potencialidad de los estragos que fenómenos adversos, como la pobreza, traen consigo para este grupo poblacional. La segunda sección cierra la secuencia desentrañando la prominencia teórica de las comunidades epistémicas, sus caracterizaciones y niveles de incidencia, así como el papel que han desempeñado en la problematización de la *pobreza en la primera infancia*.

El segundo capítulo se cuestiona **¿qué lugar ocupa la primera infancia en el marco normativo?**, mostrando la trayectoria del conjunto de leyes, normas, decretos, reglamentos, entre otros tantos instrumentos jurídicos, que se encuentran dirigidos a las infancias e, incipientemente, circunscritos en la primera infancia, cuyo carácter

obligatorio o indicativo, impera actualmente en el contexto internacional y se acota a nuestro contexto nacional.

Este segundo capítulo abre dos panoramas. El primer panorama devela la senda que ha seguido el marco normativo internacional y nacional centrado en primera infancia. Para llegar a ello, o demostrar las grandes ausencias en materia jurídica, se antelan los procesos normativos, de manera cronológica, en términos del bloque completo que implica la infancia. Por su parte, sujeto a que el cierre del primer panorama aproxima al contexto nacional y las funciones del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), el segundo analiza el instrumento más reciente centrado en primera infancia, la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) del SIPINNA.

Una vez establecida la discusión, el tercer capítulo expone la **arquitectura metodológica** empleada para llegar a los hallazgos esperados, a partir de una estrategia mixta que se emprendió en búsqueda de darle respuesta a la pregunta de investigación e hipótesis formuladas durante el caminar del posgrado.

Este tercer capítulo lo hace, por un lado, a través del apartado de corte cualitativo, que justifica la elección de la técnica de las entrevistas a profundidad, como un camino para conceptualizar la pobreza en la primera infancia. El apartado presenta la apropiación del triángulo de Hecló para la convocatoria de las y los actores entrevistados, así como el diseño del guion que se estableció para recabar la información deseada sobre la temática. Por otro lado, el apartado de corte cuantitativo exhibe detenidamente como se ejecutará el diagnóstico de la *pobreza en la primera infancia*, de carácter interdisciplinario, exhaustivo, puntual y contrastado con la realidad, integrando procesos de elaboración y sistematización de información, recabada a través de una búsqueda profunda en diversas fuentes de información oficiales y confiables.

De manera que, el capítulo IV presenta la **conceptualización de la *pobreza en la primera infancia***, primer engranaje de la arquitectura metodológica esto es, la investigación cualitativa realizada mediante entrevistas a profundidad dirigidas a expertas y expertos seleccionados por su alto nivel de incidencia y vigencia en el tema de investigación de la presente tesis, con la finalidad de conocer cómo se constituyeron

como comunidades epistémicas que comparten cierta percepción sobre la pobreza y la primera infancia, sí es que han tratado de impulsar análisis y/o propuestas para su atención, y cuáles son sus reflexiones frente a los alcances y límites de las mismas.

Por último, el quinto capítulo muestra el **diagnóstico la pobreza en la primera infancia**, que representó una investigación de carácter interdisciplinario, exhaustiva, puntual y contrastada con la realidad, integrando procesos de elaboración y sistematización de información que implicó conocer y comprender la pobreza en la primera infancia y sus necesidades, sus causas y evolución a lo largo del tiempo, de cara al establecimiento de prioridades y estrategias de intervención, eficaces y de mayor alcance, de manera que pueda determinarse de antemano su grado de viabilidad y factibilidad, considerando los medios disponibles, así como las fuerzas y actores sociales involucrados en las mismas.

Este esfuerzo de diagnosis, junto con los hallazgos de la investigación cualitativa, facultaron la construcción diagramática del árbol del problema y de objetivos, a través de los cuales pudieron consolidarse una serie de **alternativas de combate a la pobreza en la primera infancia**. Como se decía, las alternativas concentran los hallazgos de toda la arquitectura metodológica desarrollada para la obtención del grado, por lo que funge como conclusión de la presente tesis. Se consiguieron formular cuatro grandes marcos de acción de política pública que podrían concretarse efectivamente en la práctica. –

- I. Gobernanza efectiva centrada en la primera infancia.
- II. Inversión pública suficiente y continua, aumento progresivo y adecuada distribución del presupuesto público asignado a primera infancia.
- III. Reconocimiento de la maternidad como problema público.
- IV. Desarrollo Infantil Temprano, en el marco del cuidado cariñoso y sensible.

Los primeros años de vida son la clave para el desarrollo futuro de los seres humanos, son aquellos que sientan los **cimientos del porvenir de las naciones del mundo y el bienestar futuro**. Considerando la mención que del Dr. Sotomayor del Pacto por la Primera Infancia: «gran parte de los problemas que aquejan a nuestro país encuentran su solución en este grupo etario, la primera infancia».

Capítulo I. Las comunidades epistémicas problematizando la *pobreza en la primera infancia*

Las y los niños son la esperanza del mundo.
José Martí

El primer capítulo pretende dotar de un robusto cuerpo teórico a la presente tesis de grado, mediante un exhaustivo recorrido por destacadas y destacados referentes de la escena académica, o bien, del conglomerado de organismos internacionales e instancias nacionales que han aportado a la temática en cuestión.

Para lograr tal fin, el capítulo mantiene una línea secuencial dividida en dos amplias secciones. La primera sección disemina la definición de problemas públicos desde distintos puntos de vista, a fin de encontrar la definición más pertinente que conceda el tránsito a la subsección que coloca a la *pobreza en la primera infancia* como problema público, donde se advierten algunas consideraciones teóricas sobre esta etapa del ciclo de vida, su relevancia como periodo crítico y la potencialidad de los estragos que fenómenos adversos, como la pobreza, traen consigo para este grupo poblacional. La segunda sección cierra la secuencia desentrañando la prominencia teórica de las comunidades epistémicas, sus caracterizaciones y niveles de incidencia, así como el papel que han desempeñado en la problematización de la *pobreza en la primera infancia*.

I.1. Definición de problemas públicos

Como diría Aguilar (1993), “la vida en sociedad está llena de estos problemas vitales o situaciones problemáticas”, es el caso de la *pobreza en la primera infancia*, que nos convoca en esta investigación.

En una interesante reflexión que desarrolla Veselý (2007), se enuncia que la mayoría de las y los autores que escriben sobre "definición de problemas públicos" no indican explícitamente en qué consiste realmente el proceso de definición de un problema público, lo dan por sentado. Más bien, la literatura suele centrarse en lo que es una situación problemática, en lugar de la naturaleza de la actividad que se propone.

Por ello, para comenzar este apartado, consideraremos que una *situación problemática* y la *definición de problemas públicos*, aunque aparentemente puedan figurar lo mismo, son dos categorías distintas dentro del análisis de las políticas públicas.

En principio, vale la pena sostener que para consolidar la labor de buscar resoluciones viables (aunque sea parciales), parece verdaderamente útil la distinción entre *situación problemática* y *definición del problema público*, puesto que nos permite ampliar la mirada sobre todos los posibles orígenes de aquello que nos aqueja como sociedad y así, en conjunto, buscar e implementar exitosamente distintas soluciones que mejoren las condiciones de vida.

Desde una interpretación propia, una situación problemática se entiende como aquel aspecto que, dentro de determinada sociedad, se asume como cuestionable, incómodo, caótico; o bien, que genera descontento, desagrado, angustia, malestar, inconformidad, desaprobación, y demás adjetivos que nos hagan referencia a lo que la sociedad concibe como lo *problemático*. En consecuencia, la definición del problema abarca el o los orígenes que permiten una o varias explicaciones de dicha situación problemática, es decir, aquella construcción epistémica que permite frasear con mucho mayor claridad el problema público en cuestión.

El Dr. Luis Aguilar Villanueva, en uno de sus *estudios introductorios*, argumenta que las *situaciones problemáticas* son hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar. El autor explica que se trata de discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas, entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea ocurriera, entre el ser y el deber ser.

Autores como Aguirre (2012) comparten lo planteado por Aguilar, ya que señalan que las *situaciones problemáticas* son el resultado de comparar lo real con lo ideal. En ese tenor, para establecer la distinción que este trabajo apremia, Aguilar (1993) indica que los *problemas* tienen, en cambio, una naturaleza cognoscitiva más que vital o valorativa que las *situaciones problemáticas*, puesto que son construcciones lógicas, que articulan y ordenan los datos y elementos, y los reúnen en una definición: la *definición del problema público*.

Más aún, en ese mismo texto, Aguilar se basa en los trabajos de Ackoff (1978) para enunciar que los problemas de las políticas públicas son productos del pensamiento que actúa en su entorno, elementos de las situaciones problemáticas que han sido analíticamente abstraídos. En consonancia, para Aguilar, lo que nosotros experimentamos son situaciones problemáticas y, en tanto que los problemas no se nos presentan de manera semejante a los átomos y las células, es hasta que los definimos cuándo podremos comprenderlos como construcciones conceptuales.

Años después, Aguilar (2010) plantea la idea de definición del problema como un conjunto que abarca los elementos que se consideran distintivos y socialmente nocivos del problema, así como las causas o los factores a los que se imputa la existencia del problema y su agravamiento. Desde este punto de vista, Ortegón, Pacheco, & Prieto (2005) recuperan la importancia del análisis de problemas, pues representa la viva imagen de la realidad.

Un punto de vista similar, el de Dunn (2004), señala que la definición del problema público se comprende como aquel acto de elegir (o "filtrar") de entre todo el conjunto de representaciones posibles un aspecto concreto del problema: un "problema público sustantivo". Definir un problema público significa, para el autor, formular los aspectos básicos y generales de un problema determinado. Se trata de una elección de marco conceptual que se asemeja a la elección de una determinada visión del mundo o ideología y que indica un compromiso con una visión particular de la realidad.

Todas estas observaciones se relacionan también con que no hay política pública sin un trabajo de definición de un problema público, y, por lo tanto, sin la constitución de diferentes prácticas para su aprehensión y tratamiento (Cefaï & Becker, 2018). En consonancia, autores como Roth (2002), indican que la definición del problema consiste en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema:

- *Naturaleza*: ¿En qué consiste el problema?
- *Causas*: ¿En qué condiciones surgió el problema y cuáles son sus causas? ¿La normatividad existente sobre el tema genera problema?
- *Duración*: ¿El problema es duradero o pasajero?

- *Dinámica*: ¿Es posible observar una evolución del problema?
- *Afectados*: ¿Quiénes son los afectados por el problema y de qué modo lo están (directa e indirectamente)?
- *Consecuencias*: Si no se interviene, ¿qué sucedería a los afectados y a los demás?

Ante tal estructuración, conviene sumar la percepción de Pedroza (2018), cuando enuncia que los problemas públicos tienen una naturaleza cognoscitiva más que vital o valorativa, son construcciones lógicas, que articulan, ordenan, los datos, así como elementos que son reunidos en una definición.

Ampliando este análisis, cabe el desarrollo de Parsons (2007) sobre los problemas como símbolos. Para el autor las ventanas de las políticas públicas se abren cuando hay un problema innegable, lo cual denomina como “ventanas problemáticas”, desde donde se desprenden las definiciones de los problemas. No obstante, Parsons deja claro que el hecho de que haya un acuerdo acerca de la definición de un problema no significa que exista un consenso en torno al problema de políticas públicas, de ahí la importancia que le dará durante su estudio al uso del lenguaje.

Este planteamiento de Parsons se asemeja a lo que Maldonado & Casar (2008) explican sobre el análisis de la definición de problemas públicos. Para las autoras, el análisis de la definición de problemas públicos se ha desarrollado más ampliamente en el terreno de la simbología. Dicen que en esta literatura se analizan las historias (narrativas) y justificaciones detrás de los problemas públicos como un universo en sí mismo. Por esta razón, dichos estudios suelen resaltar la primacía de las ideas (y sus vínculos lógicos y ontológicos) en la definición de asuntos públicos y el subsecuente diseño de los instrumentos de política pública para atenderlos.

Una aproximación similar se encuentra dentro de la lectura de Schillagi (2011), quien comunica que el campo de estudio de los problemas públicos se asienta en una visión constructivista de la realidad social, donde se sostiene que los problemas son el resultado de un proceso de definición colectiva por el que ciertos acontecimientos o “hechos” son así considerados por determinados actores sociales y no el reflejo de condiciones objetivas pre-existentes.

Sobre esta visión constructivista, Lorenc (2005) acota que la primera contribución sistemática de la sociología constructivista de los problemas públicos fue desarrollada por Herbert Blumer a comienzos de los años 1970, en un contexto en el que los estudios sobre los problemas públicos estaban dominados por aproximaciones objetivistas que oscilaban entre la idea de “sufrimiento” y de “disfunción”. Blumer propuso un procedimiento que retomaba el legado de las más viejas tradiciones de la sociología norteamericana, para decir que un problema público existe principalmente en los términos en que es definido y concebido en la sociedad. El modelo de Blumer prevé la existencia de cinco etapas que constituyen la historia de todos los problemas públicos, con relativa independencia de sus contenidos:

1. Emergencia del problema
2. Legitimación del problema
3. Movilización de la acción con respecto al problema
4. Formulación de un plan oficial de acción
5. Implementación de este plan

De manera semejante, Ingram, Schneider & deLeón (2010) relatan que los llamados *constructivistas sociales* plantean que los “problemas” se consideran interpretaciones de condiciones que han sido subjetivamente definidas como problemáticas y que, como tales, demandan algún tipo de acción. En ese sentido, siguiendo el texto, para ellos la definición de un problema es un ejercicio fundamentalmente político, es decir, que identificar un fenómeno como un “problema” es un cálculo político basado principalmente en valores.

Al respecto, Maldonado & Casar (2008) plantean que los problemas públicos, lejos de ser exógenos y previamente constituidos, son un conjunto de ideas, valores y percepciones empaquetados y presentados como susceptibles de atención gubernamental. Si los problemas públicos no son hechos dados, como los hechos de la naturaleza, no hay racionalidad pura posible —a priori— en la resolución de los mismos. Igualmente, del universo infinito de situaciones convertibles en asuntos públicos, la atención gubernamental se constriñe necesariamente a un subconjunto limitado.

En todo caso, como indica la OCDE (2010), los problemas de políticas no son homogéneos: pueden ser grandes o pequeños, casos de emergencia o no; responderán a diferentes problemas de interés público. Sin lugar a duda, un estándar de análisis de políticas único no será suficiente, la sofisticación (y cantidad de datos) del análisis variará según el ciclo temporal para resolver el problema y la magnitud del problema.

En consecuencia, tal y como apunta Aguilar (1992), crear problemas significa propiamente crear soluciones concebibles que propicien que los ciudadanos aprendan qué es lo que deberían querer de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo. La razón de ser del análisis de políticas es construir una definición del problema, por ende, la política correspondiente que indique a la comunidad política lo que realmente pueden querer y desear porque es lo que razonablemente pueden alcanzar.

Lo anterior implica que, como rescatan Guerrero, Márquez, Nardacchione, & Pereyra (2018), aquello que define el carácter público de los problemas es justamente la consideración de que alguien debe hacer algo. Definir un problema es ya asumir ciertos rasgos particulares del fenómeno, esto es, la noción de problema público se refiere a la idea de que existe un procedimiento a partir del cual ciertas categorías para definir la realidad se organizan de manera que sirven para reclamar la atención pública.

De manera similar, Wildavsky (1979) sostiene que el análisis de políticas públicas no busca resolver problemas (que llegan predefinidos) sino “crear los problemas” o “crear problemas que puedan ser resueltos”, a partir del equilibrio entre los fines y los medios definir el problema, destacando los componentes y las causas del problema sobre las que el gobierno puede intervenir, hacer algo y puede modificar. Sobre esto último, Veselý (2007) anuncia la necesidad de métodos que ayuden a relacionar los problemas con sus posibles soluciones; métodos que diferenciaran de algún modo los distintos niveles de problemas según el modo de gobierno y los instrumentos políticos disponibles. Ello puesto que casi todos los problemas pueden resolverse en diferentes niveles de gobernanza supranacional, nacional, regional o municipal, sin embargo, resulta absolutamente necesario analizar la estructura multinivel de los problemas.

En ese tenor, Moore (1976), en su conocido texto *“Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”*, manifiesta que la definición de un problema de políticas públicas tiene más importancia que su simple definición conceptual. Si una política establece de manera muy estrecha sus objetivos, es muy probable ignorar o subvaluar varios efectos importantes de su propuesta de acción. Si se pierden de vista variables importantes que afectan el comportamiento del sistema en consideración, se pueden perder oportunidades para elegir las políticas adecuadas o pasar por alto restricciones en la elección de las políticas. En los dos casos, las recomendaciones de la política serían inapropiadas.

Complementando tales afirmaciones, Elder & Cobb (1984) apuntan que definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles. Se presume no sólo que debe y se puede "hacer algo" sino que la posible solución cae dentro de la competencia de las autoridades legítimas del gobierno. Además, la calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las "soluciones" las que hacen posibles los problemas. Si la definición de un problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención seria como problema de política pública.

Análogamente, Poom (2013) acota que la definición del problema público puede considerarse como el sustento de la política, en virtud de que una mala definición del problema es, de entrada, una mala solución que conduce a resultados no satisfactorios o soluciones a medias, aparte de los altos costos que puede implicar no definir bien un problema público. En otras palabras, para este autor, la definición del problema significa propiamente crear soluciones, lo cual implica, por un lado, que se identifique la relevancia del problema y, por otro, reconocer que hay un asunto público que requiere solución utilizando diversos mecanismos de análisis, capacidades, cálculos, posibilidades, disposición, para hacer "ese algo" que es necesario en términos de mejoras. Esa acotación sintetiza la relevancia y reto creativo de encontrar los espacios o lugares donde se detectan fallas para que haga posible el diseño e implementación de una política pública específica como solución.

Algo parecido menciona Abarca (2002), para quien los pasos del desarrollo de una política buscan entender los problemas públicos, encarar la definición de los mismos, construir posibles opciones de acción y animar la búsqueda de soluciones factibles, echando mano de los instrumentos de gobierno. Robles (2010) indica que, entre esos instrumentos de gobierno, el factor humano desempeña un papel fundamental, tanto para la definición del problema, como para la consecución de objetivos, pues no basta con disponer del instrumental técnico y los recursos financieros y materiales para las tareas diarias, sino que todo ello deberá necesariamente sustentarse en la voluntad, las actitudes y el conocimiento, cualidades estas intrínsecamente personales y dependientes en buena medida de aspectos educativos y de convivencia profesional.

Por su parte, en palabras de Rittel & Webber (1973), la información que se requiere para entender el problema depende de la idea que uno tenga de cómo solucionarlo. Es decir, para describir detalladamente un problema enredado, uno tiene de antemano que realizar un inventario exhaustivo de todas las soluciones concebibles. La razón es que todas las preguntas que se hagan para obtener información adicional dependen del entendimiento que se tenga del problema y de su resolución en un determinado momento. El entendimiento del problema y la resolución del mismo son cuestiones concomitantes. Así pues, para poder anticipar todas las preguntas (para tener a la mano y desde el principio toda la información que se requiere para la solución), es necesario tener conocimiento de todas las soluciones concebibles.

Respecto a esta última idea, Maldonado & Casar (2008) recuperan de diversas literaturas en las que la definición de un problema público delimita el repertorio de instrumentos de política pública disponibles para atenderlo, y que la aceptabilidad social y política de un asunto (como preocupación gubernamental) depende enormemente del contenido conceptual y simbólico de su caracterización como problema público. En vista de ello, Guess & Farnham (1986) sostienen que la definición del problema público se refiere a la formulación de una declaración "procesable" de la dinámica del problema a partir de la cual se pueden realizar gastos, desplegar personal y desarrollar procedimientos que reduzcan o eliminen el estado indeseable de las cosas sin consecuencias perjudiciales indebidas para las actividades relacionadas.

En la misma dirección se encuentran Downs (1972) y Lindblom (2010). Downs afirma que la solución del problema reclama una atención sostenida y un esfuerzo permanente, además de cambios fundamentales en las instituciones sociales o del comportamiento social. Lindblom apunta que un *policymaker* sabio cuenta con que sus políticas logren solo en parte lo que espera, por tanto, la elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que también van cambiando a la luz de nuevas consideraciones.

Destaca también la postura de Sánchez (1993), quien coloca que, si bien todo proceso de políticas públicas empieza al definirse el problema a estudiar, de manera consecuente deben definirse los objetivos que el actor político persigue y que los receptores de la política esperan. Por ello toda construcción de una política está matizada por la selección específica que quien define el problema. He aquí donde cobra sentido la máxima apuntada por Aguilar (1993), "quien define es quien decide", que subraya el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptada del problema son los que influyen efectivamente en los modos y objetivos de la decisión pública.

De manera semejante, Parsons (2007) enuncia que la génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema, donde lo qué cuenta como problema y cómo se define depende de la manera en que los diseñadores de las políticas buscan aproximarse a un tema o evento. Todas las personas podrían estar de acuerdo en cuanto al tema, pero no en cuanto a la definición exacta del problema y, por ende, en cuanto a las políticas públicas que deberán implementarse. Ante ello, este autor retoma la siguiente postura de Jones (1971): "quien sea el primero en identificar un problema social será también el primero en delinear los términos para su discusión".

En sintonía se encuentran los postulados de Hitch (1960) y Wildavsky (1979). Hitch pedía aprender a mirar nuestros objetivos de la misma manera crítica y profesional con que definimos el problema. Por su parte, Wildavsky enuncia que la elaboración de las opciones de una política es un arte que se hace cargo de la tarea de resolver el acertijo que son los problemas públicos y cuya solución significa establecer una relación satisfactoria entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables. Al respecto, un

término cercano es el de "ventana de las políticas" de Kingdon (1984), trata de oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución.

Por todo lo expuesto hasta el momento, autores como Bardach (1981) consideran que la definición del problema es realmente la parte más difícil. Según este autor, no todas las dificultades al definir los problemas se presentan puntualmente en cada tarea analítica y, cuando lo hacen, no son todas igualmente severas. Más, algunas de las dificultades que, acorde con Bardach, se presentan al definir los problemas son:

- Definir los límites del problema para evitar la suboptimización inadecuada en la búsqueda de su solución;
- Evaluar el ámbito, carácter, e intensidad de los sentimientos ciudadanos acerca de situaciones o condiciones consideradas problemáticas;
- Desempacar una buena definición del problema del paquete de cuestiones retóricamente definidas;
- Evaluar críticamente los componentes factuales o causales que conllevan ciertas definiciones del problema;
- Deslegitimar ciertas definiciones que, aunque basadas en sentimientos ciudadanos genuinos, van en contra de concepciones más razonadas del interés público.

En relación con estas dificultades enunciadas, Montecinos (2007) afirma que la definición del problema presenta un doble desafío. Por un lado, construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar un consenso; para esto debe ser capaz de convocar a múltiples actores y tener un carácter exógeno y participativo. Por otro lado, debería conducir a una definición operativa que tenga como consecuencia una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno. De esta forma, el desafío del enfoque de la política pública con relación a la definición de los problemas públicos se puede sintetizar de la siguiente forma: el análisis debe encontrar un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo, de tal manera que pueda ser resuelto, de acuerdo con los recursos y capacidades disponibles en un momento determinado.

Entre tanto, como plantea Subirats (2001), la definición del problema que da lugar o desencadena la política pública es una fase crucial. No podemos confundir el definir un problema con la simple descripción de una situación que no nos gusta y que se desea cambiar. El problema estriba en definir e impulsar políticas y medidas que vayan en el sentido deseado y que congreguen el máximo consenso social posible, ampliando los individuos y grupos sociales conscientes del problema, y reduciendo y restringiendo la capacidad de maniobra y de alianza de los actores. Al respecto, Guerrero, Márquez, Nardacchione, & Pereyra (2018), sostienen que la relación cambiante entre capacidad de definición y de intervención de los actores es la que caracteriza la historia de los problemas o, más bien, el carácter contingente e histórico de todo problema público.

Vale la pena agregar el análisis de Roth (2002), que va más allá del reconocimiento de la pugna entre actores políticos. Para el autor, la definición de problemas públicos es una tarea que debería ser seriamente asumida por la administración pública, las universidades y los centros de investigaciones, con el objetivo de proporcionar información que permita conocer mejor el problema. La capacidad de conocer las dimensiones de un problema mediante un análisis autónomo de la situación permite llevar a cabo una discusión más argumentada con los actores políticos que reclaman una intervención, para así legitimar más una acción del Estado. Pese a esto dicho, el autor asume que los problemas públicos no dejan de ser una representación que surge de la construcción que resulta del conjunto de luchas que los actores políticos y sociales libran para imponer la lectura de un problema que sea lo más ventajosa posible para sus intereses.

Landy & Levin (1995) coinciden con lo expuesto por estos dos últimos autores, ya que consideran que en el escenario de las políticas públicas lo que se acaba haciendo o decidiendo no tiene que considerarse muchas veces como la solución racional u óptima, sino simplemente como la definición de problema que ha resultado triunfante en el debate público entre actores y sus definiciones de problema. Hablando de debate público, también resulta relevante contemplar el papel de la factibilidad política, acorde con Meltsner (1972), el analista debe tomar en consideración la factibilidad política en la selección del problema de una política y en la definición de ese problema.

Esta idea sobre el debate público se asocia con el término “arena pública”. Para Schillagi (2011), la arena pública es el espacio conflictivo en el que emergen los problemas y donde se desarrolla una compulsa entre actores de fuerza desigual para imponer sus definiciones o conducir acciones respecto del mismo. Parte del hecho de que, para que un problema exista, entonces, debe ser reconocido como tal por algunos actores, que se movilizarán para demostrarlo y que buscarán contar con la mayor cantidad de apoyos posibles para hacer prevalecer públicamente sus demandas. Sin embargo, esto no es lo único que debe suceder, dado que otros problemas así definidos por otros actores también pugnarán por ese mismo reconocimiento y, por otra parte, distintas definiciones al interior de un mismo problema harán lo propio. El reconocimiento de la existencia de un problema, entre muchos otros o de determinada definición entre otras posibles del mismo problema, plantea la cuestión de las arenas públicas en las que ese problema se desarrolla y de cómo opera un proceso de selección como principio operativo de las mismas.

Frente a la discusión de la arena pública, Lorec (2005) manifiesta que las definiciones que presentan el problema público de manera dramática, aquellas que señalan su novedad y aquellas que ponen en escena valores y creencias socialmente generalizados, tienen más probabilidades de imponerse en la arena pública. La identificación de causas, culpas y responsabilidades, que agrega elementos normativos a la simple descripción de los hechos tal y como se considera que ellos existen, es un elemento siempre presente en la construcción de problemas públicos. Pero, cada arena tiene también sus lógicas propias, donde el modo de organización y la dinámica específica de cada uno de estos espacios imponen rasgos singulares a las selecciones que allí se producen. Lo cierto es que, como apunta Gusfield (1981), la arena pública no es un campo en donde todos puedan jugar en igualdad de circunstancias, algunos tienen mayor acceso que otros, así como mucho más poder y habilidades para darle forma a las definiciones de los problemas públicos.

De manera análoga, Guerrero & Cerón (2018) recalcan cuán prolongada y compleja resulta ser la transformación de una realidad cualquiera en un problema público. En efecto, esa transformación supone siempre un proceso tanto de definición colectiva de aquello que constituye un problema, como de imputación de

responsabilidades con miras a su posible solución. Y, la longevidad del proceso tiene que ver no sólo con el hecho de que un problema nunca se define de forma unívoca de una vez por todas, ya que continuamente surgen y se confrontan en las arenas públicas distintas formas de definir un mismo problema, sino también con el hecho de que todo problema en vía de constitución compite por su reconocimiento con otros problemas en el debate público.

El asunto que destaca en todos estos últimos posicionamientos es la subjetividad presente en la definición de los problemas públicos y la naturaleza política de dichos procesos. Al respecto, Urrea & Valencia (2017) mencionan que, si bien las metodologías establecidas tienen una pretensión de objetividad, pasan a ser consideradas aquellas que coinciden con las visiones, aspiraciones, intereses de actores de poder relevantes. Además, debemos tener presente que los problemas públicos son dinámicos, se transforman conforme avanza el conocimiento, la tecnología, con los cambios culturales e incluso con la aparición de nuevos fenómenos, así como por las intervenciones de la política pública.

Resulta importantísimo retomar el hecho de que, ante la multiplicidad de definiciones de problema que se pueden obtener de una misma situación problemática, habrá una definición de problema que resultará triunfante en el debate público, o bien, en la arena pública.

Al respecto, Veselý (2007) demuestra que la clave para entender la definición del problema es saber cómo y por qué las condiciones se definen como problemas públicos, para ellos debe trazarse un mapa de la retórica más frecuentemente empleada por los definidores de problemas, y analizar los escenarios por los que las definiciones se construyen o se desmoronan. En ese tenor, Maldonado & Casar (2008) rescatan que cuando se logra el consenso en la identificación del problema, el consenso en la manera de abordarlo y solucionarlo y las condiciones políticas adecuadas, la política pública tiene mayor posibilidad de ser exitosa.

En ese sentido, Aguilar (2010) afirma que lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción,

agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. Así, la política pública es entendida como un proceso de solución de problemas públicos, por tanto, resulta lógico buscar cuáles son las operaciones que integran el proceso, los eslabones de la cadena decisoria.

De manera semejante, Martínez (1995) plantea que la definición del problema es el punto de partida. Esa definición es la que dará legitimidad a las alternativas consideradas y la que eventualmente convocará a distintos actores sociales a incidir sobre la formulación misma. En otras palabras, se inicia sobre un escenario conformado por antecedentes del problema y su resolución, por ideas sobre su naturaleza y formas de resolución, con intereses comprometidos y con actores movilizados tras valores y apreciaciones particulares. Dicho escenario se compone, según el autor, por tres tipos de contexto:

- *Contexto real*, constituido por los elementos de la realidad social con incidencia sobre el área de política, tanto a través de las necesidades efectivas, las demandas planteadas, los apoyos recibidos, la provisión de insumos como por los productos a él volcados.
- *Contexto percibido*, que contempla aquella porción de la realidad visualizada por los decididores políticos como de importancia para su accionar, tanto por aspectos políticos como meramente operacionales.
- *Contexto relevante*, que constituye una delimitación analítica de la realidad, cuyos estados, conductas o tendencias son las que contribuyen a explicar las situaciones y comportamientos referidos al problema en consideración.

Ahora bien, Salazar (2009) indica, atinadamente, que la preocupación central es que la política se formule de la mejor manera posible, que tenga el mayor nivel de coherencia, por tanto, una buena definición del problema es de vital importancia, para así concentrar su énfasis en la manera de llegar a la mejor solución posible.

Al respecto, autores como de la Fuente (2010) indican que una de las dificultades más comunes en la definición del problema es como se quiere abordar. Es común encontrar problemas definidos con ambigüedad y poca focalización contruidos sobre la base de una población-objetivo mal caracterizada. En otros casos se define el

problema en términos muy generales, con la consideración de una infinidad de variables, el cual -por supuesto- requiere soluciones generales y para el que normalmente no existen las capacidades institucionales ni los recursos económicos suficientes que consigan la situación deseada.

Ante estas dificultades, Parsons (2007) señala que un problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta. La forma en que se lleva a cabo este proceso es crucial para la formulación de políticas públicas. Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o "solución". Los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios influyen en la percepción de la realidad, que se percibe a través de una teoría o marco, y la teoría que se elige determina qué problema se ve.

Por su parte, Torres-Melo & Santander (2013) plantean que la conclusión del ejercicio analítico sobre el problema y las opciones de política disponibles y aceptables para atenderlo, es un saber qué hacer respecto a la decisión de consecuencias deseadas (fines), el cual se traduce en un plan de manejo y en la selección de un tratamiento preferido (medios), por lo cual, uno de los grandes momentos de la formulación de políticas públicas es la elaboración del diagnóstico.

Esta postura permite dar el salto hacia la discusión sobre agenda pública o gubernamental. Acorde con Maldonado & Casar (2008), el análisis de la definición de problemas de política pública —entendida como construcción social de los problemas públicos (*issue definition*)— es una de las vertientes centrales de los estudios sobre agenda. La susceptibilidad de problematización de un conjunto de hechos y datos y su conversión en un asunto de interés público atendible por el Estado es en sí un proceso constitutivo del ciclo de la política pública que acota y define el actuar gubernamental. Por tanto, para las autoras, la forma en la que se define un problema es un factor clave en su inserción en la agenda y viceversa; las historias, conexiones causales, símbolos y modelos que constituyen la caracterización de un asunto como problema público construyen y delimitan el espacio de acción del ciclo completo de la política pública.

Por añadidura, las autoras señalan que en la literatura normalmente se habla de tres tipos de agenda: la agenda de los medios, la agenda pública y la agenda de políticas:

- La agenda pública está definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes.
- La agenda política está constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición —esto es, por sus recursos, facultades y poder— tienen capacidad para impulsarlas.
- La agenda gubernamental es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.

En sintonía, para Carri (1992), este trabajo se puede subdividir en dos fases: análisis y selección. En la fase del análisis es donde, para el autor, se define el problema, se buscan las opciones y las alternativas, se anticipan y explicitan las consecuencias, ventajas e inconvenientes, los efectos inducidos y los efectos buscados. Mientras que en la fase de selección se reducen las opciones a una sola, se acompaña de tensiones que ocultan divergencias normativas y utilitaristas, también puede ser el momento en que se expresan y tratan los conflictos.

En este sentido, Cobb y Elder (1972) consideran que existen tres condiciones para que un problema logre su inscripción en la agenda gubernamental. La primera es que el tema tiene que ser de competencia de las autoridades públicas, es decir, que se percibe a las autoridades públicas como capaces u obligadas a hacer algo. La segunda condición es que la distancia entre el deber ser y el ser resulte suficientemente acentuada como para exigir una acción política. La última condición es que el problema tiene que presentarse bajo un código o lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente) para que la autoridad pública pueda tratarlo.

Este hilo argumentativo coincide con las reflexiones de Montecinos (2007), quien plantea que 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. Por esa razón, para el autor, los problemas públicos no existen por sí mismos y su objetividad es más supuesta que real, ya que no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones públicas acertadas.

Después de todo lo antedicho, a modo de tomar postura sobre la definición de problemas públicos, quizá la postura más pertinente que conceda el tránsito a la siguiente sección del presente capítulo, es aquella que comparten diversos autores y autoras¹ previamente referidos, quienes plantean que los problemas públicos son un conjunto de ideas, valores y percepciones empaquetados y presentados como susceptibles de atención, o bien, que demandan algún tipo de acción; puesto que, aquello que define el carácter público de los problemas es, justamente, la consideración de que alguien debe hacer algo. En tal sentido, definir una situación como un problema público significaría, de entrada, aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones concebibles; dichas soluciones reclaman una atención sostenida y un esfuerzo permanente, además de cambios fundamentales en las instituciones sociales o del comportamiento social.

Valdría la pena agregar, considerando nuevamente enfoques compartidos entre las y los autores², que no podemos confundir el definir un problema con la simple descripción de una situación que no nos gusta y que se desea cambiar. Más bien, la definición del problema público presenta un doble desafío. Por un lado, construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar un consenso. Por otro lado, debería conducir a una definición operativa que tenga como consecuencia una intervención pública viable.

Ergo, la presente definición de *pobreza en la primera infancia* como problema público, que viene a continuación, conducirá. - por un lado, a la prospección de posibles

¹ Downs (1972); Rittel & Webber (1973); Elder & Cobb (1984); Aguilar (1992, 1993); Subirats (2001); Abarca (2002); Montecinos (2007); Maldonado & Casar (2008); Ingram, Schneider & deLeón (2010); Lindblom (2010); Poom (2013); Guerrero, Márquez, Nardacchione, & Pereyra (2018).

² Subirats (2001); Montecinos (2007).

concesos –inclusive, disensos– sobre la problemática, mediante la investigación cualitativa detallado en el capítulo IV; por otro lado, a la consecución de una formulación de intervención pública viable para su combate, presentada como alternativas al cierre del diagnóstico del capítulo V.

I.1.1. Pobreza en la primera infancia como problema público

El pensamiento sobre la pobreza representa una discusión amplia, que data de varias décadas atrás. Para no detenernos mucho en este primer concepto central, se mencionarán en el presente trabajo sólo aquellas posturas consideradas como las más destacadas en el tiempo.

Para el ideólogo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Peter Townsend (1962), la pobreza es la carencia de los recursos para participar en los patrones ordinarios de vida, costumbres y actividades. Años más tarde, en un estudio social más profundo sobre el término realizado por el profesor Mollat (1978), se le definió como una situación forzosa o voluntaria, permanente o temporal, de debilidad, de dependencia y de humildad, caracterizada por la privación de medios, cambiantes según las épocas y las sociedades, relativos al poder y a la consideración sociales: dinero, fuerza, influencia, ciencia o calificación técnica, honorabilidad de nacimiento, vigor físico, capacidad intelectual, libertad y dignidad personales.

Ambas concepciones, así como muchas otras más, impactaron en los posteriores análisis sobre la pobreza, donde se ha conseguido definírsele como un estado de debilidad, de dependencia, de subordinación o humillación, respecto a la privación de medios para conseguir la subsistencia, pero una existencia humanamente digna; medios de todo tipo: económicos, sociales, de poder o saber, de salud, de honra, etc. El empobrecimiento, además, genera hambre, miseria, necesidades primarias insatisfechas, injusticia y violencia como plantean autores como Galtung (1985) y Checa (1995).

Más aún, en 1998, la Real Academia de Ciencias de Suecia premió al profesor Amartya Sen con el Nobel de Economía por haber devuelto una dimensión ética al debate sobre problemas económicos vitales. Acorde con el BID (2001), para Sen, ser pobre es tener un nivel de ingresos insuficiente para poder desarrollar determinadas funciones básicas, tomando en cuenta las circunstancias y requerimientos sociales del entorno, esto sin olvidar la interconexión de muchos factores (BID, 2001).

No obstante, mientras Sen ampliaba la mirada sobre la ética que atraviesa el pensamiento sobre la pobreza, el Banco Mundial, a través de Ravallion (1998), definió la pobreza como la carencia de los gastos de consumo para alcanzar un nivel referencial de utilidad, definición a partir de la cual se crearían las posteriores mediciones unidimensionales de la pobreza.

A partir de lo anterior, gran parte de los estudios sobre la pobreza que siguieron se caracterizan por un empirismo cuantitativista y descriptivo. He ahí, por ejemplo, las definiciones y, por ende, mediciones de la pobreza que se desarrollaron en América Latina. Para tal referencia, en las últimas actualizaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018) se sitúa a la pobreza como una manifestación extrema de las múltiples facetas de la desigualdad, ello porque representa la insuficiencia de recursos monetarios para alcanzar un nivel de bienestar compatible con la dignidad humana, concentrando a su vez privaciones en el acceso a los bienes y servicios básicos, y a una protección social adecuada, así como la falta de participación en los espacios fundamentales de la sociedad.

Para el caso mexicano, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019) reconoce que la pobreza, en su acepción más amplia, es un fenómeno asociado a las condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social.

De hecho, el propio CONEVAL (2018) señala que la pobreza es uno de los problemas sociales más preocupantes en nuestro país, así como en otras partes del mundo, particularmente al hablar de niñez. Al respecto, de acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional de 2019, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD), las niñas y niños sufren la pobreza más intensamente que la población adulta y tienen más probabilidades de sufrir carencias en servicios esenciales.

Para la presente investigación, conviene subrayar que la potencialidad de los estragos de la pobreza no se manifiesta de igual manera en todos los periodos de la niñez. La Organización Panamericana de la Salud (2021) sostiene que la pobreza durante los primeros años de vida menoscaba el desarrollo, tanto a corto plazo como, más importante aún, a largo plazo. La adversidad implacable que conllevan fenómenos como la pobreza, sobre todo cuando no hay apoyo ni oportunidades de compensación o recuperación, influye negativamente en el desarrollo físico, neurológico, psicológico y emocional de las y los niños.

Algunos estudios, como el de Lipina & Segretin (2015), indican que hay un período crítico para el desarrollo cognitivo y las competencias de aprendizaje, el cual se limita a los primeros mil días de vida, donde la irreversibilidad del impacto de la pobreza es un fenómeno que implica déficit del desarrollo. Más, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP, 2018) amplía el rango etario hasta los 4 años de vida, pues coincide en que el desarrollo infantil temprano constituye una etapa crucial en términos de vulnerabilidad, bienestar, determinantes de la salud y oportunidades a largo plazo, que sucede entre los primeros 3 a 4 años de vida, periodo durante el cual las y los infantes de familias en situación de pobreza y desventaja socio-económica suelen recibir menor estimulación y recursos para su desarrollo.

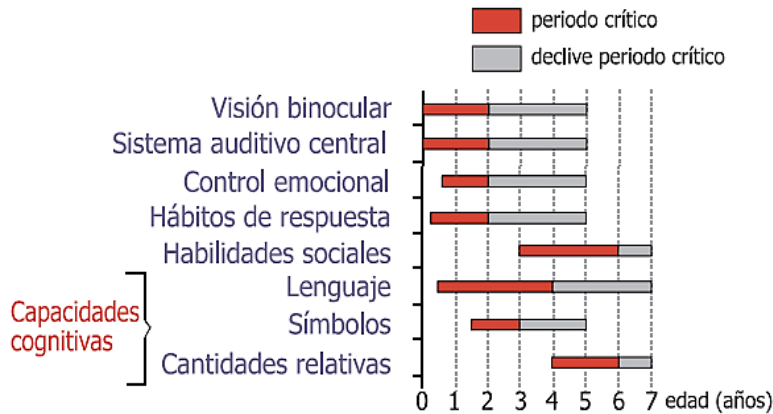
De manera semejante, sólo que con una amplitud aún mayor, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018) ha pronunciado que los primeros cinco años de vida de las personas (o primera infancia) son claves para su desarrollo cognitivo, físico, social y emocional; lo que sucede en esta etapa define, en gran medida, el futuro de las niñas y niños; esto demanda esfuerzos mayores para mejorar la situación de los menores en contextos vulnerables, ya que es más probable que se encuentren en pobreza y presenten algún tipo de desnutrición, con repercusiones como el aumento del riesgo de mortalidad en los primeros años de vida y, en el largo plazo, consecuencias en el desarrollo cognitivo.

Lo cierto es que, pese a que **no existe un consenso frente al rango etario que contempla la primera infancia**, las y los científicos de la neurociencia (Young & Fujimoto-Gómez, 2003) reconocen que las experiencias en los primeros años de vida tienen un impacto decisivo en la arquitectura del cerebro y sobre la naturaleza y alcance de las capacidades de la persona adulta. Actualmente, las y los neurocientíficos están ofreciendo **evidencia de que los primeros años de vida, desde la concepción hasta los seis años, especialmente los primeros tres años, marcan la pauta para el desarrollo de las habilidades y aptitudes para la vida.**

En sintonía, para la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2005), la primera infancia es el periodo de desarrollo más rápido en la vida humana. A pesar de que las y los niños se desarrollan individualmente a su propio ritmo, todas y todos pasan por secuencias identificables de cambio y desarrollo físico, cognitivo y emocional, a ello se le denomina “desarrollo infantil temprano”. Acorde con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015), las palabras “infantil” y “temprano” ubican el desarrollo en el tiempo y se refieren a los periodos de embarazo, puerperio, infancia y edad preescolar, es decir hasta los seis años.

Este enfoque, continua la OEA (2005), se basa en el hecho comprobado de que las y los primero-infantes responden mejor cuando las personas que les cuidan usan técnicas diseñadas específicamente para fomentar y estimular el desarrollo temprano. Profundizando al respecto, como puede observarse en el siguiente gráfico de Fraser (2011), durante la primera infancia se presentan periodos críticos de desarrollo temprano, puesto que ocurre la progresión de tres circuitos claves: el circuito sensorial (visión, oído, etc.) que tiene una función central en el desarrollo del lenguaje; el sistema nervioso autónomo que controla aspectos como la tensión arterial y la respiración; finalmente, el eje hipotálamo-pituitaria-corteza adrenal, que regula la memoria, las afecciones cardiacas, la conducta y problemas como la diabetes, además de tener efectos sobre la cognición y las emociones. Innegablemente, durante y hasta los primeros seis años de vida se crea una base del funcionamiento cerebral con importantes consecuencias en el aprendizaje, la conducta y la salud.

Diagrama 1. Periodos críticos del desarrollo temprano



Fuente: Fraser (2011).

Durante esta etapa del ciclo de vida, como se pudo observar en el gráfico, el cerebro de las y los niños es como una esponja que absorbe todas sus experiencias e interacciones con el medio ambiente que los rodea. Acorde con diversos expertos de la salud (Young & Fujimoto-Gómez, 2003; Minujín, DelaMónica, & Davidziuk, 2006; entre otros), el medio ambiente social y físico, la situación de la comunidad y de la sociedad en general, tiene impacto decisivo en el desarrollo de capacidades de la infancia. Todos estos factores son importantes no solo a la hora de manejar y señalar los efectos de la pobreza en niñas y niños, sino, también, para desarrollar políticas públicas.

Pérez, Rizzoli & Alonso (2017) afirman que, entre mejor sean las condiciones de nutrición, crianza y cuidado, más sinapsis se formarán. Desgraciadamente, cuando no se presentan apropiadas condiciones de nutrición, crianza y cuidado durante la primera infancia, no se establecen suficientes sinapsis o estas son muy débiles para poder sostener un desarrollo adecuado durante el resto de la vida.

Entre las condiciones de nutrición, crianza y cuidado durante la primera infancia que impactan de manera más positiva en el desarrollo infantil temprano está la *lactancia materna* y el *cuidado cariñoso y sensible*. La Organización Mundial de la Salud (2016) sostiene que la lactancia materna, desde el nacimiento, es la base del desarrollo en la primera infancia, de hecho, las y los niños alimentados exclusivamente con leche materna durante al menos los seis primeros meses de vida tienen la mejor oportunidad de desarrollarse adecuadamente en la infancia y adolescencia. Inclusive, existe una

clara relación entre la lactancia materna prolongada (más de 12 meses, sin exclusividad) y un mayor cociente intelectual y alto rendimiento escolar.

De cara al *cuidado cariñoso y sensible*, se considera que es la experiencia que influye más en el desarrollo de las y los primero-íntantes, mismo que es procurado por sus padres, otros familiares, sus cuidadores y los servicios comunitarios. El *cuidado cariñoso y sensible*, según UNICEF (2016a), se caracteriza por la existencia de un ambiente estable que facilita la buena salud y la nutrición de las y los niños, que les protege de posibles peligros y les ofrece la posibilidad de empezar su aprendizaje a una edad temprana, a través de relaciones e interacciones cariñosas. Sus beneficios se extienden a toda la vida y se expresan en una mejor salud, mayor bienestar y mayor capacidad de aprender y de ganarse la vida. Las familias necesitan apoyo para proveer el cuidado cariñoso y sensible, incluyendo recursos materiales y económicos, políticas nacionales, y prestación de diversos servicios, incluyendo servicios de salud, nutrición, educación y la protección infantil y social.

Ahora bien, Vázquez-Salas, *et al.* (2020) plantean que el desarrollo infantil temprano se muestra como un proceso ordenado y continuo en el que un niño/a adquiere habilidades más complejas. Al respecto, el BID (2015) demuestra que el desarrollo infantil temprano no es un proceso lineal en el que los resultados cambian o avanzan fácilmente de una etapa a la siguiente. El desarrollo se acelera y se desacelera en diferentes edades y etapas, de manera acumulativa, inclusive, los acontecimientos ocurren durante períodos predecibles. El resultado es que la falta de desarrollo en ciertos aspectos o en ciertos puntos en el tiempo puede tener consecuencias permanentes y afectar el bienestar de un individuo a lo largo de toda su vida.

En consecuencia, el desarrollo no depende solamente de la supervivencia (no morir), la condición saludable (ausencia de enfermedad) o el crecimiento (ser más grande). Mientras los niños se desarrollan, necesitan diferentes tipos de estimulación e interacción para ejercitar sus habilidades y para desarrollar otras nuevas. A cada edad, es esencial responder a las necesidades básicas, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Etapas etarias de la primera infancia: hechos y necesidades

EDAD	LO QUE HACEN	LO QUE NECESITAN
0 a 3 meses	<p>Comienzan a sonreír.</p> <p>Siguen a personas y objetos con los ojos.</p> <p>Prefieren caras y colores brillantes.</p> <p>Alcanzan, descubren sus manos y pies.</p> <p>Levantán y voltean la cabeza en dirección al sonido.</p> <p>Lloran, pero se calman si se les abraza.</p>	<p>Protección contra daños físicos.</p> <p>Nutrición adecuada.</p> <p>Cuidado de salud adecuado (vacunación, terapia de rehidratación oral, higiene).</p> <p>Estimulación apropiada del lenguaje.</p> <p>Cuidado sensible y atento.</p>
4 a 6 meses	<p>Sonríen frecuentemente.</p> <p>Repiten acciones.</p> <p>Escuchan atentamente.</p> <p>Responden cuando se les habla.</p> <p>Ríen, murmuran, imitan sonidos.</p> <p>Exploran sus manos y pies.</p>	<p>Protección contra daños físicos.</p> <p>Nutrición adecuada.</p> <p>Cuidado de salud adecuado (vacunación, terapia de rehidratación oral, higiene).</p> <p>Estimulación apropiada del lenguaje.</p> <p>Cuidado sensible y atento.</p>
7 a 12 meses	<p>Recuerdan eventos simples.</p> <p>Se identifican a sí mismos, así como las partes del cuerpo, voces familiares.</p> <p>Entienden su propio nombre y otras palabras.</p> <p>Dicen sus primeras palabras.</p> <p>Exploran, arrojan, sacuden objetos.</p> <p>Se sientan solos.</p> <p>Gatean, se ponen de pie, caminan.</p>	<p>Todo lo anterior.</p> <p>Protección contra daños físicos.</p> <p>Nutrición adecuada.</p> <p>Cuidado de salud adecuado (vacunación, terapia de rehidratación oral, higiene).</p> <p>Estimulación apropiada del lenguaje.</p> <p>Cuidado sensible y atento.</p>
1 a 2 años	<p>Imitan acciones de adultos.</p> <p>Hablan y entienden palabras e ideas.</p> <p>Caminan firmemente, suben escaleras.</p> <p>Afirman su independencia.</p> <p>Reconocen la propiedad de objetos.</p> <p>Desarrollan amistades.</p> <p>Resuelven problemas.</p> <p>Muestran orgullo de sus logros.</p>	<p>Además de lo anterior, apoyo para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adquirir habilidades motoras, de lenguaje y pensamiento. ▪ Desarrollar su independencia. ▪ Aprender autocontrol. ▪ Oportunidades para jugar y explorar. ▪ Jugar con otros niños. ▪ Cuidado de salud.
2 a 3 años	<p>Disfrutan aprender nuevas habilidades.</p> <p>Aprenden rápidamente el idioma.</p> <p>Siempre están activos.</p>	<p>Además de lo anterior, oportunidades para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tomar decisiones.

EDAD	LO QUE HACEN	LO QUE NECESITAN
	<p>Ganan control en las manos y dedos. Actúan más independientes, pero aún dependientes. Representan escenas familiares.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participar en juegos teatrales. ▪ Leer libros de complejidad creciente. ▪ Cantar canciones favoritas. ▪ Armar rompecabezas simples.
3 a 6 años	<p>Tienen un lapso de atención más largo. Se comportan bulliciosamente, pueden usar lenguaje chocante. Hablan mucho, hacen muchas preguntas. Quieren cosas de adultos. Guardan los proyectos de arte. Examinan sus habilidades físicas y su valentía con precaución. Revelan sus sentimientos actuando. Les gusta jugar con amigos.</p>	<p>Además de lo anterior, oportunidades para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar finas habilidades motoras. ▪ Continuar expandiendo sus habilidades lingüísticas hablando, leyendo y cantando. ▪ Aprender a cooperar ayudando y compartiendo. ▪ Experimentar con sus habilidades de pre-escritura y pre-lectura.

Fuente: OEA-BM (2005).

Proteger el desarrollo infantil temprano adecuado es fundamental para el futuro de las personas y de la sociedad en general. De hecho, esta tarea ha sido incluida en la meta 4.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas: *“De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”* (ONU, 2022).

Sobre tal cumplimiento, América Latina y el Caribe ha tenido poco éxito en alimentar el desarrollo de su primera infancia, especialmente de aquellos(as) que son hijos(as) de madres pobres con menores niveles de educación (Araujo, 2016).

Dicho todo lo anterior, queda claro que la primera infancia es la etapa del desarrollo más rápida y significativa en la vida del ser humano, puesto que representa un período crucial del desarrollo que establece las bases para el bienestar futuro, el aprendizaje a lo largo de la vida y la participación de las y los niños. Como declara la UNICEF (2019a), recibir una nutrición adecuada, estimulación temprana, oportunidades de aprendizaje, protección y un cuidado sensible y cariñoso es crucial para que las y los

niños sobrevivan, progresen, aprendan y participen. Un desarrollo adecuado en la primera infancia es un factor importante que puede reducir las disparidades sociales, sostener la economía del mañana y definir el futuro de las naciones.

Pese a todo lo anterior, es decir, a que existe un reconocimiento *cuasi-generalizado* de que la primera infancia representa uno de los periodos más importantes de la trayectoria vital, un aspecto importante por considerar es que, **la diferenciación de la pobreza en los distintos periodos de la niñez, en particular, durante la primera infancia, no ha conseguido los reflectores del estudio y la atención.** Es cierto que el tema de la pobreza infantil se encuentra en el radar tanto de investigadores/as como de tomadores/as de decisiones, sin embargo, el término “pobreza en la primera infancia” no se menciona dentro de la literatura, ni se conceptualizado como tal, pese a las características especiales que le significan y las severas implicaciones que trae consigo dicho fenómeno.

De por sí, muy pocas veces se establece la diferencia entre la pobreza infantil y la pobreza en general, raramente se reconocen sus dimensiones, por ejemplo, la pobreza material dificulta la capacidad cognoscitiva y el crecimiento físico en las y los niños, mientras que a la población adulta impacta de manera distinta. Acorde con UNICEF (2005), vivir en un entorno que ofrece pocos estímulos o un apoyo emocional a la infancia puede eliminar gran parte de los efectos positivos que se derivan de crecer en un hogar acomodado desde el punto de vista material. Al discriminar contra su participación en la sociedad y menoscabar su potencial, la pobreza no solamente provoca el sufrimiento entre los niños y las niñas, sino que también les resta poder.

También puede inferirse, como lo hacen Nieves & Espíndola (2011), que las y los niños que viven en la pobreza son los que sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad.

Las y los niños pobres son privados de las condiciones y servicios materiales esenciales, y son también vulnerables al incremento de amenazas en sus entornos. Acorde con Minujín, DelaMónica, & Davidziuk (2006), el impacto potencial de la pobreza

durante la infancia yace en la posibilidad de incidir en las intervenciones de políticas públicas directas que aborden la privación, exclusión y vulnerabilidad infantil. Para los autores, pobreza relacionada con infancia abarca estos tres dominios interrelacionados:

- *Privación*: falta de condiciones y servicios materiales generalmente entendidos como esenciales para alcanzar el desarrollo y total potencial de la y los niños.
- *Exclusión*: el resultado de procesos de desajuste, a través de los cuales la dignidad, la voz y los derechos de las y los niños son negados o sus existencias amenazadas.
- *Vulnerabilidad*: ineficiencia de la sociedad de poder controlar amenazas existentes en sus entornos que atentan contra las y los niños.

En ese tenor, según Streak (2000), la teoría de la privación, en lo que respecta al estudio de la pobreza relacionada con infancia, propone cuatro categorías de sufrimiento/privación:

1. *Insuficiente ingreso y oportunidades*: aquí el estudio se refiere al sufrimiento infantil acerca de su preocupación por el bajo nivel de ingreso en su hogar y su propia falta de ingreso.
2. *Falta de oportunidades de desarrollo humano*: aquí se refiere a la falta de acceso a los servicios sociales básicos, tales como salud, educación y servicios sanitarios, y a las oportunidades de recreación.
3. *Sentimientos de inseguridad económica y física*: inseguridad económica se refiere a la preocupación de los niños acerca de la fluctuación del ingreso del hogar y al acceso de los servicios públicos. Las fluctuaciones son usualmente vinculadas con shocks económicos adversos (desempleo, cambios de precios) y muerte en la familia (por ejemplo, el sida). Como consecuencia, las y los niños son retirados de la escuela y se transforman en cabecera del hogar o en niños de la calle, con una clara separación de la unidad familiar.

4. *Sentimientos de poco poder*: se refiere al sentimiento que las y los niños tienen de opresión o exclusión dentro de la unidad familiar o desprecio por parte de la comunidad.

Habría que repensar si las nociones como las de capacidades y necesidades, calidad de vida o bienestar parecen más cercanas a la complejidad del espacio de las privaciones que experimentan las infancias, especialmente, la primera infancia. En efecto, Tuñón, Poy, & Coll (2017) acotan que, mientras la representación social de la pobreza suele estar asociada a las privaciones en una dimensión material, la no pobreza material puede no ser suficiente para evitar carencias emocionales, maltrato físico y/o verbal, limitaciones en el ejercicio del juego autónomo, entre otras, que constituyen aspectos relevantes de la vida infantil.

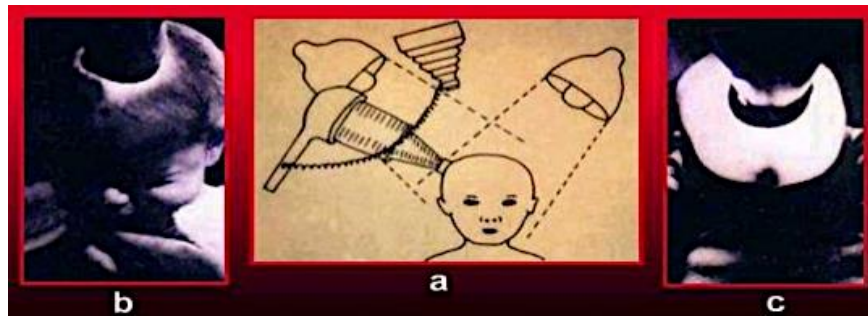
En consecuencia, las niñas y niños experimentan la pobreza como un entorno que perjudica su desarrollo mental, físico, emocional y espiritual. Por tanto, como declara UNICEF (2005), resulta especialmente importante **ampliar la definición de pobreza infantil** más allá de conceptos tradicionales como bajos ingresos de las familias, incluyendo así conceptos como el de “pobreza en la primera infancia”.

En definitiva, habría que repensar si todo lo anterior aplica también para el periodo específico de la primera infancia. Canetti, *et al.* (2012) subrayan que existe fuerte evidencia científica que muestra cómo la pobreza y la exclusión social impactan sobre el crecimiento, el desarrollo integral (cognitivo, conductual y emocional) y la salud de las y los niños, en particular cuando sus efectos se imponen desde etapas muy tempranas de la vida y en forma continua; lo que termina afectando las posibilidades de integración social y económica futuras, reproduciendo los mecanismos en los que se sostiene la pobreza.

Más aún, una de las principales razones por las cuales **la atención a la pobreza en los primeros años de vida es prioritaria es porque existe una mayor probabilidad de que se vuelva permanente, cuyas consecuencias sean negativas e, inclusive, irreversibles**. Ha sido ampliamente demostrado por la UNICEF (2019b) que periodos de privación y pobreza tienen consecuencias irreversibles a largo plazo en el desarrollo cognitivo, nutricional, físico, social y emocional de la población infantil.

Para ejemplificar lo anterior, puede mostrarse un estudio médico nutricional donde se compara la transiluminación del cráneo de un primero-infante con los suficientes nutrientes en su cuerpo (normal/nutrido), con la transiluminación del cráneo de un primero-infante desnutrido:

Diagrama 2. Transiluminación de los cráneos



- (a) Una fuente potente de luz (flash) se aplica a la superficie externa del cráneo, y simultáneamente se toma una fotografía.
- (b) En un niño normal/nutrido la luz penetra el cráneo y transilumina el líquido cefalorraquídeo que normalmente existe entre el cráneo y el cerebro, produciendo un pequeño halo de luz a su alrededor.
- (c) En un niño desnutrido, el cerebro se ha atrofiado, creando un espacio entre él y el cráneo, que secundariamente se llena con líquido cefalorraquídeo, como consecuencia de ello, la transiluminación es intensa.

Fuente: Albino (2017a).

El estudio pone en evidencia que la atrofia del cerebro desnutrido dificultará, inclusive podría llegar a impedir, que la niñez en pobreza estudie y, posteriormente, que se inserte con éxito en el mercado laboral. Acorde con el Dr. Albino (2017b) de la Fundación CONIN, la principal riqueza de un país es su capital humano, y sí ese capital humano está dañado ese país no tiene futuro. Para tener igualdad de oportunidades, cada niño y niña debe poder desplegar su potencial.

En ese sentido, la pobreza afecta al desarrollo cerebral de las y los niños, reflejándose en una disminución de la capacidad intelectual que afectará negativamente en el proceso de aprendizaje.

Instituciones, como el CONEVAL (2018), tienen presente que si los ejes de inequidad, como la edad, el sexo, la clase social y la etnia, se entrecruzan en la vida de la población en las primeras etapas del ciclo de vida, pueden derivar en una acumulación de desventajas que vulnera su bienestar, limita la movilidad social y reduce las oportunidades de desarrollo de la población en riesgo.

Verbigracia, la sociedad y los gobiernos debiesen ser conscientes de que no basta con aliviar los efectos de la pobreza en general, sino que se necesitan de esfuerzos diferenciados que traten a la población primero-infante. De manera que, de conceptualizarse y diagnosticarse la *pobreza en la primera infancia* como un problema susceptible de atención gubernamental, se facilitaría la puesta en marcha de acciones de política pública conducentes a su combate.

En consonancia, como resalta Cortina (2017), el compromiso de trabajar para combatir la pobreza –en cualquiera de sus formas– puede entenderse como un deber de justicia que corresponde cumplir a los poderes políticos, léase el Estado, las uniones supranacionales, como las Naciones Unidas, e incluso a una Gobernanza Global. Entretanto, UNICEF (2014) ha denunciado que la capacidad de los gobiernos y las instituciones públicas para proteger a las y los niños de la pobreza no ha mejorado *cfr.*, en particular a quienes se encuentran en la primera infancia.

De ahí, el interés particular por realizar inversiones estratégicas e integrales, implementadas a través de políticas públicas en este momento del ciclo de vida. Paradójicamente, acotan Strand & Paredes (2017), las y los menores de cinco años son el segmento poblacional al que se le asigna la menor proporción de gasto público en desarrollo humano. Según un estudio realizado por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2020 se cuantificaron 174 mil 565 mdp orientados de manera directa e indirecta a la primera infancia³, de los cuales, el gasto directo a primera infancia representa sólo

³ Para identificar el presupuesto asignado a primera infancia en el PEF 2020 se utilizó la metodología de RGP desarrollada por el CIEP. La RGP consiste en identificar los programas presupuestarios que brindan servicios a primera infancia. A su vez, los programas identificados se dividieron, según sus objetivos, propósitos y población objetivo, en: a) *Beneficio directo*, programas dedicados de manera exclusiva a niños de 0 a 5 años. b) *Beneficio indirecto*, programas que incluyen en su población objetivo a niños de 0 a 5 años.

1.6% del gasto total identificado para la población de 0 a 5 años, y el restante 98.4% impacta a esta población tan solo de forma indirecta.

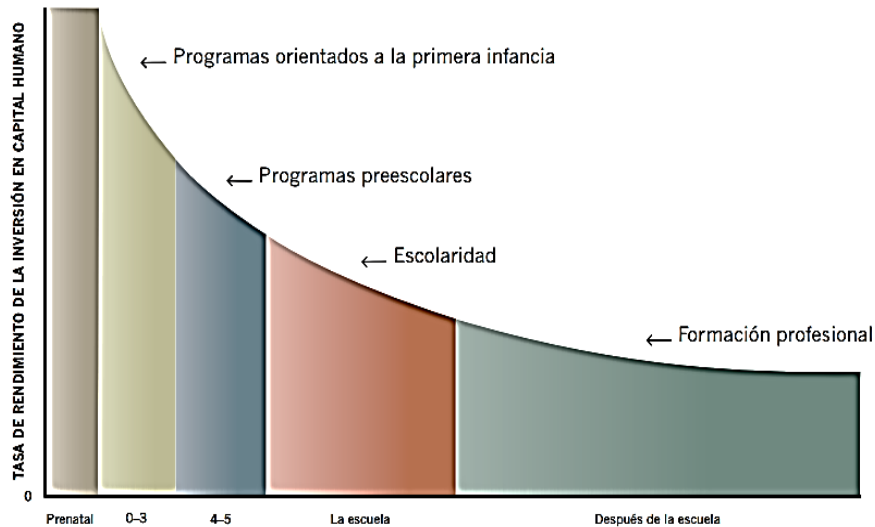
Sotomayor (2020) recalca que dicho 98.4% se ve envuelto en una suerte de *invisibilidad presupuestaria de la primera infancia*, ya que, aún y cuando es posible identificar el monto de los recursos asignados a las niñas, niños y adolescentes, los decretos que hacen público el PEF no desagrega la información por lo grupos etarios, es decir, no permite conocer los recursos y programas que corresponden a la primera infancia (0 a 5 años).

Pese a lo anterior, vale la pena destacar que los paneles de largo plazo diseñados por el BID (2015) muestran que se puede hacer un seguimiento de los beneficios de las primeras inversiones hasta la edad adulta. Strand & Paredes (2017) ha recopilado evidencia suficiente sobre la rentabilidad de las inversiones públicas en la primera infancia. Invertir recursos de forma progresiva, suficiente y continua durante la niñez traerá retornos positivos a la economía al contar con una sociedad más educada, fuerte y con mayor cohesión. Invertir en la primera infancia es beneficioso para las y los niños, sus familias y para toda la sociedad. De ahí, el interés particular por realizar inversiones estratégicas e integrales, implementadas a través de políticas públicas en este momento del ciclo de vida.

Prueba de ello, son los estudios que ha realizados por James J. Heckman, Premio Nobel de Economía y experto en la economía del desarrollo humano. Acorde con el autor (Heckman, 2017), invertir durante la primera infancia, específicamente, en niñas y niños en situación de riesgo, es una estrategia efectiva para reducir los costos sociales. Todos las y los primero-infantes necesitan apoyo eficaz, pero, quienes se encuentran en situación de riesgo provenientes de entornos carenciados tienen menos posibilidades de conseguirlo. Estas niñas y niños vienen de familias que carecen de los recursos educativos, sociales y económicos necesarios para estimular el desarrollo temprano que es tan útil para tener éxito en la escuela, la universidad, la profesión y la vida. Cada problema de mala salud, las tasas de deserción escolar, la pobreza y la delincuencia, mediante la inversión en oportunidades de desarrollo para niñas y niños en situación de riesgo, reduce sustancialmente los costos futuros. De hecho, el autor demuestra que los

retornos de la inversión pública durante la primera infancia se observan inclusive mayores que aquellas inversiones hechas en la etapa escolar y la formación profesional:

Diagrama 3. Rendimiento de cada dólar invertido



Fuente: Heckman (2017).

Por todo lo anterior, queda manifiesto aquel posicionamiento de CEPAL & UNICEF (2010), donde se reitera que los gobiernos son actores principales, en la medida en que deben desempeñar una función activa en el diseño y ejecución de políticas que proporcionen el reconocimiento de todo el campo que va desde el mínimo bienestar y seguridad económica, hasta el derecho a compartir en su totalidad la herencia social y vivir una vida digna. Bajo este enfoque, es necesario identificar, junto a los niveles de pobreza, la extensión y profundidad de ella, el grado de cumplimiento de los derechos, ya que es la protección de estos, lo que condicionaría el impacto de la pobreza en la primera infancia.

Lo triste sigue siendo que, pese a que el problema de la pobreza ha preocupado a multitud de gobiernos, ninguno ha tratado de erradicar el empobrecimiento de las y los niños en edades tempranas, con medidas que conlleven, al mismo tiempo, cambios políticos, económicos, sociales e intelectuales. De ahí la importancia de la definición de problemas públicos partiendo del acompañamiento de cuerpos especializados, como las *comunidades epistémicas*.

I.2. Comunidades epistémicas situadas en la *pobreza en la primera infancia*

Para Boas & McNeill (2004), una de sus hipótesis centrales es que el poder de las ideas está atado a la institucionalización de la acción social y a las capacidades materiales en que este tipo de institucionalización se basa. La institucionalización sería el proceso por el cual las ideas compartidas se estabilizan y perpetúan un orden social determinado.

No obstante, siguiendo el planteamiento de Incháustegui (1999), hay en el medio una serie de factores propios del sistema político, de los grupos burocráticos en cuestión y de las propias características de los aparatos gubernamentales, que filtran o sesgan este proceso de institucionalización. Para explicar tal cuestión, la autora introduce dos elementos: primero, la incertidumbre en torno a la orientación e interpretación que se hará de los principios y del modelo de políticas en un contexto cultural-político particular; segundo, la forma que adoptará el proceso de institucionalización de estas ideas. Es aquí donde se asume que la intervención que las comunidades epistémicas realizan es clave, ya que una comunidad epistémica puede ser capaz de generar una definición más clara de intereses al iluminar ciertas dimensiones de un tema, de suerte que un actor político ubicado en este campo pueda deducir sus intereses a partir de esto.

Esto último inaugura la importancia de dedicar el presente apartado al estudio de las comunidades epistémicas. En principio, acorde con Ramírez (2016), una noción general de comunidad epistémica es la que comparten extensamente científicos, sociólogos y numerosos historiadores de la ciencia, consiste en quienes practican una especialidad científica; comparten una educación y formación profesional similares; en el proceso han absorbido la misma bibliografía técnica y obtenido un sinnúmero de lecciones idénticas de ella; habitualmente los límites de esa bibliografía general constituyen las fronteras de un tema científico y cada unidad habitualmente tiene un tema propio.

Al margen, Maldonado (2005) sugiere que el concepto “comunidades epistémicas” comúnmente se utiliza para analizar la influencia que redes de expertos han tenido en la instauración de políticas. No obstante, este concepto de ninguna manera excluye un análisis desde el punto de vista de las relaciones de poder o

intereses políticos existentes, en cuyo caso algunos autores prefieren el uso de términos como “intelectuales orgánicos”, “grupos de interés” o “grupos de presión”.

Más aún, Osorio-Gonnet (2017) revela que las primeras menciones del concepto de comunidades epistémicas ocurrieron a fines de los setenta, pero serían los trabajos de Peter Haas (1992) los que más propagación obtendrían. El enfoque de este autor es uno de los que genera mayor consenso, y considerando que da énfasis al rol de las comunidades epistémicas en la toma de decisiones de los Estados, es su propuesta la que se ha considerado pertinente como punto de partida, puesto que, como coloca Molina (2016), Haas fue guiado por el propósito de analizar el papel de la ciencia en las políticas de alcance global. Al respecto, para Haas (1992) una comunidad epistémica se define como una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un área específica y con una voz de autoridad en cuanto al conocimiento de las políticas dentro de ese ámbito. Este grupo de expertos trabaja para mejorar la comprensión científica y pública de una temática.

Joinnant (2009) coincide en que el estudio de las comunidades epistémicas, así como la denominación, fueron popularizadas por Haas (1992), de quien rescata que una comunidad epistémica funciona como una red de profesionales, quienes reivindican la autoridad de un conocimiento relevante de política al interior de aquel ámbito o área temática, a partir de una creencia o fe compartida en la verdad y aplicabilidad de formas particulares de conocimiento o de verdades específicas.

En el mismo entendimiento se encuentra Subirats (2001), para quien el concepto de comunidades epistémicas alude a un grupo de personas o entidades que comparten una cierta percepción sobre los problemas públicos y tratan de impulsar un conjunto de análisis y propuestas de una política o un cambio normativo, así, las comunidades epistémicas pretenden introducir innovación en las decisiones políticas. Por añadidura, esta autora coloca que en la construcción de políticas públicas son cruciales las ideas. Para Osorio & Vergara (2016), las y los expertos, configurados como comunidad epistémica, contribuyen a la generación de ideas y a su posterior transmisión, ya que cuentan con legitimidad de la autoridad e incidencia (mayor o menor según cada caso) en los procesos de políticas públicas.

De manera semejante, Calvo, Gutiérrez, Mena, & Murillo (2014) consideran que el concepto de comunidad epistémica adquiere valor por su impacto en el campo político, ello porque entienden a las comunidades epistémicas como una red de profesionales con reconocido prestigio que comparten unos mismos planteamientos de investigación, cuentan con reconocimiento público de sus competencias, están familiarizadas con las políticas de su área de conocimiento y, además, participan de unas mismas creencias y valores sobre el tema. De ahí que, autores como Caballero (2009) coincidan en que, debido a su reconocimiento y a su capacidad de influir en los tomadores de decisiones, las comunidades epistémicas se constituyen en una suerte de fuerza motor de propuestas.

Ante tal cuestión, Molina (2016) afirma que, entre las técnicas de investigación para demostrar el impacto de comunidades epistémicas en procesos políticos específicos, se encuentran la localización de sus actividades y la demostración de su influencia en la toma de decisiones en diferentes puntos en el tiempo, la identificación de los resultados alternativos creíbles que fueron ejecutadas como resultado de su influencia, y la exploración de explicaciones alternativas para las acciones de los tomadores de decisiones. Estas cuestiones demandan un estudio detallado de materiales tales como las primeras publicaciones de los miembros de la comunidad epistémica, testimonios ante los órganos legislativos y ejecutivos, discursos, biografías y desarrollo de entrevistas.

Ahora bien, Adler & Bernstein (2005) plantean que la consolidación de una comunidad epistémica se logra cuando un grupo de personas expertas, por su reconocido prestigio científico-académico, incida y motive una toma de decisiones en el ámbito político que permita el reconocimiento de sus virtudes. Por tanto, resulta de suma utilidad caracterizar tales virtudes. De acuerdo con Stone (1996), las comunidades epistémicas comparten, al menos, cuatro características:

1. Ciertas creencias y principios que sirven de base para sus acciones;
2. Juicios profesionales;
3. Nociones de validez;
4. Agenda política común.

Sin embargo, trabajos más recientes como el de Maldonado (2005) y el de Orozco (2016), entre otros, han ampliado la cantidad de características que definen a las comunidades epistémicas, coincidiendo en que las comunidades epistémicas cuentan con, al menos, las siguientes siete características:

1. Agenda común;
2. Está Integrada por redes;
3. Sistema de creencias y valores compartidos;
4. Tamaño compacto;
5. Relaciones informales y formales;
6. Prestigio y credenciales académicas;
7. Diversidad profesional.

Cabe revisar cada una de las características que definen a las comunidades epistémicas, considerando el desarrollo de diversos autores, como a continuación se demuestra. –

1. *Agenda común*

Para Maldonado (2005), la agenda común se trata de los puntos coincidentes en la agenda de investigación, que posteriormente se puede traducir en una agenda de políticas públicas en un campo determinado. Frente a la presente investigación, la diferenciación de la pobreza en los distintos periodos de la niñez, en particular, durante la primera infancia, no ha conseguido los reflectores del estudio y la atención, por lo que no ha conseguido un espacio en la agenda de políticas públicas.

Otra postura interesante por rescatar es la de Adler & Haas (2009), quienes afirman que, si los actores encargados de tomar las decisiones están familiarizados con un asunto, tienden a buscar apoyo en comunidades epistémicas cuyas ideas se alinean implícitamente con su agenda política preexistente y pueden ayudarles a hacerla avanzar. Así, la labor de los miembros de la comunidad puede ser más la de justificar, desarrollar de forma concreta o promover las políticas públicas.

2. *Está integrada por redes*

Acorde con Orozco (2016), desde las comunidades epistémicas, la política pública puede ser analizada por la incidencia de redes de académicos, políticos, funcionarios y simpatizantes adeptos a una visión que se movilizan para implantarla, perpetuarla y proyectarla como una práctica cotidiana.

Análogamente, para Maldonado (2005), una comunidad epistémica es una red conformada por otras redes. Es importante aclarar que, según la autora, hablar de red no implica tomar la perspectiva de la “teoría de las redes sociales”. Social y políticamente hablando, una red puede ser tanto oficial, como un instrumento formal de relaciones entre los diferentes actores (asociaciones o servicios públicos), o bien informal o alternativa a las estructuras de poder. Es importante hacer esta distinción porque el uso de una teoría como la de redes sociales implicaría una diferente metodología de la que fue utilizada en esta investigación y a la propia perspectiva de comunidades epistémicas.

Más aún, Molina (2016) considera que la noción de comunidades epistémicas es puesta de relieve por los analistas interesados en identificar cómo las redes de expertos configuran y redefinen las políticas públicas. La perspectiva asume que el control sobre/a través del conocimiento y la información, es una dimensión importante del poder.

Respecto al tema que acontece esta investigación, diversos convencimientos al interior de las redes de expertos –aquí descritas– han llevado a desarrollar análisis de pobreza desde perspectivas específicas, CEPAL & UNICEF (2010), por ejemplo, rescatan la perspectiva de género y la infantil, ya que en la región latinoamericana se vislumbra una clara tendencia a la feminización e infantilización de la pobreza. En particular, frente a la definición de infantilización de la pobreza, Filgueira & Aulicino, (2015) analizan el desbalance etario del bienestar como concepto análogo, al considerar que la pobreza tiene importantes consecuencias en el desarrollo futuro de las niñas y niños a largo del ciclo de vida.

Diagrama 4. Analogía entre la infantilización de la pobreza y el desbalance etario del bienestar



Fuente: Elaboración propia con base en Filgueira & Aulicino (2015).

3. Sistema de creencias y valores compartidos

Para Garcé (2014), una comunidad epistémica es una red de expertos que comparten creencias y valores acerca de los problemas y desafíos en determinada área de políticas. En sintonía, Orozco (2016) sustenta que un proceso de construcción de identidades y, por tanto, el reforzamiento de valores compartidos tiene un impulso desde lo que se ha dado en llamar comunidades epistémicas, las cuales son una serie de redes, grupos de interés, investigadores y hacedores de política que confluyen y se articulan para promover su visión del mundo, influyendo en los estados, organismos multilaterales y actores transnacionales.

De manera parecida, Maldonado (2005) apunta que compartir valores y creencias es un asunto generalizado en las comunidades epistémicas, puesto que son de los pocos grupos que se mantienen juntos por propósitos comunes, comparten normas y creencias sin la necesidad de tener lazos familiares, ecológicos o políticos.

Por su parte, Molina (2016) asevera que entre las técnicas para demostrar el impacto de comunidades epistémicas en procesos políticos específicos se encuentra la identificación de la membresía de la comunidad y de las creencias basadas en principios y causas que comparten sus miembros como actores político-epistémicos, esto es: como profesionales-expertos que enmarcan las políticas y redefinen sus

alcances a partir de principios, de creencias que conectan opciones con resultados, de criterios de validación compartidos y de objetivos políticos afines.

En un sentido más amplio, como planeta Roth (2007), las comunidades epistémicas son conformadas por profesionales que comparten los mismos valores políticos y que buscan transferir sus convicciones en el ámbito de la política pública. Las comunidades epistémicas señalan la existencia de matrices cognitivas y normativas que influyen en la determinación, concepción, estabilidad y cambio de las políticas públicas. De ahí la importancia de los valores, las ideas y las representaciones en el estudio de las políticas públicas, apunta el autor. De hecho, la introducción de estos conceptos en las teorías explicativas de las políticas públicas se relaciona con la epistemología constructivista en las ciencias sociales, mencionada con anterioridad, la cual insiste en la importancia de las dinámicas de construcción social de la realidad en la determinación de los marcos y prácticas socialmente legítimos a un momento preciso.

En ese hilo argumentativo, Berger y Luckman (2001) asumen que la realidad es socialmente construida. Epistemológicamente, el mundo y nuestra representación del mismo no es isomorfa, nuestro concepto de realidad está mediado por los supuestos previos, expectativas y experiencia. Por ello, los autores entienden que las ideas son centrales en el análisis político, que las epistemes dominantes contribuyen a explicar la elección y la persistencia de las políticas, enmarcan las políticas e inciden en su institucionalización.

Similarmente, Maldonado (2005) incluye que el término comunidades epistémicas usualmente se utiliza para referirse a una concreta unión de individuos que comparten la misma visión de mundo, esto es, una episteme. Al respecto, Adler & Bernstein (2005) enuncian que las epistemes no crean uniformidad dentro de una comunidad epistémica, más bien, organizan las diferencias alrededor de un omnipresente entendimiento de la realidad, puesto que las epistemes son disposiciones sociales que ordenan el entendimiento y el discurso colectivo, las cuales hacen que el mundo tenga sentido. Desde esas epistemes, explica Molina (2016), los expertos articulan dimensiones de la realidad, proporcionan y difunden

conocimiento para enfrentar problemas, exponen alternativas y desechan las que no consideran viables, a partir de criterios de validez compartidos, dando forma así a los temas de debate colectivo.

Una episteme, como se explica arriba, que problematiza la presente investigación, es el concepto de pobreza infantil, entendida como un fenómeno de naturaleza compleja, multidimensional y relacional, más no contempla la diferenciación entre los periodos de la niñez, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2. Ventaja y desventaja de las definiciones dominantes sobre pobreza infantil

AUTOR	DEFINICIÓN	VENTAJA	DESVENTAJA
<p><i>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia</i> (UNICEF)</p> <p>2005</p>	<p>Los niños y niñas que viven en la pobreza [son los que] sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y PROSPERAR, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad.</p>	<p>La identificación de las privaciones en distintas dimensiones de derechos permite aportar al reconocimiento de las deudas pendientes con la infancia a nivel agregado.</p>	<p>Ambas definiciones no consideran la diferenciación de los estragos de la pobreza durante las etapas de la infancia.</p> <p>Además, se ciñen a los derechos de la infancia que están estipulados en la <i>Convención sobre los Derechos del Niño</i>. Más, la Convención entiende por “niño” a todo ser humano menor de dieciocho años, lo cual, de facto, invisibiliza la diferenciación de los periodos de la niñez.</p>
<p><i>Centro Latinoamericano de Derechos Humanos</i> (CLADH)</p> <p>2013</p>	<p>Considera pobre a un(a) niño(a) ante el incumplimiento de al menos uno de sus derechos, por presencia de una privación básica, aunque en la pobreza durante la infancia suelen concurrir múltiples privaciones que se refuerzan entre sí y atentan contra el desarrollo y las potencialidades de las y los menores.</p>	<p>Abordar la problemática de la pobreza infantil desde un enfoque de derechos representa una responsabilidad legal, que es exigible a los gobiernos, e interpela a las familias y a las sociedades.</p>	

Fuente: Elaboración propia.

4. *Tamaño compacto:*

Joignant (2009) indica que las comunidades epistémicas generalmente están conformadas por un grupo relativamente pequeño de personas, en donde lo importante es la infiltración política de una comunidad epistémica en las instituciones de gobierno. Así, la condición para la influencia política reside en la “lealtad epistémica” al interior de la comunidad, para desde allí colonizar agencias centrales del gobierno.

Además, aunque las comunidades epistémicas son relativamente pequeñas, de acuerdo con Haas (1992), el tamaño no importa. Lo relevante son su prestigio académico, su habilidad para influir dentro de su campo disciplinario y sus capacidades para extender su influencia y relacionarse con actores importantes en la definición de políticas.

De manera semejante, para Adler & Haas (2009), una comunidad epistémica no tiene por qué ser grande para tener un impacto sobre las políticas, lo que importa es que los miembros sean actores respetados en sus propias disciplinas y tengan capacidad de influir sobre aquellos que la integran; pero también la capacidad de extender su influencia directa o indirecta con un patrón siempre expansivo, alcanzando eventualmente a actores fundamentales del proceso.

5. *Relaciones informales y formales*

Esta característica resulta bastante polémica. Maldonado (2005), por ejemplo, considera que las comunidades epistémicas dominan las relaciones informales que los acuerdos formales o institucionales. En ese tenor, las comunidades epistémicas, para la autora, no crean vínculos formales típicamente o no preferentemente.

No obstante, para autores como Dunlop (2013), la posibilidad que las comunidades epistémicas se incrusten en relaciones formales permite que hagan prevalecer sus visiones, las cuales guardan relación no sólo con los recursos epistémicos e institucionales de los que disponen, sino también con la perspicacia política de sus miembros para persuadir a las y los tomadores de decisiones, sobre todo, navegando con éxito en la maquinaria del gobierno.

Respecto a esto último, Haas (1992) concuerda en que la importancia de identificar a comunidades epistémicas radica en que esas comunidades son canales a través de los cuales nuevas ideas circulan de las sociedades a los gobiernos, inclusive, de un país a otro. Para este reconocido autor, las ideas serían estériles sin vehículos, las comunidades epistémicas funcionan como manipuladoras de equipaje cognitivos y como porteros que regulan la entrada de nuevas ideas en las instituciones, por lo que, en contraposición con Maldonado (2005), las comunidades epistémicas sí crean vínculos formales, específicamente, institucionales.

Este tipo de vínculos institucionales, como señalan Adler & Haas (2009), determinan el impacto de las comunidades epistémicas. Por un lado, a corto plazo mediante la insinuación política de sus miembros sobre el proceso de generación de políticas, por medio de su capacidad para adquirir responsabilidad regulatoria, así como de creación de políticas y persuadir a otros de lo acertado de su enfoque. Por otro lado, a largo plazo, la institucionalización de la influencia de las comunidades epistémicas se produce a través de la socialización, identificada como un proceso de aprendizaje en el que las normas y los ideales se transmiten de un actor a otro. La socialización es especialmente importante para la coordinación de las políticas porque las soluciones duraderas dependen de un marco epistémico común. En general, los autores sustentan que la influencia de las comunidades epistémicas persiste a través de las instituciones que informan con sus preferencias sobre su visión del mundo, influyendo en las prácticas por medio del hábito y la inercia institucional.

Por ilustrar este elemento, frente a las comunidades que se convocan ante la temática de la presente investigación, destaca la existencia del *Pacto por la Primera Infancia*, iniciativa ciudadana de abogacía e impacto colectivo cuyo objetivo es hacer de la primera infancia una prioridad nacional. Como organización de la sociedad civil con identidad jurídica propia, el Pacto coordina un colectivo compuesto por más de 470 instituciones, instancias académicas, organismos, organizaciones de la sociedad civil y fundaciones empresariales, que se ubican en toda la República Mexicana.

6. Prestigio y credenciales académicas

Acorde con Incháustegui (1999), las políticas públicas proponen al conocimiento o al saber profesional (*knowlegde*) como la variable independiente que es altamente significativa en el proceso de innovación, elección y elaboración de las políticas, razón por la que las comunidades epistémicas desarrollan el marco conceptual de los modelos de políticas en cuestión, juegan un papel preponderante, tanto o más que los actores políticos o sociales que son sus impulsores.

Más, para que ello suceda, acota la autora arriba citada, las comunidades epistémicas deben estar representadas por una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un dominio particular, con una demanda, posición y voz autorizada en el conocimiento relevante de una política, en un dominio, tema o área. Por tanto, estas comunidades están integradas por centros de investigación, colegios profesionales o grupos académicos, técnicos y, en general, lo que se conoce como expertos en los temas de referencia de las políticas.

Asimismo, Haas (1992) afirma que una comunidad epistémica funciona como una red de profesionales de reconocida experticia y competencia en un ámbito particular. En ese sentido, coloca Maldonado (2005), tanto el prestigio como sus méritos académicos son el capital más importante con el que cuenta una comunidad epistémica y que la permite distinguirse de otras redes o grupos. Su conocimiento especializado sobre algún tema o campo es su principal carta de presentación cuando se trata de incursionar en el diseño e implantación de políticas.

Considerando la caracterización de comunidad epistémica, sus ideas, diagnóstico y medios de influencia estudiados por Osorio-Gonnet (2017), se determinó que las credenciales más comunes son: expertos con mención de manera recurrente en la literatura, miembros de grupos especializados, expositores permanentes de seminarios y conferencias; vías de contacto y transmisión de información y conocimiento con burócratas y políticos, y publicaciones académicas, discursos y entrevistas.

Un claro ejemplo de ello es el *Programa de Investigación sobre Infancia* de la Universidad Autónoma Metropolitana, empujado por las investigaciones de Del Río

(2015), quien señala lo primordial que resulta proteger a las infancias de cualquier condición de pobreza y/o vulnerabilidad. La autora reconoce que la situación en que viven las niñas y niños en los inicios de su vida dista mucho de ser aquella en la que tienen vigencia plena los derechos, esa distancia adquiere su máxima expresión en contextos de pobreza.

7. Diversidad profesional

Para Molina (2016), las comunidades epistémicas deben ser diferenciadas de la comunidad científica en general, así como de las profesiones y las disciplinas. Ello porque, aunque los miembros de una profesión o disciplina determinada pueden compartir un conjunto de enfoques u orientaciones causales y tener una base de conocimiento, carecen de compromisos normativos compartidos como los miembros de una determinada comunidad epistémica. De manera semejante, Joignant (2009) reconoce que las comunidades epistémicas deben ser diferenciadas de las profesiones.

También, Maldonado (2005) advierte que una comunidad epistémica no puede ser confundida con una profesión, ya que la comunidad atraviesa fronteras profesionales. La diversidad profesional entre sus miembros es una característica especialmente pertinente, en donde convergen profesionales de muy diversas áreas. En tanto, conviene subrayar la postura de Villoro (1996), quien utiliza el término de comunidad epistémica en un sentido más amplio, para referirse a todos aquellos grupos de sujetos que trabajan con el conocimiento en general, es decir, ya sea el de las ciencias sociales, exactas, el filosófico y un conocimiento tradicional o de sentido común, es decir, se incluyen, o han comenzado a incluirse en las comunidades epistémicas otros tipos de conocimiento como válido.

En relación con toda la caracterización descrita, cabe agregar algunos elementos complementarios que, si bien se encuentran en la literatura, no forman parte de las características que ya han sido reconocidas arriba, tales como:

8. *Policy making*

De acuerdo con la lente de Oddone (2016), los profesionales expertos influyen en el *policy making* operando sobre los significados de los problemas y dando forma a las ideas de los otros para que sus propias ideas sean consideradas como verdades de sentido común, con un mínimo de conflicto y presión.

Además, para Joignant (2009), la relación de las comunidades epistémicas con el *policy making* se origina en que las creencias causales de sus miembros, que derivan de su análisis de las prácticas, contribuyendo a ilustrar lo que constituyen problemas, y que sirven entonces como base para dilucidar los múltiples vínculos entre acciones posibles de política y resultados deseados.

9. *Conocimiento*

De acuerdo con Lindblom (2010), el conocimiento desarrollado por las comunidades epistémicas otorga y especifica relaciones entre variables y consecuencias. De tal suerte que, en la arena argumentativa de las políticas públicas, este conocimiento no sólo es proveedor de la información que permite el desarrollo de indicadores, datos, modelos organizados, ideas o conclusiones, sino que es también fundamental para la construcción de banderas políticas para su legitimación, ya que contribuye a la construcción de la argumentación necesaria para la transformación de “temas” en “problemas” de la agenda pública social; esto es, de aquello que debe y puede ser asumido en política pública, al mismo tiempo que enriquece los elementos para la elección y/o legitimación de las decisiones dentro de ciertos marcos de orientación política pública.

Es por esto último que, para Stone (1996), el conocimiento es un aspecto central de poder desde la perspectiva de las comunidades epistémicas. Reconocer el conocimiento especializado que poseen contribuye a un análisis más balanceado respecto a su contribución en un campo de estudios en el que, además, han sido precursores (o, tal vez debido a ello).

Quizá el aspecto crucial que ha permitido que la, en alguna medida, que hablar de la primera infancia, haciendo especial énfasis en la potencialidad de los estragos

de exponer a ese grupo etario a fenómenos sociales adversos como la pobreza, se encuentran en la evidencia neurocientífica (previamente adelantada en el apartado anterior), tal como se muestra en el siguiente diagrama. –

Diagrama 5. Desarrollo del cerebro humano durante la primera infancia



Fuente: Nelson, et. al. (2010); recuperado de Pacto por la Primera Infancia (s.f.).

En eco, la evidencia neurocientífica más contundente apunta que la pobreza se ha correlacionado con el desarrollo estructural y la actividad funcional de las regiones cerebrales que sustentan las habilidades cognitivas. Los ingresos familiares empiezan rápidamente a predecir diferencias en los patrones de desarrollo neurológico, es decir, la pobreza en la primera infancia es un factor de riesgo irreversibles y contundente, como han demostrado Troller-Renfree, et al. (2022), entre mucho otros más.

10. Consenso

Adler & Haas (2009) declaran que uno de los factores que influye sobre el tiempo que una comunidad epistémica mantiene su influencia es el grado de consenso entre los miembros de la comunidad. Cuando una comunidad epistémica pierde su consenso, su autoridad disminuye y los actores encargados de tomar las decisiones políticas prestan menos atención a su asesoramiento.

En sintonía, Joignant (2009) parte del enfoque de las comunidades epistémicas se centra en el proceso a través del cual el consenso es alcanzado al interior de un ámbito dado de experticia, a través del cual el conocimiento consensual es difundido y transportado por otros actores, con lo cual se observa la influencia política que una

comunidad epistémica puede tener en el *policy making* colectivo, más que en el carácter correcto del consejo otorgado.

Por su parte, acorde con Haas (1992), las comunidades epistémicas proporcionan conocimiento consensual, lo cual significa que el grupo responsable de la articulación de las dimensiones de la realidad tiene una gran influencia social y política. Años más tarde, Adler & Haas (2009) sumaron que el impacto que tiene una comunidad epistémica depende de una variedad de factores, incluyendo el número y la fuerza de adeptos que ésta puede atrapar en su red de comprensión consensual. Cuanto más grande sea el alcance de una comunidad epistémica, mayor será el poder ejercido en representación de la comprensión consensual de la comunidad. Merece la pena resaltar que la comunidad epistémica está implicada en la negociación de significados y tiene como objetivo la solución de un problema.

En general, como apunta Molina (2016), es la combinación de tener un conjunto compartido de creencias causales y de principios (analíticos y normativos), una base de conocimiento consensuado, y una empresa política común (intereses comunes) lo que distingue a las comunidades epistémicas de varios otros grupos.

Sobre el tema de esta investigación, como ya se adelantó arriba, un aspecto clave en lo que va de las investigaciones sobre primera infancia es que no existe un consenso frente al rango etario que contempla la primera infancia, aunque se sabe del impacto decisivo de esta etapa en la arquitectura del cerebro y sobre la naturaleza y alcance de las capacidades de la persona adulta.

11. *Innovación*

Incháustegui (1999) menciona que las comunidades epistémicas innovan y crean una nueva realidad, pero no ajustada a su deseo, ya que intervienen las condiciones bajo las cuales trabajan. Esto tiene que ver con el grado de libertad o de libre orientación de su investigación, que significa la ausencia de un curso o dirección fija en un tema y, por ende, la imposibilidad de calcular los resultados esperados de diferentes cursos de acción. Cuando esto último se presenta pueden asumir una gran apertura en cuanto a intereses independientes de las organizaciones y grupos de interés que cuentan en las elecciones de política pública.

Paralelamente, para Adler & Haas (2009), las comunidades epistémicas juegan un papel evolutivo como fuente de innovaciones para las políticas y como canal a través del cual estas innovaciones se extienden. Generalmente, las ideas sobre las políticas impulsadas por las comunidades epistémicas evolucionan independientemente, más que bajo la influencia directa de las fuentes de autoridad gubernamental.

12. Difusión y discurso

Acorde con Incháustegui (1999), la difusión es un delicado proceso en el que las comunidades epistémicas adquieren poder, por ejemplo, mediante su participación en comités de expertos o de asesores internacionales y nacionales, o del isomorfismo por el cual la difusión de paradigmas se realiza por “contagio” entre unas organizaciones a otras. Esto implica que las comunidades epistémicas interactúen con los actores sociales concernidos y con los hacedores de política respectivos, para hacer inteligibles o dotar de sentido común las transformaciones sociales y económicas que ocurren en lo que hace a sus actores o situaciones de interés. A largo plazo, esta interacción se canaliza mediante la institucionalización del discurso que legitima una determinada política, ya que los marcos institucionales contribuyen a la creación de disposiciones específicas y capacidades orientadas para las políticas.

Análogamente, Adler & Haas (2009) consideran que, las comunidades epistémicas juegan papeles directos e indirectos en la coordinación de las políticas mediante la difusión de las ideas y la influencia que ejercen en las posiciones adoptadas por una amplia gama de actores encargados de tomar decisiones. Ello al identificar la naturaleza del área temática y formular el contexto en el que se interpretan los datos e ideas, las comunidades epistémicas establecen los límites del discurso colectivo de las políticas, al tiempo que guían a los actores que toman las decisiones en su elección de normas e instituciones apropiadas en el marco de las cuales resolver o gestionar los problemas. La formulación o establecimiento del contexto puede también crear un clima favorable para una mayor aceptación y difusión de las creencias de las comunidades epistémicas.

Tal y como lo desarrolla Innis (1990), las comunidades epistémicas ejercen influencia sobre los actores encargados de poner en marcha las políticas a través de la acción comunicativa. Para la autora, la idea fundamental al respecto es que la comunicación y la acción están tan fuertemente interrelacionadas que las negociaciones de significados, comprensiones y creencias están interconectadas con las negociaciones de las acciones en cada uno de los pasos a lo largo del camino. Al aclarar las comprensiones causa y efecto en un área temática particular y familiarizar a los actores encargados de poner en marcha las políticas con los procesos de razonamiento por los que se toman decisiones en otros lugares, las comunidades epistémicas contribuyen tanto a la transparencia de las acciones como a las expectativas estables del comportamiento de los otros.

A su vez, Adler & Haas (2009) afirman que sin los procesos de comunicación y socialización que las comunidades epistémicas ayudan a promover, las ideas e innovaciones en las políticas permanecerían confinadas a grupos de investigación, por lo tanto, no producirían efectos estructurales. De todas formas, los autores admiten que las y los miembros de las comunidades epistémicas también difunden sus consejos sobre políticas concretas mediante comunicaciones con colegas de cuerpos científicos y otras organizaciones internacionales en conferencias, publicaciones y otros métodos de intercambio de enseñanzas e información.

13. Relación con el Estado

En teoría, acotan Calvo, et. al. (2014), cuando el Estado necesita avalar su proceso de toma de decisiones, con frecuencia cuentan con el asesoramiento de un grupo de expertos en la materia que potencie la legitimidad de las resoluciones adoptadas. He ahí donde las comunidades epistémicas cuentan con un papel determinante, entendiendo que el conocimiento experto en materia juega un papel fundamental para reconsiderar las políticas públicas.

Al margen, Molina (2016) reconoce que la agencia humana opera en los intersticios entre las condiciones sistémicas, los conocimientos y acciones, por ello, resulta muy importante el papel que las comunidades epistémicas juegan en la articulación de las relaciones causa-efecto de los problemas complejos, ayudando a

los Estados a identificar sus intereses, a definir/enmarcar los temas de debate colectivo, proponiendo políticas públicas específicas e identificando puntos sobresalientes de negociación.

De hecho, Haas (1992) sugiere que las comunidades epistémicas aprenden modelos y patrones de razonamiento que, bajo ciertas condiciones, promueven cambios en los intereses del Estado. En ese sentido, para Orozco (2016), las comunidades epistémicas inciden en los intereses de los Estados, las políticas de las organizaciones intergubernamentales y las dinámicas de fuerzas transnacionales a partir de la difusión, permanencia y adaptación al entorno cambiante.

A la par, Adler & Haas (2009) comunican que cuanto más se moviliza y gana influencia una comunidad epistémica en un respectivo Estado, mayor es la posibilidad de que éste último ejerza, a su vez, poder en nombre de los valores y prácticas que promueve la comunidad epistémica y, en consecuencia, contribuya a su institucionalización. Empero, los autores también asumen que el enfoque de las comunidades epistémicas es instrumental, basado en asesoramiento, en tanto, su vida se limita al tiempo y al espacio, definidos por el problema y sus soluciones. Para los autores, cuando el asesoramiento de una comunidad epistémica justifica una política concreta del Estado, también legitima el poder que el Estado ejerce en la marcha hacia esa política, y en la continuidad del ejercicio de la comunidad epistémica que le ayudó.

Por concluir, de acuerdo con Adler & Haas (2009), lo que también tiene una importancia clara para las comunidades epistémicas es la oportunidad de la acción. Como demuestran estos autores, las y los dirigentes cuentan con limitaciones en su concepción de los temas, lo cual provoca la búsqueda de consejo en una comunidad epistémica, o bien, aumenta su confianza en estas comunidades. En ese tenor, Molina (2016) enuncia ciertas oportunidades de la acción que típicamente se le presentan a las comunidades epistémicas. –

- I. Las comunidades epistémicas pueden dilucidar las relaciones de causa y efecto que permiten proporcionar asesoramiento sobre los posibles resultados de diversos cursos de acción.

- II. Las comunidades epistémicas pueden arrojar luz sobre la naturaleza de las complejas interrelaciones entre los problemas y la cadena de eventos que pueden proceder tanto de falta de acción o la institucionalización de una política particular.
- III. Las comunidades epistémicas pueden ayudar a definir los intereses propios de un Estado o facciones dentro de él. El proceso de explicación de las relaciones causa-efecto de los problemas puede dar lugar a la redefinición de los intereses preconcebidos o a la identificación de nuevos intereses.
- IV. Las comunidades epistémicas pueden ayudar a formular políticas. Su papel en este sentido dependerá de las razones por las que se solicita su consejo. En algunos casos, los tomadores de decisiones acudirán a las redes de expertos para obtener información que justifica o legitima una política. Los esfuerzos de una comunidad epistémica pueden, por lo tanto, limitarse a trabajar en los detalles de la política, ayudando a los tomadores de decisiones a anticipar los conflictos de interés que podrían surgir en relación con determinados puntos, y/o a la construcción de coaliciones en apoyo de la política. Sin embargo, es importante hacer hincapié en que las comunidades epistémicas convocadas por motivos políticos pueden lograr imponer sus puntos de vista y avanzar hacia objetivos distintos de los inicialmente previstos por los tomadores de decisiones políticas.
- V. Las comunidades epistémicas pueden proporcionar un nuevo marco institucional para ocuparse del problema, ello en caso de que no existan todavía instituciones que aporten soluciones para un problema dado.

Todo lo anterior permite inferir que las comunidades epistémicas pueden maximizar su influencia durante las fases de diseño, innovación, difusión y selección de las políticas públicas, donde, la presente tesis de grado busca hacer eco, así como lo han logrado una amplia gama de investigadoras e investigadores reconocidos, quienes manifiestan que los primeros años de vida son la clave para el desarrollo futuro de los seres humanos, son aquellos que sientan los cimientos del porvenir de las naciones del mundo y el bienestar futuro.

Capítulo II. ¿Qué lugar ocupa la *primera infancia* en el marco normativo?

No hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo de las y los niños, de quienes dependen la supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana.

Cumbre Mundial a favor de la Infancia

El segundo capítulo de la presente tesis de grado muestra la trayectoria del conjunto de leyes, normas, decretos, reglamentos, entre otros tantos instrumentos jurídicos, que se encuentran dirigidos a las infancias e, incipientemente, circunscritos en la *primera infancia*, cuyo carácter obligatorio o indicativo, impera actualmente en el contexto internacional y se acota a nuestro contexto nacional.

El capítulo abre dos panoramas. El primer panorama devela la senda que ha seguido el marco normativo internacional y nacional centrado en *primera infancia*. Para llegar a ello, o demostrar las grandes ausencias en materia jurídica, se antelan los procesos normativos, de manera cronológica, en términos del bloque completo que implica la infancia. Por su parte, sujeto a que el cierre del primer panorama aproxima al contexto nacional y las funciones del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), el segundo panorama muestra el instrumento más reciente centrado en primera infancia, la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) del SIPINNA.

II.1. Marco normativo internacional y nacional centrado en *primera infancia*

El punto de partida en el marco normativo internacional de los derechos de la infancia sucede después de la primera guerra mundial, la cual, por supuesto, trajo consigo hambre, miseria y muerte para miles de infantes.

Es en la *Declaración de Ginebra* de 1924 sobre los *Derechos del Niño*, donde se expresan por primera vez los derechos de la infancia, así como los deberes hacia los mismos. Como bien indican Bofill & Cots (1999), la *Declaración* fue desembocada por

Eglantyne Jebb, a través de “Save the Children Fund”, que después evoluciono a “Save the Children International Union”.

A consecuencia de esta conquista de Eglantyne Jebb, la *Declaración de Ginebra* de 1924 incorpora cinco preceptos se concentran las principales obligaciones debidas a las y los niños. Acorde con Galvis (2009), dichos preceptos son las condiciones mínimas que se deben tener en cuenta para que la infancia tenga garantizada su subsistencia, su desarrollo y su educación, así como las acciones de protección contra toda forma de explotación y abandono en que se puedan encontrar.

De conformidad con Bofill & Cots (1999), reconociendo que la humanidad ha de otorgar al niño lo mejor que pueda darle, afirman así sus deberes, descartando cualquier discriminación por motivos de raza, de nacionalidad o de creencia:

- 1) El niño ha de ser puesto en condiciones de desarrollarse de una manera normal, material y espiritualmente.
- 2) El niño hambriento debe ser alimentado; el niño enfermo debe ser atendido; el niño deficiente debe ser estimulado; el niño desadaptado debe ser reeducado; y el huérfano y el abandonado deben ser recogidos y ayudados.
- 3) El niño debe ser el primero en recibir socorro en caso de calamidad.
- 4) El niño debe ser puesto en condiciones de ganarse la vida, y debe ser protegido de cualquier explotación.
- 5) El niño debe ser educado en el sentimiento de que tendrá que poner sus mejores cualidades al servicio de sus hermanos.

A modo de paréntesis, destacó la crítica sobre la denominación “... del niño”, en el mismo tenor que sólo se usaba el término “hombre” en los marcos normativos, excluyendo, desde sí, el ejercicio femenino de los derechos humanos. Habría que decir que el problema, como acota Lara (2015), si sitúa en la asignación de ciertas funciones a las mujeres y otras a los hombres, misma que les impide ejecutar las que no les fueron ordenadas. Se nos dice, desde la infancia, que no contamos con capacidad biológica para ello, y se denuesta tanto la capacidad de las mujeres para realizar actividades impuestas a los hombres (y viceversa), como la actividad en sí misma.

Retomando el cauce, según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2015), la *Declaración de Ginebra* expresa que todas las personas deben reconocer el derecho de los niños a contar con los medios necesarios para su desarrollo, a recibir ayuda especial en épocas de necesidad, a tener prioridad en las actividades de socorro, a gozar de libertad económica y protección contra la explotación, y a acceder a una educación que infunda conciencia social y sentido del deber. No obstante, pese a que fue el primer texto histórico que reconoce la existencia de derechos específicos para la infancia, no tuvo fuerza vinculante para los Estados. Además, y mucho más importante para la presente investigación, **no toca el tema de la primera infancia.**

Años más tarde, tal y como relata Hoarau (2014), apareció la *Declaración de los derechos del niño* de Janusz Korczak en 1928. Con una filosofía enfocada al respeto de los derechos y a la pedagogía, además de principios de autogestión, Korczak consiguió el resonar de sus obras “Como amar a un niño” y “El derecho del niño al respeto”, las cuales, por cierto, se convirtieron en las bases para el establecimiento de *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño* en 1989.

Liebel (2017) asegura que Janusz Korczak intentó formular la necesidad de los derechos de la niñez desde una interpretación legalista de los derechos que se fijan en el Estado. De esta manera, contribuyó a establecer una tradición emancipatoria de los derechos de la niñez como derechos humanos, que los comprende, asimismo, como *derechos de agencia*. El término “*derechos de agencia*” se utiliza para describir los derechos que las y los niños reclaman y practican como sujetos en sí mismos, en contraste con los “*derechos de bienestar*”, que las y los adultos conceden a los niños y que ellos o el Estado practican en su nombre. De hecho, este concepto, hasta ahora, rara vez se ha aplicado en el ejercicio de los derechos de la infancia.

No obstante, pese a ser uno de los pioneros en el reconocimiento de los derechos de las y los niños, incluyendo su visión disruptiva sobre los derechos de agencia infantil; **no logró introducir la preocupación y diferenciación de la primera infancia** frente a las demás etapas de la niñez en la garantía y el ejercicio de los derechos humanos.

Siguiendo en el tiempo, en un contexto posbélico, tras la Segunda Guerra Mundial, se decide crear el Fondo Internacional de Emergencia para la Infancia (ICEF, por sus

siglas en inglés) en 1946. Acorde con Dávila & Naya (2014), el objetivo del ICEF, en sus primeros años, era la asistencia a las y los niños, recogiendo los recursos procedentes del Fondo de Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA), creado por los aliados en 1943. Por tanto, según los autores, se trató de una creación accidental y fortuita, que sentará las bases la ayuda hacia la infancia. No obstante, hacia 1950, las Naciones Unidas dieron por concluidas las actividades del ICEF, la presión de la mayoría de los países miembros se dirigió a aprovechar los fondos existentes para ayudar a millones de niñas y niños en África, América Latina y Asia. De esta manera, para 1953, la Asamblea General confirmó la existencia de un Fondo especializado dentro del sistema de Naciones Unidas, denominado ahora “Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia” (UNICEF, por sus siglas en inglés).

UNICEF se creó con el objetivo de superar los obstáculos que la pobreza, la violencia, la enfermedad y la discriminación que se atraviesan en el camino de un niño o una niña. En ese sentido, UNICEF defiende la *Convención sobre los Derechos del Niño* (que revisaremos más adelante), trabaja por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (donde, por cierto, sí se menciona a la primera infancia) y por el progreso prometido en la Carta de las Naciones Unidas (UNICEF, 2022)

Para fines de la presente investigación, vale la pena resaltar que, aunque UNICEF existe desde la década de los 50, es hasta principios de los años 2000 cuando se escucha su voz pronunciándose sobre la primera infancia. No obstante, pese a la distancia de la UNICEF por tocar el tema de la primera infancia, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), desde 1990, con la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*, reconoció las necesidades particulares de este grupo etario, como puede observarse a continuación, la UNESCO (1990) estableció que los países podían fijar sus propias metas para el decenio de 1990, de acuerdo con las dimensiones que seguidamente se propusieron:

- (1) Expansión de la asistencia y de las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y de la comunidad, especialmente para los niños pobres, desasistidos e impedidos.

(...) Pautas de acción:

10. Consiste en abordar las variadas necesidades de aprendizaje básico: asistencia y posibilidades de desarrollo para la primera infancia; enseñanza primaria adecuada de calidad o una educación extraescolar equivalente para los niños; y alfabetización, conocimientos básicos y capacitación de jóvenes y adultos en competencias para la vida ordinaria.

(...) 1.3. Concepción de políticas para mejorar la educación básica:

20. Las condiciones previas de calidad, equidad y eficacia de la educación se establecen en los años de la primera infancia, prestando atención al cuidado y desarrollo de la niñez, esencial para alcanzar los objetivos de la educación básica.

Derivado de este esfuerzo, para 2007 se condensaron las “Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia”, mediante un informe cuya consecución exige de los países que desarrollen y mejoren la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI), esto es, el conjunto de servicios en materia de salud, nutrición y cuidados que se proporcionan a los niños pequeños, además de la educación (UNESCO, 2007).

En avanzada, para 2016, UNICEF realizó el primer levantamiento de información en hogares con niños y niñas menores de cinco años para indagar aspectos de: salud, nutrición, desarrollo infantil y sus determinantes sociales (condiciones de vivienda, educación de la madre y acceso a servicios básicos). Este estudio se logró en conjunto con la Organización Panamericana de la Salud (UNICEF, 2016b). Un año después, en 2017, UNICEF desarrolló una colaboración con la Fundación H&M, quienes visitaron aldeas de todo el mundo, cuyos resultados se encuentran en el estudio “*La primera infancia importa para cada niño*” (UNICEF, 2017). Más aún, fue hasta 2019 que UNICEF lanza la iniciativa para promover la importancia de la primera infancia (UNICEF, 2019c).

Hecha esta salvedad y reanudando al recorrido cronológico, casi diez años después de la consolidación de UNICEF, surge el primer acuerdo internacional para la *Declaración de los Derechos del Niño*, adoptada por la Asamblea General, el 20 de noviembre de 1959. Galvis (2009) afirma que esta Declaración es el compendio de un

proceso que recorrió la primera mitad del siglo XX. Su énfasis es la protección especial, y establece la titularidad de los derechos para todas y todos los niños de mundo.

Acorde con Ortega (2011), no cabe duda del cambio de perspectiva que se dio de la *Declaración de Ginebra* de 1924 a la *Declaración de los Derechos del Niño* de 1959. Fueron eliminados algunos conceptos como preparar al niño para “ganarse la vida”, de igual forma, se destaca como obligación el dar amor y comprensión a las y los niños para que puedan desarrollarse satisfactoriamente. Sin olvidar los avances obtenidos en este instrumento, debe tenerse en cuenta que la postura que sostiene la misma aún refleja al niño como un “objeto de protección”. Pese a tales avances, como el reconocimiento de la cuidado cariñoso y sensible, la Declaración de 1959 no logra considerar la diferenciación en los periodos de la niñez, por ende, **dentro de sus principios no se menciona a la primera infancia.**

Siguiendo con la revisión de Ortega (2011), uno de los conceptos fundamentales que fue establecido en la *Declaración de los Derechos del Niño* de 1959 se relaciona con el denominado *Principio del Interés Superior*. Como todo principio jurídico, este Principio de interés superior plantea una importante complicación para quienes tienen a su cargo la interpretación de su sentido y alcance⁴. En particular, el Principio del interés superior de la niña y el niño es una herramienta interpretativa fundamental para ampliar la esfera de protección de los derechos de las y los niños. En la medida en que su empleo sea coherente con los principios en los que descansa, permitirá el desarrollo progresivo de sus derechos.

A propósito de la ampliación del espectro de derechos que fueron concediéndoles a la infancia, el 1966 apareció el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Riva (2012) rescata que este Pacto estableció la protección sustantiva de todas las personas, y de manera especial a mujeres, niñas, niños, adolescentes, trabajadores migratorios y personas con discapacidad, además, aparece como un órgano creado para su observancia, integrado por expertos independientes y que entre

⁴ En la teoría jurídica los principios jurídicos constituyen esa clase de reglas que, si bien imponen obligaciones, poseen una enorme vaguedad o indeterminación respecto de su contenido y alcance. No es posible saber en dónde empieza su protección y en dónde termina (Ortega, 2011).

sus funciones se encuentra la de recibir informes periódicos de los Estados Partes. Vale la pena destacar que México ratificó el Pacto hasta 1981.

Más allá del Pacto, es en 1989 cuando los derechos de la infancia quedan plenamente estipulados, ello a través de la *Convención sobre los Derechos del Niño*. De acuerdo con UNICEF (2006), la Convención fue elaborada durante 10 años con las aportaciones de representantes de diversas sociedades, culturas y religiones. Fue aprobada como tratado internacional de derechos humanos el 20 de noviembre de 1989. La Convención, que abarca desde los derechos civiles y políticos hasta los económicos, sociales y culturales, se guía por cuatro principios:

- i) El interés superior del niño;
- ii) Su derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo;
- iii) El respeto de sus opiniones, lo que implica la ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes; y
- iv) El principio de no discriminación, que significa que cualquier negación o exclusión por motivos de raza, pertenencia étnica, género o nacionalidad es inaceptable.

CEPAL & UNICEF (2010) subrayan que la Convención define a las y los niños como sujeto de derechos, más allá de que dependan de sus familias o del ejercicio efectivo que hagan de estos, y valida toda una serie de derechos sobre factores que se conciben como constitutivos del bienestar infantil, los que están ausentes en situación de pobreza. En este contexto, el Principio del interés superior del niño obliga a considerar la superación de la pobreza en la infancia como prioridad en la lucha por la reducción de la pobreza en el conjunto de la población, lo cual resulta de suprema importancia para la presente investigación.

En ese sentido, cabe reconocer, como lo hace Bayardi (2013), que el enfoque de derechos impulsado por la Convención, que en consecuencia se propone y se impone hoy en día, tiene especial relevancia pues implica considerar pobre a un niño o niña ante el incumplimiento de al menos uno de sus derechos, por presencia de una privación básica. Aunque, como se mencionó en el capítulo anterior, en la pobreza durante la

primera infancia suelen concurrir múltiples privaciones que se refuerzan entre sí y atentan contra el desarrollo y las potencialidades de los y las menores.

Lo anterior, indican CEPAL & UNICEF (2004), requiere de un exhaustivo seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados ante la Convención, en relación con su impacto en la disminución de la extensión y profundidad de la pobreza y la desigualdad. La Convención establece criterios normativos que permiten velar por el bienestar de los niños, niñas y adolescentes. De ahí que los compromisos asumidos por los Estados signatarios de la Convención se dirigen a aumentar las oportunidades y capacidades que permitan a los niños, niñas y adolescentes tener un presente y un futuro sin pobreza y romper su dinámica de reproducción.

Además, la Convención define a las y los niños como sujetos de derechos, y valida toda una serie sobre factores que se conciben como constitutivos del bienestar infantil, que están ausentes en situación de pobreza. No obstante, **la Convención** entiende por “niño” a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, lo cual **invisibiliza la diferenciación de los periodos de la niñez, en consecuencia, no aloja lo referente a primera infancia.**

Por su parte, UNICEF (2006) reconoce que *Convención sobre los Derechos del Niño* era necesaria porque, aun cuando muchos países tenían leyes que protegían a la infancia, algunos no las respetaban. Para las y los niños esto significaba con frecuencia pobreza, acceso desigual a la educación, abandono y trabajo infantil. La Convención, como primera ley internacional sobre los derechos de los niños y niñas, es de carácter obligatorio para los Estados firmantes.

Estos Estados firmantes informan al *Comité de los Derechos del Niño* sobre los pasos que han adoptado para aplicar lo establecido en la Convención. Para vigilar y analizar adecuadamente el cumplimiento de la Convención, agrega UNICEF (2014), el Comité se ha dado a la tarea de mantener una comunicación permanente con los Estados a fin de promover los derechos de la infancia y adolescencia. La labor del Comité, como un órgano internacional de expertos en la materia, ha sido fundamental para dar a conocer el contenido de la Convención a través de Observaciones Generales.

México ratificó *la Convención sobre los Derechos del Niño* el día 21 de septiembre de 1990 (Orden Jurídico Nacional, 1991). Acorde con el *Comité de los Derechos del Niño* (2003), cuando un Estado ratifica la Convención, asume, en virtud del derecho internacional, la obligación de aplicarla. La aplicación es el proceso en virtud del cual los Estados Partes toman medidas para garantizar la efectividad de todos los derechos reconocidos en la Convención a todos los niños situados dentro de su jurisdicción.

El artículo 4° exige que los Estados Partes adopten "todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole" para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. El Estado es quien asume obligaciones en virtud de la Convención, pero en la aplicación de ésta, es decir, en la labor de traducir en la realidad los derechos humanos de los niños, tienen que participar todos los sectores de la sociedad y, desde luego, los propios niños. Es fundamental hacer que toda la legislación interna sea plenamente compatible con la Convención y que los principios y las disposiciones de ésta puedan aplicarse directamente y sean susceptibles de la debida ejecución coercitiva. Además, el *Comité* ha identificado toda una serie de medidas que se necesitan para la aplicación efectiva de la Convención, entre ellas el establecimiento de estructuras especiales y la realización de actividades de supervisión y formación, así como de otras actividades, en todos los niveles de gobierno.

A pesar de todo lo dicho en el párrafo anterior, no fue hasta 2011 que México incorporó el Principio del interés superior de la niñez en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al especificar que:

“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando 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. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.

En ese mismo año, se publicó la *Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil* (LGPSACDI). Esta Ley tiene por objeto establecer la concurrencia entre todos los actores involucrados en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil,

garantizando el acceso de niñas y niños a dichos servicios en condiciones de igualdad, calidad, calidez, seguridad y protección adecuadas, que promuevan el ejercicio pleno de sus derechos.

Unos años más tarde, en 2014, que se publicó la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (LGNNA), con el fin de reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, con capacidad de goce de los mismos, al tiempo que se garantiza el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los mismos.

Tal distancia, de más de 20 años para que México comenzara a incorporar medidas legislativas para la garantía y ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, no representa el peor escenario para la presente tesis de grado, como sí lo es el siguiente caso.

Acorde con UNICEF (2014), en 2005, el *Comité de los Derechos del Niño* emitió una serie de observaciones generales a la Convención: para efectos de esta investigación destaca la Observación General No.7, sobre la realización de los **derechos del niño en la primera infancia**, la cual parte del reconocimiento de que, en muchos casos, se ha proporcionado muy poca información sobre la primera infancia, y los comentarios se han limitado principalmente a la mortalidad infantil, el registro de los nacimientos y la atención de la salud.

En ese sentido, varios objetivos establecidos por el Comité (UNESCO, 1990) resultan interesantes y oportunos, más, resaltan los siguientes. –

- Reforzar la comprensión de los derechos humanos de todos los niños pequeños y señalar a la atención de los Estados Partes sus obligaciones para con los niños en la primera infancia.
- Comentar las características específicas de la primera infancia que repercuten en la realización de los derechos.
- Alentar el reconocimiento de los niños pequeños como agentes sociales desde el inicio de su existencia, dotados de intereses, capacidades y vulnerabilidades particulares, así como de sus necesidades de protección, orientación y apoyo en el ejercicio de sus derechos.

- ☑ Insistir en la vulnerabilidad de los niños pequeños a la pobreza, la discriminación, el desmembramiento familiar y múltiples factores adversos de otro tipo que violan sus derechos y socavan su bienestar.
- ☑ Contribuir a la realización de los derechos de todos los niños pequeños mediante la formulación y promoción de políticas, leyes, programas, prácticas, capacitación profesional e investigación globales centrados específicamente en los derechos en la primera infancia.

Pese a tal importantísima observación del Comité, ninguno de los instrumentos jurídicos mexicanos clave, anteriormente mencionados (CPEUM, LGPSACDI y LGDNNA), han sido reformados de manera sustantiva para incluir a la primera infancia. Por lo cual, puede inferirse que, al menos en lo que se refiere a las obligaciones legislativas, **México no ha atendido la Observación General No.7 del Comité, sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia.**

La CPEUM, sí bien incorporó en el artículo 3° (reforma de 2019) que *la educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia*; inclusive, en el artículo 10°, que refiere al –por cierto, ahora extinto⁵– Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación establece la facultad del Ejecutivo Federal, para definir una “Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia”⁶ en la cual se determinará la gradualidad de su impartición y financiamiento. No obstante, la narrativa constitucional únicamente se encuentra imbricada en el sector educativo, sin hacer alusión a la primera infancia los demás ámbitos que le competen; de ahí la referencia a la poca sustancialidad que se observa en este documento rector nacional.

Por su parte, la LGPSACDI sigue versando de manera general, sin considerar las especificaciones que solicita la observación del Comité, sobre la realización de los derechos del niño durante el periodo la primera infancia, sobre todo considerando los

⁵ Para mayor detalle se sugiere consultar el artículo de la Dra. Arcelia Martínez Bordón del INIDE. Obtenido de: <https://educacion.nexos.com.mx/desaparecer-las-funciones-y-la-autonomia-del-inee-que-perdemos/>; Así como el comunicado del propio INEE previo a la desaparición oficial: www.inee.edu.mx/comunicado-57/; y el comunicado una vez anunciada la desaparición: www.inee.edu.mx/el-inee-informo-siempre-con-veracidad-y-su-interes-maximo-fue-contribuir-al-desarrollo-de-la-educacion-sylvia-schmelkes/

⁶ La cual se introducirá en la siguiente sección.

aspectos cruciales y diferenciados de desarrollo infantil que suceden durante la primera infancia y que deberían contemplarse en este instrumento normativo.

Ahora bien, pese a que resultan gravísimos estos hallazgos, tampoco se podría considerar como un caso totalmente perdido, ya que, al parecer, sí se han cumplido algunas medidas de corte administrativo.

Derivado de la LGNNA, en 2015, México se dispuso a crear y regular la integración, organización y funcionamiento del *Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (SIPINNA), a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados. Con ello, según la propia SIPINNA, se formalizó un mecanismo que tiene como una de sus principales atribuciones, generar una nueva manera de realizar políticas públicas desde el más alto nivel de decisión gubernamental donde todas las niñas, niños y adolescentes puedan exigir y ejercer sus derechos humanos, ya no como objetos de protección, sino como responsables de decidir y opinar lo que consideran mejor para ellas y ellos.

Para 2016, SIPINNA establece la *Comisión de la Primera Infancia*, cuyo objetivo primordial es abonar a la implementación de un sistema de protección con enfoque de derechos, destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de niñas y niños desde su gestación y hasta el fin del primer ciclo de enseñanza básica, independientemente de su origen social, género, conformación de su hogar o cualquier otro factor potencial de inequidad. Las instituciones que integran la Comisión, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán, articularán, promoverán, aplicarán y darán seguimiento a los asuntos relacionados al desarrollo infantil temprano. Entre los cuales se encuentran:

- i. Integralidad, acceso y calidad en los servicios;
- ii. Programas de atención de la salud, de educación, de seguridad social;
- iii. Atención especial para los grupos vulnerables de niñas y niños en su primera infancia;
- iv. Sistema de registro de nacimientos universal;
- v. Reducción de la pobreza en la primera infancia;
- vi. Medición de desarrollo físico y cognitivo; entre otros.

La *Comisión de la Primera Infancia* cuenta con una ruta de trabajo establecida con las Comisiones Estatales de Primera Infancia, que son los espacios de coordinación intersectorial en las entidades federativas, para la implementación de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. Para el último reporte (SIPINNA, 2022), aún faltaban comisiones por instalarse, pues se encontraban instaladas sólo 22 Comisiones Estatales de Primera Infancia.

Más, a partir de los esfuerzos institucionales de la *Comisión de la Primera Infancia* surge la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI), misma que se mencionaba en el apartado constitucional y que, a diferencia de lo descrito en dicho apartado, terminó delineándose con mayor detalle y amplitud. En su conjunto, la Estrategia es un instrumento del Estado mexicano, publicada en 2020, que refrenda el papel de éste al ser el ente obligado en la generación de condiciones que posibiliten a las personas vivir en mejores condiciones en la sociedad. Acorde con SIPINNA (2020), representa una oportunidad sin precedentes para contar con una estrategia de alcance nacional para la atención a la primera infancia que materialice la realización efectiva del conjunto integral de derechos de las y los niños en esta etapa de su vida.

En el ínterin, por mucho que SIPINNA y la ENAPI representen un gran avance nacional en materia de reconocimiento, garantía y ejercicio de los derechos de las y los primeo-infantes, ambas estrategias enfrentan diversos retos, entre los que destaca la acreditación de su importancia y, por ende, su firme consolidación. Durante el 2021, la actual administración pública, encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, anunció la posible desaparición de SIPINNA, o bien, su posible fusión con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias, mejor conocido como Sistema DIF. Esto último pareció confirmarse a través de un anteproyecto enviado a la Comisión de Mejora Regulatoria, en noviembre de 2021 (Villa & Morales, 2021); así como, en la conferencia matutina del presidente López-Obrador del 27 de enero de 2022, con el nombramiento de Nuria Fernández (escritora y periodista) como nueva directora del Sistema DIF, cuyo cometido, entre otros, es lograr tal fusión.

Tal posicionamiento desde el ejecutivo federal escaló hasta la “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas

Disposiciones de Distintos Ordenamientos en Materia de Simplificación Orgánica”, presentada el 13 de abril de 2023⁷. En la presente se ubica un apartado relacionado con la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, donde se propone *trasladar dicha Secretaría Ejecutiva, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), como unidad administrativa*. Hecho que formaliza las intenciones, años atrás mencionadas, por el presidente López Obrador.

Como era de esperarse, desde que fue mencionado el asunto, hasta la presentación de la “Iniciativa” del párrafo anterior, se provocó consternación y alerta entre la comunidad política y la sociedad civil organizada. Por ejemplo, la diputada Verónica Juárez Piña, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), advirtió que la desaparición del SIPINNA significaría un grave retroceso en la garantía del interés superior de la infancia y adolescencia, puesto que su desaparición iría en contra de la Constitución y de los Tratados Internacionales de los que México forma parte (Cámara de diputados, 2021).

Por otro lado, representantes de la sociedad civil, como Pacto por la Primera infancia (2021), expresaron su rotundo rechazo al desmantelamiento del SIPINNA y al traspaso de sus tareas al Sistema DIF, cuya óptica resulta únicamente asistencial y no cuenta con atribuciones para garantizarles a todas y todos sus derechos. Inclusive, denunciaron que los Sistemas DIF en las entidades federativas han dependido históricamente de las cónyuges de los gobernadores, dando a su operación un enfoque político, con altos niveles de discrecionalidad. Adicionalmente, manifestaron que la desaparición del SIPINNA no generará ahorros, ni eficiencias presupuestales, contrario al argumento del ejecutivo federal, ya que es SIPINNA únicamente coordina esfuerzos de instituciones que ya tienen sus propios recursos asignados. El SIPINNA no otorga ningún beneficio a particulares, no firma contratos ni genera una burocracia excesiva.

En refuerzo a estos argumentos, la alianza “Uniendo Esfuerzos por la Niñez”, que incluye a asociaciones internacionales como *Save the children* y *World Vision*, advierte que cualquier acción para desaparecer el SIPINNA llevaría consigo un retroceso de 25 años o más en el cumplimiento de la *Convención de los Derechos del Niño* en México,

⁷ Puede consultarse en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2023/abr/20230418-II.pdf>

la cual, de por sí, fue atendida con suficiente tardanza. La alianza explicó también que el Sistema DIF tiene facultades específicas en materia de instrumentar la *Ley de Asistencia Social*, por lo que está diseñado para brindar asistencia social a las poblaciones vulnerables, pero no cuenta con las facultades para articular a dependencias e instituciones clave en materia de los derechos de la niñez y adolescencia, como lo hace SIPINNA (Aguirre, 2021).

Frente a la “Iniciativa”, Save the children (2023) ha puesto de manifiesto que trasladar la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA al Sistema DIF no es conveniente ni para México, ni para su niñez, presentando diversos argumentos que lo sustentan, entre los que destaca el hecho de que la “Iniciativa” se aleja sensiblemente de la propuesta de gobernanza centrada en la infancia, en la medida en que disminuye las capacidades gubernamentales para expandir las buenas prácticas que requieren la niñez y la adolescencia mexicana para garantizar sus derechos y satisfacer sus necesidades; promoviendo con ello una actitud misopédica⁸ que invisibiliza, en especial, a las niñas y niños, cometiendo incompetencias para protegerlos, relativizando sus capacidades, trivializando su condición, abandonándoles, explotando e impidiendo la garantía del goce y ejercicio pleno de sus derechos.

Abordar la problemática de la presente tesis de grado desde un enfoque de derechos parece especialmente importante en tanto su garantía puede ser legítimamente exigida al Estado Mexicano. Como indican Tuñón, Poy, & Coll, (2017), al introducir los derechos humanos como umbral o parámetro en la definición de la pobreza se modifica de forma sustantiva la cuestión, en tanto se pasa de una cuestión moral a una responsabilidad legal, que es exigible a los gobiernos, e interpela a las familias y a las sociedades.

No es casualidad que el *Comité de los Derechos del Niño* (2003) inste a los gobiernos a que velen por que se conceda especial prioridad a los niños en la

⁸ En general, señala Young-Bruehl (2012), el término *misopedia* se acuñó como "odio a los/as niños/as", siguiendo el modelo de otras palabras griegas derivadas del odio a los grupos, como misantropía, misandria, misoginia, etc. Más aún, como indica González (2021), *misopedia* hace referencia a una actitud generalizada y culturalmente aceptada que considera a niñas, niños y adolescentes como inferiores. Vale la pena destacar que, la relevancia del término, para la presente tesis, es su relación con otros términos que serán abordados en los hallazgos de la investigación cualitativa: *childism* y *adultocentrismo*.

elaboración de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y en los enfoques sectoriales del desarrollo. Tanto los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza como los enfoques sectoriales del desarrollo deben reflejar los principios de los derechos del niño, con un enfoque holístico y centrado en la niñez que reconozca su titularidad de derechos.

Entre tanto, parece que la Observación General No.7, dictada en 2005 por el Comité arriba señalado, sobre la realización de los *derechos del niño en la primera infancia*, empieza a sumar esfuerzos para resolver la deuda histórica que los gobiernos del mundo, en particular, los Latinoamericanos, tienen con las y los primero-infantes. Atender esta observación, así como ampliar el debate en torno al combate a la *pobreza en la primera infancia*, constituyen una agenda impostergable en el convencimiento de que su superación es una condición necesaria para el ejercicio de los derechos humanos, no sólo en esta etapa, sino en la totalidad del ciclo vital de las personas.

Al margen, México se ha visto sumamente rezagado para dar respuesta ante tal compromiso con nuestra primera infancia: su participación en materia legislativa ha sido prácticamente nula, mientras que su participación en materia administrativa reveló cierto avance en 2015 con la creación de SIPINNA y en 2020 con el establecimiento de la ENAPI, los cuales, como se revisó con anterioridad, actualmente se encuentran en riesgo de continuidad y/o cumplimiento efectivo de sus funciones.

II.2. Recorrido por la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI)

La Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) es producto de análisis, consulta y deliberaciones en el seno de los trabajos de la Comisión para la Primera Infancia del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA, 2020).

SIPINNA, en su sesión de reinstalación del 30 de abril de 2019, aprobó la creación de una *Política Integral de Primera Infancia*. De igual forma, la ENAPI se materializa en el nuevo artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, reformado en 2019, en donde se mandata al Ejecutivo Federal la definición de una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. Pero es hasta el 23 de marzo de 2020 que la ENAPI aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) mediante el “Aviso mediante el cual se da a conocer la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia”⁹.

Para efectos de la ENAPI, la primera infancia es el periodo de vida que empieza con el nacimiento y se extiende hasta antes de los seis años, momento en que niñas y niños en México finalizan el primer ciclo de enseñanza y transitan hacia la educación primaria. Se reconoce además la necesidad de la atención que se le debe prestar a las madres durante el desarrollo del embarazo, así como a los padres como corresponsables para que incidan en los cuidados y educación de sus hijas e hijos.

En ese sentido, su objetivo es garantizar a niñas y niños menores de 6 años, el ejercicio efectivo de sus derechos a la supervivencia, desarrollo integral y prosperidad, educación, protección, participación y vida libre de violencia, atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones geográficas y géneros, así como a la diversidad inherente a cada persona.

Los principios rectores que guían a la ENAPI para lograr este objetivo conciben a la atención a la primera infancia desde una perspectiva integral, con base en una educación para la vida y son los siguientes, según el SIPINNA (2020). –

1. *Interés superior de la niñez.* Es el principio que obliga a las autoridades a adoptar aquellas medidas que mejor promuevan y protejan los derechos de la niñez, y a dar prioridad a estos derechos en la formulación de las políticas públicas, por encima de cualesquiera otros intereses.
2. *Enfoque de derechos.* Implica ver a niñas y niños como titulares de derechos, bajo los principios de universalidad, interdependencia, progresividad, indivisibilidad, asequibilidad, exigibilidad, integralidad y justiciabilidad.
3. *Universalidad.* Atención, sin excepción ni omisión, a todas las niñas y niños menores de 6 años en el territorio nacional.

⁹ Consultar en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590079&fecha=23/03/2020

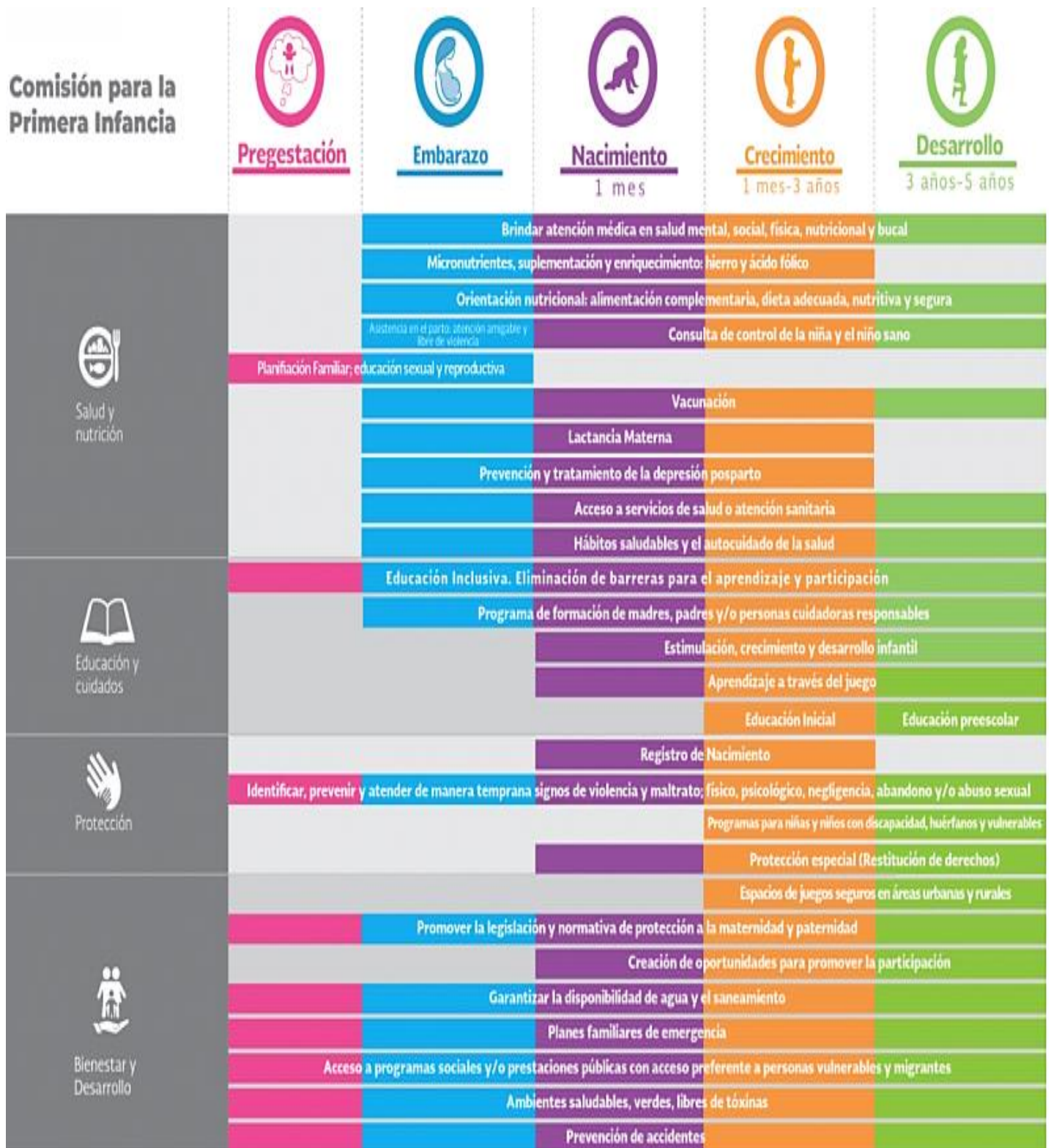
4. *Equidad*. Atención diferenciada y prioritaria a niñas y niños en condiciones de mayor marginación, para garantizar igualdad de oportunidades en todos los servicios y cerrar las brechas de desigualdad.
5. *Trayecto de vida*. Principio que permite reconocer que las atenciones que necesita una persona deben estar diferenciadas por las distintas etapas de su trayecto de vida.
6. *Igualdad y no discriminación*. Las atenciones deberán ser de calidad y habrán de garantizarse a todas las niñas y niños de la Primera Infancia y a sus familias sin distinción alguna, ni por razones de sexo, condición socio-económica, identidad étnica o lingüística, condición de salud o discapacidad, religión, entre otras.
7. *Inclusión*. Se refiere a la creación de condiciones que garanticen el acceso, la participación y el desarrollo de todas las niñas y niños, sin excepción, con énfasis en aquellos grupos en riesgo de exclusión. En educación, el enfoque inclusivo propicia que, todas las niñas y niños sean vistos como sujetos educables y capaces de aprender.
8. *Pertinencia cultural*. Se reconoce que las intervenciones y servicios deberán reconocer e incorporar la cultura de niñas y niños, sus cuidadores y las comunidades de las que forman parte en sus respectivos procesos de atención, por medio de la participación activa en formular, implementar y dar seguimiento a acciones acordadas.
9. *Integralidad y complementariedad*. Se considera la atención a las distintas dimensiones de desarrollo, mediante la provisión de servicios integrados de forma causalmente idónea, de acuerdo con el trayecto de vida de las niñas y niños.
10. *Intersectorialidad*. Participación activa y coordinada de los distintos sectores relevantes de la Administración Pública Federal, de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia, así como de los actores relevantes de los sectores social y privado.
11. *Coordinación*. Participación activa y sinérgica de los distintos órdenes y poderes de gobierno, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia.

12. *Corresponsabilidad y participación.* Concurrencia de las acciones del Estado, la sociedad, la familia y la comunidad como garantes de los derechos de las niñas y niños, según sus competencias, recursos y entorno; con la creciente activación de actores no-estatales en las actividades de evaluación, rendición de cuentas, ajuste y planificación de las acciones.
13. *Territorialidad.* Articulación para la implementación en el territorio de las políticas, programas y servicios tanto nacionales como locales, mediante la participación y contribución proactiva de actores locales.
14. *Transparencia y rendición de cuentas.* Provisión proactiva de la información relativa al ejercicio de los recursos públicos, procesos y resultados estratégicos y de gestión.
15. *Uso de evidencia, seguimiento y evaluación.* Fundamentación de las intervenciones en la mejor evidencia disponible sobre lo que funciona, así como en el seguimiento y la evaluación para la mejora continua y la rendición de cuentas.

Para poner en marcha la ENAPI se hace valer de estrategias operativas que descansan en el *Programa Especial para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia* (PEDIPI), el cual permite establecer las bases programáticas, presupuestarias y de coordinación intersectorial y órdenes de gobierno, para la adecuada implementación de la ENAPI. De ahí se derivan los sectores, entidades y dependencias responsables de la ENAPI y sus funciones. Por ejemplo, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes es la encargada de la coordinación general de la implementación y seguimiento de la ENAPI, con las autoridades de la administración pública federal competentes y con los Sistemas Estatales para la protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Además, la ENAPI cuenta con un mecanismo de operación denominado “Ruta Integral de Atenciones (RIA)”, que funge como marco integrador del conjunto de 29 servicios e intervenciones públicas requeridas para garantizar el desarrollo integral de niñas y niños en las distintas etapas de su trayecto de vida durante la primera infancia, como se observa en el siguiente diagrama.

Diagrama 6. Representación visual de la Ruta Integral de Atenciones (RIA)



Fuente: SIPINNA (2020).

La RIA se trata de acciones dirigidas a tres grupos objetivo: (i) adolescente, mujer y hombre en edad reproductiva; (ii) mujer embarazada, hombre próximo a ser padre, pareja, persona significativa, agente educativo, personal de salud y/o persona cuidadora responsable de niñas y niños; y (iii) niña y niño.

El conjunto de 29 servicios e intervenciones se organiza en cuatro componentes interrelacionados del desarrollo integral de niñas y niños: (i) Salud y nutrición; (ii) Educación y cuidados y; (iii) Protección; y (iv) Bienestar. Cada uno de ellos cuenta con líneas de acción y resultados.

En materia de Salud y nutrición destacan acceso universal y de calidad a servicios de planificación familiar, salud sexual y reproductiva para todas las personas en edad reproductiva; acceso universal y de calidad a niñas y niños menores de 6 años, a servicios de salud preventivos, curativos, de rehabilitación y paliativos; detección oportuna de la discapacidad y rezagos en el desarrollo, así como su referencia, tratamiento y rehabilitación sin discriminación. En el marco del PEDUPI, la Secretaría de Salud es la encargada de la coordinación e implementación del componente de Salud y nutrición de la ENAPI.

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

En materia de Protección resaltan el abatimiento del rezago en el registro de nacimiento; fortalecimiento de las medidas y servicios de protección especial y

restitución de derechos para la niñez en situación de marginación; y prevención, detección oportuna y atención integral de todo tipo de violencia. En el marco del PEDIFI, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es el encargado de la coordinación e implementación del componente de Protección Especial de la ENAPI en el orden federal y con las entidades federativas; y la Secretaría de Gobernación es la encargada de la coordinación e implementación del componente de registro de nacimiento para la Protección de niños y niñas de la ENAPI.

En materia de Bienestar destacan el abatimiento del rezago de hogares con niñas y niños de 0 a 5 años cumplidos en situación de vulnerabilidad por ingresos, acceso a la alimentación suficiente, acceso a servicios de salud, calidad de espacios de vivienda, agua potable y saneamiento. En el marco del PEDIFI, la Secretaría de Bienestar es la encargada de la coordinación e implementación del componente de Bienestar de la ENAPI.

Como ya se adelantaba, cada componente de la RIA cuenta con diferentes líneas de acción y resultados esperados, los cuales se condensan en la siguiente tabla.

Tabla 3. Líneas de acción y resultados esperados de los componentes de la RIA

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	RESULTADOS ESPERADOS
Salud y nutrición	<i>Salud sexual y reproductiva</i>	Acceso universal y de calidad a servicios de planificación familiar, salud sexual y reproductiva para todas las personas en edad reproductiva.
		Acceso universal y de calidad a la atención integral en salud reproductiva, incluyendo el acceso efectivo a una amplia gama de métodos anticonceptivos modernos, basados en evidencia científica con pertinencia cultural, incluyendo la anticoncepción oral de emergencia para todas las personas en edad reproductiva.
	<i>Servicios de salud para niños, niñas y sus madres</i>	Acceso universal y de calidad a servicios de salud física, mental, materno-infantil.
		Acceso universal y de calidad a niñas y niños menores de 6 años, a servicios de salud preventivos, curativos, de rehabilitación y paliativos.
		Detección oportuna de la discapacidad y rezagos en el desarrollo, así como su referencia, tratamiento, rehabilitación sin discriminación.
		Capacitación a madres y padres en prácticas de crianza sensible y cariñosa.

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	RESULTADOS ESPERADOS		
		Detección y tratamiento oportuno de riesgos biopsicosociales.		
		Provisión de esquemas de vacunación completos.		
		Seguimiento nominal y control del desarrollo de NN menores de 6 años.		
		Prevención de transmisión M-I de VIH.		
	<i>Programas y servicios de nutrición para niños, niñas y sus madres</i>	Alimentación correcta (nutritiva, suficiente y de calidad) a niñas y niños de 0 a 5 años cumplidos.		
		Lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y complementaria hasta los dos años.		
		Alimentación correcta (nutritiva, suficiente y de calidad) a mujeres en periodos de gestación o lactancia.		
		Prevención y atención a todas las formas de malnutrición infantil, incluida la desnutrición, la deficiencia de micronutrientes, la obesidad y el sobrepeso.		
		Promoción, protección y apoyo a la lactancia materna y a la alimentación complementaria de calidad con un enfoque de alimentación perceptiva.		
		Vigilancia del crecimiento y desarrollo e intervenciones si estuvieran indicadas.		
		Administración de suplementos de micronutrientes para la madre y el niño cuando estén indicados.		
		Fomentar una política alimentaria que contemple los 63 acuerdos necesarios con la industria productora de alimentos, para regular el consumo de ingredientes nocivos para la salud.		
		Educación y cuidados	<i>Cuidado cariñoso y sensible a niñas y niños de 0 a 5 años cumplidos</i>	Entrega de cartilla de cuidados para la atención de la primera infancia.
				Fortalecimiento de servicios públicos, sociales y privados de habilidades parentales, crianza positiva y compartida, ambientes enriquecidos, sostenimiento afectivo, habilidades socioemocionales y actividades lúdicas, con énfasis en poblaciones marginadas/excluidas.
Fortalecimiento de los instrumentos enfocados a la provisión de cuidados: licencias de maternidad y paternidad, capacitación para personas cuidadoras, licencias para cuidado de NN, y otros.				
Fortalecimiento del acceso a material lúdico y de lectura para NN y sus familias.				
Creación y fortalecimiento de las condiciones y espacios para la participación infantil.				
<i>Educación inicial</i>	Fortalecimiento de la cobertura y calidad de los servicios públicos, sociales y privados de educación 65 inicial en			

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	RESULTADOS ESPERADOS
		todas las modalidades, con enfoque de derechos, inclusión, pertinencia cultural y equidad de género.
		Focalización de la población de niños y niñas con mayor grado de vulnerabilidad para brindarles distintas modalidades de educación a ellos y sus familias.
		Fortalecimiento de los programas de educación inicial en zonas rurales, indígenas y migrantes.
		Fortalecimiento de la infraestructura física, equipamiento y materiales para los servicios públicos de educación inicial, con enfoque de inclusión que contemple la incorporación de diseño universal, ajustes razonables y otros apoyos que permitan reducir las barreras al aprendizaje y la participación.
		Consolidación del programa Visitas a hogares en los 32 estados, con los esfuerzos concurrentes de gobierno federal y gobiernos estatales.
		Fortalecimiento de la formación inicial y continua y de procesos de capacitación adecuados al perfil y función de la diversidad de agentes educativos, así como apertura de opciones de formación técnica de calidad.
		Mejora de las condiciones de trabajo de los agentes educativos: apoyos, salario, reconocimiento, ambiente de trabajo, horario, número de adultos por niñas y niños.
		Creación de programas para que los prestadores de servicio social y de prácticas profesionales se incorporen a los esquemas de impartición de educación inicial.
		Desarrollo e implementación de programas de orientación a madres y padres de familia en temas relacionados con las prácticas de crianza y la educación de niñas y niños con enfoque de derechos y cuidado cariñoso y sensible, y prácticas de sostenimiento afectivo.
		Monitoreo de la calidad de los servicios educativos que ofrecen educación inicial con base en mejoras en la supervisión y estándares que consideren, entre otros aspectos, los de inclusión y equidad.
		Detección y canalización oportuna de NN con problemas en su desarrollo, con base en la aplicación de instrumentos de evaluación debidamente validados que velen por el interés superior de la niñez y eviten la estigmatización.
		Aseguramiento de la rectoría de la Secretaría de Educación Pública y establecimiento de su programa de educación inicial como el referente pedagógico en la

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	RESULTADOS ESPERADOS
		<p>materia para todas las modalidades de intervención, en términos de currículum, materiales adecuados a las edades, evaluación sistematizada que dé seguimiento, características del ambiente educativo y metodologías de educación.</p> <p>Creación y fomento de redes de apoyo a la educación inicial, con la participación de madres y padres de familia, organizaciones civiles, fundaciones, académicos y demás interesados en el tema.</p> <p>Desarrollo de campañas de orientación y difusión sobre la Atención de la Primera Infancia, buenas prácticas de crianza con pertinencia cultural.</p>
	<i>Educación preescolar</i>	<p>Fortalecimiento de la articulación entre la educación inicial y preescolar.</p> <p>Fortalecimiento de la cobertura, calidad y carácter inclusivo de los servicios públicos, sociales y privados de educación preescolar.</p> <p>Focalización de la población de niñas y niños con mayor grado de vulnerabilidad para brindarles educación preescolar.</p> <p>Fortalecimiento de los programas de educación preescolar en zonas rurales, indígenas y migrantes.</p> <p>Fortalecimiento de la infraestructura física, equipamiento y materiales para los servicios públicos de educación preescolar, asegurando en lo posible la incorporación de diseño universal, ajustes razonables y otros apoyos que permitan reducir las barreras al aprendizaje y la participación.</p> <p>Fortalecimiento del currículum, así como de las habilidades y competencias del personal docente de educación preescolar, atendiendo los hitos de desarrollo y la diversidad de cada persona.</p> <p>Fortalecimiento de la formación inicial y continua, así como de la tutoría y aprendizaje entre pares del personal docente de educación preescolar.</p> <p>Fortalecimiento a la red de apoyo/acompañamiento para los centros escolares y los docentes y directivos.</p> <p>Monitoreo de la calidad de los servicios educativos que ofrece educación preescolar con base en estándares que consideren, entre otros aspectos, los de inclusión y equidad, como base para la retroalimentación y acompañamiento de los centros para su mejoramiento continuo.</p>

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	RESULTADOS ESPERADOS
Protección	<i>Identidad y registro de nacimiento de niños y niñas</i>	Abatir rezago en registro oportuno de nacimiento de niñas y niños con énfasis en las regiones de mayores brechas.
		Abatir rezago en registro de nacimiento de niñas y niños menores de seis años con énfasis en las regiones de mayores brechas.
		Provisión de mecanismos que faciliten el registro de niñas y niños nacidos en el extranjero de padres, padre o madre mexicana, que no cuenten con la inscripción de su registro de nacimiento en México.
	<i>Protección especial y para una vida libre de violencia para niñas y niños</i>	Fortalecimiento de las medidas y servicios de protección especial y restitución de derechos para la niñez en situación de marginación.
		Fortalecimiento de servicios públicos, sociales y privados de habilidades parentales y crianza positiva
		Asegurar el funcionamiento eficiente de las Procuradurías de Protección al menor, destinando recursos a una agenda específica para atender la problemática de violencia en cualquiera de sus modalidades, que afecta a la primera infancia.
		Cultura de respeto a los derechos, diversidad y dignidad de niñas y niños en primera infancia.
		Prevención, detección oportuna y atención integral de todo tipo de violencia.
		Diseñar e implementar modelos de cuidado alternativo para niños, niñas migrantes en Primera Infancia.
		Fortalecer las capacidades de los Centros de Asistencia Social públicos y privados, para que se consoliden como instancias capaces de brindar atención psicosocial a la primera infancia migrante.
Bienestar	<i>Cobertura y acceso a programas sociales</i>	Abatir rezago de hogares con niñas y niños de 0 a 5 años cumplidos en situación de vulnerabilidad por ingresos.
		Abatir rezago de hogares con niñas y niños de 0 a 5 años cumplidos en situación de vulnerabilidad por acceso a la alimentación suficiente.
		Abatir rezago de hogares con niñas y niños de 0 a 5 años cumplidos en situación de vulnerabilidad por

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	RESULTADOS ESPERADOS
		calidad de espacios de vivienda, agua potable, saneamiento, ambientes saludables y libres de toxinas.
		Abatir rezago de hogares con NN de 0 a 5 años cumplidos en situación de vulnerabilidad por acceso a servicios de salud.
	<i>Conciliación trabajo-familia</i>	Normatividad, políticas y programas para garantizar las condiciones de conciliación trabajo-familia de madres, padres, personas cuidadoras de NN.
	<i>Espacios y entornos familiares y comunitarios sanos y seguros</i>	Abatir rezago de hogares con niñas y niños de 0 a 5 años cumplidos vulnerables por calidad de servicios de vivienda agua potable, saneamiento, ambientes saludables y libres de toxinas.
Abatir rezago de espacios comunitarios propicios y seguros para el juego, la recreación y la promoción de la cultura, con énfasis en localidades de alto y muy alto rezago social.		

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAPI.

Frente a la consecución de los logros esperados, las actividades de seguimiento y evaluación de las métricas de logro son atendidas por el Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación de la Comisión para la Primera Infancia del SIPINNA, cuya coordinación recae en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Sus tareas se sustentan en los lineamientos, procedimientos y prácticas de seguimiento y evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las que determine CONEVAL.

Contrario a lo anterior, la primera evaluación que se levantó sobre la ENAPI corrió a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), mediante el documento denominado “Informe de Evaluación de Política Pública. Atención a la Primera Infancia. Ejercicio Fiscal 2020”.

El alcance temporal de la evaluación (SFP, 2020) abarcó el periodo 2018-2020, dado que el 30 de abril de 2018 se presentó la Ruta Integral de Atención para la Primera Infancia (RIA), 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, como ya se mencionó arriba, la RIA es la base de la ENAPI, publicada el 23 de marzo de 2020.

Vale la pena destacar que, durante 2022, se llevó a cabo el lanzamiento del Escalamiento de la Implementación Territorial de la RIA de la ENAPI, siendo la continuación del pilotaje que se llevó a cabo en años pasados como un proceso de impulso a la adopción e implementación de la política de primera infancia en el país. Contó con la participación activa de 17 entidades federativas y de algunos de sus municipios, los cuales realizaron los diversos entregables comprendidos en el proceso, que les permitieron diseñar acciones y planes adecuados a las necesidades y prioridades de niñas y niños en primera infancia en sus territorios (SIPINNA, 2022).

Regresando al resultado de la evaluación (SFP, 2020), se reveló que el diseño de la política pública de atención a la primera infancia es 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, los mecanismos interinstitucionales son insuficientes para implementar y dar cumplimiento a los objetivos y metas de la política pública.

Entre las debilidades en la planeación de la política pública de atención a la primera infancia que identificó la evaluación (SFP, 2020), a diciembre de 2020, es que no se habían publicado en el DOF el *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescente* (PRONAPINNA) 2020-2024, el *Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil* (PRONASADII) 2020-2024, ni el *Programa Especial para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia* (PEDIPI), por lo tanto, los compromisos establecidos en esos documentos no tienen efectos jurídicos.

En una actualización de los hechos: el 28 de diciembre de 2020 se publicó en el DOF el PRONASADII¹⁰ 2020-2024¹¹; mientras que hasta el 31 de diciembre de 2021 se publicó en el DOF el PRONAPINNA 2020-2024¹². Sin embargo, el PEDIPI no ha sido publicado oficialmente (de hecho, este programa es el que se menciona en el *documento marco* de la ENAPI, que fue revisado más arriba, lo cual mantiene vigente la observación realizada por la SFP).

Sobre el PRONASADII 2020-2024, resaltan los siguientes apartados que contienen lo referente a la primera infancia:

“El PNPS, trabajará alineado a lo que se perfilará como la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI), que abarca acciones por parte del gobierno de México, los gobiernos estatales y municipales. De igual manera se vincularán acciones que aporten a la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia (RIA), la cual es un paquete de 29 atenciones y servicios universales mínimos y diferenciados por rango de edad (0 a 6 años) dirigidos a la primera infancia, misma que fue desarrollada de forma co-creativa entre los distintos actores públicos y sociales que forman parte de la Comisión para la Primera Infancia del SIPINNA, con el propósito de promover los derechos de las niñas y los niños; así como garantizar a través de la articulación de la política pública”.

“Relevancia del Objetivo prioritario 1: Fortalecer la calidad de los servicios para el desarrollo integral infantil de niñas y niños que asisten a Centros de Atención Infantil”.

“(…) Los Centros de Atención Infantil (CAI) son establecimientos, cualquiera que sea su denominación, modalidad y tipo, donde se prestan servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en un marco de ejercicio pleno de los derechos de niñas y niños desde los 43 días de nacido hasta los seis años o cuando se concluya el ciclo escolar, pudiendo ésta quedar definida por el modelo de atención o por la oferta de servicios específica de la que se trate”.

“(…) Se ha planteado la necesidad de contar con una definición del desarrollo integral infantil que contenga la visión de todos los involucrados en el tema, como producto de este trabajo colegiado, se cuenta con la siguiente descripción "es el derecho fundamental que tienen niñas y niños a formarse física, mental, emocional, cognitiva y socialmente en

¹⁰ Cuyas siglas en el DOF aparecen como “PNPS”.

¹¹ Consultar en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608937&fecha=28/12/2020

¹² Consultar en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639886&fecha=31/12/2021

condiciones de igualdad sustantiva". Esta definición contempla que la arquitectura del cerebro en desarrollo es construida a través de un proceso en curso que inicia antes del nacimiento y continúa en la edad adulta; sin embargo, es durante los primeros 3 años de vida que se forman conexiones neuronales únicas creadas en gran parte por las experiencias de vínculo afectivo, aprendizaje, juego, movimiento y exploración que tienen las niñas y niños desde su nacimiento y en los primeros años de vida. Estas, se verán reforzadas y consolidadas hasta los seis años de edad dependiendo del uso que se les dé durante su vida diaria, ya que, de no utilizarse, se llevará a cabo la eliminación de sinapsis adicionales, comúnmente llamadas poda neuronal".

"(...) Con el objetivo de considerar la participación de niñas y niños de cero a seis años de edad, se incluyó en el presente Programa, el Primer Ejercicio de Participación Ciudadana por la Primera Infancia, el cual se realizó durante los meses de febrero y marzo de 2019. Es una iniciativa ciudadana de abogacía e impacto colectivo cuyo objetivo es hacer de la primera infancia una prioridad, mismo que fue impulsado, organizado y financiado por las 419 organizaciones integrantes del Pacto por la Primera Infancia, con el acompañamiento del SIPINNA".

"Epílogo: Visión hacia el futuro

En el 2040, México tendrá por primera vez en su historia una generación de jóvenes menores de 20 años con conocimientos, habilidades, capacidades, actitudes, valores y competencias desarrolladas en su máximo potencial, pues desde los primeros meses de vida recibieron todos los servicios y cuidados cariñosos necesarios para ser personas libres, solidarias, honestas, con valores democráticos, prósperas, con salud, participativas, innovadoras, emprendedoras y sobre todo felices".

Sobre el PRONAPINNA 2020-2024, resaltan los siguientes apartados que contienen lo referente a la primera infancia:

"Relevancia del Objetivo prioritario 1: Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos relacionados con la supervivencia, que incluye el acceso a la protección de la salud y a la seguridad social, alimentación adecuada, salud mental, prevención y atención integral de las adicciones, identidad y derechos sexuales y reproductivos, de todas las niñas, niños y adolescentes".

"(...) Garantizar una vida sana y promover el bienestar de niñas y niños, desde la primera infancia, es importante para la construcción de

sociedades prósperas, las personas sanas son la base de las economías saludables; por ello, se considera la pertinencia de contar con un programa especial para la atención de esta población”.

“Estrategia prioritaria 1.1 Asegurar el acceso universal de niñas, niños y adolescentes a servicios de salud gratuitos y de calidad para garantizar su sano desarrollo integral en cada una de las etapas del ciclo de vida”.

“Estrategia prioritaria 1.4 Impulsar el diseño, desarrollo e implementación de una estrategia integral y multisectorial dirigida a la primera infancia, basada en atención especializada con énfasis en la identidad salud, nutrición, educación y cuidados, que garantice una vida sana y promueva el bienestar de niñas y niños menores de 5 años”.

“Objetivo prioritario 2. Estrategia prioritaria 2.2 Impulsar acciones para erradicar la pobreza que viven niñas, niños y adolescentes.

(...) 2.2.7 Proveer mecanismos de coordinación adecuados para lograr el bienestar de niñas y niños en la primera infancia en situación de vulnerabilidad, de sus madres, padres y principales cuidadores a través del cumplimiento de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia”.

“Objetivo prioritario 4. Estrategia prioritaria 4.6 Fortalecer la coordinación multisectorial y entre órdenes de gobierno, así como con los sectores privado y social, para garantizar la protección y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

(...) 4.6.7 Priorizar el diseño, instrumentación y administración del Subsistema de Información sobre los Derechos de la Primera Infancia establecido en la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia”.

En avanzada, el mismo PRONAPINNA presentó un informe de avances y resultados en 2022. Entre los cuales, sobre *primera infancia* resalta lo siguiente. –

- I. El INMUJERES promovió la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, que solicita que los centros de trabajo cuenten con espacios para la extracción de leche y la lactancia materna.
- II. Se llevó a cabo el lanzamiento del Escalamiento de la Implementación Territorial de la Ruta Integral de Atención de la ENAPI, siendo la continuación del pilotaje que se llevó a cabo en años pasados como un proceso de impulso a la adopción e implementación de la política de primera infancia en el país.

III. Se implementó el Programa Integral de Supervisión, Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación del Funcionamiento de los Centros de Atención Infantil (PROISAMEF).

IV. Se publicó la Política Nacional de Educación Inicial en el DOF el 18 de marzo del 2022. A partir de ello, se construyen los lineamientos para la atención escolar de la primera infancia indígena, afrodescendiente y migrante.

Hecha esta actualización, la evaluación de la SFP (2020), previamente referida, también expuso que la ENAPI carece de indicadores y metas alineados con los resultados comprometidos; no detalla dependencias y entidades responsables de la ejecución de los resultados esperados, y carece de un límite temporal para el cumplimiento de sus objetivos, por lo que no se ha logrado garantizar un enfoque integral y transversal en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno para la atención de la población de 0 a 5 años.

Frente a la participación del Sistema DIF, la evaluación (SFP, 2020) coincide con los planteamientos que se adelantaban en la conclusión de apartados anteriores, pues asegura que el Sistema DIF cuenta con limitaciones en sus facultades, que podrían obstaculizar la integralidad y transversalidad de la política, para garantizar el ejercicio pleno de derechos a los niños de 0 a 5 años, y lograr su desarrollo integral, en condiciones de bienestar, igualdad sustantiva y no discriminación.

Por si fuera poco, la evaluación (SFP, 2020) asevera que la tendencia presupuestaria que acompaña a la ENAPI va en contra de la Observación General No.7 “Realización de los derechos del niño en la primera infancia” del *Comité de los Derechos del Niño* de la ONU (que se menciona a detalle en el anterior apartado), respecto de que es importante que haya una inversión pública suficiente en servicios, infraestructura y recursos globales específicamente asignados a la primera infancia, dado que en esa etapa, los niños atraviesan el periodo de más rápido crecimiento y cambio de todo su ciclo vital, en términos de maduración del cuerpo y sistema nervioso, de movilidad creciente, de capacidad de comunicación y aptitudes intelectuales, y de rápidos cambios de intereses y aptitudes.

El análisis de la SFP (2020) sostiene que, de los 26 programas presupuestarios que orientaron una parte de sus recursos para el grupo etario de 0 a 17 años, sólo 6 se destinaron exclusivamente a niños y niñas de 0 a 5 años, y 1 de ellos (S201-Seguro Médico Siglo XXI) dejó de operar en el ejercicio fiscal 2021, situación que pone en riesgo la puesta en marcha de la ENAPI, para garantizar su desarrollo integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos.

Por concluir, parece ser que la ENAPI representa un avance fundamental en la atención de la primera infancia, ya que busca desarrollar una política nacional basada en derechos, coordinada y multisectorial, para que el interés superior de la niñez sea el punto de partida en la planificación y prestación de servicios. No obstante, como recalcó la SFP (2020), será insuficiente para atender de forma integral la problemática de ese grupo etario, si no se gestiona también la participación coordinada y articulada de los tres poderes y órdenes de gobierno, en los dominios esenciales de salud y nutrición; educación y cuidado; protección, y bienestar, para garantizar un enfoque integral y transversal en el diseño y la instrumentación de políticas y programas para la atención de la primera infancia.

Como recalca la evaluación (SFP, 2020), para no incurrir en un riesgo de ineficacia en esta política y otras políticas que vayan encaminadas a la efectiva atención de la primera infancia, se requiere de una estrategia interinstitucional, orientada a promover la elaboración de diagnósticos más precisos, respecto de los servicios con mayor demanda por parte de esa población, para rediseñar la política pública y establecer mecanismos transversales que permitan la efectiva planeación, instrumentación, coordinación, supervisión, seguimiento y evaluación de las acciones públicas dirigidas a las personas en edad fértil, a las mujeres embarazadas y a niñas y niños de 0 a 6 años y sus familias, para brindarles acceso pleno al ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, y favorecer el desarrollo de sus potencialidades, a fin de asegurar su bienestar presente y futuro.

Capítulo III. Arquitectura metodológica

Sí la infancia durara 80 años, sabría ampararme en el candor y defenderme de las engañosas con las tinieblas que promete el alma... Pero no dura tanto, la pobre infancia es apenas un latido de minuterero o marcapasos.

Mario Benedetti

El tercer capítulo de la presente tesis de grado expone la estrategia mixta que se emprendió en búsqueda de darle respuesta a las preguntas de investigación e hipótesis formuladas durante el caminar del posgrado.

En primera instancia se encuentra el apartado de corte cualitativo, que justifica la elección de la técnica de las entrevistas a profundidad, como un camino para conceptualizar la pobreza en la primera infancia. Además, el apartado presenta la apropiación del triángulo de Hecló para la convocatoria de las y los actores entrevistados, así como el diseño del guion que se estableció para recabar la información deseada sobre la temática.

En segunda instancia se muestra el apartado de corte cuantitativo, que exhibe detenidamente como se ejecutará el diagnóstico de la *pobreza en la primera infancia*, de carácter interdisciplinario, exhaustivo, puntual y contrastado con la realidad, integrando procesos de elaboración y sistematización de información, recabada a través de una búsqueda profunda en diversas fuentes de información oficiales y confiables.

III.1. Entrevistas a profundidad: un camino para conceptualizar la *pobreza en la primera infancia*

Quienes recurren a la investigación cualitativa deben aplicar procesos analíticos que los convierten en traductoras y traductores de la experiencia humana individual.

De acuerdo con Street (2013), en las investigaciones cualitativas hay nuevos descubrimientos conforme se profundiza en la historia de los individuos o los grupos por medio de métodos como la historia de vida, las entrevistas en profundidad o la observación participante. Además, en estas interacciones hay retroalimentación

constante que sirve para poner en cuestión, de manera grupal, cómo es que se está teorizando sobre una comunidad y cómo es que se le representa en las esferas intelectuales y en otros espacios. Esto puede transformar el planteamiento del problema de investigación a partir de las percepciones de la comunidad sobre la cual se está teorizando. También ayuda al investigador a dejar de lado sus preconcepciones y a ponderar el punto de vista de las y los actores a quienes estudia.

Hernández, *et al.* (2014) afirman que los intereses principales de la investigación cualitativa siguen siendo la experiencia humana y el entorno en el que se desarrollan determinados fenómenos sociales. De hecho, la investigación cualitativa, en general, es recomendable cuando un tema ha sido poco explorado o no se ha hecho investigación al respecto, tal y como el tema que aborda la presente tesis.

- *Objetivos de la investigación relacionado con el planteamiento cualitativo:*
Conceptualizar y diagnosticar la *pobreza en la primera infancia* como un problema susceptible de atención gubernamental.
- *Pregunta de investigación:*
¿Cuáles son las características, causas y efectos de la pobreza en la primera infancia susceptibles de atención gubernamental?
- *Justificación y viabilidad de la investigación:*
Las comunidades epistémicas no han conceptualizado la pobreza en la primera infancia, tampoco se vislumbran diagnósticos oportunos y adecuados sobre las causas que le originan y los efectos diferenciados que ésta ocasiona, lo cual explica la ausencia de acciones de política pública que le combatan. De seguir así, los esfuerzos por igualar las oportunidades y mejorar los entornos de desigualdad podrían perder relevancia, puesto que seguirán existiendo contundentes brechas de desarrollo entre las y los niños, las cuales provocarán niveles diferenciados de aprovechamiento en todos los aspectos de la trayectoria vital. Por tanto, de conceptualizarse y diagnosticarse la *pobreza en la primera infancia* como un problema susceptible de atención gubernamental, se facilitaría la puesta en marcha de acciones de política pública conducentes hacia su combate.

- *Exploración previa de las deficiencias en el conocimiento actual del problema:*
Resulta especialmente importante ampliar la definición de pobreza infantil hacia el de pobreza en la primera infancia. Sin embargo, la diferenciación de la pobreza en los distintos periodos de la niñez, en particular, durante la primera infancia, no ha conseguido los reflectores del estudio y la atención. El término “pobreza en la primera infancia” no se menciona dentro de la literatura, ni se conceptualizado como tal, pese a las características especiales que le significan y las severas implicaciones que trae consigo dicho fenómeno.

La intención de la presente investigación cualitativa, entonces, apunta a la identificación de las constantes o tendencias de las y los actores con los que se está relacionando la temática. Posteriormente, contextualizarlas y encontrar sentidos o significados a las dinámicas sociales que está describiendo. Por otro lado, en este proceso se siguió una regla básica: no tergiversar los mensajes o sobreinterpretarlos, sino encontrar los términos adecuados para generar representaciones fieles de las y los actores o grupos sociales a los que estudia.

En este sentido, como destaca Blásquez (2016a), existe una necesidad de reflexión crítica por parte de quien investiga, algo que Street (2003) llama *reflexividad*. Tal característica consiste en que la o el investigador se cuestione, en primer lugar, por el motivo o interés de su investigación; además, también debe reflexionar sobre el papel que juega en ella y cómo su presencia, tanto física como simbólica, puede influenciar a las y los actores con los que se relaciona y los procesos de investigación que está desarrollando a partir de dicha interacción.

Siguiendo a Street (2013), la reflexividad no sortea por completo el hecho de que la representación de los sujetos sigue mediada por la perspectiva de la o el investigador. Sin embargo, el acercamiento a las y los actores en esta metodología de investigación ofrece una alternativa que no se encuentra en los procesos cuantitativos. En estos últimos, la o el investigador define un marco teórico o conceptual que atraviesa los datos a analizar. Normalmente, dicho marco no se transforma porque los datos tampoco lo

hacen: la labor investigativa se reduce a hilarlos para obtener las deducciones pertinentes.

En la investigación cualitativa, el trabajo de análisis se vale de diferentes técnicas orientadas a relacionarse con los informantes para conocer sus experiencias, opiniones o valoraciones. Tradicionalmente, como apunta Blásquez (2016a), las y los investigadores utilizan las siguientes técnicas, tales como la observación no participante, observación participante, conversaciones informales, grupos focales, historia de vida, investigación documental, entrevistas semiestructuradas y entrevistas a profundidad. Cada una de estas traza diferentes rutas en la generación de conocimiento¹³.

Para la presente investigación, se ocupó aquella técnica que se encuentra entre las más productivas para promover una reflexión conjunta (investigador/a – investigados/as): las *entrevistas a profundidad*.

Se consideró utilizar la técnica de *entrevistas a profundidad* porque, según los planteamientos de Hernández, et al. (2014) y García (2016), quienes recomiendan su abordaje cuando el problema o fenómeno de estudio no se puede dimensionar con simple observación participativa o cuando es difícil hacerlo debido a su complejidad o a cuestiones de ética relacionadas con las representaciones de las y los actores sociales, tal y como se ha escudriñado para el caso de la *pobreza en la primera infancia*. Por medio de las entrevistas a profundidad se pretendió conocer los nudos que resultan problemáticos para dichos actores y sus opiniones al respecto.

Con estos actos del habla, la o el interlocutor dio cuenta de su experiencia vital mientras la maestrante escuchó con atención siguiendo las pautas de la observación¹⁴. Esto quiere decir que se intentó influir lo menos posible en las respuestas del informante y transcribieron sus respuestas con un alto grado de neutralidad, sin dejar de anotar las

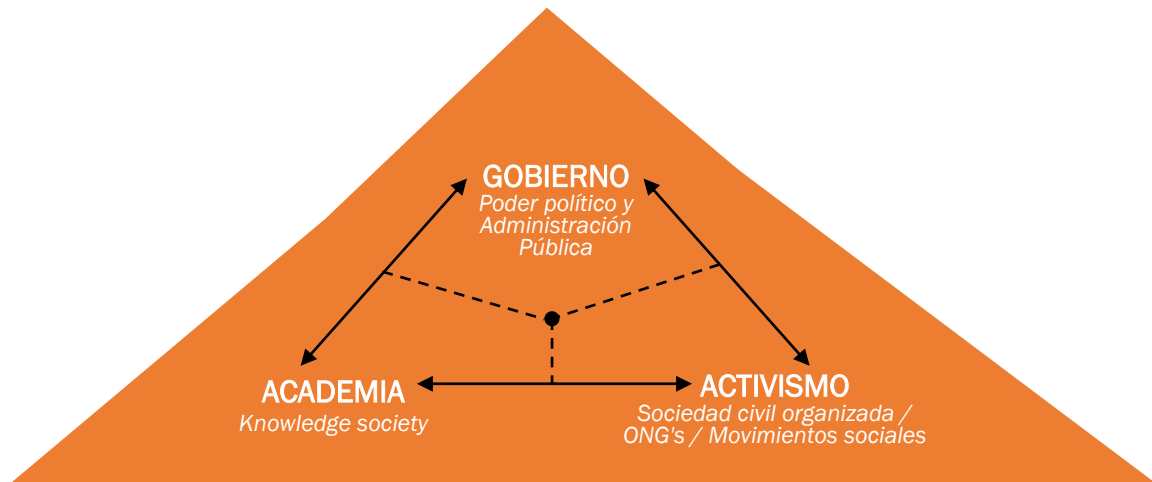
¹³ Estas rutas también están definidas por el grado de cercanía entre informantes y la o el investigador.

¹⁴ Esta conversación no debe pensarse como algo lineal. Hernández, et al. (2014) explican que la entrevista es una construcción conjunta de significados, tal como sucede con todos los actos comunicativos humanos en los que hay más de un participante. En este sentido, la entrevista como técnica de investigación cualitativa también ayuda a construir conocimientos de manera conjunta y a poner en cuestión cosas que se daban por sentado respecto a determinado objeto de estudio, ya sean representaciones sociales o marcos teóricos.

emociones propias y ajenas que se producen en la escucha, como sugiere Blásquez (2016a). En este ejercicio, fueron necesarias la empatía y la flexibilidad. La flexibilidad se aplicó en dos sentidos: por una parte, dejando de lado prejuicios o preconcepciones para comprender la experiencia del informante en un terreno más imparcial; por otra, identificando cuándo una respuesta abre la puerta a otro tema en el que se puede profundizar.

Ahora bien, siguiendo la lógica de Heclo (1978), considerando las actualizaciones hechas por Abril (2018) y por Ruíz & Cadéas (2018), las comunidades epistémicas seleccionadas para las entrevistas a profundidad conforman el denominado “triángulo de hierro”: gobierno, academia y activismo.

Diagrama 7. Triángulo de hierro



Fuente: Elaboración propia con base en Heclo (1978), considerando las actualizaciones hechas por Abril (2018) y por Ruíz & Cadéas (2018).

El diagrama 7 muestra la complejidad de las políticas públicas que se encuentra intrínseca en el duelo de las y los actores. Como indica Abril (2018), pueden ubicarse tres grandes actores sobre los cuales se articulan las discusiones, no sólo de políticas públicas, sino de gran parte de las temáticas de interés que refieren el caminar de sociedad en su conjunto. Dichos actores son el gobierno, la academia y el activismo. Por ende, conforman un verdadero triángulo de poder, de ahí la analogía “de hierro. Las y los actores no suelen quedarse de brazos cruzados, sobre todo si entendemos que las democracias requieren de corresponsabilidad, más allá de la intencionalidad de cada uno de ellos y ellas. ¿Cómo se define un problema? No solo en base a la constatación

objetiva de ese problema, sino en base a su precepción social. De tal suerte que, cada uno de los vértices del triángulo cuenta con sus propias aristas y dinámicas de complejidad.

Por lo anterior, para el trabajo que convoca la presente tesis se retoma este triángulo de hierro a modo de convocatoria de las y los actores que pudiesen aportar en el logro del objetivo de investigación.

Para el grupo correspondiente al gobierno, se consideraron funcionarias y funcionarios de alto nivel de instituciones cuya relación con la infancia y la pobreza sea prioritaria, principalmente, el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

Por su parte, para el grupo correspondiente a la academia se ha considerado la vinculación con instituciones de ambos ámbitos, tanto público, como privado, con especial interés en el *Programa de Investigación sobre Infancia* de la Universidad Autónoma Metropolitana, aprovechando el vínculo de origen del posgrado cursado (misma alma máter).

Mientras tanto, para el grupo correspondiente al activismo se consideró a las organizaciones de la sociedad civil, principalmente, *Pacto por la Primera Infancia*. Adicionalmente, fue sumamente útil poder conseguir algún acercamiento con organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Ahora bien, retomando la metodología empleada, la técnica de las entrevistas en profundidad empleada se basó en una **guía** pensada a partir del objetivo de investigación. Lo cierto es que, durante las entrevistas, la relación entrevistador-entrevistado/a condicionó la calidad de la información debido a factores como el nivel de confianza, la comodidad del contexto (ya que todas fueron virtuales) y la capacidad de la maestrante para igualar su código lingüístico con el de las y los informantes.

De ahí que resulte importante puntualizar que las entrevistas en profundidad deben considerar los aspectos básicos para cualquier entrevista descritos por Blásquez (2016a):

1. Se deben respetar los códigos sociales y culturales del interlocutor para promover el diálogo.
2. Se debe partir del hecho de que en la entrevista hay intereses diferentes de ambas partes y no sólo del lado de la o el investigador. La o el interlocutor también tiene una postura propia y, por lo tanto, puede intentar sacar provecho de la entrevista legitimando su punto de vista, consiguiendo apoyo, tratando de agradar, etc. Por ello es importante la posterior triangulación de la información.
3. Durante toda la entrevista, la o el investigador debe adoptar una postura crítica y pensar que esa conversación es un espacio de negociación. En él se puede deducir el lugar que la o el entrevistado ocupa dentro de su grupo social y de esa atmósfera más individual. Por su parte, la o el entrevistador reafirma o reconoce su lugar en dicho espacio de negociación.

Además de estos aspectos, según Varguillas (2007), se debe pensar en las entrevistas en profundidad como conversaciones naturales llenas de incógnitas recíprocas sobre las intenciones o los conocimientos de cada una de las partes. Pese a estas incógnitas hay un grado de acoplamiento que puede volverse más cómodo dependiendo de si se realiza más de una sesión para ahondar en diversos temas.

Siguiendo al autor, las entrevistas en profundidad tienen diferentes momentos: el inicio, en el que se contextualiza al informante sobre el por qué, para qué y cómo de la entrevista, así como el motivo de su selección; en otras palabras, se obtiene o se reafirma el consentimiento del sujeto a entrevistar:

La investigación que estamos llevando a cabo realiza un diagnóstico y análisis de las políticas públicas relacionadas con primera infancia y pobreza en México. Me encuentro entrevistando a actores clave en el proceso de debate y construcción de este tipo de políticas. Dada su reconocida trayectoria en la materia, su perspectiva es imprescindible para mapear las ideas, conceptos y procesos que han influido en la construcción de estas políticas, los consensos y disensos entre la comunidad de práctica, así como los temas que quedaron pendientes en el debate.

¡Muchas gracias por el espacio! La dinámica que me permito proponer, si es que está de acuerdo, implica abrir un diálogo alrededor de ciertas preguntas guía, en determinada extensión de tiempo.

Continuando la lógica propuesta por Varguillas (2007), luego viene el desarrollo, donde está la parte central del intercambio de información. Es la parte central de la entrevista, se pueden formular diferentes tipos de preguntas, las cuales se pueden clasificar en tres categorías: preguntas descriptivas, explicativas y de contraste.

Las preguntas descriptivas sirven para acercarse a la o el informante y conocer el contexto donde desarrolla sus actividades. En primer lugar, se encuentran las preguntas de perfil: “¿cómo entra usted al tema de la primera infancia?”

Enseguida, las preguntas de *grand tour*, en cuyo caso se solicita información sobre las características significativas de una actividad o escenario del grupo social:

Durante su trayectoria profesional, ¿en qué espacios al interior de la academia, el gobierno y/o la sociedad civil organizada ha encontrado mayor presencia de la discusión sobre primera infancia?

¿Cuándo se discute sobre primera infancia se habla de pobreza?

¿Cuándo y cómo surge esta discusión en México?

** Seguir el hilo de la conversación hasta averiguar si conectan el tema de la primera infancia, y su atención, con el de pobreza.

¿Se discute la diferencia de la pobreza y sus consecuencias en diferentes grupos de edad?

** Una respuesta afirmativa implica continuar la conversación en los diferentes grupos de edad (periodo prenatal, 0 a 3 años, 0 a 6 años, etc.).

** Una respuesta negativa implica la necesidad de mencionar alguna evidencia sobre la diferenciación de los estragos de la pobreza durante la primera infancia, para documentar sí esto resulta parte de su horizonte o no.

Las preguntas descriptivas también pueden ser *mini tour*. En este caso se hacen preguntas específicas sobre la experiencia del informante haciendo referencia, de igual modo, a espacios, hechos, lugares, personas, actividades y objetos:

Durante su trayectoria en _____, ¿ha trabajado (directa o indirectamente) con población primero-infantil en condición pobreza?

- *Indagar sobre su expertise*
- *Hallazgos (periodicidad, comprensión, alcance)*
- *Retos (atención y logros de los retos identificados)*

Además, se pueden formular preguntas críticas (en las que se cuestione cómo es que ciertos hechos y prácticas afectan a la persona entrevistada o su ámbito profesional). Estas últimas, regularmente, se hacen cuando la investigadora detecta un dato relevante brindado por el informante y se le pide que lo explique a través de su propia experiencia: “¿cómo definiría usted ‘primera infancia’?, ¿por qué?”

Las preguntas explicativas o estructurales sirven para comprobar las explicaciones de las y los informantes. Por medio de ellas, la o el investigador verifica los datos que ya posee y los significados que ha deducido a partir de ellos. Tal verificación puede ser tanto de datos como de usos de expresiones, conceptos, categorías culturales, etc. Además, llevan a la o el entrevistado a reflexionar y abstraer elementos de sus actividades, quehaceres e ideas y a interpretarlos por sí solo. De esta forma, las preguntas explicativas pueden convertirse en una técnica para sembrar conocimiento, tanto en la investigadora, como en la o el investigado:

En su opinión, ¿tiene sentido distinguir la pobreza infantil en grupos etarios, tales como: de 0 a 3 años o de 0 a 6 años?, ¿por qué?

Existe considerable cantidad de evidencia que sugiere características especiales y severas implicaciones que trae consigo la pobreza durante la primera infancia. No obstante, en México no se habla de dicho fenómeno en forma específica y diferenciada.

... ¿A qué atribuye usted esto?

En su opinión, ¿por qué se necesita una política pública de primera infancia?

... ¿Cuáles son los principales retos de una política pública de combate a la pobreza en la primera infancia?

Pasando el desarrollo arriba planteado, Varguillas (2007), sugiere dar un cierre conversacional donde se recuperen reflexiones finales acerca de las respuestas

obtenidas durante la entrevista. Todavía cabe señalar que, como ilustra Robles (2011), para propiciar un ambiente cómodo para la o el entrevistado, la entrevistadora debe tener creatividad para encontrar modos de hacer fluir la conversación. Por otro lado, si percibe repetitividad en las sesiones, entonces debe detenerlas para no generar una sobreproducción de datos.

Una vez concluida esta fase de recolección de información por medio de entrevistas, la maestrante pasó a la etapa de análisis, donde organizó los datos por temas y categorías para codificarlos en términos teóricos o narrativas unificadas que le permitieron realizar un análisis a profundidad. En este paso, la maestrante se apoyó en el programa de cómputo: Atlas.ti®.

Robles (2011) recomienda no esperar hasta las últimas fases para transcribir las entrevistas. Esta tarea debe hacerse después de cada sesión para identificar temas o vacíos de información sobre los que se quiera profundizar en futuras reuniones. Por otro lado, también aconseja complementar las entrevistas con grabaciones de audio e imagen (siempre y cuando la o el entrevistado esté de acuerdo con ello). De esta manera se recopila una mayor cantidad de información no sólo de manera verbal sino también generando deducciones a partir de la comunicación corporal.

Sea cual sea el proceso que se elija, se debe tomar en cuenta que el aspecto más importante es la observación por periodos largos de las y los actores sociales y de sus modos de vida. Hernández, *et al.* (2014) definen esta observación en un sentido amplio, que no sólo incluye la vista sino también una escucha activa, el tacto, el olfato y también las emociones. Así pues, en dicha observación se deben involucrar todos los modos de percibir el espacio, explorando lo físico, pero también lo social y lo humano, lo sincrónico y lo diacrónico, lo colectivo y lo individual.

Respecto a esto último, Hernández, *et al.* (2014) explican que las categorías de análisis utilizadas durante el proceso de observación pueden ir desde lo individual hasta lo social. Por ejemplo: la o el investigador puede recolectar datos relacionados con conceptos como roles, prácticas individuales y episodios de vida, y datos englobados en categorías como subculturas, comunidades y organizaciones. De esta forma se relata la experiencia individual de los sujetos ligada con los fenómenos colectivos que los rodean.

Por otro lado, así como hay categorías *macro* y *micro*, también hay otras referentes al entorno, a hechos históricos, de expresión cultural, educativas, de valores y creencias, etc.

Durante este proceso de observación, la maestrante fue enfocándose en ciertas categorías o en aspectos que considere relevantes hasta llegar a las unidades vinculadas con el problema de su interés. Mientras tanto, pudo seguir su guía concreta para la recolección de datos que se acopló a sus necesidades (Hernández, et al., 2014). Esta última reflexión puede ser útil en dos aspectos. El primero de ellos es el recordatorio de que, por más cercana que sea la relación con el o la entrevistada, se debe tomar la distancia pertinente para una observación más o menos neutral (Blásquez, 2016a). Por otro lado, también es necesario que la investigadora tenga en cuenta que los datos recopilados no son absolutamente objetivos, pues están mediados por su propia experiencia subjetiva y la de las y los actores sociales que se los proporcionaron (Hernández, et al., 2014).

En este sentido, la investigación cuantitativa borra la pretensión de objetividad de otros métodos como los cuantitativos. Hace explícita la imposibilidad de dicha pretensión, pero no por eso cede a sesgos personales: en los procesos de verificación de datos intenta contrastar la información proporcionada por uno y otro actor y la convierte en frecuencias medibles que al final llevan a interpretaciones fundamentadas.

Lo anterior dota a la investigación cualitativa de un carácter emancipatorio y sumamente crítico frente a otros métodos de investigación (sobre todo frente a los métodos cuantitativos). No obstante, dentro de sus procesos de investigación es necesario tener cuidado con no caer en representaciones que vuelvan a mitificar experiencias o concepciones erróneas de los sujetos (Street, 2003). Esto puede evitarse sólo si se analiza y se conceptualiza a las y los sujetos tomando en cuenta el contexto amplio en el que se inscriben: un contexto lleno de determinaciones históricas que atraviesan a las y los actores sociales y los transforman constantemente.

Ahora bien, durante la última etapa de la entrevista en profundidad, se tomó en cuenta que la reconstrucción de la experiencia del informante es subjetiva, ya que no hay una forma de acceder completamente a ella para reproducirla. Por ello, en el análisis

parte únicamente de la comprensión y el entendimiento del fenómeno de estudio. Así, se pasa de lo descriptivo a lo analítico e interpretativo. Para llegar a dicha interpretación se examinaron y ordenaron los datos con base en temas, frecuencias y características en común. Esta información se ordenó por temas similares y se buscaron posibles vinculaciones entre ellos, para después agruparlos en las categorías del guion. Por último, se hiló la información poniéndola en perspectiva con su contexto y considerando eventos y situaciones trascendentales que la o el entrevistado haya aportado.

Como ya se mencionó anteriormente, la información obtenida por las distintas técnicas cualitativas se controla y se valida a lo largo de todo el proceso. De acuerdo con Blásquez (2016a), a partir de ello se encuentran regularidades en ciertos fenómenos y se tienden puentes hacia sus sentidos, los significados que tienen para las comunidades y su incidencia en las dinámicas sociales. A lo largo de todo el proceso, la investigadora consideró que hay una estructura global circundante a los fenómenos registrados: el *contexto*. Esta gran estructura da sentido a cada parte del grupo social, incluyendo a sus actores y las interrelaciones entre ellos. De ahí la importancia de comprenderlo y usarlo como marco al analizar los datos obtenidos por medio de la investigación cualitativa (Martínez, como se citó en Govea, 2011).

Por último, en la etapa de análisis y presentación final, se logró unir todo lo recabado mediante una narrativa general a partir de la cual se obtuvieron las conclusiones finales mostradas en el último apartado.

El éxito de las entrevistas en profundidad depende, en gran parte, del grado de exactitud en las descripciones e interpretaciones de los testimonios. La entrevista en profundidad, empleada como técnica dentro de la metodología cualitativa, es una herramienta útil para poner en relevancia la experiencia del sujeto en tanto que éste es el principal actor de los fenómenos sociales que lo atraviesan dentro de su contexto.

Como apunta Govea, *et al.* (2011), gracias la investigación cualitativa se puede poner en cuestión cómo es que se han construido las representaciones sociales alrededor de dicho sujeto y cómo es que él mismo ha interiorizado funciones, valores y normas dentro de su realidad social. Por medio de la descripción de estos procesos, se develan las estructuras complejas que a configuran los grupos epistémicos, así como

las interrelaciones dentro y fuera de ellos que cobran sentido a partir de sus conexiones. Por todo ello, a través de las entrevistas a profundidad levantadas, se permitió la conceptualización de la *pobreza en la primera infancia*.

III.2. ¿Cómo elaborar el diagnóstico de la *pobreza en la primera infancia*?

Acorde con Rivas (2013), *diagnóstico* es una palabra que tiene su origen etimológico en el griego, es la unión de tres vocablos de dicha lengua. En concreto, es un término que está formado por el prefijo *diag* que significa “a través de”; la palabra *gnosis* que es un sinónimo de “conocimiento”, y finalmente el sufijo *-tico* que se define como “relativo a”. Este término, a su vez, hace referencia la labor de diagnosis: recabar datos para analizarlos e interpretarlos, lo que permite evaluar cierta condición. Por tal motivo resulta común escuchar que un tratamiento acertado se inscribe en un diagnóstico correcto, el cual se basa en lo que se escucha, ve, siente, observa y sintetiza.

Por lo anterior, con frecuencia se asocia la labor de diagnosis en políticas públicas con los procesos médicos. Ortigón, Pacheco, & Prieto (2005), por ejemplo, describen tal analogía: un paciente se deja hacer chequeos periódicos para asegurar su estado de salud, el diagnóstico del paciente basado en los síntomas reportados prescribe el tratamiento basado en la interpretación de los síntomas y después se le hace el seguimiento para evaluar los cambios. De igual manera, el diagnóstico en políticas públicas lleva a un remedio o prescripción para el mejoramiento de alguna situación o malestar, que luego puede ser monitoreado y evaluado de vuelta.

En consonancia, Méndez (2010) indica que las políticas públicas implican un diagnóstico –aunque sea político– de cuando menos algunas de las causas del problema y algunas de las medidas que pudieran resolverlo o mitigarlo. Este diagnóstico está detrás de dos de los elementos de las políticas: la solución y la estrategia. De este modo, tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se consideran o se presentan como la solución del problema, así como una estrategia o programa de acción dirigido, al menos en términos políticos, a alcanzar dichos objetivos generales; la

estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal.

En ese sentido, acorde con Aguilar & Ander-Egg (2001), un diagnóstico en políticas públicas puede entenderse como el proceso de elaboración y sistematización de información que implica conocer y comprender los problemas y necesidades dentro de un contexto determinado, sus causas y evolución a lo largo del tiempo, así como los factores condicionantes y de riesgo y sus tendencias previsibles; permitiendo una discriminación de los mismos según su importancia, de cara al establecimiento de prioridades y estrategias de intervención, de manera que pueda determinarse de antemano su grado de viabilidad y factibilidad, considerando los medios disponibles, así como las fuerzas y actores sociales involucrados en las mismas.

En sintonía, Bueno & Osuna (2013) afirman que el diagnóstico en políticas públicas es un análisis exhaustivo, puntual y contrastado de la realidad, donde se establece una correcta identificación de las variables del problema y de sus causas, además, considera posible proponer racionalmente objetivos y medidas que les hagan frente. De manera semejante, para May (1993) el diagnóstico en políticas públicas implica entender el alcance y la complejidad de un problema, así como los puntos de apoyo de las diferentes opciones de acción.

En una lógica similar se encuentra el planteamiento de Torres-Melo & Santander (2013), sobre el diagnóstico en políticas públicas como un ejercicio de generación de hipótesis diagnósticas, las cuales se ajustan durante todo el proceso de indagación, integrando las particularidades de la situación, donde puede llegarse a tres clases de hipótesis diagnósticas: de tipo etiológico (sobre el origen del problema), sintomático (reconocimiento de síntomas) y contextual (ubicación del problema en el territorio, en la estructura social, en el área de política, en la situación histórica, cultural o de cualquier otra índole).

Una postura complementaria sería la de Ladrón de Guevara (1991), quien señala que el diagnóstico en políticas públicas representa una investigación de carácter interdisciplinario, que integra procesos de captación de datos, su análisis e interpretación, el cual a su vez hace posible la elaboración de políticas públicas más

eficaces y de mayor alcance. Por su parte, Ortegón (2008) menciona que diagnósticos acertados y contenidos creíbles fundamentan el diseño de las políticas públicas que efectivamente contribuyen al bienestar de las personas.

Lo dicho por Aguilar & Lima cobra importancia en dos dimensiones. Primera, sobre un mal diagnóstico, Méndez (2010) indica que, debido a un mal diagnóstico, una política puede, inclusive, agravar un problema. Segunda, sobre las y los actores que presentan los diagnósticos, Salazar (2009) acota que el diagnóstico en políticas públicas es sólo una visión de la realidad, la visión de quien lo elabora, lo cual depende de la posición y ubicación que ocupe cada uno de los diferentes actores que lleven a cabo la labor de diagnosis.

Ampliando esta última idea, destaca también la postura de Sánchez (1993), quien coloca que, si bien el trabajo de diagnóstico en políticas públicas empieza al definirse el problema a estudiar, de manera consecuente deben definirse los objetivos que el actor político persigue y que los receptores de la política esperan. Por ello toda construcción de una política está matizada por la selección específica que el/la diagnosticador/a realice. He aquí donde cobra sentido la máxima apuntada por Aguilar (1993), "quien define es quien decide", que subraya el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptada del problema son los que influyen efectivamente en los modos y objetivos de la decisión pública.

En suma, frente a esta multiplicidad de posicionamientos sobre lo que se entiende por *diagnóstico en políticas públicas*, resulta necesario tomar postura propia. Para la presente investigación que busca diagnosticar la *pobreza en la primera infancia*, conviene asumir la combinación de algunas de las posturas (arriba señaladas) sobre lo que se entiende por *diagnóstico en políticas públicas*, en particular, las de Ladrón de Guevara (1991), Sánchez (1993), Aguilar & Ander-Egg (2001) y Bueno & Osuna (2013). Así, la postura propia indica que. –

El diagnóstico en políticas públicas representa una investigación de carácter interdisciplinario, exhaustiva, puntual y contrastada con la realidad, que integra procesos de elaboración y sistematización de información que implica conocer y

comprender los problemas y necesidades dentro de un contexto determinado, sus causas y evolución a lo largo del tiempo, de cara al establecimiento de prioridades y estrategias de intervención, eficaces y de mayor alcance, de manera que pueda determinarse de antemano su grado de viabilidad y factibilidad, considerando los medios disponibles, así como las fuerzas y actores sociales involucrados en las mismas. Por ello toda construcción de una política está matizada por la selección específica que el/la diagnosticador/a realice.

En avanzada, considerando el planteamiento de Torres-Melo & Santander (2013) el diagnóstico torna relevantes en la medida en que permiten concretar la respuesta del Estado con respecto a una situación problemática. Es decir, la formulación es la conclusión del ejercicio analítico sobre el problema y las opciones de política disponibles y aceptables para atenderlo, es un saber qué hacer respecto a la decisión de consecuencias deseadas (fines), el cual se traduce en un plan de manejo y en la selección de un tratamiento preferido (medios), por lo cual, uno de los grandes momentos de la formulación de políticas públicas es la elaboración del diagnóstico.

Al respecto, Olavarría (2007) plantea que el proceso técnico-racional representa el trabajo del analista de política pública en producir una propuesta o alternativa, que será sometida a discusión, juicio y controversia en el proceso político de la política pública, donde tiene cabida la generación del diagnóstico. Desde este punto de vista, se hace referencia a la evaluación de posibles cursos de acción (alternativas o propuestas) disponibles para resolver el problema público. Lo anterior se sustenta en el modelo de Bardach (1993) ofrece un esquema de trabajo del proceso de construcción de una propuesta de política pública, bajo la siguiente secuencia: definir el problema, recolectar evidencia, construir alternativas, seleccionar criterios, proyectar resultados, analizar pros y contras, decidir y presentar el caso.

Ahora bien, como ya se adelantaba arriba, son varios los elementos que conforman un diagnóstico en políticas públicas, tal y como se analiza a continuación. En primer lugar, se rescatan los elementos del diagnóstico en políticas públicas que propone el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2016), ello porque el CONEVAL es una institución con autonomía técnica y de gestión que tiene

como objeto coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social a nivel nacional, lo cual aporta para la presente investigación, por un lado, una visión institucional, por otro lado, garantiza transparencia, objetividad y rigor técnico.

Acorde con los lineamientos del CONEVAL (2016)¹⁵, un diagnóstico en políticas públicas se compone por diversos elementos, como puede observarse con mayor claridad en la siguiente tabla:

Tabla 4. Elementos de un diagnóstico en políticas públicas según CONEVAL (2016)

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
<i>Antecedentes</i>	Se denomina <i>antecedentes</i> al elemento donde se identifica y describe el entorno de política pública, considerando la situación problemática o necesidad de política pública que se pretende atender.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reconoce de la situación problemática o necesidad de política pública que se pretende atender. ▪ Se incorporan estadísticas oficiales que permitan dimensionar la situación problemática o necesidad. ▪ Se describen las acciones que se hayan realizado vinculadas con la atención del problema o necesidad de política pública.
<i>Identificación, definición y descripción del problema o necesidad</i>	En este elemento se identifica, define y describe el problema central o necesidad, las causas, su evolución en el tiempo y espacio, así como sus efectos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se especifica de manera concreta el problema público o necesidad central que se pretende atender. ▪ Se describe el problema o necesidad que se pretende atender, con base en información oficial, así como otras fuentes o datos nacionales o internacionales. Esta actividad permite dimensionar el problema o necesidad, definiendo aspectos tales como su localización geográfica, área de enfoque y distribución entre grupos de población, permitiendo generar hipótesis respecto a sus causas y consecuencias. ▪ Se realiza un análisis con información de tipo cualitativo y/o cuantitativo de la evolución del problema o necesidad que se pretendan atender y, en su caso, considerando distintas regiones y grupos afectados o involucrados,

¹⁵ Aún vigentes.

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
		<p>con el fin de identificar cambios en el tiempo que puedan aportar a la determinación de las causas y consecuencias del problema o necesidad, destacando por qué es importante su atención.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se analizan experiencias de políticas públicas, en el ámbito nacional o internacional, que tuvieron o tienen como objetivo la atención de temáticas similares al problema o necesidad que se pretende atender, señalando sus logros, las áreas de oportunidad o debilidades que presentaron, así como sus principales resultados. Esta información complementará el análisis de las causas y consecuencias del problema o necesidad en el diseño los elementos exitosos o de riesgo de otras estrategias. ▪ Se elabora un esquema denominado <i>árbol del problema</i>, que presenta de manera explícita las causas estructurales, causas intermedias y efectos del problema o necesidad que pretende atenderse. El objetivo de esta actividad es ayudar a entender la problemática a resolver o necesidad de atención al presentar en forma esquemática un encadenamiento de causas y efectos.
<i>Objetivos</i>	En este elemento se definen los objetivos en torno al problema o necesidad.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se representa de forma esquemática mediante un <i>árbol de objetivos</i> la situación esperada al resolver el problema o necesidad que se pretende atender; para ello, utilizando como base el árbol de problema, se identificarán los fines a los que se podría contribuir y los medios para lograr estos fines. ▪ Se delimitan y especifican los objetivos a los cuales se enfocará, ello derivado del árbol de objetivos.
<i>Cobertura</i>	Este elemento provee información que permita identificar el	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se identifica y especifica la cantidad total de población o área de enfoque que presenta la necesidad y/o problema y, por tanto, pudiera

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
	<p>área de intervención y las características de la población o área de enfoque que se atendería, con el fin de definir una estrategia de atención que corresponda a las particularidades de los grupos de atención o áreas de enfoque objetivo.</p>	<p>ser elegible para su atención, incluyendo sus características particulares, socioeconómicas y demográficas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se identifica y especifica la población o área de enfoque que se tendría planeado o programado atender en un periodo determinado.
<p><i>Análisis de alternativas</i></p>	<p>Este elemento muestra las principales alternativas para solucionar el problema a necesidad de política pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se identifican las principales alternativas para solucionar el problema a necesidad de política pública. ▪ Se selecciona una o algunas de las principales alternativas para solucionar el problema a necesidad de política pública. ▪ Se justifica la selección antedicha en términos de eficiencia y eficacia, considerando la factibilidad de su implementación y los riesgos que pudieran obstaculizarla.

Fuente: Elaboración propia con base en los lineamientos del CONEVAL (2016).

Analizando de manera crítica, la propuesta del CONEVAL presenta algunas ventajas y desventajas, dependiendo del elemento al que se haga referencia. En ese sentido, con el fin de darle fluidez al presente documento, se analizan esas ventajas y desventajas en dos bloques: el primero contiene los elementos de *antecedentes e identificación, definición y descripción del problema o necesidad*, es decir, lo referente al problema; el segundo contiene los demás elementos, *objetivos, cobertura y análisis de alternativas*, esto es, lo referente a la solución.

Respecto a los elementos de *antecedentes e identificación, definición y descripción del problema o necesidad*, es decir, lo referente al problema, las ventajas y desventajas identificadas pueden apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 5. Ventajas y desventajas de la propuesta del CONEVAL (2016) referentes al problema (bloque 1)

ELEMENTOS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
<i>Antecedentes</i>	La propuesta del CONEVAL considera que una situación problemática y la definición de problemas públicos son categorías distintas dentro del análisis de las políticas públicas, ello porque se habla de situación problemática en el elemento de <i>antecedentes</i> , pero se concretiza en la definición del problema en el siguiente elemento, el de <i>identificación, definición y descripción del problema o necesidad</i> .	Como se observa con precisión más adelante en la propuesta de otros autores, este elemento corresponde – más bien– a la <i>identificación o reconocimiento</i> , que es el paso previo a la definición del problema. Además, los Lineamientos del CONEVAL se inscriben en la dinámica de evaluación de políticas públicas, más no en la formulación.
<i>Identificación, definición y descripción del problema o necesidad</i>	Además, se observa que CONEVAL dota de aspectos a considerar para el diagnóstico, lo cual facilita su generación.	No se describe la identificación, definición y descripción del problema de manera diferenciada, por el contrario, se asumen como parte de un proceso que se da en su conjunto, sin dejar claro su secuencialidad.

Fuente: Elaboración propia.

Ampliando la argumentación, la ventaja encontrada en ambos elementos corresponde a que, desde una interpretación propia, una situación problemática se entiende como aquel aspecto que, dentro de determinada sociedad, se asume como cuestionable, incómodo, caótico; o bien, que genera descontento, desagrado, angustia, malestar, inconformidad, desaprobación, y demás adjetivos que nos hagan referencia a lo que la sociedad concibe como lo problemático. En consecuencia, la definición del problema abarca el o los orígenes que permiten una o varias explicaciones de dicha situación problemática, es decir, aquella construcción epistémica que permite frasear con mucho mayor claridad el problema público en cuestión.

Algunas de las lecturas nos dan luz sobre lo que se sustenta en el párrafo anterior. Por ejemplo, el Dr. Luis Aguilar Villanueva, en uno de sus estudios introductorios, argumenta que las situaciones problemáticas son hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar. El autor explica que se trata de

discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas, entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea ocurriera, entre el ser y el deber ser.

Aguirre (2012) comparte lo planteado por Aguilar, ya que señala que las situaciones problemáticas son el resultado de comparar lo real con lo ideal. En ese tenor, Aguilar (1993) indica que los problemas tienen, en cambio, una naturaleza cognoscitiva más que vital o valorativa que las situaciones problemáticas, puesto que son construcciones lógicas, que articulan y ordenan los datos y elementos que liberó la tensión entre la actualidad y el deseo, y los reúnen en una definición: la definición del problema público.

Más aún, en ese mismo texto, el Dr. Aguilar se basa en los trabajos de Ackoff (1978) para enunciar que los problemas de las políticas públicas son productos del pensamiento que actúa en su entorno, elementos de las situaciones problemáticas que han sido analíticamente abstraídos de situaciones. En consonancia, para Aguilar, lo que nosotros experimentamos son situaciones problemáticas y, en tanto que los problemas no se nos presentan de manera semejante a los átomos y las células, es hasta que les definimos cuándo podremos comprenderlos como construcciones conceptuales.

Ahora bien, sobre los elementos de *objetivos*, *cobertura* y *análisis de alternativas*, es decir, lo referente a la solución, las ventajas y desventajas identificadas pueden apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 6. Ventajas y desventajas de la propuesta del CONEVAL (2016) referentes a la solución (bloque 2)

ELEMENTOS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
<i>Objetivos</i>	La propuesta de CONEVAL contempla la relación existente entre la definición del problema y la delimitación de las soluciones posibles mediante objetivos.	La propuesta de CONEVAL sólo contempla esta relación, acotada como ventaja, en la construcción de los árboles de problemas y objetivos, sin profundizar en aspectos que circulan alrededor de dicha relación, como la competencia de las autoridades legítimas del gobierno para llevar a cabo dichos objetivos.
<i>Cobertura</i>	La propuesta de CONEVAL diferencia con claridad entre la	La propuesta de CONEVAL no contempla las incertidumbres o los riesgos que se

ELEMENTOS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
	población o área de enfoque potencial y objetivo de la política pública.	gestan alrededor de la población o área de enfoque de la política pública.
<i>Análisis de alternativas</i>	La propuesta de CONEVAL permite elegir la o las alternativas óptimas entre un abanico de alternativas para solucionar el problema a necesidad de política pública.	La propuesta de CONEVAL no define los criterios y procedimientos que son relevantes para elegir entre las alternativas que prometen alcanzar los objetivos. Tampoco señala la posibilidad de diseñar mejores opciones de acción.

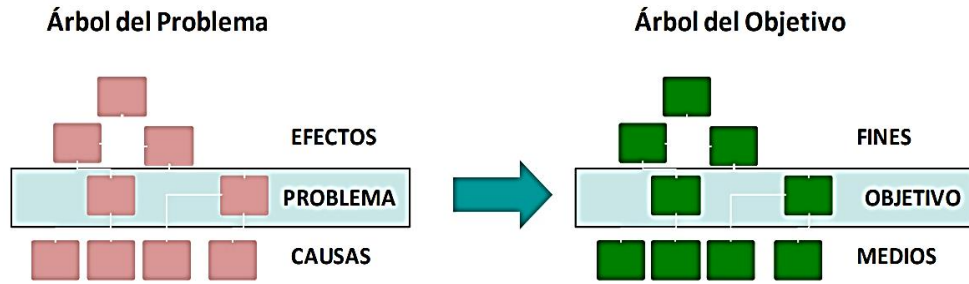
Fuente: Elaboración propia.

Ampliando la argumentación, la ventaja encontrada en el elemento de *objetivos* corresponde a la postura de Elder & Cobb (1993), quienes apuntan que al definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles. Además, la calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las "soluciones" las que hacen posibles los problemas. Si la definición de un problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención seria como problema de política pública.

Al respecto, habría que considerarse algunos de los postulados de Wildavsky (1979), quien sostiene que el análisis de políticas públicas no busca resolver problemas (que llegan predefinidos) sino “crear los problemas” o “crear problemas que puedan ser resueltos”, a partir del equilibrio entre los fines y los medios definir el problema, destacando los componentes y las causas del problema sobre las que el gobierno puede intervenir, hacer algo y puede modificar.

En ese sentido, Aguilar (2010) plantea la idea de definición del problema como un conjunto que abarca los elementos que se consideran distintivos y socialmente nocivos del problema, así como las causas o los factores a los que se imputa la existencia del problema y su agravamiento. Además, esta relación entre el árbol de problema y el del objetivo se observa de manera gráfica:

Diagrama 8. Relación entre el árbol de problema y el árbol del objetivo



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017).

No obstante, la desventaja encontrada en el elemento de *objetivos* corresponde a la presunción de que no sólo se debe y se puede "hacer algo" sino que la posible solución cae dentro de la competencia de las autoridades legítimas del gobierno. Aguilar (2010) afirma que lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente.

Hablando de gobierno, Abarca (2002) menciona que los pasos del desarrollo de una política buscan entender los problemas públicos, encarar la definición de los mismos, construir posibles opciones de acción y animar la búsqueda de soluciones factibles, echando mano de los instrumentos de gobierno. Más aún, Robles (2010) indica que el factor humano desempeña un papel fundamental para la consecución de objetivos, pues no basta con disponer del instrumental técnico y los recursos financieros y materiales para las tareas diarias, sino que todo ello deberá necesariamente sustentarse en la voluntad, las actitudes y el conocimiento, cualidades estas intrínsecamente personales y dependientes en buena medida de aspectos educativos y de convivencia profesional.

En la misma dirección, Downs (1993) afirma que la solución del problema reclama una atención sostenida y un esfuerzo permanente, además de cambios fundamentales en las instituciones sociales o del comportamiento social. De manera semejante, Lindblom (2010) apunta que un *policymaker* sabio cuenta con que sus

políticas logren solo en parte lo que espera, por tanto, la elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que también van cambiando a la luz de nuevas consideraciones.

Por otro lado, ampliando la argumentación sobre el elemento de *análisis de alternativas*, la ventaja encontrada encuentra sintonía en los argumentos de Sánchez (1993), quien coloca que el diagnóstico en políticas públicas se presenta como una primera aproximación hipotética al conjunto de alternativas que aparentemente serían las mejores y alguna que debiera estar la óptima. En ese sentido, un término cercano es el de "ventana de las políticas" de Kingdon (1984), que describe el funcionamiento de las oportunidades de elección. Resulta cercano porque las ventanas de las políticas no permanecen abiertas por mucho tiempo, regularmente se cierran por no contar con alternativas disponibles.

Sin embargo, la desventaja encontrada en el elemento de *análisis de alternativas* coincide con la postura de Majone (2010). Este autor propone que, en primer lugar, deben investigarse sistemáticamente los objetivos del decisor y los criterios que son relevantes para elegir entre las alternativas que prometen alcanzar los objetivos. Enseguida, es necesario identificar las alternativas, examinar su factibilidad y costo, tomando en cuenta el riesgo y el tiempo. Finalmente, debe hacerse el intento de diseñar mejores opciones de acción y seleccionar objetivos diferentes, si resulta que los anteriores fueron insatisfactorios.

De manera análoga, May (1993) coloca que ninguna de las alternativas puede ser superior en todos y cada uno de los criterios relevantes, por tanto, resulta necesario sopesar las diferentes ventajas y desventajas de las metas en el momento de elegir el curso de acción. La fuerza de un análisis radica precisamente en ayudar a dilucidar los ajustes entre los pros y los contras de los diferentes objetivos.

Ahora bien, dadas esta serie de desventajas que presenta la propuesta de CONEVAL, retomaremos el trabajo de Ortégón, Pacheco, & Prieto (2005), con el fin de llegar a un conjunto más completo de elementos que conforman un diagnóstico en políticas públicas. De hecho, los autores recuperan la importancia del análisis de problemas, de objetivos y de alternativas dentro del diagnóstico en políticas públicas.

Para los autores, el análisis de problemas representa la imagen de la realidad, el análisis de objetivos la imagen del futuro y de una situación mejor, y el análisis de alternativas una comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa.

Tabla 7. Elementos de un diagnóstico en políticas públicas según Ortegón, Pacheco, & Prieto (2005)

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
<i>Identificación del problema</i>	<p>Identificar el problema significa buscar la forma como se debe expresar comprensivamente la cuestión que deseamos resolver.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se ordenan y priorizan los problemas que se presentan, para ello es necesario analizarlos en detalle, buscar cual es realmente el problema que vamos a abordar. ▪ Se descubren y señalan las relaciones entre problemas, algunos tendrán una relación causal, o sea, un problema provoca otro y habrá otros que no estarán relacionados. ▪ Se reconoce el problema central (el problema de mayor importancia o prioridad) que se pretende atender, a través de los criterios de prioridad y selectividad. ▪ Se presenta información inicial que se tiene respecto del problema, muchas veces es información variada o son ideas no muy elaboradas presentadas por autoridades o ciudadanos.
<i>Definición del problema</i>	<p>La definición del problema implica centrar el análisis de causas y efectos en torno a un solo problema central.</p> <p>Lo que permite acotar el análisis y ser más efectivo en recomendar soluciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se formula el problema central en estado negativo. ▪ Se identifican las causas del problema central detectado, esto significa buscar qué elementos están o podrían estar provocando el problema, las cuales se formulan en estado negativo. ▪ Se definen los efectos más importantes del problema en cuestión, de esta forma se analiza y verifica su importancia. Se trata de tener una idea del orden y gravedad de las consecuencias que tiene el problema que se ha detectado lo cual hace que se amerite la búsqueda de soluciones.

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se debe asegurar de no confundir el problema con la ausencia de una solución. No es lo mismo decir falta de solución, que decir que existe un problema en un área específica. ▪ Se construye el diagrama del árbol de efectos y causas asociados al problema, o bien, árbol del problema. <ol style="list-style-type: none"> 1. Se construye un diagrama que representa el problema central con sus efectos, de forma tal permita visualizar la importancia que tiene el problema. 2. Se grafican los efectos hacia arriba, algunos de los cuales podrán estar encadenados y/o dar origen a varios otros efectos, para ello hay que seguir un orden causal ascendente, esto es el “encadenamiento de los efectos”. 3. Si se determina que los efectos son importantes y se llega, por tanto, a la conclusión que el problema amerita una solución se procede al análisis de las causas que lo están ocasionando. 4. A partir del problema central, hacia abajo, se identifican y se sigue la pista a todas las causas que pueden originar el problema. 5. Se determina el encadenamiento que tienen estas causas. En particular, es importante tratar de llegar a las causales primarias e independientes entre sí que se piensa que están originando el problema. Mientras más raíces se puedan detectar en el árbol de causas, más cerca se estará de las posibles soluciones que se deben identificar para superar la condición restrictiva que se ha detectado. ▪ Se revisa la validez e integridad del árbol dibujado, todas las veces que sea necesario. Esto es, asegurarse que las causas representen causas y los efectos representen efectos, que el problema central este correctamente definido y

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
		que las relaciones (causales) estén correctamente expresadas.
<i>Definición de objetivos</i>	La definición de objetivos permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez se han resuelto los problemas.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se determina el objetivo general en términos de una acción positiva, con el fin de contar con un punto de referencia para la definición de propósitos más específicos y la búsqueda de posibles alternativas de solución. ▪ Se describen los objetivos específicos, estos son las soluciones concretas que el proyecto debe alcanzar en un tiempo determinado. ▪ Se procura que los objetivos sean: <ul style="list-style-type: none"> - Realistas: se deben poder alcanzar con los recursos disponibles dentro de las condiciones generales dadas. - Eficaces: no sólo deben responder a los problemas presentes, sino a aquellos que existirán en el tiempo futuro en que se ubica el objetivo. - Coherentes: si el cumplimiento de un objetivo no imposibilita el cumplimiento de otro. - Cuantificables: que puedan ser medibles en el tiempo. ▪ Se elabora el árbol de objetivos. Este diagrama permite tener una visión global y clara de la situación positiva que se desea. <ol style="list-style-type: none"> 1. Se cambian todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se estime que son deseadas y viables de ser alcanzadas. Al hacer esto, todas las que eran causas en el árbol de problemas se transforman en medios en el árbol de objetivos, los que eran efectos se transforman en fines y lo que era el problema central se convierte en el objetivo central o propósito del proyecto. 2. Se examinan las relaciones de medios y fines que se han establecido para garantizar

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
		<p>la validez e integridad del esquema de análisis.</p>
<p><i>Identificación de alternativas de solución</i></p>	<p>La identificación de alternativas de solución consiste en proponer acciones probables que puedan solucionar el problema planteado.</p> <p>El supuesto es que si eliminamos las causas más profundas estaremos eliminando el problema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se utiliza como herramienta el árbol de objetivos (medios) con el fin de buscar de manera creativa, una acción que lo concrete efectivamente en la práctica. ▪ Se operacionalizan los medios. Los medios que se operacionalizan son los que están en la parte inferior del árbol de objetivos. Es decir, son aquellos que no tienen otro medio que los genere y están en correspondencia con las causas independientes que estén en la parte más baja del árbol del problema. ▪ Se verifica la coherencia entre causa, medio y acción. Esto porque existe una relación lógica entre estos tres aspectos del análisis. En este sentido la relación se puede expresar como sigue: la existencia de un problema se explica por la existencia de una causa que lo provoca, para solucionarlo es necesario recurrir a unos medios que eliminen la causa, para hacer efectivos este medio se debe identificar una acción que lo operacionalice. ▪ Se configuran alternativas viables y pertinentes. Para ello se discriminan entre acciones, esto se hace clasificándolas en dos tipos: complementarias y excluyentes. <ul style="list-style-type: none"> - Las acciones complementarias serán aquellas que son factibles en conjunto y que van a complementar sus aportes a la solución del problema, por lo tanto, es posible agruparlas en torno a la solución. - Las acciones excluyentes, por el contrario, no es posible realizarlas en conjunto, estas nos ayudan a decidir por una estrategia. La decisión entre hacer una o la otra acción las clasifica como excluyentes. ▪ Se analiza el nivel de incidencia en la solución del problema. Dar prioridad a las de mayor porcentaje de incidencia presumible.

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se verifica la factibilidad (física, técnica, presupuestaria, institucional, cultural) de las alternativas. ▪ Las alternativas resultantes deben ser analizadas en relación con el espacio geográfico y socioeconómico al cual están referidas, con el fin de especificar mejor el problema y de seguir verificando su factibilidad y pertinencia como soluciones adecuadas al problema.

Fuente: Elaboración propia con base en Ortegón, Pacheco, & Prieto (2005).

Como ya se decía arriba, ahora con las dos propuestas podría conformarse un conjunto más completo de elementos que conforman un diagnóstico en políticas públicas. No obstante, antes de ello, resulta interesante someter ambas propuestas a un ejercicio realizado por Cerezo, Zúñiga, & Herrera (2019), donde se resalta que la literatura sobre políticas públicas identifica diversos elementos comunes que debe poseer un buen diagnóstico.

Tabla 8. Elementos comunes que debe poseer un buen diagnóstico acorde con Cerezo, Zúñiga, & Herrera (2019), contemplados en las propuestas de CONEVAL (2016) y Ortegón, Pacheco, & Prieto (2005)

Elementos comunes que debe poseer un buen diagnóstico	CONEVAL (2016)	Ortegón, Pacheco, & Prieto (2005)
Se ha definido con precisión la situación de partida a la que se pretende dar respuesta	Se contempla dentro del elemento <i>Antecedentes</i> (con cierta ambigüedad)	Se contempla dentro del elemento <i>Identificación del problema</i>
Se ha tenido en cuenta el resultado encontrado en las evaluaciones de políticas anteriores	Se contempla, en cierta medida (actividad 3), dentro del elemento <i>Antecedentes</i>	No se contempla en ningún elemento
Se ha expuesto de forma convincente la relevancia del problema, necesidad o reto abordado	Se contempla dentro del elemento <i>Antecedentes</i>	Se contempla dentro del elemento <i>Identificación del problema</i>

Elementos comunes que debe poseer un buen diagnóstico	CONEVAL (2016)	Ortegón, Pacheco, & Prieto (2005)
Se ha contado con la visión y los intereses de las personas afectadas	No se contempla en ningún elemento	Se contempla dentro del elemento <i>Identificación del problema</i>
Se han establecido las relaciones de causa y efecto para los problemas con claridad	Se contempla dentro del elemento <i>Identificación, definición y descripción del problema o necesidad</i>	Se contempla dentro del elemento <i>Definición del problema</i>
Los problemas, necesidades o retos a los que la política pretende dar respuesta se han definido de forma explícita y clara, utilizando para ello información objetiva y precisa	Se contempla dentro del elemento <i>Identificación, definición y descripción del problema o necesidad</i>	Se contempla dentro del elemento <i>Definición del problema</i>
Se han especificado la población y los territorios afectados	Se contempla dentro del elemento <i>Cobertura</i>	Se contempla dentro del elemento <i>Identificación de alternativas de solución</i>
La población objetivo de la acción pública está bien definida y caracterizada, localizada y cuantificada	Se contempla dentro del elemento <i>Cobertura</i>	Se contempla dentro del elemento <i>Identificación de alternativas de solución</i>
Se han identificado los problemas, y sus posibles soluciones, contando con la participación de los diferentes <i>stakeholders</i> o actores implicados	Se contempla dentro de los elementos <i>Objetivos y Análisis de alternativas</i>	Se contempla dentro de los elementos <i>Definición de objetivos e Identificación de alternativas de solución</i>
Los organismos responsables de la acción pública cuentan con las competencias legales, la capacidad técnica y los recursos suficientes para afectar significativamente la realidad que se pretende cambiar	No se contempla en ningún elemento	Se contempla dentro del elemento <i>Identificación de alternativas de solución</i>

Fuente: Elaboración propia con base en Cerezo, Zúñiga, & Herrera (2019), CONEVAL (2016), y Ortegón, Pacheco, & Prieto (2005).

Como ya se adelantaba, ahora con las dos propuestas podría construirse un conjunto más completo de elementos que conforman un diagnóstico en políticas públicas. En ese sentido, la siguiente propuesta pretende construir dicho conjunto utilizando como base la propuesta de Ortegón, Pacheco, & Prieto (2005), complementando con la propuesta de CONEVAL (2016).

En lo sucesivo, se utiliza este conjunto completo de elementos que conforman un diagnóstico en políticas públicas para una propuesta metodológica de *diagnóstico de la pobreza en la primera infancia*:

Tabla 9. Propuesta metodológica de diagnóstico de la pobreza en la primera infancia

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
<i>Identificación de la pobreza en la primera infancia</i>	<p>Identificar la pobreza en la primera infancia, de manera comprensiva, como la cuestión que deseamos resolver.</p> <p>Además, aquí se describe el entorno de política pública alrededor de la pobreza en la primera infancia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se ordenan y priorizan los problemas que se presentan en torno a la pobreza y la primera infancia, para ello es necesario analizarlos en detalle. ▪ Se descubren y señalan las relaciones entre la pobreza y la primera infancia, algunos tendrán una relación causal. ▪ Se reconoce que la pobreza en la primera infancia es el problema central que se pretende atender, a través de los criterios de prioridad y selectividad. ▪ Se presenta información inicial que se tiene respecto a la pobreza en la primera infancia, muchas veces es información variada o son ideas no muy elaboradas presentadas por autoridades o ciudadanos. ▪ Se describen las acciones que se hayan realizado vinculadas con la atención a la pobreza en la primera infancia.
<i>Definición de la pobreza en la primera infancia</i>	<p>La definición implica centrar el análisis de causas y efectos en torno a la pobreza en la primera infancia, así como su evolución en el tiempo y</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se describe la pobreza en la primera infancia con base en información oficial, así como otras fuentes o datos nacionales o internacionales. Esta actividad permite dimensionar la pobreza en la primera infancia, definiendo aspectos tales como

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
	<p>espacio. Lo cual permitirá acotar el análisis y ser más efectivo en recomendar soluciones.</p>	<p>su localización geográfica, área de enfoque y distribución entre grupos de población, permitiendo generar hipótesis respecto a sus causas y consecuencias.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se realiza un análisis con información de tipo cualitativo y/o cuantitativo de la evolución de la pobreza en la primera infancia, considerando distintas regiones y grupos afectados o involucrados, con el fin de identificar cambios en el tiempo que puedan aportar a la determinación de las causas y consecuencias de la pobreza en la primera infancia, destacando por qué es importante su atención. ▪ Se analizan experiencias de políticas públicas, en el ámbito nacional o internacional, que tuvieron o tienen como objetivo la atención de temáticas similares a la pobreza en la primera infancia, señalando sus logros, las áreas de oportunidad o debilidades que presentaron, así como sus principales resultados. ▪ Se formula la pobreza en la primera infancia en estado negativo. ▪ Se anotan las causas de la pobreza en la primera infancia, esto significa buscar qué elementos están o podrían estar provocándola. ▪ Se definen los efectos más importantes de la pobreza en la primera infancia, de esta forma se analiza y verifica su importancia. Se trata de tener una idea del orden y gravedad de las consecuencias que tiene la pobreza en la primera infancia, lo cual hace que se amerite la búsqueda de soluciones. ▪ Se debe asegurar de no confundir la pobreza en la primera infancia con la ausencia de una solución. No es lo mismo

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
		<p>decir falta de solución, que decir que existe un problema en un área específica.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se construye el diagrama del árbol de efectos y causas asociados a la pobreza en la primera infancia, o bien, árbol del problema de la pobreza en la primera infancia. <ol style="list-style-type: none"> 1. Se construye un diagrama que representa la pobreza en la primera infancia con sus efectos, de forma tal permita visualizar la importancia que tiene el problema. 2. Se grafican los efectos hacia arriba, algunos de los cuales podrán estar encadenados y/o dar origen a varios otros efectos, para ello hay que seguir un orden causal ascendente, esto es el “encadenamiento de los efectos”. 3. Si se determina que los efectos son importantes y se llega, por tanto, a la conclusión que la pobreza en la primera infancia amerita una solución se procede al análisis de las causas que lo están ocasionando. 4. A partir de la pobreza en la primera infancia como problema central, hacia abajo, se identifican y se sigue la pista a todas las causas que pueden originar la pobreza en la primera infancia. 5. Se determina el encadenamiento que tienen estas causas. En particular, es importante tratar de llegar a las causales primarias e independientes entre sí que se piensa que están originando la pobreza en la primera infancia. Mientras más raíces se puedan detectar en el árbol de causas, más cerca se estará de las posibles soluciones que se deben

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
		<p>identificar para superar la condición restrictiva que se ha detectado.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se revisa la validez e integridad del árbol dibujado, todas las veces que sea necesario. Esto es, asegurarse que las causas representen causas y los efectos representen efectos, que la pobreza en la primera infancia este correctamente definida y que las relaciones (causales) estén correctamente expresadas.
<p><i>Definición de objetivos para combatir la pobreza en la primera infancia</i></p>	<p>La definición de objetivos permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez se han resuelto la pobreza en la primera infancia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se determina el objetivo general en términos de una acción positiva, con el fin de contar con un punto de referencia para la definición de propósitos más específicos y la búsqueda de posibles alternativas de solución a la pobreza en la primera infancia. ▪ Se describen los objetivos específicos, estos son las soluciones concretas a la pobreza en la primera infancia, que se deben alcanzar en un tiempo determinado. ▪ Se procura que los objetivos sean: <ul style="list-style-type: none"> - Realistas: se deben poder alcanzar con los recursos disponibles dentro de las condiciones generales dadas. - Eficaces: no sólo deben responder a los problemas presentes, sino a aquellos que existirán en el tiempo futuro en que se ubica el objetivo. - Coherentes: si el cumplimiento de un objetivo no imposibilita el cumplimiento de otro. - Cuantificables: que puedan ser medibles en el tiempo. ▪ Se elabora el árbol de objetivos. Este diagrama permite tener una visión global y clara de la situación positiva que se desea.

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
		<ol style="list-style-type: none"> 1. Se cambian todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se estime que son deseadas y viables de ser alcanzadas. Al hacer esto, todas las que eran causas en el árbol de problemas se transforman en medios en el árbol de objetivos, los que eran efectos se transforman en fines y lo que era el problema central, es decir, la pobreza en la primera infancia, se convierte en el objetivo central o propósito del proyecto, esto es, el combate a la pobreza en la primera infancia. 2. Se examinan las relaciones de medios y fines que se han establecido para garantizar la validez e integridad del esquema de análisis.
<p><i>Identificación de alternativas de combate a la pobreza en la primera infancia</i></p>	<p>La identificación de alternativas de solución consiste en proponer acciones probables que puedan combatir la pobreza en la primera infancia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se utiliza como herramienta el árbol de objetivos (medios) con el fin de buscar de manera creativa, una acción que lo concrete efectivamente en la práctica. ▪ Se operacionalizan los medios. Los medios que se operacionalizan son los que están en la parte inferior del árbol de objetivos. Es decir, son aquellos que no tienen otro medio que los genere y están en correspondencia con las causas independientes que estén en la parte más baja del árbol del problema. ▪ Se verifica la coherencia entre causa, medio y acción. Esto porque existe una relación lógica entre estos tres aspectos del análisis. En este sentido la relación se puede expresar como sigue: la existencia de la pobreza en la primera infancia se explica por la existencia de una causa que la provoca, para solucionarla es necesario recurrir a unos medios que eliminen la causa, para hacer efectivos este medio se

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
		<p>debe identificar una acción que lo operacionalice.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se configuran alternativas viables y pertinentes. Para ello se discriminan entre acciones, esto se hace clasificándolas en dos tipos: complementarias y excluyentes. <ul style="list-style-type: none"> - Las acciones complementarias serán aquellas que son factibles en conjunto y que van a complementar sus aportes a la solución de la pobreza en la primera infancia, por lo tanto, es posible agruparlas en torno a la solución. - Las acciones excluyentes, por el contrario, no es posible realizarlas en conjunto, estas nos ayudan a decidir por una estrategia. La decisión entre hacer una o la otra acción las clasifica como excluyentes. ▪ Se analiza el nivel de incidencia en la solución de la pobreza en la primera infancia. Dar prioridad a las de mayor porcentaje de incidencia presumible. ▪ Se verifica la factibilidad (física, técnica, presupuestaria, institucional, cultural) de las alternativas. ▪ Se revisa que las alternativas cumplan con los siguientes criterios: <ul style="list-style-type: none"> a) Eficiencia: espera que se maximice el bienestar de las personas tal y como lo interpretan los propios ciudadanos. b) Legalidad: implica que una política viable no debe violar derechos constitucionales, estatutarios o de la ley común. c) Solidez: una opción de política debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios.

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
		<p>d) Perfectibilidad: necesita una actitud de apertura en busca de perfeccionar el diseño y permitir que los implementadores de políticas perfeccionen el diseño original.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se identifica y especifica la cantidad total de población o área de enfoque que presenta la pobreza en la primera infancia y, por tanto, pudiera ser elegible para su atención, incluyendo sus características particulares, socioeconómicas y demográficas. ▪ Se identifica y especifica la población o área de enfoque que se tendría planeado o programado atender la pobreza en la primera infancia en un periodo determinado. ▪ Las alternativas resultantes deben ser analizadas en relación con el espacio geográfico y socioeconómico al cual están referidas, con el fin de especificar mejor la pobreza en la primera infancia y de seguir verificando su factibilidad y pertinencia como soluciones adecuadas al combate a la pobreza en la primera infancia.

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2016) y Ortegón, Pacheco, & Prieto (2005)

Capítulo IV. Conceptualización de la *pobreza en la primera infancia*

Cada generación de niñas y niños ofrece de nuevo a la humanidad la posibilidad de rehacer las ruinas de su mundo.

Eglantyne Jebb

Las ideas pueden ser utilizadas, sabiéndolo o no, para promover los intereses o visiones del mundo profundamente arraigadas, o bien, para transformar las políticas públicas (Boas & McNeill, 2004).

Bajo esa consigna, el capítulo IV presenta la investigación cualitativa de entrevistas a profundidad¹⁶ dirigidas a expertas y expertos seleccionados por su alto nivel de incidencia y vigencia en el tema de investigación de la presente tesis, con la finalidad de conocer cómo se constituyeron como comunidades epistémicas que comparten cierta percepción sobre la pobreza y la primera infancia, sí es que han tratado de impulsar análisis y/o propuestas para su atención, y cuáles son sus reflexiones frente a los alcances y límites de las mismas.

IV.1. Hacia una conceptualización: expertas y expertos entrevistados

Cada experta o experto entrevistado ha contribuido a la generación de ideas y su posterior transmisión frente a la temática, ya que cuentan con legitimidad de autoridad en los procesos de políticas públicas; por lo que se agradece profundamente su contribución al presente esfuerzo de investigación de posgrado.

Como se menciona en la arquitectura metodológica, siguiendo la lógica de Hecló (1978), las comunidades epistémicas seleccionadas para las entrevistas a profundidad conforman el denominado “triángulo de hierro”: gobierno, academia y activismo.

A continuación, se presenta a cada persona entrevistada, junto con algunos detalles de su formación académica y su experiencia profesional, que combinan con la temática en cuestión. Vale la pena resaltar que dichos detalles fueron enunciados por ellas y ellos durante las entrevistas realizadas.

¹⁶ Detallado en el aparatado metodológico (capítulo III).

Para el grupo correspondiente al gobierno, se presentó la oportunidad de entrevistar a funcionarias y funcionarios, de alto nivel, de las siguientes instituciones. –

INSTITUCIÓN (i)

- *Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA):* 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.

ENTREVISTADAS (i)

- ☞ Mtra. Brenda Patricia González García, *Directora de Seguimiento a las Políticas y Estrategia de Atención de a la Primera Infancia.*

De formación, Maestra en Derechos Humanos. Con una trayectoria de más de 15 años dedicándose a temas relacionados con derechos humanos.

En el ámbito público, trabajó para el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), de 2010–2015, durante la gestión de Ricardo Bucio. Después, en 2015, cuando se instaló el SIPINNA, tuvo la oportunidad de ser parte del equipo fundador del Sistema, pues trabajó directamente para la oficina del Secretariado Ejecutivo, que ocupaba Ricardo Bucio. Para 2018 asumió el área de *Primera Infancia*. Desde su área se ejecutan espacios de deliberación técnica, con cierto nivel de decisión, en aras de coordinar y articular todas las acciones en materia de política pública para la primera infancia. Es el espacio, por ejemplo, donde se ha materializado la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI), cuyo el corazón es la Ruta Integral de Atenciones (RIA).

- ☞ Lic. Sessagari del Alba Ortiz Cancino, *Jefa del Departamento de Seguimiento Institucional para temas de Primera Infancia.*

Cursó la Licenciatura en Derechos Humanos y Gestión de Paz, por ende, ha buscado incidir en la reconstrucción de sociedades, a través de la defensa de

la garantía y protección de los derechos humanos. Formó parte de la organización internacional “Asylum Acces México”, bajo el proyecto “Ruta de la hospitalidad”, que busca sensibilizar sobre los derechos de las personas en condición de refugio, para extenderles oportunidades.

Hasta 2018 se incorporó a SIPINNA, directamente en el área de *primera infancia*. Al margen, presenció todos los esfuerzos de creación y consolidación del área, incluyendo la construcción de la ENAPI. Se profesionalizó con un MOOC¹⁷ del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre primera infancia, enfocado en el entendimiento de las capacidades y oportunidades de desarrollo en esta etapa, incluyendo la formulación de políticas públicas para su atención, desde la técnica de atención y servicio.

INSTITUCIÓN (ii)

- *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*: organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

ENTREVISTADA (ii)

✎ Mtra. Karina Barrios Sánchez, *Coordinadora General de Evaluación*.

Licenciada en Ciencias de la Comunicación y Maestra en Administración Pública y Políticas Públicas. Previo a su llegada a CONEVAL, trabajó para el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, cuyas líneas de investigación fueron la educación indígena, y las dinámicas de las relaciones en los hogares.

Ha trabajado en CONEVAL desde hace trece años. Comenzó al interior de la Coordinación General de Análisis de la Pobreza; después se trasladó a la Coordinación General de Evaluación. En un principio, en esa Coordinación, participaba en la evaluación de programas con perspectiva de género, más, en ese entonces, se estaban haciendo esquemas de evaluación sobre la Cruzada

¹⁷ Massive Open Online Course.

Nacional Contra el Hambre. Después, ascendió a la Dirección Ejecutiva de Temas Estratégicos, que llevaba todos los temas de grupos históricamente discriminados y el ejercicio de sus derechos sociales (quizá el espacio donde ha estado más cerca de las infancias). Actualmente, representa la cabeza de la Coordinación General de Evaluación.

INSTITUCIÓN (iii)

- *Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)*: organismo público descentralizado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que brinda servicios de educación comunitaria para el bienestar desde la primera infancia a niñas, niños y adolescentes que habitan en localidades de alta y muy alta marginación de nuestro país, en donde no es posible contar con un servicio educativo regular.
- *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE¹⁸)*: organismo público autónomo, cuya tarea principal era realizar diagnósticos precisos, puros, objetivos y explicativos, para orientar la realidad de la educación en México y su calidad.

ENTREVISTADO (iii)

☞ Dr. Héctor Virgilio Robles Vázquez, *Director de Planeación y Evaluación (en CONAFE, actualmente); previamente, Director General de Integración y Análisis de la Información (en el INEE)*.

PhD en Economía Agrícola y Demografía por la Universidad Estatal de Pennsylvania. Graduado de Maestría en Economía por El Colegio de México y de Licenciatura por la Escuela Superior de Física y Matemáticas del Instituto Politécnico Nacional. De junio de 2003 a mayo de 2019 formó parte del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), primero como Subdirector, en la Dirección de Indicadores Educativos, en 2005, como Director, de ahí transitó hacia el cargo de Director General de Integración y Análisis de la

¹⁸ Como ya se mencionaba en otro apartado de la tesis, el INEE desapareció mediante el *decreto 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*, publicado en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 2019, esto es, por la actual administración pública federal (2018-2024), hizo efectiva la abrogación de la *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, que culminó con la desaparición del Instituto.

Información Educativa. Posteriormente, hasta fines de 2020, colaboró con Mejoredu. Desde marzo de 2021, funge como Director de Planeación y Evaluación del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

INSTITUCIÓN (iv)

- *Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar (CNBBBJ)*: órgano administrativo desconcentrado de la SEP, cuyo objetivo fortalecer una educación inclusiva, equitativa y de calidad, mediante el otorgamiento de Becas educativas a las y los niños, jóvenes y adultos que se encuentren inscritos en escuelas públicas y en una situación de vulnerabilidad.
- *Programa de Inclusión Social (PROSPERA¹⁹)*: programa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL²⁰), dirigido a la población en situación de pobreza, otorgándoles recursos a familias mexicanas para fortalecer su alimentación, salud y educación; asimismo, vinculaba a las personas beneficiarias con proyectos productivos, opciones laborales y servicios financieros.

ENTREVISTADO (iv)

✎ Mtro. Rogelio Omar Grados Zamudio, *Director General de Planeación, Análisis, Evaluación y Monitoreo (en la CNBBBJ, actualmente); previamente, Director General Adjunto de la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación (en PROSPERA)*.

Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana, Maestro en Economía por El Colegio de México. Previo a su incursión en la administración pública federal, participó en la supervisión de la Encuesta sobre los Servicios de Salud de la Ciudad de México (2000-2001).

Cuenta con más de quince años en la APF, en 2006 se incorporó a la *Dirección de Evaluación Externa* del Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades), cuyo cambio a PROSPERA surgió en 2012; para 2017 se convirtió en *Director*

¹⁹ Previamente conocido como Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades), en sus inicios como Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Programa que, después de 20 años de existencia, desaparece con la actual administración pública federal (2018-2024).

²⁰ La SEDESOL, con la actual administración (2018-2024), se convirtió en la Secretaría del Bienestar.

General Adjunto. En su paso por el Programa, cuyo propósito era romper el ciclo intergeneracional de la pobreza en el país, tuvo la oportunidad de generar estadística multirepresentativa para la población en pobreza y pobreza extrema (que, hasta el momento, no se levantaba con tal precisión), por ende, fue partícipe de diversas colaboraciones del tipo, entre las que destaca el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) para el levantamiento de los Módulos PROSPERA de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) y de la Encuesta Nacional de los Niños, Niñas y Mujeres (ENIM), labor que amplió su entendimiento, a través de la evidencia, de los efectos en la salud que produce la condición de pobreza y pobreza extrema, incluyendo, por supuesto, niñas y niños primero-infantes.

También, desde su área se innovó en materia evaluativa a nivel nacional, puesto que, por las características del Programa, así como la larga trayectoria que llevaba, se pudieron documentar, cualitativa y cuantitativa, los efectos de largo plazo de la intervención, trabajo liderado por Adriana Kugler, de la Universidad de Georgetown, quien fuera Economista en Jefe del Departamento de Trabajo de Estados Unidos durante la administración de Barack Obama. De ahí que, desde su área, pudo establecer colaboraciones estratégicas con organizaciones como J-PAL Poverty Action Lab²¹.

Actualmente, en la CNBBBJ, tiene a su cargo la *Dirección General* encargada de la planeación estratégica de los programas de becas para todos los tipos educativos (desde inicial hasta educación superior), así como de la evaluación de la efectividad de estos programas.

Por su parte, para el grupo correspondiente a la academia, se entrevistó a dos instancias de investigación relacionadas con el tema, de importantes Universidades Nacionales, referentes de ambos sectores (público y privado):

²¹ Organización de alto prestigio internacional que pretende reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas, creando y difundiendo evidencia rigurosa sobre qué políticas públicas y programas sociales realmente funcionan, a través de investigación, incidencia en política pública y capacitación.

INSTITUCIÓN (v)

- *Programa de Investigación sobre Infancia de la Universidad Autónoma Metropolitana:* trabaja de manera integral e interdisciplinaria en la formación de redes de investigación que permitan el seguimiento y la retroalimentación de las acciones en favor de la calidad de vida de las y los niños en México. La metodología participativa articula la propuesta de trabajo colectiva que da coherencia y cohesión institucional a los proyectos y líneas de investigación de sus miembros.

ENTREVISTADA (v)

☞ Dra. Minerva Gómez Plata, *Coordinadora del Programa de Investigación.*

Psicóloga por la Universidad Autónoma Metropolitana, con Maestría en teoría psicoanalítica por el Centro de investigaciones y estudios psicoanalíticos; y Maestría y Doctorado en Antropología Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Dentro de la Universidad Autónoma Metropolitana, es Profesora – Investigadora titular C, del departamento de “Educación y Comunicación”, de la división de Ciencias Sociales y Humanidades. Forma parte del grupo de investigación cuya línea de generación y/o aplicación del conocimiento es denominada “Culturas vivas intergeneracionales”, donde aborda la intervención y la investigación sobre las infancias y juventudes, su construcción como sujetos sociales de derechos y como sede de relaciones, tomando en cuenta el flujo de interacciones continuas entre las diversas generaciones. A partir de este punto de vista, niñas, niños y jóvenes no solo reciben, sino que traducen, adaptan y transforman la cultura en la que se encuentran.

Desde 2006 investiga sobre niños y niñas en Casas Hogar, esto es, niñas y niños que están en Centros de Asistencia Social o que han perdido el cuidado de sus familias, y su secuela desde la primera infancia. De hecho, la Dra. Minerva acota que, según estudios importantes sobre estas secuelas, así como los efectos traumáticos e impacto psicosocial en el desarrollo de estas poblaciones, sucede desde la primera infancia, ya que no se logra establecer un apego y vínculo sólido para aferrarse a la vida.

Tuvo su primer acercamiento con el *Programa de Investigación sobre Infancia* de la UAM después de colaborar en diversas organizaciones de la sociedad civil, en 1999, a través del diplomado “Derechos y Posibilidades de la Infancia”, que comenzaron a impartir la Dra. Norma del Río Lugo y la Dra. Yolanda Corona Caraveo. Desde entonces, colabora activamente en el Programa. A partir de 2019 fue designada como su Coordinadora.

INSTITUCIÓN (vi)

- *Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana*: analizar y contribuir a resolver los problemas educativos del país; busca generar conocimiento útil que coadyuve a la comprensión, visibilización y transformación de la injusta y desigual sociedad que prevalece en México.

ENTREVISTADA (vi)

☞ Dra. Luz María Moreno Medrano, *Directora del INIDE*.

Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Monterrey; Maestra en Políticas Educativas Internacionales por la Universidad de Harvard; Doctora en Educación por la Universidad de Cambridge. Su tesis doctoral aborda los procesos identitarios de niñas y niños indígenas migrantes en escuelas urbanas, con especial énfasis sobre la institución escolar como reproductora de desigualdades.

Ha participado como consultora de organizaciones civiles, como el Centro Rural de Educación Superior Estipac, A.C., donde brindó asesoría educativa en la planeación estratégica del modelo educativo, diagnóstico institucional y evaluación de impacto del proyecto con enfoque intercultural.

Actualmente, es docente en la Licenciatura en Pedagogía, en la Maestría en Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, en el Doctorado Interinstitucional en Educación y en el Doctorado en Estudios Críticos de Género de la Universidad Iberoamericana. Sus temas de investigación se han centrado en entender las dinámicas de discriminación y racismo contra pueblos

originarios residentes en zonas urbanas en México, desde aproximaciones feministas y colaborativas con los movimientos sociales. Sus ámbitos de acción pedagógica en el sistema educativo han estado enfocados en el desarrollo de habilidades de liderazgo pedagógico y la creación de comunidades de aprendizaje con docentes.

Desde 2021 dirige el INIDE. Durante su gestión, colaboró con el SIPINNA, en el diseño de la Plataforma de Acompañamiento²² para la implementación de la Ruta Integral de Atenciones (RIA), en el marco de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI).

Para el grupo correspondiente al activismo se entrevistó a la iniciativa que congrega los esfuerzos más significativos e incidentes frente a la primera infancia:

INSTITUCIÓN (vii)

- *Pacto por la Primera Infancia*: iniciativa ciudadana de abogacía e impacto colectivo cuyo objetivo es hacer de la primera infancia una prioridad nacional; coordina un colectivo compuesto por más de 470 instituciones, instancias académicas, organismos, organizaciones de la sociedad civil y fundaciones empresariales, que se ubican en toda la República Mexicana.

ENTREVISTADO (vii)

☞ Dr. Alberto Sotomayor Avilés, *Coordinador Nacional de Investigación*.

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestro y Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública; Posdoctor en Ciencias del Estado y Gobierno por la Universidad de Alcalá de Henares en España.

La mayor parte de su trayectoria profesional la ha dedicado al servicio público. Destaca su participación como Subdirector de Enlace con el Senado de la República en la Subsecretaría Enlace Legislativo de la Secretaría de

²² Plataforma que tiene dos objetivos: (1) Establecer una vía de coordinación y acompañamiento de la Federación con los estados y municipios, para articular de manera intersectorial los servicios dirigidos a la primera infancia; (2) Sensibilizar y capacitar a quienes operan los servicios para la primera infancia.

Gobernación, al cierre de la administración de Felipe Calderón Hinojosa y durante la primera mitad del sexenio de Enrique Peña Nieto; posteriormente, como Director de Control Interno del Órgano Interno de Control en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, durante la segunda mitad del sexenio de Peña Nieto.

Desde 2019 colabora con el Pacto por la Primera Infancia como Coordinador de Investigación. Durante su gestión resalta su colaboración en el Blog “Primeros Pasos – Desarrollo Infantil” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²³. Además, coordinó las investigaciones “Los riesgos de la indiferencia. Análisis de la pobreza multidimensional en Primera Infancia México, 2018-2020” y “Ranking de pobreza en Primera Infancia: un análisis del Pacto por la Primera Infancia a partir de los datos del CONEVAL”, publicadas por el Pacto en 2021. Así como un compendio de 5 estudios²⁴ sobre el presupuesto denominados “Evolución del Presupuesto en Primera Infancia: cada vez menos para los más pequeños”.

Por último, en aras de conseguir algún acercamiento con organismos internacionales, se logró entrevistar al Fondo de la Naciones Unidas con mayor agencia en términos de la atención y propuesta de políticas públicas para la infancia:

INSTITUCIÓN (viii)

- *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*: tiene por mandato promover la protección de los derechos del niño, de ayudar a satisfacer sus necesidades básicas y de aumentar las oportunidades que se les ofrecen para que alcancen plenamente sus potencialidades.

²³ Se puede consultar en: <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/author/albertosotomayor/>

²⁴ 1. Evolución del presupuesto en Primera Infancia: cada vez menos para los más pequeños.
2. El ejercicio presupuestal en Primera Infancia: insuficiencia, inequidad, reducciones y subejercicios.
3. Los claroscuros presupuestales para la Primera Infancia.
4. El ejercicio presupuestal para Primera Infancia en 2021: Los obstáculos en la progresividad y el interés superior de la niñez.
5. Ambigüedad presupuestal para la primera infancia en 2022.

ENTREVISTADA (viii)

☞ Mtra. Catalina Gómez, *Jefa de Política Social de UNICEF México.*

Chief of Social Policy de UNICEF México.

Maestra en Política Social y Planificación por la London School of Economics and Political Science.

A largo de su trayectoria profesional, se ha desempeñado, principalmente, desde la cooperación internacional, en específico, a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, para Brasil, Colombia y otros países, en el diseño e implementación de grandes programas de protección social, presupuestos públicos y promoción del bienestar de la infancia y las familias. De hecho, destaca su trabajo en Brasil, aportando en la mejora continua del programa de transferencias monetarias condicionadas “Bolsa Familia”.

En el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha colaborado como Especialista en Protección Social en la sede Nueva York, Estados Unidos, y en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe con sede en Panamá.

Lleva poco más de 5 años²⁵ como Jefa de Política Social en UNICEF México.

Finalmente, como advierte el filósofo Edgar Morin (1994), *la vida intelectual es inseparable de “la vida”, pues uno no escribe (ni piensa) desde una torre que le sustrae a la vida, más bien, uno escribe (piensa) en la depresión de un remolino que implica la vida en la vida intelectual.*

Recuperando tal reflexión, los resultados de la investigación cualitativa, que se muestran a continuación, se encuentran situados en mi subjetivación del tema, donde habría que considerar mi participación previa en el Programa PROSPERA Programa de Inclusión Social, el diplomado que cursé recientemente sobre “Claves para la investigación y acción con niños, niñas y sus agentes relacionales” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y, con mucha mayor influencia, mi actual desempeño como Subdirectora de Monitoreo & Evaluación de la organización

²⁵ Al momento de la entrevista (febrero de 2023).

Reinserta, A.C., donde se diseñan, monitorean y evalúan programas de desarrollo infantil con población sumamente vulnerable (niñas y niños que nacen y viven en prisión con sus madres privadas de libertad).

IV.2. Conceptualizando la *pobreza en la primera infancia*: resultados de la investigación cualitativa

Como se adelantó en la arquitectura metodológica, lo primero que se exploró en la investigación cualitativa fue la entrada de las y los entrevistados al estudio e incidencia de temáticas alrededor de la primera infancia.

Para comunidad de las y los funcionarios entrevistados, su entrada al tema de la primera infancia sucedió gracias a su propia red, es decir, dadas las relaciones entre las y los diferentes actores involucrados en la temática que fueron convocándoles a ciertos espacios al interior de la administración pública. Como supone Molina (2016), donde la noción de comunidades epistémicas es puesta de relieve cómo las redes de expertos configuran y redefinen las políticas públicas.

Por ilustrar lo anterior, está el caso de la Mtra. Brenda González, cuya llegada al Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) sucede con el tránsito de Ricardo Bucio al Secretariado Ejecutivo de SIPINNA, quien previamente fuese Presidente del Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), espacio que ambos compartían. Así, la trayectoria de la Mtra. González en SIPINNA parte de la gestión de Bucio, hasta la actualidad. Caso similar ocurrió con el Dr. Héctor Robles del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), quien ya venía de una red fuertemente consolidada al interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP) a través del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Esta explicación sobre “redes”, que comúnmente se observa en gobierno, se replica en la forma en la que miembros de la sociedad civil organizada se han involucrado e incidido en temáticas alrededor de la primera infancia, en específico, “Pacto por la Primera Infancia” (incluyendo diversas organizaciones aliadas, como

Reinserta –desde mi expertise–). Más aún, la sociedad civil organizada, como red, tal y como indica Orozco (2016), sustenta un proceso de construcción de identidades y, por tanto, el reforzamiento de valores compartidos que se articulan para promover su visión del mundo. En tal sentido, no es casualidad que, desde diversos frentes, con mayor fuerza desde el presente siglo XXI, a la sociedad civil organizada se le considere como una cuna de soluciones estratégicas para resolver los problemas sociales más complejos (Dahik, 2019).

Por su parte, para la comunidad académica, la situación se presenta de manera distinta. Ambas referentes entrevistadas, tanto la Dra. Luz María Moreno, del Instituto del INIDE de la Universidad Iberoamericana, como la Dra. Minerva Gómez del Programa de Investigación sobre Infancia de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), partieron de una incursión menos fluida hacia el estudio e incidencia de temáticas alrededor de la primera infancia. Desde sus amplios campos disciplinares (sociología y ciencias de la educación para la Dra. Moreno; psicología para la Dra. Gómez), no se desprendieron estas temáticas *per se*, más bien, fue hasta la aparición de proyectos específicos que pudieron redirigir sus respectivas miradas hacia la primera infancia. Hecho que recuerda lo que apunta Incháustegui (1999) sobre el *isomorfismo*, por el cual la difusión de paradigmas se realiza por “contagio”, esto implica que las comunidades epistémicas interactúen para hacer inteligibles o dotar de sentido común las transformaciones sociales y económicas que ocurren en lo que hace a sus actores o situaciones de interés.

Más aún, donde quizá se observa con mayor claridad la sostenibilidad y vigencia, desde su entrada, al estudio e incidencia de temáticas alrededor de la primera infancia, es en los organismos internacionales. La Mtra. Catalina Gómez del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) corrobora una trayectoria propia considerable que acompaña a la temática en sí, desde los Bancos de Desarrollo (como el Banco Interamericano de Desarrollo), hasta los Fondos de Naciones Unidas como UNESCO y UNICEF, en los que ha participado activamente con relación a la primera infancia.

De ahí que, como señala Dunlop (2013), las comunidades epistémicas se incrusten en relaciones formales para que hagan prevalecer sus visiones, las cuales

guardan relación no sólo con los recursos epistémicos e institucionales de los que disponen, sino también con la perspicacia política de sus miembros para persuadir a las y los tomadores de decisiones.

Ahora bien, después de las preguntas de perfil se dio paso al “grand tour”, donde, en primera instancia, se exploraron aquellos espacios al interior de la academia, el gobierno y/o la sociedad civil organizada donde las y los entrevistados han encontrado mayor presencia de la discusión sobre primera infancia.

Un hallazgo interesante, desde cualquier frente, fue que aún se aprecia la discusión sobre primera infancia como incipiente. Una demostración de tal hallazgo la proporcionó la Dra. Luz María Moreno del INIDE, quien colocó que «cuando aparece algún proyecto importante que tenga que tocar el tema de la primera infancia, hay poca gente que lo trabaja desde la academia. Y, cuando se trabaja, todavía existen estas brechas importantes en la visión utilizada, por ejemplo, desde la psicología educativa, de pronto se siguen modelos hegemónicos, muy desde la clase media, o bien, desde una visión muy blanca del desarrollo de las infancias».

De manera semejante, el Mtro. Rogelio Grados de la CNBBBJ/PROSPERA, desde su amplia trayectoria profesional en gobierno, advierte que «la temática [de la primera infancia] se ha tratado y materializado muy poco desde el gobierno y la administración pública, salvo el exhaustivo trabajo del Instituto Nacional de Salud Pública, en tiempos de PROSPERA. Lo cierto es que la causa no es muy popular, pues, de entrada, implica un amplio ejercicio presupuestal que no ve retornos en el corto plazo, como se observa en la evidencia de James Heckman». Haciendo eco a la postura del Mtro. Grados, la Mtra. Brenda González de SIPINNA considera que «no sigue siendo un tema prioritario, digamos, al más alto nivel de interlocución en nuestro país, aunque sí hemos avanzado, con algunos otros actores que han asumido el liderazgo en México, sobre todo los gobiernos locales».

Por su parte, la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF acotó que son los organismos internacionales más especializados quienes sí muestran mayor presencia de la discusión sobre primera infancia, pues en los demás se aborda las necesidades desde

una mirada más global, estos es, «existen grupos [al interior de los Bancos de Desarrollo] que desarrollan mayor conocimiento o especialidad en términos de grupos etarios, algunos trabajan primera infancia, otros trabajan escolares, otros se están empezando a especializar en adolescentes, pero, como tal, en términos de estructura, no tienen necesariamente ese *expertis*, más bien, lo que pasa en el BID y en el Banco Mundial, por ejemplo, es que hay áreas de protección social y ahí se ven todos los programas de manera general; (...) por su cuenta, UNICEF ocupa un lente de infancia, de grupos etarios y sus distintas necesidades, te hacen mirar cada grupo etario con un lente más detenido».

Más, también pudo apreciarse ánimo por el empuje y la profesionalización de las y los actores involucrados en la temática. Siguiendo con la Mtra. Gómez de UNICEF, se subraya que «los Bancos de Desarrollo se han venido sofisticando y han avanzado mucho, entonces, ya no presiente necesariamente un gran diferencial, sí existe más especialidad en UNICEF, pero hay muchas otras organizaciones y organismos que también traen una perspectiva cada vez más integral y van reconociendo las necesidades particulares de este grupo etario».

En sintonía, la Dra. Moreno del INIDE comparte que «estamos en un momento que toca romper esas fronteras y verle desde lo transdisciplinar, desde *la problemática*. (...) ¿Cómo trabajas el tema de las infancias en un contexto que está invadido por el narco, que está invadido por desplazamientos, por asesinatos de manera constante, que las niñas, los niños los están viviendo? Las situaciones nos hacen ver que la manera en la que tenemos que trabajar en la academia, es con realidades situadas y viendo justamente ahí, con un marco común de protección de derechos, ¿cómo le hacemos?, no trayendo como estos manuales prescriptivos de lo que tendrían que hacer las madres y los padres o las instituciones, sino cómo hacemos realmente política pública que abra espacios desde lugares de atención: llámese guarderías, llámese centros de atención a la primera infancia, lo que sea, pero que sean espacios de cuidados, que sean espacios que den también, posibilidad de que las distintas subjetividades florezcan con sus propias culturas, con sus propias problemáticas, en donde las familias se sientan, pues que son parte de una comunidad, que son valoradas, protegidas».

Estos retos frente a la academia los comparte la Dra. Minerva Gómez de la UAM, puesto que «parece que trabajar temas relacionados con la niñez no es un campo relevante para las ciencias sociales (...) de repente digo, ¡oye, llevamos veintidós años picando piedra con esto!, pero, dentro de la misma comunidad académica todavía dicen “¡ay!, ¿esto es relevante de investigarse?”. Como si estuviera todo dicho, está tan naturalizado como algo de la vida privada, como algo de la familia. También se ha cuestionado que trabajar los temas de niñez y, sobre todo, los temas de primera infancia no necesariamente tienen que ver con la perspectiva de desarrollo, sino también tiene que ver con los aspectos sociales, culturales y económicos. Al trabajar con este grupo de edad resulta fundamental visibilizar la serie de inequidades que prevalecen en nuestro país».

Esta última reflexión se equipará con lo expuesto por la Mtra. Karina Barrios del CONEVAL, cuando introdujo el razonamiento de los grupos de población históricamente discriminados, «es decir, todos aquellos grupos que, de manera sistemática y recurrente, ven afectado el ejercicio de sus derechos por condiciones estructurales o por la propia omisión del Estado mexicano en términos de la garantía de esos derechos. Entre esos grupos de población siempre hemos mirado: población indígena, mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Siempre han sido grupos de población que, desde CONEVAL, hemos querido analizar y mirar las brechas respecto al resto de la población».

Sentado lo anterior, las inquietudes del grupo de personas expertas entrevistadas comenzaron a versar sobre el siguiente apartado de preguntas de “grand-tour”, las cuales exploraron la temporalidad (cuándo) y la manera (cómo) en la que la discusión sobre primera infancia surgió en México.

Quienes remontaron más tiempo atrás fueron, tanto el Dr. Héctor Robles del CONAFE, como el Mtro. Rogelio Grados de la CNBBBBJ/PROSPERA, cuya coincidencia –dicho sea de paso, se ve expresada por su amplia trayectoria profesional– radica en que la discusión surgió a partir de los 1970’s, con la instalación del CONAFE; más aún, acotó el Mtro. Grados que «no fue hasta los 1990’s, cuando se estableció el Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI), que la discusión comenzó a materializarse.

Hecho que fue impulsado, una década después, con las labores del Foro Mundial sobre la Educación de la UNESCO, en Dakar, donde la consigna “Evaluación de la Educación para Todos en el 2000” promovía tomar más en serio a la Educación Inicial».

Adicionalmente, el Dr. Robles agregó que «durante toda la década de los 1990's, desde CONAFE, se publicaron muchísimos materiales que versaron sobre tal discusión». Esto último incluye un estudio sobre la construcción y validación de una escala de desarrollo psicosocial para los niños menores de cuatro años en el contexto mexicano (1998), pionero en campo, cuya intención de fue dar respuesta a las necesidades educativas contextualizadas; asimismo, se empezó a reflexionar sobre la importancia de la participación de los padres y de las interacciones que se daban entre ellos como medio de aprendizaje (CONAFE, 2010).

Valdría la pena agregar la aportación de la Dra. Moreno Medrano del INIDE, quien sostiene que «CONAFE es la instancia, dentro del aparato educativo del Estado, que ha sido más sensible y más castigada, porque se sigue viendo como políticas compensatorias, cuando en realidad han sido, las políticas más sensibles socioculturalmente: de acompañamiento, de trabajo enraizado en las comunidades, con promotores que surgen de las propias comunidades, cuyos sueldos han estado precarizados siempre. Efectivamente, lo que existe en torno a las redes de tutoría –que están teniendo muchísima fuerza en CONAFE–, todo el método ABCD, todo lo que se ha hecho en CONAFE, sin duda, es precursor a SIPINNA, lo que pasa es que, como toda política, cuando empieza a tomar fuerza desde los centros, desde las políticas internacionales, se anidan en un aparato gubernamental, como la Secretaría de Gobernación, que permite que se visibilice más».

Ahora bien, cerrando la década de los 1990's, aparece el Programa de Educación, Salud y Alimentación (mejor conocido como PROGRESA). Justamente, el Mtro. Grados de la CNBBBJ/PROSPERA, señaló que «el relativo éxito de la versión inicial de este programa, bajo el nombre de PROGRESA, entre 1997 y 2001, documentado con evaluaciones externas de impacto hecho inusitado en esos años, provocó a escala nacional que dicho programa tuviera no solo continuidad, sino que se fortaleciera,

expandiéndose de poco más de 300 mil familias pobres en 1997 a 5 millones de familias para 2004. A escala internacional, el diseño del programa se “exportó” a países de otras regiones».

Vale la pena acotar que, en 2002, Progresá cambió al Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”, y para 2014, se sustituyó “Oportunidades” por PROSPERA Programa de Inclusión Social. Respecto al Progresá–Oportunidades–PROSPERA, el Mtro. Grados añadió varios aspectos importantes, entre los que destacaron «las corresponsabilidades en salud, por ejemplo, que incluían atención perinatal y de primera infancia, específicamente, acciones nutricionales, gracias a las cuales, con apoyo del INSP supimos que la desnutrición crónica infantil de beneficiarios de PROSPERA disminuyó a nivel nacional, siendo el ámbito rural donde más disminuía».

Además, el Mtro. Grados de la CNBBBJ/PROSPERA, precisó que «si bien el Programa estaba centrado en familias, y no en un grupo etario en particular, sí tenía una fuerte carga hacia la consolidación del futuro capital humano y mejoras en su calidad de vida, lo cual le permitió que se generara evidencia sobre resultados en población primero-infantil; por ejemplo, de la mano de Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), se levantó el diagnóstico situacional de la población PROSPERA a partir de la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM), que arrojó información muy valiosa sobre dicho sector poblacional».

En ese sentido, el Mtro. Grados también agregó la relevancia de «la participación de PROSPERA en la implementación de la Estrategia para el Desarrollo Infantil, el modelo se llamaba “Modelo de Promoción y Atención del Desarrollo Infantil”, mejor conocido como PRADI». El PRADI fue un modelo de atención oportuna enfocado en mejorar el desarrollo de las niñas y niños menores de cinco años, en los ámbitos motor, cognitivo y socioemocional familiar y en la identificación de factores de riesgo, detección y atención de problemas de desarrollo (INSP & UNICEF, 2015). Frente a su nivel de incidencia, acorde con el Mtro. Grados, «la ENIM de 2015 dio cuenta de que buen

porcentaje²⁶ de las niñas y niños en primera infancia de hogares PROSPERA presentaron desarrollo infantil adecuado en varios ámbitos de la medición».

El Mtro. Grados sumó la relevancia de la estrecha vinculación de PROSPERA con el Modelo de Educación Inicial del CONAFE, puesto que «con la participación de CONAFE, la probabilidad de presentar Desarrollo Infantil Temprano adecuado se elevaba gracias al apoyo al aprendizaje en el hogar²⁷».

Sobre esto último, valdría la pena sumar que el INSP (2012) documentó el comportamiento de poblaciones beneficiarias de ambos programas (PROSPERA y CONAFE), donde se observaron mejorías en el desarrollo cognoscitivo, la adquisición de lenguaje, el desarrollo motor y exploración del ambiente, y/o el comportamiento emocional de las y los infantes PROSPERA-CONAFE. Además, mejoraron los patrones de cuidado y estimulación temprana en los hogares PROSPERA-CONAFE: las prácticas en el ámbito del cuidado y protección infantil son las que tienen mayor impacto según la percepción de las figuras educativas de CONAFE (principalmente las/os promotores) y también fueron las más referidas por las propias madres.

Hasta el momento, entonces, desde sus inicios (en los 1970's), hasta la primera década de los 2000's, la discusión sobre primera infancia resulta encabezada quienes formulaban, implementaban y evaluaban política educativa y social en México. Más aún, algunas otras miradas apuntan a escenarios complementarios de esta versión. Ergo, la Lic. Sengari del Alba de SIPINNA recalcó que «si bien se abordaba desde las

²⁶ Revisando la ENIM (2015), el dato preciso es: 78% de las y los niños de tres y cuatro años de hogares PROSPERA presentó desarrollo infantil adecuado en tres de los cuatro ámbitos medidos (cognitivo, aprendizaje, físico y emocional).

²⁷ Nuevamente, la ENIM (2015) recupera esta premisa:

- 66% de niñas/os de hogares PROSPERA recibieron apoyo al aprendizaje en el hogar (por las madres, especialmente): la probabilidad de presentar DIT adecuado se elevaba a 87% entre niñas/os con apoyo al aprendizaje en el hogar.
- 70% de las familias PROSPERA asistieron a programas de educación infantil temprana: la probabilidad de presentar DIT adecuado se elevaba a 85% entre niñas/os que asisten a programas de educación temprana.
- 21% de hogares PROSPERA contaban con disponibilidad de libros infantiles en casa: la probabilidad de presentar DIT adecuado se elevaba a 87% entre niñas/os con 3 o más libros infantiles en su hogar.

instituciones, [la discusión] se encontraba aún muy enmarcada en las atribuciones que cada institución tenía y no más allá, es decir, se trabajaba muy sectorizadamente».

En tal sentido, para la Lic. Sensagari de SIPINNA, la arena pública²⁸ comenzó a integrar los diversos esfuerzos en torno a la primera infancia, sobre todo de los sectores de salud y educación, en un discurso unísono e interinstitucional, hasta 2011, en el marco de la “Ley del 5 de Junio”, pues «se focalizó la discusión en la coyuntura de un desastre». En contexto, el 5 de junio de 2009 ocurrió la lamentable tragedia en Hermosillo, Sonora, donde 49 niños que murieron²⁹ tras incendiarse una guardería ABC. Como respuesta a este suceso, para 2011, el gobierno mexicano promulgó la *Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII)*³⁰, así como su reglamento con el propósito de coordinar, evaluar y mejorar la provisión de este servicio, en particular su calidad (Jiménez, 2014).

Unos años después, en 2015, sucede la creación Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Con la creación del SIPINNA, que responde al mandato de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)*, se formaliza un mecanismo que tiene, como una de sus principales atribuciones, generar una nueva manera de realizar políticas públicas, desde el más alto nivel de decisión gubernamental, donde todas las niñas, niños y adolescentes puedan exigir y ejercer sus derechos humanos (SIPINNA, s.f.).

En avanzada, como señala la Mtra. Brenda González de SIPINNA, la “Comisión para la Primera Infancia” del SIPINNA se instala hasta un año después, en 2016. «Esta Comisión tiene una particularidad, que es que están representados todos los sectores. Esta Comisión la coordina la Secretaría de Salud, nosotros tenemos la Secretaría Técnica y están varias instituciones públicas, organismos internacionales y

²⁸ Definida en el capítulo I de la presente tesis, por Schillagi (2011), como el espacio conflictivo donde se desarrolla una compulsa entre actores de fuerza desigual para imponer sus definiciones o conducir acciones respecto a los problemas públicos.

²⁹ Fallecieron 49 niños, 80 quedaron marcados de por vida y 26 quedaron lesionados (Ramos, 2011).

³⁰ Decreto por el que se expide la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2011. Puede consultarse en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5215790&fecha=24/10/2011#gsc.tab=0

organizaciones de la sociedad civil, entre ellas: Pacto por la Primera Infancia, Save the Children, que son representantes del Sistema, del Sistema Nacional, o sea, con voz y voto; están organismos internacionales como la OPS, OMS, la UNICEF, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, con quienes, además, hemos trabajado muchísimo en esta agenda».

Todo ello convierte a la *Comisión para la Primera Infancia* del SIPINNA en el espacio cuya deliberación nacional podría considerarse con mayor empuje hasta el momento. Inclusive, la Mtra. González apuntó que, «sí bien, la deliberación es de corte técnico, también supone cierto nivel de decisión, en aras de coordinar y articular todas las acciones en materia de política pública para la primera infancia, pues es donde se ha materializado la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI)». Sin duda, como añadió la Dra. Gómez de la UAM, «cuando surge la ENAPI el tema empieza a sonar con fuerza, porque se requería pensar en las edades más tempranas, más primigenias, de los cero a los seis años, como etapas que había que revalorar socialmente, para todo el desarrollo del ser humano en adelante».

De ahí que, la perspectiva de la Mtra. González del SIPINNA respalda que, «desde la Reforma Constitucional en Materia Educativa de 2019, hacia la construcción de la ENAPI en 2020, se establece un parteaguas. Hubo y hay atención dirigida a la primera infancia, es decir, existen muchos componentes de atención a la primera infancia en diversos programas presupuestarios, muchos de ellos, invisibilizados y con muy poquito presupuesto, sin duda. La ENAPI; ¿qué es lo que aporta?: “Reconozcamos que están todas estas acciones, atenciones y servicios públicos, démosle un eje rector, una especie como de marco metodológico para la coordinación entre sectores”. En ese sentido, el parteaguas de la ENAPI viene a reconocer que se hace y se hace mucho por la primera infancia, pero que se requieren marcos metodológicos para la coordinación entre los sectores e ir ganando relevancia presupuestal. Ahora, en torno a discusión, la ENAPI viene a establecer el foco de integralidad y la coordinación que, repito, se necesita entre sectores».

Frente a esto último, el Dr. Alberto Sotomayor del Pacto por la Primera Infancia hizo hincapié en que, si bien, el SIPINNA y la ENAPI han sido parteaguas en la formalización y propagación de la discusión sobre la primera infancia en México, así como la consecución de la comunicación entre sectores que plantea la Mtra. González, esto no hubiese sido posible sin los «esfuerzos que vienen de la sociedad civil desde hace muchísimo tiempo, y de la academia, por supuesto. Más bien, se parte de la brega, de convencer a los gobiernos de institucionalizar la discusión. Inclusive, digamos, no sé si voy a pecar de “paternidades”, pero el Pacto [Pacto por la Primera Infancia³¹], sí tuvo, un papel muy importante en la construcción de la propia ENAPI. Ha sido una ardua labor de impulsar y de mucha sensibilización a los actores políticos para que esto sucediera, y ahora lo que requerimos es fortalecer este proceso, me parece que todavía, yo creo que todavía con muchas debilidades y ausencias. Es decir, no se agota esta institucionalidad en la creación del SIPPINA, o sea, pudiera haber hasta ciertas amenazas, digamos, de retroceso o de parálisis al respecto».

Tal argumentación del Dr. Sotomayor coincidió con la respuesta de la Dra. Minerva Gómez del Programa de Investigación sobre Infancia de la UAM, quien sostuvo que «en la región latinoamericana ya se había estado hablando de la importancia de primera infancia antes de que en México existiera la ENAPI. Muchos de esos saberes los retomaron las organizaciones de la sociedad civil. Ahora en México tenemos elementos muy interesantes adscritos a primera infancia en contexto de pobreza en la sierra, en contextos rurales, en la costa mexicana, en el desierto, etcétera. La gran pregunta es: *¿cómo les conocemos?* Está “Un Kilo de Ayuda”, por ejemplo, fundada en los 1980’s, están otras. Sin embargo, parece que no se había colocado un grupo social con una especificidad y con una posibilidad de actoría social, como sí lo define la Estrategia [ENAPI], pero, no debemos olvidar que ya venían muchos elementos detrás; todas estas influencias de las organizaciones civiles que vienen, generalmente, del contexto internacional».

³¹ Valdría la pena destacar que el Pacto por la Primera Infancia surge en 2016 y, hasta 2021, se convirtió en una organización con identidad jurídica propia.

Máxime, una vez establecido que la discusión está presente en México, desde hace unas tantas décadas atrás, en tercera instancia, las preguntas de “grand-tour” exploraron sí cuándo se discute sobre primera infancia se habla de pobreza, es decir, se averiguó si las y los entrevistados conectan el tema de la primera infancia, y su atención, con el de pobreza.

En sintonía con los hallazgos del apartado previo, el Mtro. Rogelio Grados de PROSPERA/CNBBBBJ, afirmó una trayectoria importante de discusiones durante los últimos 30 años en nuestro país, no obstante, sobre la intersección entre pobreza y primera infancia, sostuvo que «en los últimos 30 años, la discusión de la política de desarrollo social en México se ha concentrado en la medición de la pobreza y, una vez que se logró acordar una definición oficial de ésta, los temas principales en la discusión pública han sido sus resultados en el nivel de ingresos de las personas a nivel nacional y estatal, sus efectos en la distribución del ingreso, la incidencia de los programas sociales y el mercado laboral en los resultados observados y los resultados en las carencias sociales. La discusión sobre la situación en grupos poblacionales o etarios, en particular, aunque se han abordado con algunos estudios, no forman parte de la discusión pública central en materia de desarrollo social».

En concordancia, la Mtra. González de SIPINNA asumió que la intersección entre primera infancia y pobreza «está un poco en ciernes. En la Comisión para la Primera Infancia del SIPINNA sólo CONEVAL ha tenido un rol medianamente activo en esa discusión». Por su parte, la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF confirmó que, «el liderazgo sobre el tema, en México, lo tiene CONEVAL, de hecho, UNICEF se ha montado en ese liderazgo, sin embargo, hasta estos momentos no se están replanteando las metodologías existentes, pese a que, a nivel global, se están dando muchas discusiones sobre el futuro de la medición de la pobreza, y cómo hacerla más acertada y específica para capturar todos los elementos del bienestar de la infancia y la adolescencia». Ambos hechos, al compararlos con las aportaciones de la Mtra. Karina Barrios del CONEVAL, su postura coincide en que «el tema de pobreza no está, (...) **estamos mirando a la primera infancia desde una perspectiva poco sensible a la pobreza**».

Al respecto, el Mtro. Rogelio Grados de PROSPERA/CNBBBBJ puntualizó que, «a pesar de la evidencia internacional y nacional sobre el rendimiento que tienen en el bienestar individual intervenciones en la primera infancia, en México aún no hay una discusión, ni información a escala nacional periódica y comparable, que se centre en las variables que son relevantes para el desarrollo y bienestar de niños y niñas, que permita conocer las brechas existentes respecto a parámetros normativos o estandarizados, más allá de la medición oficial de pobreza. Antes de la presente administración, hubo ejercicios al respecto en las dimensiones de alimentación, salud y educación que se centraron en la población beneficiaria del programa Oportunidades/PROSPERA con lo que fue posible contar con un diagnóstico de la situación de la infancia en condición de pobreza. Lamentablemente, se dejaron de realizar dichas acciones. No obstante, ellas representan un referente de lo que se puede hacer y cómo mejorarlas, por ejemplo, no condicionando la muestra a un programa social en particular sino a las características de la población que queremos conocer con más detalle, como población indígena, población que asiste a escuelas de ciertas características, que vive en territorios de ciertas características, etcétera».

A razón de lo expuesto por el Mtro. Grados, resulta coincidente la aportación de la Lic. Sesagari del SIPINNA sobre la importancia de construir un diagnóstico sobre la situación, puesto que «lo necesario y lo primordial es saber cuál es la fotografía, cómo está realmente la niñez en los territorios. Saber cuántas niñas y niños son, cuántos viven en situación de pobreza, cuántos viven situación de pobreza extrema. Lo cierto es que ha quedado un poco corto el diagnóstico que tenemos de pobreza, sobre todo para focalizar, está en ciernes. Sin embargo, se ha fortalecido mucho a través de la implementación de la RIA, donde cada entidad que, al menos, forma parte de esta implementación, está realizando sus propios diagnósticos. Se están apoyando de los censos que ya existen, de la ENSANUT, de las ENSANUT continuas, ahora que también es compromiso del Instituto de Salud Pública. Justo, a partir de estos ejercicios, se pueden fortalecer y sensibilizar a las entidades, que conozcan sus propios datos y, a través de ello, hacer un ejercicio de priorización de focos rojos, en muchos de ellos aparecerá el tema de la pobreza. Entonces, a través de estos ejercicios con las entidades, sí se ha hablado de pobreza, sí se ha sensibilizado e impulsado a que se

focalice, que se prioricen estos temas, pero, a nivel federal falta que existan datos específicos desagregados sobre primera infancia».

En tanto, pese a la ausencia de dicha intersección e información que la sostenga, las y los entrevistas reconocen que cada avance en la discusión sobre la pobreza resulta relevante en el país, inclusive, de avanzada. Por ejemplo, para la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF, «México es un caso interesante, puesto que su entendimiento de la pobreza, no solamente como un aspecto del ingreso, sino respecto a las carencias sociales, es fundamental, no todos los países tienen esta mirada». Esto último lo comparte el Dr. Sotomayor de Pacto por la Primera Infancia, quien sostiene que «nuestro país fue pionero al considerar la pobreza no como un tema exclusivamente de ingresos, sino que implica un gran componente social, de... hay que decirlo, de violación de derechos sociales, por ello considera también estos elementos de carencia social».

Siguiendo con esta pertinente argumentación de la Mtra. Catalina de UNICEF, «evidentemente, el ingreso tiene un rol muy importante sobre pobreza, donde las familias más numerosas con niños y niñas, probablemente, son los hogares más afectados y, de cierta manera, estos hogares más afectados padecen repercusiones grandísimas para el desarrollo infantil al interior de las familias». Lo cual, nuevamente, se complementa con la advertencia de la sociedad civil, en voz del Dr. Sotomayor, puesto que «todas las carencias, debilidades, obstáculos que se vivan durante la primera infancia, en esta etapa crítica de vida, donde se desarrolla la arquitectura cerebral, tienen repercusiones que luego, a lo mejor puede haber intervenciones, pero que tal vez ya no sean lo suficientemente oportunas, por eso es el carácter estratégico de esta etapa de vida. De tal manera que, esta expresión de la pobreza, esta negación o violación sistemática de derechos, pone en una situación de verdadero riesgo a una generación ... **estamos hipotecando el futuro de nuestro país**».

Específicamente sobre las carencias sociales, añadió también la Mtra. Gómez de UNICEF que «específicamente de primera infancia, podría explorarse mucho más el potencial de lo que nos dicen las carencias sociales y que implicaciones tiene para la primera infancia. A nivel de medición, tal vez, un desafío específico, pues ser tener la

representatividad para los grupos etarios, incluida la primera infancia. En general, no hemos visto novedades necesariamente en el análisis, pero un mejor análisis de qué significan las carencias sociales le daría la dimensión a los grupos etarios que sea de interés, es decir, que al conocer tal porcentaje de la población de niñas y niños que tiene tal carencia, habría que empezar a desagregar un poco más, por grupo etario, etcétera. Así, las carencias nos van dando una pauta de qué está pasando, y podrían orientar más y mejor a las políticas públicas».

Por ilustrar la aportación anterior de la Mtra. Gómez de UNICEF, el Mtro. Grados de PROSPERA/CNBBBJ ejemplificó, «en un escenario en el que los ingresos de las personas aumentan y las carencias sociales disminuyen, la pobreza estaría disminuyendo y, bajo el enfoque de reducir la pobreza, dicho escenario sería calificado como exitoso. Pero ello no necesariamente implicaría que las variables que son relevantes para niñas y niños, en particular los que están en la primera infancia, mejoran también de manera automática. Los mayores ingresos en los hogares no necesariamente implican una mejor distribución al interior de los hogares en donde las niñas y los niños salgan beneficiados, o el menor número de carencias sociales no significa que el menor analfabetismo implica un mayor aprendizaje en las aulas, o que el mayor acceso a servicios de salud se traduce en acceso efectivo a los mismos, una mayor calidad en la provisión de éstos o la existencia de servicios diseñados específicamente para la primera infancia. **La discusión del desarrollo infantil debe darse en sus propios términos**».

Sobre esto último, la Mtra. Barrios del CONEVAL, compartió que «con la intención de generar evidencia, para entregarla a las y los tomadores de decisión, y que los programas tengan elementos, no sólo de carácter técnico, sino, incluso de información que se recopiló en campo con la población directamente, para decidir si necesitaríamos ajustar un poquito más los programas o si necesitaríamos que los programas focalicen, que cambien, que el monto cambie, etc., surgió el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, que incorpora un análisis de riesgos de la población por etapa de vida. Se realizó una matriz de riesgos según etapa de vida de las personas y cuáles son los riesgos principales que existen para cada grupo etario. Los riesgos principales están

asociados a los derechos en salud, educación, protección social, educación y los que señala la ley».

En sintonía, respecto a la incursión del enfoque de derechos, la Mtra. Gómez de UNICEF destaca que el «CONEVAL ha adoptado el enfoque de derechos, lo cual tiene todavía muchísimo más potencial, puesto que nos llevará, por ejemplo, no sólo a reconocer que los niños y las niñas están asistiendo a la escuela, sino que esa asistencia no minimiza la “pobreza de aprendizaje” que, más o menos, se resume en niños y niñas en edad escolar que no pueden leer un texto simple, no lo comprenden, entre otros temas. Ahí entra la importancia de esta medición de pobreza basada en derechos, sí el niño va a la escuela, pero si no aprende, esto es, si no sabe hacer lo que es básico para su edad, entonces, su derecho no está plenamente cumplido. Hacer efectivos los derechos que, desde CONEVAL se están intentando operacionalizar, es una novedad que tiene muchísimo potencial a futuro».

Nuevamente, en alusión al CONEVAL y el enfoque de derechos, la Mtra. Karina Barrios de CONEVAL ilustró que, «a partir de un enfoque basado en derechos, lleva implícito la necesidad de saber que todos los derechos se interrelacionan, entonces, si tu derecho a la alimentación nutritiva y de calidad no está cubierto, todos los demás están en riesgo y eso lo sabemos para la primera infancia, cuando las y los menores no tienen una alimentación nutritiva y de calidad tienen afectaciones en la educación, porque, obviamente, eso restringe su capacidad de atención y muchas otras cosas más, entonces, el derecho a la educación por sí mismo va a verse afectado, y así sucesivamente. Obviamente, eso tiene efectos en el desarrollo, en el crecimiento y en el futuro de esas y esos menores».

En contraste, aunque el enfoque de derechos se ha consolidado en los esfuerzos de evaluación, la Mtra. González de SIPNNA revela que «no se había hablado de primera infancia con enfoque de derechos humanos. Siempre se ha visto a niñas y niños, sean bebés, hasta menores de seis años, como “las y los que no participan”. Lo cierto es que las niñas y los niños son agentes competentes, aprendices, sujetos activos del cambio, inclusive, existen ejercicios de participación de niñas y niños de tres a cinco años que

nos dicen qué les hace felices, qué les hace tristes, cómo quieren vivir sus derechos, qué opinan de sus derechos. Así, discusión de la primera infancia está muy enfocada a la atención y a la asistencia».

La Dra. Moreno Medrano del INIDE, coincide con el planteamiento antedicho, sosteniendo que «las infancias tienen que ser consideradas protagonistas sociales, que no son sujetos tutelares nada más, que lo único que requieren es protección y decirles hacia donde deben de caminar y lo que se espera de ellas y de ellos, sino abrir espacios de que también se escuchen las necesidades que tienen y, en ese sentido, tenemos que promover también espacios de participación continua, incluso en la toma de decisiones, ahí todavía estamos en pañales. Ha habido algunos intentos exitosos: SIPPINA hizo una consulta, por ejemplo. Pero, todavía nos hace falta muchísimo trabajo, toca despojarnos de esta idea de que el mundo es “adultocentrista”, para dar cabida a otras maneras de entender el mundo desde las infancias. Como adultos y adultas, toca construir otros espacios, que todavía no están tan claros, puesto que no es la escuela el único lugar, como sociedad civil debemos empezar a construir otros espacios más comunitarios, más abiertos de resistencia, en donde las infancias se sientan cuidadas, pero, al mismo tiempo, impulsadas a poder expresar y decir lo que tengan que decir».

Respecto al adultocentrismo, vale la pena recordar que, en capítulos previos de la presente tesis, se introdujo el anglicismo "*childism*" (cuya traducción más precisa sería “infantilismo”) que, acorde con Young-Bruehl (2012), indica los prejuicios que están integrados en la propia imagen que se tiene de las y los niños. Este término invoca palabras contemporáneas como *racism*/racismo, *antisemitism*/antisemitismo, *sexism*/sexismo, entre otras, cada una de las cuales contempla, específicamente, la idea de tratar a un grupo de personas como una posesión y legítima tal posesión, de ahí la terminación "*ism*/ismo". En este caso, las y los niños son vistos como posesiones que sirven a las necesidades de la población adulta. Se suma, por ejemplo, que este mismo término "*childism*", según el Diccionario de Cambridge (2023), significa cuando la comunidad adulta presenta comportamientos inadecuados hacia la comunidad infantil frente a la manera en la que se esperaría.

Por su parte, la intervención de la Dra. Moreno Medrano del INIDE coloca aspectos importantes que se amplían considerando la aportación de la Dra. Minerva Gómez de la UAM respecto a ejercicios de consulta exitosos no-adultocentricos, ya que el *Programa de Investigación sobre Infancia* de la UAM contribuyó con el «análisis de la consulta infantil del 2018, la Consulta Infantil y Juvenil del INE. La Dra. Norma del Río trabajó con las expresiones gráficas de niñas y niños más pequeños, pues no existía una boleta o una visión de que las y los menores de seis años podían ser considerados como un grupo de edad específico que podía participar. Entonces, la Dra. Norma del Río presentó un análisis de las expresiones gráficas de niñas y niños de primera infancia, que no tenían lectoescritura, o que optaban por expresarse mediante el dibujo. Y, fue a partir de ese análisis que discutíamos por qué las y los niños pequeños no tenían un espacio como el de los otros grupos, que era una boleta. Así, para la Consulta Infantil y Juvenil del 2021, levantamos un el sondeo temático para niños de cero a cinco años, de ahí, nos metimos en la construcción de las boletas, a pensar en cómo reconocerlos como sujetos que pueden participar. Estuvieron varias organizaciones, como “Un Kilo de Ayuda”, también alguien de la Estrategia Nacional (ENAPI), que pudieron retroalimentar el instrumento. Además, dirigimos todas las herramientas pensando en las y los acompañantes adultos, sin que ellas y ellos interfirieran, más bien, que sólo fueran facilitadores».

Ahora bien, continuando con la discusión que planteó más arriba la Mtra. González de SIPINNA, «desde la creación de la Comisión para la Primera Infancia de SIPINNA, lo que se ha colocado es que, desde la primera infancia, niñas y niños son sujetos de derechos, en esa discusión, la Comisión sí ha avanzado, al menos, en establecer un horizonte conceptual». Sin embargo, parece que dicho horizonte conceptual va a paso lento, como indica la Dra. Moreno Medrano del INIDE, «un tema pendiente, muy importante, es que no se han logrado visibilizar intersecciones, tales como pobreza, etnicidad, género, discapacidad. Ahí nos damos cuenta de que han estado desvinculadas las distintas instituciones que podrían haciendo estas mediciones, llámese INEGI, CONEVAL, las Universidades, inclusive, organismos internacionales, como UNESCO. Tendríamos que estar trabajando juntas y juntos para que se visibilice el tema de la pobreza de una forma más compleja».

Coincidentemente, el Mtro. Grados de PROSPERA/CNBBBBJ argumentó que «en algunos diagnósticos que se han publicado sobre la situación de la niñez, se muestra que, en este grupo etario/poblacional, se reproducen los hallazgos observados en los análisis de pobreza por hogares y que los grupos con mayores rezagos son las niñas y niños indígenas, y al interior de los hogares, las niñas. Esta información es relevante y de utilidad, pero es insuficiente para analizar el nivel de desarrollo y bienestar de las niñas y niños, principalmente de aquellos que se encuentran en la denominada primera infancia. Esto es, para entender los rezagos en materia de desarrollo infantil, pues no consideran las variables que son relevantes para este grupo etario, como lactancia materna, dieta, las distintas dimensiones del desarrollo, aprendizajes, entre otras. Es muy probable que, en general, el comportamiento sea similar al de la pobreza, aunque puede haber excepciones, como la lactancia materna exclusiva que es casi inexistente para cualquier grupo, sin embargo, para los temas de desarrollo infantil es importante conocer la amplitud de la brecha para la priorización de posibles intervenciones».

Como diría la Dra. Moreno Medrano del INIDE, «de alguna forma, no hemos querido traducir en números, o bien, aún no sabemos cómo... de igual manera, nos hacen falta bajar todos estos temas relevantes en términos de las infancias».

Quizá el camino para poner todos estos temas en términos de infancias sea desde el empuje de la sociedad civil organizada. La Mtra. Karina Barrios de CONEVAL decía que «la participación de organismos de la sociedad civil es indispensable para poner estos temas en la agenda», o bien, la Dra. Gómez de la UAM afirmó que «las organizaciones de la sociedad civil han colocado muchos temas, no sólo el de primera infancia, y lo siguen haciendo, porque, además, son los que reciben las convocatorias de apoyo de financiamiento en proyectos sobre todo a través de organismos internacionales, quienes también han influido en colocar ciertos temas».

Inclusive, la Lic. Sensagari del SIPINNA admitió que «ahora que el Pacto por la Primera Infancia sacó su ranking de pobreza en primera infancia, desde SIPINNA, obviamente, estamos retomamos esos datos, se comparten y reproducen las veces que sean necesarias con los actores estatales». Particularmente, el Pacto por la Primera

Infancia, en voz del Dr. Sotomayor, concedió que el propósito del ranking elaborado fue «hacer *zoom* a esta población en particular, para demostrar que el fenómeno general de la pobreza, sus manifestaciones y expresiones de carencias sociales, se agudizan en esta etapa de vida. Entonces, la pobreza en primera infancia es más aguda. De acuerdo con la última misión de CONEVAL hay casi diez puntos porcentuales de diferencia entre pobreza en la población en general y población en primera infancia».

En concordancia, la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF colocó que «el objetivo central de tener una medición del tipo es darle visibilidad a algo que se ha vuelto una constante sí, la mitad de niños y niñas en México vive en pobreza y seguimos nuestras conversaciones en otros asuntos, es darle visibilidad a un problema que es inaceptable». En ese sentido, sobre la agudez de la pobreza en la primera infancia, la Lic. Sensagari de SIPINNA expuso que «en los acercamientos con la administración pública, con algún actor, alguna servidora o servidor público, del por qué es importante que atiendan a la primera infancia, el tema que les puede llegar a tocar el corazón, o sea, que puede lograr el efecto deseado, es que son las niñas y niños entre cero hasta cinco y seis años, son los más pobres entre los pobres, es decir, las niñas y niños en primera infancia son los más pobres entre los pobres... entonces, ¿cómo me dices que no focalicemos, que no actuemos en favor de estas niñas y los niños?».

La Dra. Minerva, de la UAM, complementa los planteamientos previos, subrayando que «los rostros más agudos de la pobreza de nuestro país, es el rostro de las infancias, pero entre más pequeños, obviamente, presentan muchísimos más riesgos, porque dependen también de las condiciones del adulto cuidador: del carácter, de la cuestión laboral, de la cuestión económica, de las concepciones de alimentación, de la sensibilidad que se tenga, de cómo vincularse con el niño o la niña, de cómo estimularlo, de cómo detectar afectaciones en el desarrollo de todo tipo. Entonces, se observan condiciones de mayor riesgo en la población de primera infancia, por ello, es necesario crear una política muy clara que empiece desde cero a seis años, pero que, además, repercuta en todo el ciclo de vida».

Este último argumento sobre una política que considere una visión completa del ciclo de vida, lo retoma la Mtra. Catalina Gómez de la UNICEF, quien sostuvo que «en las visiones de los gobiernos aún falta entendimiento del ciclo de vida, el *continuum* del ciclo de vida, desde el embarazo, hasta el adulto mayor, es decir, la conexión que existe entre cada etapa al paso de la vida. Específicamente, respecto al apartado del ciclo de vida de niños, niñas y adolescentes, hay mucho desconocimiento entre sus necesidades específicas, pues muchos gobiernos le apuntan solo a cuestiones muy particulares que no se integran entre sí, más bien, la integralidad de las políticas tendría que ser coherente, para que puedan acompañar a la gente a lo largo de su vida».

Al respecto, el Mtro. Grados de PROSPERA/CNBBBJ afirmó que «la política social debiese de diseñarse, implementarse y evaluarse desde un enfoque de ciclo de vida, que comprenda las progresiones etarias y la importancia de cada etapa, que permita el sostenimiento de las generaciones, que garantice condiciones materiales que provean calidad de vida a las familias, que sostenga la incursión futura en el mercado laboral y, eventualmente, posibilite retiros dignos, de lo contrario, se observará la reproducción intergeneracional de la pobreza, como lo diagnosticó Santiago Levy en su momento³², y como se sigue observando en nuestro país».

La postura anterior resultó compartida por el Dr. Sotomayor del Pacto por la Primera Infancia, al exponer que «existe la replicabilidad de la pobreza. Es decir, un niño pobre tiene altísimas probabilidades de ser un adulto pobre, con todo lo que involucra. Por eso el llamado a voltear a ver esta población (...) el impacto de carácter estratégico resulta muy diferente si lo aplicas acá. De hecho, la meta número uno, de los derechos de niñas y niños menores de seis años, tiene que ver con la pobreza, porque sus manifestaciones son multidimensionales y progresivas».

Respecto al impacto estratégico referido por el Dr. Sotomayor, el Mtro. Grados de PROSPERA/CNBBBJ confirmó que «en términos del ciclo intergeneracional de la pobreza, se detona la posibilidad de establecer con claridad, una línea temporal del

³² El Mtro. Grados hizo referencia al texto “Sin herencia de pobreza. El programa Progresas/Oportunidades de México”, de Santiago Levy y Evelyne Rodríguez, publicado en 2006 por el Banco Interamericano de Desarrollo.

individuo, o de la unidad de atención, el diseño e implementación de aquellos programas presupuestarios que estarían participando en bajo este enfoque. Por ejemplo, aquellos programas dirigidos a la atención en salud antes, durante y después del embarazo, tanto para la madre como para la niña o niño; los programas dirigidos al desarrollo infantil, tal vez operando con base en la escuela o el territorio; y, así con el resto de las intervenciones que se identifiquen como relevantes, prioritarias y factibles».

A propósito, este diálogo sobre la relevancia intergeneracional invita al reconocimiento de la madre como un actor clave para la primera infancia, más aún en condiciones adversas como la pobreza. La Dra. Minerva Gómez de la UAM sostiene que «nos falta trabajar mucho en la sensibilidad del contexto social, respecto a que niñas y niños de primera infancia requieren una atención prioritaria, no solamente en el ámbito público, sino, en el ámbito privado. Es decir, además de ser sujetos dependientes del otro, pues hay que cambiarles el pañal, darles mamila y darles papilla, también son sujetos actores, activos, participantes, sumamente cognoscentes. Entonces, sería importante articular dos elementos de derechos humanos muy valiosos: el derecho de las mujeres a ser cuidadas en la etapa de gestación y en la etapa materno-infantil; y el derecho de las niñas y niños a ser sujetos de la labor de cuidados, sobre todo durante la primera infancia. No es algo ni tedioso, ni banal, en donde la mujer renuncia, ya que esas concepciones demeritan el hecho de cuidar bebés y niños... deberíamos tener mucho más reconocimiento de que lo que se están formando son sujetos y que el potencial del ser humano en estas edades es enorme, los aprendizajes son grandísimos».

Al efecto, la Dra. Moreno Medrano del INIDE, meditó que el reconocimiento de las diferencias dependerá siempre del enfoque con que se miren. «Desde la sociología de las infancias, por ejemplo, lo que se problematiza es entender que existen muchas maneras de ver el desarrollo de las infancias, en particular, últimamente se ha involucrado el análisis de los distintos roles de género que propician e intensifican estas diferencias». Esto último fue abordado por la Mtra. Barrios del CONEVAL, pues, desde su mirada, «el género no puede estar disociado de la infancia. Durante la infancia, las niñas tienen mayores condiciones de desventaja, deberíamos de estar diseñando

condiciones de nivelación, acciones afirmativas, para que este grupo de población, que ya presenta una acumulación de desventajas, no siga enfrentando todos los obstáculos para no llegar a un desarrollo pleno».

Desde estos puntos de vista, la Dra. Moreno Medrano del INIDE aportó que, claramente, «el tema de las infancias también va relacionado con el tema de sus cuidadoras, entonces, mientras estemos en una situación de precarización laboral, con falta de lugares seguros en donde puedan cuidar y proteger a nuestras infancias, mientras estamos trabajando quienes somos mamás, papás trabajadores, cuidadores, quien sea, pues, tampoco podemos asegurar el desarrollo infantil adecuado. Esto se tiene que convertir en una política integral, que atienda a quienes cuidan a las infancias y a las infancias mismas. Entonces, te das cuenta de la necesidad de atendernos como comunidades de cuidado, ofreciendo espacios más incluyentes. Más aún, al problematizar el tema del cuidado y el de género, no sabemos por dónde va el tema, somos las mujeres las cuidamos, pocas veces son los hombres, y ahí necesitamos también que los hombres se pongan las pilas».

Para ilustrar lo anterior, la Dra. Moreno relató un estudio de caso logrado a través de una investigación que condujo el INIDE durante la pandemia. «Nos dimos cuenta de que las infancias tarahumaras siguieron rutas enfocadas en los cuidados mutuos, en hacer nuevamente estos vínculos de tejidos comunitarios, en donde las abuelas, los abuelos, las familias empezaban otra vez a crear estos vínculos de protección de las infancias, que desafortunadamente se habían perdido por el tiempo que pasamos en la escuela. Entonces, ahí también aparece un tema bien importante a tratar, como sociedad civil, como familias, como colectivas, como colectivos, tenemos mucha más incidencia de la que creemos, en educarnos y formarnos, en cuidarnos, que no es responsabilidad única del Estado y que, incluso, tendríamos que resistir a que esa sea la única respuesta, porque nos hemos dado cuenta de que no ha sido suficiente».

Todo lo anterior supone, de entrada, la incorporación del enfoque de género en la discusión. En particular, la Mtra. Brenda González del SIPINNA dio a conocer parte del recorrido que tuvieron que sortear para involucrarlo en la ENAPI. «La ENAPI está

planteada desde la pre-gestación, es decir, cuando las mujeres y los hombres, en el ejercicio de sus libertades, deciden ser mamás y papás. Fue una discusión muy larga con INMUJERES, pues, sí se hablaba de concepción, tendríamos que tratar el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo. La ENAPI tiene un enfoque de derechos y reconoce los avances que han tenido los derechos de las mujeres, por lo que se decidió, mediante una revisión de la jurisprudencia internacional, que el concepto más enfocado a derechos humanos es “pre-gestación”. Entonces, la ENAPI sí reconoce que es importante que, desde el embarazo, las mujeres tengan esquemas completos de vacunación, estén bien nutridas, procuren la periodicidad de sus consultas de cuidado prenatal, así como la suplementación que requieren para que las niñas y los niños, desde ese momento, puedan tener un buen desarrollo. Todo ello llevó a enfatizar un instrumento de política pública permeado de un enfoque de género que sí reconoce la importancia de la protección de las mujeres desde el embarazo y la importancia de los cuidados».

Prueba de lo anterior lo manifestó la Mtra. Karina del CONEVAL, reiteradamente, durante su entrevista. «La conjunción de actores hablando de la necesidad de un “Sistema Nacional de Cuidados” puso en la agenda un reflector más amplio. Sí hablamos de cuidados, no podemos hablar solamente de las guarderías del IMSS, porque están restringidas a un grupo de población, o bien, no podemos hablar solamente del programa de Estancias Infantiles, tenemos que abrir la discusión. Existen investigaciones y artículos que dan cuenta de la problemática, como el trabajo de las mujeres, la doble, o triple, o cuádruple carga que las mujeres afrontan y que las obliga a mirar otras alternativas de cuidado», que quizá estén descuidando el futuro de nuestras infancias.

Ampliando, la Mtra. Karina Barrios compartió la experiencia sobre el estudio que condujo el CONEVAL, denominado “Pobreza y Cuidado Infantil”. «Es un estudio cualitativo en hogares en México. Lo que se hizo fue mirar aquellos hogares que tenían peores condiciones socioeconómicas, se construyó una muestra intencional que nos permitiera llegar a Estados en los que tenemos un número importante de población menor de cinco años, que presentaba mayores índices de rezago, mayores índices de

falta de acceso a protección social, por ejemplo, por el tema de guarderías, cuidado, entre otros. Entonces, se visitaron los Estados, los hogares, y se preguntó a las personas encargadas de las y los menores, ¿qué pasa con el cuidado de las y los menores?, ¿cuáles son las necesidades de cuidado?».

Acorde con la Mtra. Barrios, «se encontraron cosas bien importantes, pues, de pronto parece que estamos viendo el cuidado de las y los menores desde una perspectiva muy centralizada, muy de “necesitamos guarderías”, cuando esa perspectiva nos deja fuera. “¿Qué pasa con mujeres indígenas que se tienen que llevar a los niños al trabajo, en comercios, en la calle y todas estas cosas?”. Las mujeres están teniendo la triple, cuádruple carga laboral, lo cual estamos viendo desde una perspectiva poco sensible a la pobreza. (...) Encontramos que, los hogares con peores condiciones son los que ni siquiera tienen en el radar que pueden acceder a una guardería, están mirando sus redes más próximas y, a veces, tampoco las tienen por las propias condiciones de desventaja: hogares rurales monoparentales en los que la jefa del hogar es una mujer indígena (...) Lo cual no está en la agenda, no está en esta discusión del Sistema Nacional de Cuidados, ¿qué pasa con el cuidado en los hogares más pobres? No son las mismas necesidades de alguien que se está preocupando porque la guardería le queda a dos horas de su casa versus la mujer indígena que, además, es jefa del hogar y que si no sale a vender no va a tener un ingreso. Entonces, sí hablamos de condiciones bien diferentes, no está el tema de pobreza en esta agenda y es indispensable que esté».

En una versión profunda, como la que proporcionó la Dra. Minerva Gómez del Programa de Investigación sobre Infancia de la UAM, queda expuesta la necesidad de colocar el tema en la agenda, puesto que, durante «la primera etapa de nuestra vida somos sujetos que requieren del otro para sobrevivir, para desplegar toda nuestra potencia cognitiva, emocional, biológica, psicomotora. Es un punto clave, para todos los procesos humanos, la primera infancia e incluye, justamente, la etapa prenatal, posnatal, la lactancia, hasta lograr la autonomía en el andar, en el lenguaje, en la apropiación del lenguaje, la apropiación del movimiento del cuerpo. Incuestionablemente, es un momento de gran relevancia para la condición humana.

Además, el hecho de requerir el cuidado de otro es fundamental para humanizarnos, entonces, la primera infancia representa el cuidado de la más amplia condición de humanización».

Hecha esta salvedad, la investigación cualitativa prosiguió con la pregunta crítica correspondiente a la definición de la primera infancia, incluyendo el rango etario, discusión que, desde el capítulo I de la presente tesis, se incorporó como una preocupación latente, ante la presunta ausencia de un consenso al respecto. Además, dado que la técnica empleada fue semiestructurada, durante esta sección de la entrevista se exploró también la pregunta explicativa sobre el sentido distinguir la pobreza infantil en grupos etarios, tales como, de 0 a 3 años o de 0 a 6 años.

Desde SIPINNA, la Mtra. Brenda González otorgó mucha luz ante tal cuestionamiento, puesto que relató con suficiente detalle la travesía que SIPINNA ha tenido que navegar para llegar a tal definición. «Fue uno de los primeros temas y fue un “trabaja” en la *Comisión para la Primera Infancia*, definir el rango etario. Fueron sesiones y sesiones de discusión. La Comisión adoptó un corte etario: “niñas y niños de cero a cinco años, once meses, veintinueve días, o sea, menores de seis años”, es la definición se observa en la ENAPI. ¿Por qué se decidió que ese fuera el corte etario? Por diversas cuestiones. En primer lugar, porque contempla los primeros dos niveles educativos que son: educación inicial, de cero a tres; y educación preescolar, de tres a cinco años, once meses, veintinueve días, o menos de seis años».

Armonizando la discusión, la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF indicó que «la división por edades muy exactas, más que cumplir precisión, da una pauta sobre las diferentes necesidades del proceso de desarrollo de los niños y las niñas, así como el hecho de que hay niñas y niños que se desarrollan más rápido. El punto es reconocer las necesidades muy particulares a lo largo del ciclo de vida, son etapas que te sirven de parámetro».

En ese sentido, la Mtra. González del SIPINNA recalcó que, justamente, otro criterio «fue considerar los parámetros de las instituciones que participaron en estas discusiones, por ejemplo, en CENSIA, los esquemas completos de vacunación abarcan

hasta los cinco años; el Instituto Nacional de Salud Pública, mediante sus encuestas, abarcan hasta los 6 años; UNICEF también; entre tantas otras más». En ese intercambio, el CONEVAL, según la Mtra. Barrios, ha aportado con «dividir a los grupos etarios buscando generar evidencia que, incluso, tenga solidez estadística. A veces, por ejemplo, se construyen cortes etarios, porque tienen representatividad».

En avanzada, la Mtra. González refirió la observación general número siete del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, misma que, en el *marco jurídico* de la presente tesis, se sustentó como una observación que, al menos, desde los instrumentos jurídicos mexicanos clave, parece no haber sido atendida aún. No obstante, la Mtra. González sostuvo que, desde SIPINNA, para considerar la formulación del rango etario, «tuvieron que retomarse instrumentos internacionales, entre ellos, se revisó la observación general número siete del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que es una observación única y exclusivamente sobre la primera infancia, donde se establece como propuesta de rango etario hasta los ocho años».

Curiosamente, la extensión del rango etario de la primera infancia, hasta los 8 años, es algo que se observa en CONAFE. Acorde con el Dr. Héctor Robles de CONAFE, «la perspectiva abarca de cero a ocho años. En términos prácticos, es relativamente fácil fusionar educación inicial con preescolar, y trabajar de una manera integral ambos niveles, especialmente si se involucran los padres. Sin embargo, en CONAFE, como es un sistema no formal, el asunto es distinto. Precisamente, por las reglas de operación, CONAFE solamente podía instalar servicios de educación cuando hubiera, cuanto menos, cinco niños en la localidad. ¿Qué es lo que pasaba? Podíamos tener un servicio educativo con estos cinco niños, por ejemplo, en edad de primaria, pero había dos o tres niños de educación inicial que nadie atendía. Ahora, con la perspectiva multinivel, CONAFE atiende, prácticamente a todos los niños y niñas de todas las localidades rurales de muy pocos habitantes, de alta y muy alta marginación, fundamentalmente, donde no está el servicio educativo regular o el que brindan los sistemas educativos estatales. (...) No sólo es multigrado, sino multinivel, lo cual, aparentemente, es una desventaja, sin embargo, no necesariamente lo multigrado o multinivel es una desventaja en la perspectiva de la relación tutora».

Frente a esto último, vale la pena agregar que, desde el punto de vista del Dr. Robles, «CONAFE es el lugar donde hay innovación educativa de frontera en el país, con un enfoque comunitario. En CONAFE, de hecho, sí se trata de involucrar a la comunidad. En cada localidad tenemos una asociación promotora de educación comunitaria que, regularmente son los padres, quienes están atentos al desarrollo de los servicios educativos que acompañan al educador comunitario brindándoles la relación tutora. Además, dado que CONAFE es el primer punto de contacto o el último punto de contacto del sistema educativo con todas las comunidades, con todas las personas de las localidades, termina promoviendo la educación no sólo de las y los niños, sino también de la propia comunidad».

Manteniendo la discusión sobre la extensión etaria de la primera infancia hasta los 8 años, el Dr. Sotomayor del Pacto por la Primera Infancia indica que «todavía no hay un consenso respecto al límite etario, porque, hay países, inclusive, que lo llevan a los ocho o nueve años. En México nos hemos quedado con el rango de cero a cinco años, digamos, en menores de seis años, cinco años, once meses, veintinueve días». Respecto a la experiencia de otros países, como comenta el Dr. Sotomayor, la Mtra. Brenda González de SIPINNA narró que «se han revisado otros modelos de la región Latinoamericana, como Chile, Colombia o Uruguay, quienes también definieron cortes etarios en términos de estudio y geopolíticas públicas, de focalización para la identificación de atenciones muy específicas».

La Mtra. Brenda González del SIPINNA asumió un planteamiento similar, al consentir que, «desde luego, lo ideal es ir ampliando esta edad como lo ha hecho Chile, que ya anda en los ocho o los nueve años. Estos programas se van extendiendo, con la finalidad de ir abarcando a más, a más, a más población; eso va a implicar verdaderamente un reto acá, porque, cuando entras en la educación primaria ya son, incluso, otros guías, hasta la parte del modelo pedagógico cambia. En fin... por ahora, en México, hemos ganado mucho desde esta conceptualización etaria, en términos, digamos, de corte etario».

Ahora bien, permaneciendo en el ámbito internacional, la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF acotó que la definición etaria de la primera infancia «tiene que ver mucho con cómo está estructurado UNICEF a nivel global, que se replica a nivel de las oficinas regionales, y de las estructuras de país. La estructura básica tiene áreas programáticas que tienen un corazón de lo que hace UNICEF: de salud, de nutrición, de educación, de política social, y de protección de la infancia. Son las cinco grandes áreas programáticas. Además, se tiene, por ejemplo, un grupo especializado que mira los temas de primera infancia, que se denomina “Early Childhood Development” (ECD), que tiene un mandato intersectorial, y trabaja muy cercanamente con todas las necesidades específicas que se requieren de la primera infancia. Entonces, a nivel de estructura, existe un cuerpo experto que se dedica a pensar en las políticas y en las necesidades de este grupo etario, a integrarlas desde una perspectiva programática y siempre tener una respuesta integrada. (...) En tal sentido, UNICEF ha definido sus grupos etarios de atención, de cero a cinco, como primera infancia, de cinco a doce y de doce a dieciocho».

Respecto a lo que se coloca desde UNICEF, valdría la pena que acotar la inquietud de la Dra. Moreno Medrano del INIDE, al reconocer que la primera infancia «es un término que está acuñado de manera muy pragmática, para poder dividir, de alguna forma, cronológicamente, ciertas etapas del desarrollo de las infancias que van de los cero a los tres, y de los tres a los cinco o seis años; también hay un poco de diferencias, entre quien lo concibe».

Esto último también se relaciona, nuevamente, con la deliberación que fue desarrollando la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF, al afirmar que «depende mucho del sector, por ejemplo, los desafíos de CONAFE son distintos que aquellos que tienen que asegurar que las y los niños lleguen a la educación formal a determinada edad, ahí también te da un parámetro; o igual, los parámetros que te dan los esquemas de vacunación, hay un margen para llevar a cabo satisfactoriamente esta tarea. Por ello, el análisis desde los organismos internaciones, o desde las organizaciones de sociedad civil, hasta los propios gobiernos, necesitan pautas de los tipos de intervención que van para cada grupo, por eso mismo, a veces varían las edades exactas».

En virtud de lo anterior, el Mtro. Rogelio Grados de PROSPERA/CNBBBBJ también alcanzó a reflexionar sobre las dimensiones etarias y su definición estratégica, apuntando que, «cuando PROSPERA trabajó con el Instituto Nacional de Salud Pública, en particular, bajo la guía de la Dra. Teresa Shamah Levy, Directora del Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas del INSP, y de la Dra. Anabelle Bonvecchio Arenas, Directora de Investigación en Políticas y Programas de Nutrición del mismo instituto, se subrayó mucho la importancia del, por así decirlo, primer subgrupo etario de la primera infancia, que abarca, más o menos, hasta los tres años, más precisamente, durante los llamados “primeros mil días”».

Análogamente, este planteamiento lo comparte la Mtra. Brenda González del SIPINNA, reconociendo que «puede ser muy distinta una atención durante los primeros mil días, que cuando las niñas y los niños ya tienen cuatro años y están asistiendo a preescolar. Durante los primeros mil días está todo muy enfocado al tema de prevención de la mortalidad infantil, lactancia materna, esquemas de vacunación, tanto para la madre desde que está embarazada, como para las niñas y los niños también; y esas atenciones, no es que se vayan eliminando, sino, se van priorizando otras dependiendo la etapa de desarrollo de las niñas y niños».

En la misma medida, la Mtra. Catalina Gómez confirmó que «desde UNICEF, sí se tiene un corte primera infancia de cero a cinco, pero, también, en muchos casos la discusión se centra en los primeros mil días, puesto que, dependiendo de lo que quieres influenciar, requieres todavía una lupa mayor, no estamos hablando de todos los niños y niñas de cero a cinco, pero, enfocándonos en estos grupos todavía más prioritarios para algunas cosas, de cero a tres años, se vislumbran muchos aspectos que se pueden lograr y asegurar para que esos niños y niñas se desarrollen adecuadamente. Entonces, sí puede haber muchos subgrupos y consideraciones particulares dependiendo de qué es lo que se quiere influenciar».

De manera semejante, la Dra. Minerva Gómez de la UAM admite que hay que colocar un especial foco de atención en el rango de «hasta los tres años. Desde los aportes psicoanalíticos, por ejemplo, se observa una corriente de pensamiento

fundamental para hablar sobre la enorme relevancia de esta etapa. Por supuesto que hay una diferencia abismal entre un niño de uno, de dos, de tres años, más el salto de ahí, entre cinco y seis años. Es impresionante la cantidad de transformaciones que se producen entre esos años, en términos de todo: de lenguaje, de pensamiento, etcétera».

Continuando con las valiosísimas aportaciones desde la academia, la Dra. Moreno Medrano del INIDE añadirá su postura en materia, concediendo que «es importante, justamente, poder entender, que sí hay cambios que suceden a nivel neurológico, que sí hay situaciones que se han podido observar longitudinalmente a través de diferentes estudios en donde sabemos que el cerebro tiene mayor plasticidad; que sí influye muchísimo lo que sucede en esos primeros años, para cómo una persona responda en la vida adulta. Entonces, independientemente de los años que sean y de ciertos cortes arbitrarios, hay una etapa de vulnerabilidad que tenemos que aprender a proteger y a respetar, porque estos ejercicios de poder que se dan desde el “adultocentrismo” están causando estragos en nuestras infancias. Esta idea de que hay que golpear para que entiendan, que todavía está súper presente en muchas familias y en las escuelas también, de entender también el tema de la alimentación, el tema del juego, el tema de los espacios, de libertad de espacios abiertos, o sea, hay una serie de estructuras y de elementos que podríamos como distintos grupos proveer, para que las niñas y los niños florezcan, más que darte como una definición “recetaria”».

Más aún, pareciera que, desde las instituciones, la definición “recetaria” de primera infancia tuvo que lograrse, al menos, para comenzar a visibilizar y diferenciar este grupo etario, tal y como comenta la Mtra. Brenda González del SIPINNA. «Fueron discusiones y discusiones de la Comisión de Primera Infancia, con gente experta y con gente que trabaja en instituciones públicas que traen a cargo programas de atención a la primera infancia. Así, en torno a conceptualizar, es decir, tener un concepto de lo que es la primera infancia se dialogó a profundidad en la Comisión, tan es así, que esta Comisión, cuando surgió se llamaba “Comisión para el Desarrollo Infantil Temprano” y, en 2017, se decidió cambiarle el nombre hacia “Comisión para la Primera Infancia”, ¿por qué?, pese a que el desarrollo infantil temprano es algo súper importante, sólo es un área específica, muy enfocada a temas de salud. (...) Entonces, en términos

conceptuales, desde la Comisión se sostiene que la primera infancia es una etapa de desarrollo que es importante invertir, invertir temprano, en aras de que niñas y niños alcancen su desarrollo integral, en particular, niñas y niños menores de seis años que requieran atenciones específicas para alcanzar su desarrollo integral».

La Lic. Sensagari, también de SIPINNA, reiteró la postura de la Mtra. Brenda González, incorporando que, «al garantizar el desarrollo integral de niñas y niños en esta etapa, como gobierno, no se tendrá que invertir más en prevención de violencia o en prevención de adicciones, vamos a ahorrar en esas intervenciones si se puede garantizar un inicio equitativo a niñas y niños en primera infancia. Justo ahí surge la importancia de la inversión, tener personas que van a crecer con un desarrollo óptimo, que van a crear sociedades sólidas, que van a crear sociedades económicamente estables, ahí es donde viene el retorno, tendríamos un país mucho más próspero en todos los sentidos».

Tal puntualización de la Lic. Sensagari refiere a la evidencia de James Heckman, que fue introducida en capítulos previos de la presente tesis. Al respecto, la Mtra. Brenda González retomó tal idea, recordando que «antes no se hablaba de los retornos al invertir en la primera infancia, inclusive con todo lo que había sobre las investigaciones de James Heckman. No se había hablado de la evidencia que hay a nivel de la región, a qué nos estamos refiriendo con invertir en la primera infancia, ni que sean atenciones de calidad. La propia evidencia de la región indica que sí entregas atención a una niña o a un niño durante la primera infancia de pésima calidad, mejor que no suceda, a ese grado la importancia que tiene este periodo etario. Entonces, en términos de discusión y de colocar el tema en la agenda pública, esto sí se ha dado en el seno de este sistema [SIPINNA], desde la instalación del Sistema Nacional, a través de la Comisión de Primera Infancia. Aquí, la verdad, las organizaciones de la sociedad civil han apoyado un montón, han impulsado muchísimo este tema a través de su labor de abogacía, sobre todo con gobiernos locales y, también, con el gobierno a nivel federal, pues para posicionar el tema en la agenda».

En tal sentido, se ha logrado cierta incidencia política, como indica el Dr. Sotomayor del Pacto por la Primera Infancia, puesto que, «sí en unos cuerpos normativos, en el caso de nuestro país, ya lo definen de esta manera, como lo trabaja el Pacto, de cero a menor a seis años, inclusive, la propia ENAPI que así lo establece, pueden revisarse con detenimiento los demás instrumentos programáticos, como el presupuestal, en específico, el anexo dieciocho, análisis que permite la transparencia presupuestaria, mediante su clasificación de cero a cinco, de seis a doce y de trece a diecisiete. (...) Metiéndonos, de manera periódica, en el análisis de la inversión en primera infancia para advertir a las y los tomadores de decisiones que gastamos poco y gastamos mal. Gran parte de estos esfuerzos se han logrado traducir en detener deducciones presupuestales importantes, incrementos en otros, digamos, es un ejercicio de ajedrez. El presupuesto también es una manifestación de política, en el sentido de que hay ganadores y perdedores».

Similarmente, la Dra. Moreno Medrano del INIDE coincide en que «el problema aparece en la puesta en marcha cuando se introduce el tema presupuestal. Ahí es donde te das cuenta en donde está realmente la voluntad del gobierno, porque no hay manera de sostener muchas de estas iniciativas [sobre primera infancia], sino se ve una voluntad clara en términos presupuestales. En la implementación de la política pública, que viene de arriba-abajo, no sólo no hay los suficientes recursos, tampoco hay el suficiente tiempo para dialogar, para escucharnos, para poder entender cuáles son las problemáticas, para saber qué es lo que necesita cada grupo, cada comunidad, cada municipio».

Al respecto, la Mtra. Karina Barrios del CONEVAL puso de manifiesto que, «cuando CONEVAL realizó una evaluación del PRONAPINNA, de 2013-2018, se encontró que, sí no tenemos un programa nacional para la primera infancia con objetivos claros, con actores claros, tampoco vamos a avanzar. Es importante decirlo porque apunta ciertas pistas de cómo llegamos a un programa nacional mucho más receptivo a estas necesidades». A decir verdad, tal y como apuntó la Dra. Moreno Medrano del INIDE, «sin duda, hay voluntades, existen espacios de reflexión. Hay gente ávida de materiales, de espacios de discusión y de reflexión. Cada espacio que uno abre dentro de la academia, en donde invitas a tomadores de decisiones de política pública, a otras ONGs, aparece

gente ávida. Pero, al contrastarlo con lo que se puede y lo no se logra, a nivel gubernamental, a nivel de política, es donde todo mundo perdemos poco la esperanza».

Ilustrando estas últimas intervenciones, vale la pena agregar la puntualización del Dr. Robles de CONAFE, al sostener que «naturalmente, los recursos son escasos, a pesar de que representa la mayor inversión social del país, si se incluyen becas y pago a maestros. Más, en CONAFE, el servicio educativo no es brindado por docentes formados en normales o egresados de licenciaturas, sino, son jóvenes egresados de secundaria o los demás niveles educativos, incluso, muchos educadores comunitarios tienen la licenciatura incompleta, pero son jóvenes que prestan un servicio social voluntario. CONAFE, en recompensa por ese servicio voluntario, les brinda un apoyo económico, que no denominamos beca, pero que les sirve para sus traslados y su manutención, es una cantidad reducida, alrededor de cuatro mil seiscientos, cantidad inferior a la que tienen los “Jóvenes Construyendo el Futuro”, por ejemplo. También se está implementando un nuevo modelo para apoyar a jóvenes, a través del cual se les apoya desde su servicio activo inicial, para que concluyan sus estudios, se les da apoyo de conectividad, se les brinda un chip o dinero para que adquieran gigas de alta velocidad. Y, cuando tenemos recursos, se les brinda un apoyo de fin de año, que es variado, porque dependerá de los recursos».

Continúa la reflexión ilustrativa, aún en palabras del Dr. Robles, «CONAFE no ha podido crecer demasiado, precisamente, por las restricciones presupuestales, sí requeriríamos más recursos para expandirnos y cubrir la gran cantidad de poblaciones minúsculas, rurales, con niños y niñas que no van a la escuela. Tenemos calculado alrededor de setecientos mil niños que deberían estar en la escuela y, otros tantos, de pre-educación inicial, entonces, los recursos sí son necesarios. CONAFE ha hecho un cálculo grueso, el año pasado, considerando las cuotas... ¡ah!, otra cosa importante, CONAFE tiene que brindar una cantidad importante de recursos a la formación de jóvenes para habilitarlos como docentes, pues son jóvenes que muchos, la mayoría de ellos, no han tenido experiencia en enseñar, CONAFE los forma a través de cursos continuos a lo del largo del año, con una estructura de acompañamiento, tanto regional como local, le llamamos “educadores comunitarios” a los que están en la localidad, y en

la comunidad son “educadores comunitarios de acompañamiento”, de manera que formamos microrregiones y regiones de atención educativa. Estamos intentar superar uno de los talones de Aquiles del propio modelo, que es descansar en estos educadores comunitarios, que generalmente vienen de fuera de la localidad y que, por lo tanto, presentan un porcentaje de abandono relativamente alto, una gran rotación, una gran cantidad de remplazos que tenemos que cubrir. Debemos fomentar el arraigo de las comunidades, de los educadores comunitarios en su comunidad, disminuir el abandono y promover el bienestar de las comunidades, impulsando contenidos locales para la educación. Realmente, CONAFE es un lugar de mucha innovación, ha sido terreno histórico de muchas innovaciones educativas desde la perspectiva de la educación inicial, que no se contempla como aislada, pues se funde en los hechos y se concibe como un tramo importantísimo de la primera infancia».

Por enlazar la crónica del Dr. Robles, que concluye con el tema de innovación, la Dra. Moreno Medrano del INIDE puso en común que, «hablando del CONAFE, cuando hemos participado en reuniones con gente de CONAFE que atiende a las poblaciones originarias en las ciudades, se identifica que ahí sí hay un entendimiento más ágil de lo que podemos hacer, para poderles ofrecer la certificación escolar para que los niños y las niñas lean, escriban y hagan matemáticas. Con CONAFE se avanza pues ayuda su entendimiento innovador de que la educación es distinta, que hay que flexibilizarse, que hay que atender de acuerdo con las necesidades las distintas poblaciones. Me recuerda, de hecho, a un libro muy bonito que escribió María Bertely, sobre cómo en distintas culturas la forma de educar es completamente distinta. Por ejemplo, en la cultura tzeltal, esta idea de estimulación temprana con base en el lenguaje, en niñas y niños de tres o cuatro años, es muy distinta, porque lo que se espera es una actitud de observación, paciencia, escucha y acompañamiento a las y los adultos. (...) De pronto alguien llega de fuera, dice: “Este niño está retrasado de su proceso de lenguaje”, no obstante, hay otras habilidades que también tenemos que aprender a valorar, evaluar y entender en contextos diversos».

Ante lo expuesto por la Dra. Moreno del INIDE, la Dra. Minerva de la UAM, desde su propia experiencia, muestra una mirada sumamente parecida. «Un aporte e

intercambio importante con el INE fue reflexionar sobre la participación infantil que estaba ubicada de los seis años para arriba, desde los seis años hasta los diecisiete años, once meses. Entonces, para nosotras [del Programa de Investigación sobre Infancia] era importante incluir a las y los menos de seis años, de cero a seis años. De hecho, encontramos, curiosamente, que niños de seis años que tenían alguna discapacidad, o que no habían aprendido lectoescritura, o que estaban en el proceso del aprendizaje de lectoescritura, ellos mismos se ubicaban en el grupo de primera infancia, cuando vieron la boleta que era para más pequeños, aunque tenían seis años y tanto, incluso tuvimos alguna persona con discapacidad de más de diez años, optaban por esas boletas, tanto en el sondeo como en la consulta. Lo cual nos acerca y obliga a pensar, también, en las interseccionalidades al interior de este grupo etario».

Retomando, a propósito de la importancia de la educación inicial, otro ejemplo aterrizado con las previas interlocuciones fue expuesto el Dr. Sotomayor del Pacto para la Primera Infancia. «La “Expansión de la Educación Inicial”. Un programa que tiene asignaciones presupuestales bastante inerciales, bastante bajas, donde no hay la suficiente progresividad que, entenderíamos, obliga el mandato de la reforma constitucional, cuando el Estado asume esta obligatoriedad de otorgar también educación inicial, pero, siguen sin crear más escuelas, sin normar agentes educativos, pues, esta expansión queda en título, en nomenclatura de un programa presupuestario. Desde el Pacto por la Primera infancia impulsamos una bolsa presupuestal para la contratación de agentes educativos, son cerca de doscientos millones. Sí ha habido varias batallas, digamos, “ganadas”, en temas de incidencia política y temas presupuestales».

Entre las batallas ganadas, podría añadirse la experiencia de la Dra. Moreno Medrano del INIDE, durante «el desarrollo de la plataforma con SIPPINA, que afortunadamente pudo diseñarse como una estrategia de acompañamiento, a quienes están en el campo, para poderles sensibilizar sobre la importancia de la *primera infancia*, desde esta perspectiva mucho más reflexiva, desde la idea de crear política pública de abajo hacia arriba, de hacer diagnósticos, de estar en contacto con las necesidades de cada comunidad y, a partir de ahí, ver como las recomendaciones de la

Ruta Integral de Atenciones (RIA) pudieran irse entendiendo de una manera más contextualizada. Sin embargo, al llegar a municipios, a la hora de intentar estas implementaciones te das cuenta de que la gente está saturada, que está llenas de demandas inmediatas, que no se les permiten salir a campo con suficiente tiempo para poder tener estos diálogos mucho más productivos con la gente. Además, hay poco presupuesto siempre, entonces, se comenzó con una estrategia con muchas limitaciones, desde utilizar plataformas abiertas, como Google sites, hasta desarrollar contenidos de una manera colaborativa con gente del Pacto por la Primera Infancia. Luego, se subió la Fundación LEGO al barco, con más recursos y, afortunadamente, la versión 2.0 de la plataforma quedó increíble, mucho más profesional».

Del relato anterior, vale la pena destacar que la batalla “se ganó” gracias a la sociedad civil organizada, en este caso, la participación de la Fundación LEGO. Ergo, la falta de recursos públicos para apoyar iniciativas del SIPINNA, de hecho, se replica en reflexiones de otros actores entrevistados, como el Dr. Sotomayor del Pacto por la Primera Infancia, quien asumió que «la ENAPI no tiene un programa presupuestario, es una estrategia nacional que busca articular, pero no tiene un programa, pese a que, en teoría, estamos hablando de una política de Estado. Entonces, se trata de unir esfuerzos de la Federación, pero, sería también de la concurrencia de Estados y Municipios, para eso, necesitas recursos. Entonces, la ENAPI surgió “sin lana”. Desde el Pacto por la Primera Infancia propiciamos cabildeo legislativo para que le asignaran un presupuesto, para que se pudiera echar a andar la ENAPI».

Ampliando esta mirada, la Mtra. Karina Barrios del CONEVAL afirmó que «en el gasto social, en general, pues no hay muchos recursos para la población en primera infancia, por ende, no hay presupuesto, ni gasto; ha sido mínimo, en muchos años; mirémoslo en el inventario de programas sociales. Tenemos una amplia base de programas, incluyendo los inventarios estatales, identificamos muy pocos programas dirigidos a esta población, lo cual se traduce en poco presupuesto destinado a atender a la primera infancia, mucho más en pobreza. Es un tema que no hemos puesto en la agenda como tal, porque es más complejo considerar una política, por así decirlo, focalizada, que contemple dos grandes espacios de hogares, los pobres y los no-pobres,

sin dejar afuera ninguno, porque, ambos tienen necesidades. Hasta el momento se ha decidido llegar de manera mucho más amplia, considerando que vamos a necesitar, en algún punto, mirar las diferencias, incluso, mirar la heterogeneidad entre Estados. En este punto, por lo menos mirarlo a nivel general, ya es un punto de entrada. Desde el PEF, por ejemplo, la ciudadanía puede exigir que el siguiente paso sea mirar cómo resolvemos las diferencias que existen al interior de los grupos que estamos atendiendo».

Más aún, para que estas exigencias vean la luz, como resalta la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF, se tiene que apuntar por una «abogacía en presupuesto público de inversión para la infancia. Es una labor muy compleja, porque requiere muchísima *talacha* y conocimiento para analizar el presupuesto público, sobre todo, requiere saber qué es lo que te dicen los datos. A veces no es “más”, sino “mejor” gasto, es poner el foco en el logro de resultados, en cerrar brechas».

En tal sentido, se adelantó el cierre de la investigación cualitativa, frente a las preguntas estructurales que versaron sobre la necesidad de una política pública de primera infancia y los principales retos de una política pública de combate a la pobreza en la primera infancia. Muchos de los retos fueron mencionándose durante las previas secciones de este apartado, sobre todo aquellos cuyo hincapié resonó en lo presupuestario, pero, todavía quedan más por agregar. Como diría el Dr. Sotomayor del Pacto por la Primera Infancia, «los retos son permanentes».

Aprovechando, el Dr. Sotomayor insistió con el tema presupuestal, pues, desde su trinchera se vislumbra como «un tema sistémico. Hoy en día, por ejemplo, sin éxito, vamos avanzando con el anexo transversal, el anexo dieciocho. Pero, el grado de incertidumbre respecto a la magnitud del gasto público para niñas y niños, en particular, en primera infancia, todavía muestra una estimación bastante débil».

En sintonía, la Mtra. Brenda González del SIPINNA afianzó que «es importante realizar ejercicios de costeo, de focalización para la toma de decisiones, para la recalibración de políticas, acciones específicas y de presupuestos. Tenemos que ganar la relevancia presupuestal para la primera infancia. El anexo transversal número 18 del

Presupuesto de Egresos de la Federación, que es el anexo destinado a la atención niñas, niños y adolescentes, desde 2018 para acá, está dividido en estos tres rangos etarios: primera infancia, edad escolar y adolescencias. Pero, el presupuesto no está dividido de manera proporcional. A la primera infancia se le destina alrededor del 11%, es decir, de estos tres subgrupos, el tema presupuestal está desdibujado y muy débil para la primera infancia». Esencialmente, diría el Dr. Sotomayor, «este reto es permanente, ¿cómo convencer a los ejecutores del gasto que tienen que ejercer bajo el principio del interés superior de la niñez?, contra, por ejemplo, los programas prioritarios emblemáticos».

Sobre la última línea crítica que dibujó el Dr. Sotomayor, la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF añadiría que, «evidentemente, ha habido inversión pública y muy grande para otros grupos etarios, como el de los adultos mayores. Quiero resaltar que nunca la política de UNICEF sería “quítale al adulto mayor para ponerle a la infancia”. Más bien, el mensaje es súper fuerte, es decir, si se pudo para las y los adultos mayores, ¿por qué no se pueden generar paquetes de intervención y programas específicos, para erradicar, por lo menos, lo que es la pobreza extrema en el país, de cualquier grupo etario? El mensaje es muy muy poderoso, no es cuestionar esta maravillosa asignación al adulto mayor, pero, “si se pudo allá, ¿por qué no complementamos esta tarea con la infancia?”. Al profundizar en el tema de la inversión pública para la infancia, las propuestas poco cambian. Hay algo que está clarísimo, si bien, el gasto social en el país va creciendo, la inversión pública para infancia viene disminuyendo, aunque la tendencia debería ser lo contrario. Si tú tienes un gasto social que crece, que está invirtiendo en la gente, ¿por qué el gasto en la infancia se está reduciendo?».

Complementando este planteamiento, el Mtro. Grados de PROSPERA/CNBBBBJ indicó que «la inversión pública en primera infancia debe concentrarse en los temas de salud y educación. En materia de salud, invertir en la ampliación y modernización de los servicios para la atención del embarazo y el posparto, así como en materia de promoción de la lactancia materna exclusiva, suplementación a madres e infantes, aplicación universal de las vacunas a los infantes, principalmente. En materia de educación la inversión pública en primera infancia debería financiar la ampliación y fortalecimiento de los servicios educativos públicos en los niveles de primera infancia y preescolar, en

particular, en las localidades de menos de 50 habitantes, o con grados de marginación muy altos o altos que es donde mayor rezago se observa en la cobertura de estos servicios. De acuerdo con el marco legal, en México, la provisión de los servicios de salud y de educación son responsabilidad de los gobiernos estatales. Dada la debilidad fiscal de los gobiernos estatales, en especial la de los estados ubicados en el sur-sureste, un aumento en la inversión pública en salud y educación requiere del liderazgo y contribución del gobierno federal. Por lo que, para que ello suceda, es necesario que el gobierno federal reconozca la importancia del tema de la primera infancia y lo adopte como un eje estratégico en la planeación nacional. De lo contrario, lo más probable que sucederá es que la situación mantenga su trayectoria actual».

Profundizando sobre las últimas líneas que colocó el Mtro. Grados, la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF secundaría, puesto que, desde su mirada, «no se entiende muy bien el valor y el potencial de la primera infancia, lo cual se traduce, en México, en que no se destinan los suficientes recursos para ello. De hecho, los recursos financieros que acompañen las prioridades parte de un tema fundamental que poco se habla, el de **la gobernanza de las políticas públicas hacia la primera infancia** o hacia la infancia, en general. Este asunto está muy desordenado en México. Se tiene un SIPINNA, por ejemplo, que tiene las funciones sectoriales, tiene una Comisión de Primera Infancia... pero, persiste una fragmentación de políticas públicas hacia la infancia, específicamente hacia la primera infancia».

La advertencia de la Mtra. Gómez de UNICEF sobre la escasez de gobernanza debido a la aparente desorganización interinstitucional que se vive en nuestro país, fue constatada por la Lic. Sensagari del SIPINNA. «Brenda [Brenda González] y yo [Sensagari Ortiz] somos sólo dos personas, que no le podríamos dar seguimiento, ni de broma, a tantas entidades federativas, con todo lo que ello implica. Tenemos claro que un aspecto clave son las alianzas con actores súper aguerridos, como las organizaciones de la sociedad civil. Sinceramente, ambas [refiriéndose, nuevamente, a Brenda González y Sensagari Ortiz] nos desvivimos por este proyecto, por hacer lo más que podemos todo el tiempo, pero se necesita contar con una estructura que permita, con más manos,

abarcar más. Entonces, el fortalecimiento del equipo al interior se presenta como un gran reto».

Valdría rescatar que la Mtra. Brenda González del SIPINNA confirmó, además, que «en la Comisión nos encargamos de todo lo que tiene que hacer una Secretaría Técnica: convocar, mandar insumos, rebotar asuntos. Estas comisiones tienen que sesionar dos veces al año, al igual que el Sistema. El Sistema Nacional, por ley, tiene que sesionar dos veces al año. En estas dos reuniones se presentan avances, se deliberan algunos temas, se aprueban acuerdos específicos, que nos toca darle seguimiento desde la Secretaría Técnica. Estas Comisiones son los brazos operativos para el aterrizaje de las acciones específicas que se cuelgan en el Sistema Nacional».

No sorprende, entonces, que la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF asuma que «SIPINNA coordina muchas cosas, pero, de cierta manera, se requiere un órgano de gobierno que oriente mejor. Por tanto, parece que la gobernanza de los temas de infancia es confusa. El SIPINNA ha tenido un rol relevante, sobre todo para algunos temas que se dirían “huérfanos”, porque nadie los quiere captar, pero, esta atribución de ser “el jefe del gabinete social para la infancia” hace que le falte un brazo ejecutivo fuerte y capacidad de mando, no sólo basta coordinar para que las cosas sucedan».

No obstante, pese a esta lectura del SIPINNA como “el jefe del gabinete social para la infancia”, el Dr. Sotomayor del Pacto por la Primera Infancia relató con preocupación que, durante este sexenio, «se presentó una iniciativa donde se planteaba la posibilidad de que SIPINNA se fusionara al DIF, cuando responde a otra lógica el DIF. Con SIPINNA hablamos de un cambio de paradigma, de pensar a la niñez, a la primera infancia, como sujetos de derecho, por el contrario, el DIF todavía tiene una perspectiva asistencialista que, de hecho, choca con el siglo XXI. Por eso, para el Pacto parecía que podía ser una amenaza dicha transferencia Ejecutiva de SIPPINA al DIF».

Al respecto, la Mtra. Brenda González del SIPINNA puntualizó que «ambas instituciones tienen perspectivas bien distintas, una [refiriéndose al DIF] es el tema de la asistencia, que es necesaria, nadie ha dicho que no sea necesaria; y este otro colegiado [refiriéndose a SIPINNA], viene a generar, más bien, la articulación de las acciones de

política pública para niñas, niños y adolescentes, siempre bajo una perspectiva de derechos, que eso va más allá de la asistencia. No obstante, siempre hemos estado muy bien articulados con el DIF, siempre han participado en nuestros espacios, en las Comisiones, en los grupos de trabajo de estas Comisiones y, de igual forma, nosotros también hemos participado ahí».

Esta pretensión de fusión ya había sido descrita en el capítulo II de la presente tesis, donde se hizo mención de la propuesta presentada para trasladar Secretaría Ejecutiva del SIPINNA al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), como unidad administrativa. Hecho que formalizó las intenciones, años atrás mencionadas, por el presidente López Obrador, cuyo mensaje estaba, en ese entonces, centrado en las duplicidades que se observaban en distintas instituciones de gobierno. Lo cierto es que, como acota la Mtra. Gómez de UNICEF, «deberían simplificarse muchas funciones, deberían ser funciones mucho más ejecutivas, puesto que sí hay muchísima duplicidad de acciones y fragmentación... ni se llega a la escala que se necesita, ni a atender todo lo que toca».

Frente a esto, la Lic. Sensagari del SIPINNA sopesó que, «sí existen duplicidades, por ejemplo, ahora que están las Secretarías Ejecutivas Estatales, ellas abanderan ciertas iniciativas, pero, el DIF u otro actor, típicamente, está haciendo algo por su lado (...) Otro ejemplo es la Política Nacional de Educación Inicial, que ahora rige la SEP, y presentó cierto conflicto entre cuáles serán las atribuciones del DIF bajo el COPSADII, que es el Consejo para la Prestación de Atención, Servicios y Cuidados de Desarrollo Infantil, a quien le correspondía, de cierta manera, la supervisión, pero, ¿cómo van a supervisar algo que ahora rige la SEP?, ¿de qué manera pueden dictar que se cierren o no los Centros de Atención Infantil?, obviamente, la SEP establecerá ciertos estándares. Entonces, hay cierta duplicidad, o bien, no existe la necesaria armonización legislativa, para que pueda ejecutarse exitosamente, lo cual no omite que sea punta de lanza, nos convierte en el primer país de Latinoamérica que reconoce la educación inicial como parte de la educación básica, como algo obligatorio para niñas y niños, pero, como gobierno, ¿de qué manera armonizar y fortalecer a esta institución y a la Política, al mismo tiempo?».

En presencia de estos ejemplos, cabe añadir la recomendación de la Mtra. Catalina de UNICEF. «En México se habría de revisar la fragmentación de algunas políticas y su duplicidad, que ponen en duda el rol del DIF, el rol de la Secretaría de Bienestar, el rol de la Secretaría de Educación en términos de cuidado infantil, etcétera. Por cierto, otro tema es el del cuidado durante la educación inicial; obviamente, está excelente que exista la Política de Educación Inicial, pero, ¿todo cuidado es educación inicial? No. Ahí también el DIF mandata en algunas acciones. No es menor, hasta que no se defina con mayor claridad esa constelación de roles, responsabilidades, financiamientos, capacidad de mando, seguirá siendo difícil implementar, de manera efectiva, las políticas públicas que van enfocadas a primera infancia».

Dicha recomendación encuentra relación con la ausencia de una visión de largo plazo. Sobre este primer punto, la Mtra. Karina Barrios del CONEVAL consintió que «es muy poco factible pensar que vamos a resolver problemas tan complejos en una administración como la mexicana, nuestros planes nacionales de desarrollo, los sectoriales o los especiales no se diseñan con una planeación de largo plazo. Esa planeación tiene que partir de la evidencia, por supuesto, sí sabemos que funciona de los programas, también sabemos que no funciona, pero seguimos destinando recursos a programas que sabemos que no funcionan, o bien, quitándole recursos a algunos que sabemos que sí funcionan».

A propósito de la evidencia, resalta el Dr. Sotomayor del Pacto por la Primera Infancia que, «aunque se van ganando batallas, también hay que tener los pies en la tierra. Es decir, por el estado de las cosas, por lo que sabemos, por la evidencia, por los indicadores, etcétera... todavía seguimos debatiendo teóricamente, queda mucha brega por delante». Muestra de ello se vislumbra en la reflexión del Dr. Héctor Robles de CONAFE, quien confesó que, desde su experiencia, «a través de muchos años en el INEE, a pesar de la posición privilegiada, los análisis que se hicieron, en realidad, no fueron tomados en cuenta con la debida atención. Digamos, es parte de CONEVAL, y a través de ello se generaron indicadores que ya son obligados en el monitoreo de las condiciones sociales del país, sin embargo, la esperanza de todo investigador social es de que nuestro trabajo pueda influir».

A la inversa, subrayó el Mtro. Rogelio Grados de la CNBBBJ/PROSPERA, «cuando la evidencia se convierte en un aspecto crucial, ésta permite diseñar y planear la política social de una mejor manera. Sin duda, la sobrevivencia de PROSPERA fue sostenida por los procesos de evaluación externa que arrojaban dicha evidencia. Para el tema que nos convoca, por ejemplo, investigadoras e investigadores del Hospital Infantil de México “Federico Gómez” y del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia, aportaron la evidencia necesaria para que la Coordinación Nacional del programa tomará decisiones óptimas sobre el Modelo de Promoción y Atención del Desarrollo Infantil, el Modelo PRADI. Sin ese sustento, seguramente, PRADI hubiera sido una buena intención más».

Consecuentemente, como la Mtra. Karina Barrios de CONEVAL constata, «la planeación debe darse a partir de la evidencia. Siempre va a haber un componente político, eso está dado, pero eso no exime la posibilidad de que la planeación parta de estudios muy serios, diagnósticos sólidos, no sólo técnicamente, sino conceptualmente, de cuáles son los problemas, cuál población los padece, en dónde está, incluso, en el territorio y un plan de atención integral».

Respecto a la consecución de la integralidad, la Dra. Moreno Medrano del INIDE señaló que «con la evidencia, toca enfocarse en hacer políticas más integrales, sabemos que no es suficiente con transferencias monetarias. Las asignaciones directas, sin que estén acompañadas por otro tipo de políticas más complejas, no van a presentar los resultados que estamos esperando. Como decía Patricio Solís, en alguna ocasión: *es quitarle la responsabilidad al Estado de lo que le corresponde*».

Un planteamiento similar al de la Dra. Moreno Medrano, fue compartido por la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF, frente a la necesidad de hacer un «zoom en los programas que benefician a la primera infancia. (...) No basta con la entrega de un apoyo monetario a las familias, es fundamental, pero, tal vez, no suficiente. En UNICEF lo llamamos “*cash-plus*”, de cierta manera, implica ir más allá de la entrega del efectivo. Claro que, en un contexto como el mexicano, también en muchos lugares del mundo, es el tema del ingreso el que no permite a las familias cubrir con ciertas necesidades

básicas, por lo que cobra particular importancia ese efectivo. Sin embargo, otros programas y servicios complementarios pueden potenciar ese efectivo, al reconocer que las familias muchas veces necesitan guía, necesitan informaciones útiles de crianza positiva, de estimulación temprana, de buena alimentación, de prevención de la violencia, entre otros; así como el acceso a otros servicios y que también son fundamentales, por ejemplo, el acceso al servicio de salud, que eventualmente pueden conectar con buenos servicios de cuidado infantil. Entonces, la protección social no sólo es un programa, puede que haya un programa articulador, como lo fue, en su momento, PROSPERA. Al final, la complementariedad entre programas y servicios es lo que genera mayores impactos».

Frente a esto último, el Mtro. Grados de PROSPERA/CNBBBBJ, afirmó que «la experiencia en México de operar distintas intervenciones en un solo programa presupuestario fue, mayormente positiva, considerando el caso del programa PROGRESA/Oportunidades/PROSPERA. En ese caso, la experiencia de un programa intersectorial fue muy positivo en la primera etapa del programa (PROGRESA), sin embargo, conforme aumento su cobertura y complejidad, el diseño, operación, coordinación y resultados fueron menos exitosos. Tal vez, la planeación y coordinación de diversos programas presupuestarios para la primera infancia sea una experiencia que considerar como alternativa».

No obstante, para que dicha planeación y coordinación se logre, como afianza la Lic. Sensagari del SIPINNA, habría que «fortalecer las estructuras al interior de las instituciones, que realmente se puedan tener datos actualizados todo el tiempo, es decir, que se asegure una continuidad y una actualización periódica de esos datos, de esas desagregaciones, que sepamos en qué lugar están las niñas y niños de primera infancia más pobres. Con esa información constatamos que la pobreza es un tema estructural, entonces, ¿cómo la vamos a atender? Sabemos que, como problema estructural, no se va a resolver sólo con transferencias monetarias a la gente que está en pobreza o pobreza extrema, implicará, más bien, que exista una base de coordinación interinstitucional sólida».

En ese tenor, la Mtra. Brenda González de SIPINNA afirmó que «el parteaguas, en términos del establecimiento de una coordinación interinstitucional sólida, es la ENAPI. La ENAPI, ciertamente, sí tiene un foco en identificar brechas de desigualdad, pues lo que sabemos es que todo este conjunto de carencias sociales, la falta de accesos a servicios básicos de vivienda, el acceso a seguridad social, toda la parte de seguridad alimentaria, etcétera, apunta a la multidimensionalidad de la pobreza, como problema estructural».

En ese mismo diálogo sobre la pobreza como fenómeno estructural, la Mtra. Karina del CONEVAL precisó que «tenemos diversos problemas estructurales en México, el piso mínimo está dado por la medición de pobreza, pero, por así decirlo, es el primer escalón. El segundo escalón tiene que ver con accesibilidad, calidad y disponibilidad; y habrá un tercer escalón en el que hablemos de bienestar».

A tal efecto, la Mtra. Brenda González de SIPINNA sostuvo que, «en gran medida, esto se pueden atacar con programas, pero, programas focalizados. Lamentablemente, en México estamos muy en ciernes de la realización de ejercicios de focalización. Un buen estudio de focalización diría “esto te va a dar a ti, como tomador de decisión de un programa específico o de una acción pública específica, la opción de dirigir los recursos en donde más se necesitan”. Eso es algo clave. En México hacemos muy poco estos ejercicios de costeo y de focalización, que son bien importantes para la toma de decisiones en materia de política pública».

En consonancia, la Lic. Sensagari del SIPINNA apuntó que «en la primera infancia nos toca a todas y todos. Podemos apoyar a quien tiene la atribución de gestionar los datos, para que, después, todos los actores que estamos presentes estemos preparados para crear estrategias integrales focalizadas. Al final, uno de los resultados prioritarios de la ENAPI es, justamente, apoyar a poblaciones vulnerables, pero con matices, ¿qué significa vulnerabilidad y cómo la atacas? Estamos preparando el terreno fértil para poder crear acciones focalizadas. Definitivamente se necesita focalizar la pobreza y no sólo pobreza en torno a ingresos, más, cuántas personas no acceden a servicios de salud, cuántas personas no acceden a servicios de agua, a servicios de

limpieza, cuántas personas viven en las calles, entre otros derechos pendientes de niñas y niños de primera infancia».

De manera semejante, el Dr. Sotomayor del Pacto por la Primera Infancia hizo hincapié en que «deberíamos tener elementos de cierta focalización de la atención, que parecen importantes para tratar de atender las causalidades del problema. Cuando de repente esto desaparece, puede ser bastante grave, porque habrá pocas políticas que sirvan de manera directísima a la primera infancia. Es muy necesaria una política con este enfoque, hay que pensarle por dónde y qué modalidad, qué características tendría, por ejemplo, la ENAPI tiene intención de dotar de servicios y bienes públicos a todas y todos, lo cierto es que debemos enfocarnos primero en aquellos que están en una posición de vulnerabilidad, de exclusión, de desventaja. Entonces, sí, sin duda, tenemos que diseñar una política de combate a la pobreza en primera infancia, ponerle ese adjetivo, totalmente focalizada, porque, la verdad, hoy no existe».

Más aún, con la desaparición de PROSPERA, el esfuerzo de una tradición de política pública focalizada pareció esfumarse. El Mtro. Grados de PROSPERA/CNBBBJ expuso que, «la administración 2019-2024 del Gobierno Federal se planteó, desde la campaña electoral, la respuesta a las políticas catalogadas como “neoliberales” que se comenzaron a implementar en las administraciones previas del Gobierno Federal de 1983 en adelante. Por lo anterior, aquellas políticas que se consideró representaban la ideología “neoliberal” fueron descartadas de inmediato o, si gozaron de mayor fortuna, cierto tiempo después, aunque en ambos casos no existió una mayor discusión o argumentación pública y técnica del porqué de su desaparición. Tal fue el caso del programa PROGRESA/Oportunidades/PROSPERA, que durante 20 años fue el programa insignia a escala nacional e internacional de los denominados programas de transferencias condicionadas».

La Mtra. Karina Barrios del CONEVAL también tocó el asunto, afirmando que «con el cambio de administración, en 2019, se dieron muchos ajustes en los programas y acciones de desarrollo social, entre los cuales, se han cancelado programas como PROSPERA, Estancias Infantiles y algunos otros que atendían a esta población: niñas,

niños y adolescentes. Esto es bien importante, porque nosotros, por la propia atribución del CONEVAL, sólo analizamos los programas de desarrollo social, esto quiere decir que a lo mejor hay otras acciones que determinan dichos cambios, donde ya no alcanzamos a intervenir».

Ante tal avenencia, la Mtra. Brenda González del SIPINNA sumó que «la desaparición de algunos programas que sí atendían de manera *muy focalizada* a poblaciones de alta o muy alta marginación, sin lugar a dudas, sí ha contribuido a que más de la mitad de niñas y niños menores de seis viven en condiciones de pobreza. Esta situación sí se agravado por la desaparición de algunos programas, entre ellos, PROSPERA y el aquel que era muy importante, en términos de cobertura de educación inicial, el de Estancias Infantiles. Para el caso de Estancias Infantiles, en el mejor de los casos, algunos de los Centros han sobrevivido, pero muchos de ellos cerraron. Eran Centros que atendían en zonas de alta o muy alta marginación, también atendían a población que no tenían ningún tipo de derechohabencia por situación formal laboral como IMSS o ISSSTE, que tienen acceso a guarderías o estancias. Las Estancias Infantiles estaban subsidiadas por Bienestar, también el DIF entraba con capacitación, sensibilización y talleres a las responsables de las Estancias Infantiles. Ese programa deja desprotegida a población que realmente requería el servicio. Sabíamos que el programa tenía muchas áreas de mejora, en términos de infraestructura como de calidad de procesos, pues toda la educación inicial en nuestro país tiene una gran área de oportunidad en calidad de procesos, que son difíciles de medir, es decir, medir la interacción de las responsables del aula con las niñas y los niños, el sostenimiento afectivo de las y los niños, el modelaje lingüístico, entre otros. En fin... esos dos programas, de manera específica, no se han reemplazado con otro programa integral».

Frente a esta última línea, vale la pena compartir la reflexión del Mtro. Grados de PROSPERA/CNBBBJ. «PROSPERA fue presa de su éxito. Al ser un programa intersectorial, es decir, la responsabilidad de operarlo y su presupuesto recaía en tres secretarías de Estado, sea desarrollo social, educación y salud, las distintas administraciones del Gobierno Federal aprovecharon esa característica para apoyarse en dicho programa para atender otros temas de desarrollo social, que no formaban parte

de los objetivos del POP, lo que provocó que la operación del programa se desdibujara con el tiempo. Otro elemento que desgastó al programa fue que el ritmo al que la cobertura del programa creció fue mayor al ritmo en el que creció la capacidad de atención, sobre todo en los servicios de salud. En educación, la calidad de los servicios público se volvió un factor para que los adolescentes se mantuvieran en la escuela, a pesar de la beca. Y en materia de desarrollo social, no existía, ni existe aún, un sistema de protección social al que pudiesen transitar las personas o las familias que mantenían condiciones de pobreza, pero ya no cumplían con los requisitos para mantenerse estos programas. Ninguno de estos problemas se ha atendido desde la desaparición de PROSPERA y, aunque en materia educativa existen un conjunto de programas de becas con una mayor cobertura, no existen otros programas que compensen u otorguen los beneficios que el POP brindaba, ni acciones específicas para la primera infancia, ni acceso a los servicios de salud de cualquier nivel».

El Dr. Sotomayor también manifestó la preocupación del Pacto por la Primera Infancia por la desaparición de programas destinados a infancia y primera infancia, puesto que «la desaparición de varios programas y varias intervenciones están agudizando la pobreza, sí nos preocupa. Es importante medir la efectividad de ciertas políticas, sin duda. Pero, ante la ausencia de PROSPERA, se van generando otro tipo de exclusiones. Con la desaparición de Estancias Infantiles y la creación del Programa de Apoyo para el Bienestar de hijas e hijos de madres trabajadoras, tampoco es que ese recurso asegure el cuidado y atención de la primera infancia. Además, el presupuesto, de Estancias Infantiles no se había incrementado en los últimos años. Luego, este año le agregaron otro elemento, el extinto Seguro de Vida de Madres, entonces, ya no sólo es primera infancia, sino hasta las y los jóvenes de veintitrés años, que son huérfanos. Hay que voltear a ver que se requiere una atención diferenciada para la primera infancia, especializada y suficiente, de manera integral, porque no es un tema únicamente de transferencia de recursos, es un tema de salud, de educación, de condiciones de vivienda, etcétera».

En sintonía con las preocupaciones externadas, la Mtra. Brenda González de SIPINNA cuestionó «¿cómo llenar los huecos que estas atenciones dejan, que deja la

desaparición de estos programas? El de Estancias Infantiles se transformó en un recurso para las familias, sin ningún tipo de condicionamiento, es decir, el recurso debe de ir destinado al cuidado de niñas y niños durante la primera infancia, pero no existe algún tipo de condicionamiento que pueda verificar que niñas y niños están yendo a un Centro de Atención Infantil o que se está destinando para pagar una ex-Estancia, ahora Estancia Privada».

De tal suerte, el Mtro. Grados de PROSPERA/CNBBBJ coincide con lo planteado, añadiendo que «la desaparición del programa Estancias Infantiles es un caso similar al de PROSPERA. Aunque en el primero parece explicarse, en mayor medida, por la coyuntura de ajustes presupuestales para financiar los programas de la nueva administración manteniendo cierto balance fiscal, lo que necesariamente derivó en la desaparición de programas existentes. Al final, no hubo una explicación técnica de la desaparición del programa, ni la existencia de otro u otros programas que lo suplieran. Lo anterior no es de llamar la atención pues, durante su campaña, el actual presidente no se adhirió a propuestas de la sociedad civil en pro de acciones para favorecer a la primera infancia y, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, no existen menciones al respecto».

Ahora que se mencionó la ausencia de explicaciones técnicas para la toma de decisiones, cobra relevancia la intervención de la Mtra. Karina Barrios de CONEVAL, quien enfatizó en que, «a partir de la evidencia, después de muchos años de evaluaciones de programas y de políticas, sabemos que no funciona o que sí funciona, inclusive, a que le podemos hacer mejoras, siempre basadas en hallazgos evaluativos».

Nuevamente, el Mtro. Grados de PROSPERA/CNBBBJ especificó que «la importancia de la evaluación y el valor de su uso para eficientar el gasto público es uno de los temas que dominaron la agenda de la política de desarrollo social en los últimos 25 años y sobre el que persisten los consensos a los que llegó la sociedad mexicana. Me refiero en específico a que se mantienen vigentes la Ley General de Desarrollo Social, las modificaciones a la Constitución Política, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la normatividad emitida respecto al Sistema de Evaluación

del Desempeño, entre otra normatividad que mantiene en funciones al CONEVAL y todas las actividades en materia de evaluación y monitoreo de los programas sociales federales. Desde su implementación bajo la coordinación del CONEVAL, este marco normativo ha generado amplia y diversa evidencia que permite conocer los avances y la situación prevaleciente en materia de pobreza y desarrollo social. No obstante, algunos temas relevantes quedan poco visibilizados o reflejados con sus parámetros propios, como es el caso de la primera infancia. Ello, en parte, puede responder a que la relevancia de este tema no ha sido reconocida por las distintas administraciones del Gobierno Federal. No obstante, considero que el CONEVAL tiene las funciones para hacerlo. De esta forma, podría llevarse a cabo un esfuerzo desde el CONEVAL por profundizar en un diagnóstico en esta materia y en una discusión institucionalizada para definir una política efectiva, con base en la evidencia nacional e internacional generada al respecto».

Esta última reflexión se conecta con una idea atrás que fue expresada por la Mtra. Karina Barrios del CONEVAL, donde reiteró que «la medición de pobreza puede guiar el camino, considerando pisos mínimos de acceso a los derechos, esto es, por ejemplo, la vivienda debe tener ciertas características, pero esas son características mínimas. Detrás de todo eso, hay temas que siguen pendientes que tienen que ver con accesibilidad, disponibilidad y calidad para el ejercicio de los derechos. Atender esos pisos mínimos de pobreza y que la población tenga acceso a esos pisos mínimos, seguido de la calidad de esos servicios, como tener acceso a los servicios de salud es el piso mínimo, hablar de salud de calidad es el siguiente paso».

A la luz de tal criterio, la Dra. Moreno Medrano de INIDE aludió que «el tema urgente es la falta de equidad en el país. Efectivamente, poder visibilizar las brechas más grandes que existen y empezar a focalizar las atenciones ahí, creo que es, justamente, lo que SIPPINA está tratando de hacer con la ENAPI y la ruta integral de atenciones. Son cosas para quienes vivimos en las ciudades y para quienes tenemos ciertos privilegios ni nos enteramos, de verdad. Son cosas tan sencillas, como acceso a la vacunación, acceso a la alimentación, acceso a servicios de salud, de verdad, son

cuestiones básicas, no podría imaginarse que hay lugares en donde no se tienen acceso a lo básico», al piso mínimo, del que habla la Mtra. Barrios del CONEVAL.

Ahora bien, en alusión a la ENAPI, vale la pena colocar la intervención de la Mtra. Brenda González de SIPINNA, quien sostiene que «la ENAPI también tiene muchos retos. La ENAPI tiene que irse desdoblado en políticas públicas específicas, un ejemplo es la Política Nacional de Educación Inicial que acaba de ser publicada en el Diario Oficial de la Federación. Estamos con la SEP coordinando la construcción de su plan de implementación y tienen también un montón de retos ahí, un montón de retos, porque la educación inicial está muy fragmentada en nuestro país. (...) Es decir, tienes una pulverización de un servicio dividido en cada prestador, eso implica estándares bien distintos. (...) Otro ejemplo de política en la que se tiene que ir desdoblado la ENAPI, fundamental, es el fomento a la lactancia materna, de verdad, con alcances nacionales».

Más, el desdoblamiento que plantea la Mtra. González del SIPINNA depende, como indica la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF, de «llegar a ser muy preciso en qué, en cómo, para qué... eso es una labor muy, muy fina que, en México, representa es un desafío muy grande, porque se tiene que entrar a los sectores, entrar a los programas, entrar caso por caso. Muchas veces hablamos de inversión, pero, desde UNICEF nos hemos dado cuenta que no basta con decir que hay que invertir más en la infancia, es decir, no siempre es un problema de recursos, es su ejecución, a veces los programas que no tienen reglas de operación se gastan los recursos en cosas que no deberían, por eso, la gran abogacía de UNICEF es pedir: “¡por favor, que el programa tenga reglas de operación!”, porque significa que, de cierta manera, se va generando un ambiente más propicio para el gasto efectivo».

No obstante, como puntualiza la Lic. Sensagari de SIPINNA, pese a «que es necesario fortalecer el presupuesto, no sólo del Sistema [SIPINNA], sino de otras instituciones que también hacen el trabajo en pro de la primera infancia, esto no siempre sucede. Por ejemplo, hablando de la Política Nacional de Educación Inicial, ¿cómo se pretende poner esta política en manos de un equipo al que se le restó

presupuesto? No porque no puedan, es un equipo muy capaz y está haciendo maravillas con lo que tiene, pero, la realidad que refleja el presupuesto, las decisiones y las politizaciones de atenciones y de acciones, es que no es prioridad».

La misma postura fue presentada por la Mtra. Brenda González de SIPINNA, quien recalcó que, «la verdad, no sigue siendo un tema prioritario, digamos, al más alto nivel de interlocución en nuestro país. Sí hemos avanzado, algunos otros actores que han asumido el liderazgo en México, sobre todo, gobiernos locales». Secunda, nuevamente, la Lic. Sensagari de SIPINNA, poniendo en relieve que, «a todas y todos los actores que estamos en este tema, nos hubiera encantado que ese tema hubiera salido de presidencia, inclusive, que la Comisión para la Primera Infancia o el SIPINNA estuviera presidido realmente por el más alto nivel».

En consonancia, trasciende la intervención de la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF sobre «la ausencia de gobernanza, que le está cobrando un impuesto muy alto a la efectividad de las políticas de primera infancia en el país. Es uno de los principales retos para que las políticas de infancia y de primera infancia logren tener una mayor claridad y mayor impacto. Las comparaciones siempre son odiosas, pero, sí se observa a los países que han funcionado, inclusive, medianamente bien, es por una gobernanza clara. Al tener una gobernanza clara, la discusión sucede en torno a las brechas que se tienen que cerrar, la calidad de los servicios que se otorgan, las capacidades que tienen que atenderse, etcétera».

La Mtra. Brenda González de SIPINNA también recurrió a las comparaciones internacionales, por ejemplo, «en Chile, con “Chile crece contigo”, abanderado por el más alto nivel de gobierno del país, la presidenta chilena dotó de relevancia política al programa. Tiene que ser agenda prioritaria, en donde se pueda dictar línea desde el más alto nivel de interlocución, sólo así vamos a ir avanzando un poquito más rápido, como lo hizo Chile. En otros países, por ejemplo, Colombia, se tiene una Comisión adscrita a presidencia, es una comisión intersecretarial de primera infancia. En alguna medida, los gobiernos de estos países han cachado la importancia que tiene invertir temprano, es decir, sí se invierte ahorita en estas niñas y niños, estos 12.2 millones de niñas y niños

que están ahorita en primera infancia, se ahorrará un *chorro de lana* en programas de atención de manera posterior: en programas de atención a la violencia, en programas de atención a la criminalidad, en programas de atención a algunas otras tantas problemáticas. En México tenemos que seguir trabajando hacia esa sensibilización».

Una postura relacional se observó en la Lic. Sensagari del SIPINNA, quien confía en que, como país, podamos llegar a «quitarnos ese anquilosado egoísmo de esperar que el resultado sea la obra pública que todos vamos a ver. Al menos, de manera estructural, estas reflexiones iniciales dejaron un precedente, para que quienes continúen puedan convencer de que vamos a ver el retorno, en nuestros propios hogares, en la generalidad del país».

Para este último fin, conviene rescatar la aportación del Dr. Sotomayor del Pacto por la Primera Infancia, quien destacó «la importancia del tema de voluntad política en todos los órdenes, pues, desafortunadamente, en nuestro país, muchas cosas se mueven sólo por voluntad política. Aun así, apostamos al convencimiento de causas. El Pacto por la Primera Infancia, por ejemplo, busca generar compromiso público de los eventuales gobernantes, en víspera de una elección, para que puedan incorporar en su eventual agenda de gobierno este tema primordial, que también les resulta ajeno, por ello, realizamos un evento al que le llamamos “El llamado a la firma”. Acuden todos los candidatos y se da la “Firma del Pacto”, que es un documento donde el candidato se compromete que, en caso de ganar, va a hacer de la primera infancia un elemento prioritario en su agenda de gobierno. Lo cual implica, también, que se comprometa a incorporarlo en su plan estatal de desarrollo, tiene que asignar recursos, tiene que revisar su oferta programática, tiene que haber un ejercicio de rendición de cuentas. Además, se añade una serie de compromisos que les llamamos “Metas”, las cuales tienen que ver con mover la aguja de ciertos indicadores claves de desarrollo o de bienestar en primera infancia, o sea: temas de pobreza, temas de salud, de nutrición, de violencia. Entonces, estos diez compromisos se vuelven para nosotros en diez metas, que se traducen en veintiún indicadores».

Tales esfuerzos del Pacto por la Primera Infancia guardan relación con lo que la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF reiteró sobre que «la coordinación de las políticas de primera infancia no debería ser sólo la suma de las partes: que educación haga lo suyo, que DIF haga lo suyo, que SALUD haga lo suyo, etcétera... más bien, lo que se necesita es un director de orquesta». Al respecto, continuado con la intervención del Dr. Sotomayor, se precisó que «el Pacto no se queda sólo con la firma, se da un acompañamiento técnico y permanente, que orienta a las dependencias y, en particular, al órgano colegiado, la Secretaría Ejecutiva que, en teoría, su función es fungir como un coordinador de política pública. Entonces, impulsamos acercamientos con las Secretarías Ejecutivas de los SIPPINA'S, para dar recomendaciones».

En alusión a SIPINNA como ente coordinador, la Lic. Sensagari de SIPINNA sostuvo que «se han encontrado maneras de cómo hacer que funcione y eso sí ha sido a través de las entidades, gran parte de lo que se está haciendo hoy en día es, justamente, sensibilizar y hacer que las entidades se apropien la política pública, para empezar a tratar y trabajar con las niñas y niños, porque, al final, las niñas y niños están en los territorios, están en sus municipios, están en sus casas, donde viven».

Respecto a esto último, la Mtra. Brenda González de SIPINNA sumó que «la clave es trabajar con las familias, trabajar con las mamás y los papás, debemos otorgarles las herramientas para que ellas y ellos puedan avanzar hacia una crianza amorosa y sensible, fomentar el juego y todas estas atenciones que vienen en la Ruta Integral de Atenciones de la ENAPI». De ahí que el Dr. Sotomayor del Pacto por la Primera Infancia reforzó que «la ENAPI establece, muy grosso modo, políticas intersectoriales y transversales que cumplan con un marco metodológico teórico, el marco del cuidado cariñoso y sensible, que contempla un conjunto de bienes y servicios públicos, que sí o sí, deben garantizar los Estados, para garantizar los derechos de niñas y niños de primera infancia, a su vez, que sean traducibles en programas».

En materia de cuidados, la Dra. Minerva de la UAM puntualizó que «es un tema central, un tema muy relevante, porque si estamos hablando de acabar con la desigualdad o de tener procesos de mayor equidad, de que todos tenemos los mismos

derechos, etcétera... la primera infancia y la labor de cuidado, ya sea de mamás, de madres biológicas o sustitutas, o papás, o hermanas, o hermanitos que cuidan también a los más pequeñitos, también requiere de pensar cómo generar una política pública que considere a quién hace el cuidado, implica cambiar nuestra visión social de los vínculos y de la importancia de cuidar la vida en estas edades, el respeto que requiere ese desarrollo, crecimiento y bienestar de quienes están alrededor de una nueva vida».

Desde esa mirada, la Mtra. Brenda González del SIPINNA afianzó que «es bien importante transitar hacia un cambio cultural, para hacerles ver a todas las familias que si tienen niñas y niños menores de seis años es súper importante que puedan avanzar hacia una crianza positiva, que les podamos otorgar herramientas para la estimulación temprana, que lleven a sus hijas e hijos a vacunar, a registrar, que intenten acceder a algún programa de educación inicial. Dar a conocer toda la oferta que hay en materia de servicios, las mamás y los papás, ciertamente, desconocen muchas de las atenciones que se dan para niñas y niños en la primera infancia y como pueden trabajar ellas y ellos con sus niñas y sus niños».

Apelando a la misma postura, la Lic. Sensagari del SIPINNA sostuvo que «todavía falta, incluso con actores que trabajan en pro de la primera infancia, verles como sujetos de derecho, porque muchas veces sí creamos política pública en favor de la primera infancia, sí creamos esfuerzos, pero, hace falta verles de manera integral, es lo que se escapa del asistencialismo. Son sujetos de derecho desde que nacen, no en el momento que tramitan su INE... Es nuestra responsabilidad garantizarles una vida justa, una vida equitativa una vida segura, una crianza positiva, con crianza amorosa». En ese tenor, la Mtra. Brenda González del SIPINNA insistió en que «aún resulta un reto hacerles ver a diversos actores que son sujetos de derecho, que no son los “bebecitos” que no participan y que sólo balbucean, eso ya es una expresión de participación. Nos ha faltado traducir toda la evidencia científica, la neurociencia, en un lenguaje claro para todos, por niveles, dependiendo del tipo de actor involucrado».

De manera semejante, la Mtra. Catalina de UNICEF subrayó que «específicamente, se observa desconocimiento y falta de prioridad frente a la primera

infancia, a la gente le da ternura, todo el mundo se conmueve con un bebé, pero ello pareciera que le resta relevancia. Incluso, hay algunos grupos que dicen: “los niños no votan”. Más allá de eso, se presenta una percepción generalizada de ternura, de cariño, de protección, que se asocia más a intervenciones de caridad o de asistencia, en lugar de una respuesta institucional y oferta de gobierno frente a este grupo etario».

Por ilustrar las últimas intervenciones, cabe la experiencia de la Dra. Moreno Medrano del INIDE, quien narró su acompañamiento a un Proyecto Autónomo Otomí. «Han sucedido cosas maravillosas a través de, únicamente, el acompañamiento al leerles. Ese puede ser un catalizador, para que narren sus experiencias. Nos hemos dado cuenta también de que, a través del juego, es la manera en que las niñas y los niños puedan expresar lo que están viviendo, incluso situaciones traumáticas. Hay un asunto de acompañamiento emocional que requiere muchísima sensibilidad, sobre todo frente a situaciones tan complejas, como la violencia que estos niños y niñas han vivido: desplazamientos forzados, desplazamientos violentos por parte de granaderos. Algo que ha llamado muchísimo la atención, es que las niñas y los niños de primera infancia son quienes más se involucran en el proyecto, son las y los que están más motivados en participar, narrando». Ergo, las y los primero-infantes sí participan y sí les debemos algo más que sólo asistencia social.

Conectando con lo antedicho, suma el planteamiento de la Lic. Sensagari del SIPINNA, sobre la necesidad de «transformar la mentalidad de las y los servidores públicos, de las y los hacedores de política pública, en torno a que, si bien, no se van a favorecer en el corto plazo, porque las niñas y niños no votan y no van a decidir el futuro inmediato del país, lo van a decidir cuándo crezcan y, sí no se invierte en ellas y ellos, sobre todo en quienes son, realmente, las niñas y niños más vulnerables, lo lamentaremos en próximos años, porque, ahorita no pueden votar, pero son personas que deciden y están decidiendo sus vidas».

Por el camino del cierre, basta hacer eco en las palabras de la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF. «México tiene que pensar en la erradicación de la pobreza infantil y primero-infantil si quiere verdaderamente progresar. Lo que se viene es un trabajo de

dialogo de políticas. No hay una varita mágica que lo resuelva, la foto de la pobreza es una y lo que va a preguntar cualquier gobierno es ¿qué hacemos?, pongamos que lo tomara muy en serio, ¿qué hago?, ¿qué tengo que crear?, ¿qué tengo que mejorar?. Sí podemos traer el expertise de prácticas muy puntuales, de otros países, de otras regiones, en cómo lograron capturar tal solución, en la medición, ser técnicamente precisos y siempre apuntarle a revisiones y a mejoras. Pero, el corazón está en la capacidad de saber leer sus datos y en tener el menú de políticas públicas que se requieren para detener la pobreza infantil y primero-infantil, más, sí se considera multidimensional».

A modo de conclusión, la presente investigación cualitativa arrojó sintonías y disidencias, pero, sobre todo, preocupaciones compartidas. Las y los actores que, generosamente, concedieron las entrevistas a profundidad para el presente análisis, cuyas intervenciones fueron desglosadas a lo largo del presente capítulo, mostraron suma expertise y sensibilidad ante la temática, además, proporcionaron bastante detalle al desentrañar la problemática y los retos que enfrenta su atención.

En primera instancia, se hizo evidente que la discusión sobre primera infancia se encuentra vigente en nuestro país desde hace décadas atrás, principalmente, gracias a los esfuerzos pioneros del CONAFE al poner sobre la mesa de atención a este grupo etario, al menos, desde el sector educativo. Además, se distinguió la participación del programa PROSPERA (antes Oportunidades, antes Progresá), que cumplió un papel clave para la generación de evidencia y atención de esta población en nuestro país, junto con el empuje del sector salud, en específico, del Instituto Nacional de Salud Pública, mediante ejercicios como el Modelo PRADI.

Pese a lo anterior, resulta relativamente reciente su incursión –más formal y activa– en la arena y agenda pública, así como su nivel de incidencia en materia legislativa, ya que fue hasta 2016 que se instaló la *Comisión para la Primera Infancia* del SIPINNA y, hasta 2020, que se publicó la ENAPI, donde se amplificó la visibilización de la primera infancia, mediante una interlocución mucho más ordenada y coordinada. Lo cual, por cierto, encontró merced y apoyo gracias al ímpetu, profesionalización y reconocimiento de organismos internacionales como UNICEF, de la academia y de la

sociedad civil organizada, donde destaca la participación del Pacto por la Primera Infancia.

Ahora bien, un asunto primordial que convocó a la investigación cualitativa fue la conceptualización de primera infancia, donde pudo observarse que aún no existe consenso entre las comunidades epistémicas sobre tal conceptualización, particularmente, frente al rango etario. Mientras que prevalece el mandato del SIPINNA, situado en la ENAPI, cuyo corte etario establece de cero a cinco años, once meses, veintinueve días, es decir, menores de seis años; lo cierto es que algunas y algunos actores apuntan a la extensión hasta los ocho años, o bien, desde otros puntos de vista, se precisa la priorización de los primeros mil días. Inclusive, se muestra reticente la discusión sobre el punto de arranque, habida cuenta de que no-siempre se considera al periodo prenatal como parte de la consecución de la primera infancia.

Al margen, un hallazgo importantísimo para la tesis sucedió al explorar sí, durante la tradición sobre el estudio y atención de la primera infancia en nuestro país arriba mencionada, se encontraba presente la intersección entre primera infancia y pobreza. Tal indagación provocó que, al unísono, las y los actores reconocieran que estamos mirando a la primera infancia desde una perspectiva poco sensible a la pobreza, inclusive, se concedió que la discusión sobre dicha intersección aún está en ciernes y, por ende, su atención. No obstante, las y los actores añadieron que, desde distintos frentes, como el CONEVAL, el propio SIPINNA, y la sociedad civil en el marco del Pacto por la Primera Infancia, se están impulsando diversos ejercicios que buscan, como mínimo, colocar sobre la palestra pública un conjunto de evidencia (cuantitativa y cualitativa) sobre la problemática, sus aristas, su agudez y la potencialidad de sus estragos; que mejore la toma de decisiones.

Por último, cada uno de las y los actores diseminaron extensas reflexiones sobre los retos que implica la atención a la primera infancia, en especial, cuando las y los primero-infantes se encuentran en pobreza. Tales retos serán retomados a la postre del próximo capítulo, como alternativas, considerando la mención del Dr. Sotomayor del Pacto por la primera infancia: «gran parte de los problemas que aquejan a nuestro país encuentran su solución en este grupo etario, la primera infancia».

Capítulo V. Diagnóstico de la *pobreza en la primera infancia*

La infancia es la etapa en que todo se construye.
Paulo Freire

El quinto capítulo muestra el ejercicio de diagnosis sobre la *pobreza en la primera infancia*, que representó una investigación de carácter interdisciplinario, exhaustiva, puntual y contrastada con la realidad, integrando procesos de elaboración y sistematización de información que implicó conocer y comprender la pobreza en la primera infancia y sus necesidades, sus causas y evolución a lo largo del tiempo, de cara al establecimiento de prioridades y estrategias de intervención, eficaces y de mayor alcance, de manera que pueda determinarse de antemano su grado de viabilidad y factibilidad, considerando los medios disponibles, así como las fuerzas y actores sociales involucrados en las mismas.

Este esfuerzo, junto con los hallazgos de la investigación cualitativa, facultaron la construcción diagramática del árbol del problema y de objetivos, a través de los cuales pudieron consolidarse una serie de alternativas de *combate a la pobreza en la primera infancia*. Como se decía, las alternativas concentran los hallazgos de toda la arquitectura metodológica desarrollada para la obtención del grado, por lo que funge como conclusión de la presente tesis.

V.1. Identificación y definición de la *pobreza en la primera infancia*

En el presente apartado se identifica la *pobreza en la primera infancia*, de manera comprensiva, como la cuestión que se desea resolver. Además, aquí se describe el entorno de política pública alrededor de la *pobreza en la primera infancia*. Con ello se podrá dar paso a la definición, esto es, centrar el análisis de causas y efectos en torno a la *pobreza en la primera infancia*, así como su evolución en el tiempo y espacio. Lo cual permitirá acotar el análisis y ser más efectivo en recomendar soluciones.

V.1.1. Orden y priorización de los problemas

En primera instancia, se analizaron a detalle los problemas que se presentan en torno a la pobreza y la primera infancia, para lograr ordenarlos y priorizarlos.

V.1.1.1. Pobreza

Como arriba se adelantó, el pensamiento sobre la pobreza representa una discusión amplísima, que data de varias décadas atrás. Para no detenernos mucho en este primer concepto central, se retomarán sólo aquellas posturas que describan mejor el fenómeno de la pobreza: las de autores parteaguas como Peter Townsend y Amartya Sen; junto con las de organismos referentes como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En principio, la del ideólogo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Peter Townsend (1962), para quien la pobreza es la carencia de los recursos para participar en los patrones ordinarios de vida, costumbres y actividades.

Sumando la postura del profesor Amartya Sen, Nobel de Economía: ser pobre es tener un nivel de ingresos insuficiente para poder desarrollar determinadas funciones básicas, tomando en cuenta las circunstancias y requerimientos sociales del entorno, esto sin olvidar la interconexión de muchos factores (BID, 2001).

Por su parte, la CEPAL (2018) sitúa a la pobreza como una manifestación extrema de las múltiples facetas de la desigualdad, ello porque representa la insuficiencia de recursos monetarios para alcanzar un nivel de bienestar compatible con la dignidad humana, concentrando a su vez privaciones en el acceso a los bienes y servicios básicos, y a una protección social adecuada, así como la falta de participación en los espacios fundamentales de la sociedad.

Para el caso mexicano, el CONEVAL (2019) reconoce que la pobreza, en su acepción más amplia, es un fenómeno asociado a las condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social.

Partiendo de tales definiciones, en particular la de CONEVAL, los problemas que se presentan en torno a la *pobreza* serán aquellos que, en principio, vulneran la dignidad de las personas y limitan sus derechos y libertades fundamentales. No obstante, aquí se abre una amplísima discusión, ya que definir *vida digna* ha sido una tarea difícil dentro de las ciencias sociales y las humanidades, inclusive, su simple categorización ha generado debates en el marco de los Derechos Humanos a nivel mundial.

En contexto, la vigencia de los Derechos Humanos se puso en cuestionamiento hace algún tiempo, cuando la sociedad civil global, a inicios del siglo XXI, formuló la *Carta Universal de los Derechos Humanos Emergentes*. Acorde con el Instituto de Derechos Humanos (IDH, 2004), tal *Carta* visualiza un nuevo horizonte de derechos que inscribe los nuevos tejidos que gesta la globalización, así como todos los escenarios a los que nos enfrentamos en la actualidad. En ella se reformulan, por ejemplo, el *Derecho a la existencia en condiciones de dignidad*, el cual cabría como referente para lo planteado hasta el momento. Este derecho humano fundamental comprende, a su vez, los siguientes derechos:

1. El *derecho a la seguridad vital*, que supone el derecho de todo ser humano, para su supervivencia, a disponer de agua potable, de energía y de una alimentación básica adecuada, y a no sufrir situaciones de hambre.
2. El *derecho a la renta básica*, que asegura a toda persona, con independencia de su edad, sexo, orientación sexual, estado civil o condición laboral, el derecho a vivir en condiciones materiales de dignidad.
3. El *derecho al trabajo*, en cualquiera de sus formas, remuneradas o no, que ampara el derecho a ejercer una actividad digna y garante de calidad de vida.
4. El *derecho a la salud*, a la asistencia sanitaria y a los fármacos, que asegura el acceso a las mejores tecnologías de salud, así como a disfrutar de un sistema sanitario de prevención, vigilancia y asistencia personalizada, y a disponer de los medicamentos esenciales.
5. El *derecho a la educación*, al saber y al conocimiento y a la formación continuada e inclusiva y a la erradicación del analfabetismo, que aspira a que todo ser humano tenga acceso a una educación y una formación profesionales de calidad y continuada, que se adapte a sus necesidades

personales y a las demandas de la sociedad, y que sea inclusiva de todos los miembros de la sociedad, sin ninguna discriminación.

(IDH, 2004)

Hasta el momento, entonces, los problemas que se presentan en torno a la *pobreza* son aquellos que vulneran la dignidad de las personas y limitan sus derechos y libertades fundamentales, tales como la seguridad vital, la integridad personal, la renta básica, el trabajo, la salud y la educación. En consonancia, para el CONEVAL (2019), el espacio de los derechos sociales considera la alimentación y vivienda (homólogo a seguridad vital y, en parte, la renta básica), la seguridad social (que se relaciona con el trabajo y, en parte, con la renta básica), así como la salud y la educación. Esto último se relaciona fuertemente con la premisa de que los problemas que se presentan en torno a la *pobreza* impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan una plena integración social.

A partir de tales reflexiones, se pudiese ordenar y priorizar los problemas que se presentan en torno a la *pobreza*: (1) La supervivencia, esto es, la seguridad vital a través de la alimentación y la vivienda decorosa; (2) La vida en condiciones materiales de dignidad, a través del trabajo, la seguridad social y la renta básica; (3) La plena integración social, a través de la salud y la educación.

V.1.1.2. Primera infancia

Como ya se adelantó en el primer capítulo de esta investigación, uno de los problemas que se presentan en torno a la *primera infancia* es la ausencia de un consenso frente al rango etario que contempla la primera infancia. Actualmente, las y los neurocientíficos están ofreciendo evidencia de que los primeros años de vida, desde la concepción hasta los seis años, especialmente los primeros tres años, marcan la pauta para el desarrollo de las habilidades y aptitudes para la vida. Young & Fujimoto-Gómez (2003), por ejemplo, reconocen que las experiencias en los seis primeros años de vida tienen un impacto decisivo en la arquitectura del cerebro y sobre la naturaleza y alcance de las capacidades de la persona adulta.

En palabras del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2019a), durante la primera infancia el cerebro se desarrolla de una forma extraordinaria, lo cual

implica otros de los problemas que se presentan en torno a la *primera infancia*. Por un lado, las conexiones cerebrales se forman a una velocidad que nunca más se repetirá en la vida, y tienen una influencia significativa en el desarrollo cognitivo, emocional, físico y social, en definitiva, lo que hagamos por la *primera infancia* resultará magnificador, en contraposición, al desaprovechar este periodo crítico, no habrá forma de que se recupere lo perdido en los próximos años de vida.

Por otro lado, este proceso conlleva a una compleja interacción de conexiones neuronales que es influenciada y definida por las experiencias y el entorno, es decir, si las experiencias y el entorno no son los adecuados, la capacidad neurocognitiva se puede ver seriamente afectada. En ese sentido, la crianza hasta los primeros seis años de vida es la que determinará su bienestar y el porvenir de los países donde viven (BID, 2015), lo cual implica complejizar los problemas que se presentan en torno a la *primera infancia*, particularmente porque se suman diversos factores.

La OPS (2021) recupera factores como el hecho de ser madres y padres a una edad muy joven, la violencia familiar, la discriminación, el consumo de sustancias psicoactivas y la depresión materna. Las amenazas para el desarrollo en la *primera infancia* tienden a agruparse, a menudo combinadas con la falta de servicios y la exclusión social.

Como declara la UNICEF (2019a), recibir una nutrición adecuada, estimulación temprana, oportunidades de aprendizaje, protección y un cuidado sensible y cariñoso es crucial para que las y los niños sobrevivan, progresen, aprendan y participen. En un sentido amplio, el atentando a cualquiera de estas dimensiones reflejaría problemáticas encadenadas para la *primera infancia*.

A partir de tales reflexiones, se pudiese ordenar y priorizar los problemas que se presentan en torno a la *primera infancia*: (1) La ausencia de un consenso frente al rango etario que contempla la primera infancia; (2) Las experiencias y el entorno adverso o inadecuados puede afectar seriamente el desarrollo cognitivo, emocional, físico y social de las personas –con prolongación y progresividad durante la vida adulta–; (3) No habrá forma de que se recupere lo perdido en este periodo crítico (primera infancia) en los próximos años de vida; (4) Las amenazas para el desarrollo en la primera infancia, como

la maternidad/paternidad adolescente, la violencia familiar, etc., tienden a agruparse, a menudo combinadas con la falta de servicios (sobre todo, salud y educación) y la exclusión social. Así, la exposición a un riesgo suele implicar la exposición a múltiples riesgos durante esta etapa.

V.1.2. Relaciones entre la pobreza y la primera infancia

Relacionar el problema de la pobreza con el desarrollo de las capacidades de las y los niños en primera infancia, resulta necesario al reconocer, como lo hace Jaramillo (2019), que la pobreza incide directamente con el desarrollo humano, coarta la libertad para decidir sobre el futuro y trabajar por un proyecto de vida.

Como ya se decía en el primer capítulo, Pérez, Rizzoli & Alonso (2017) afirman que, entre mejor sean las condiciones de nutrición, crianza y cuidado, más sinapsis se formarán. Desgraciadamente, cuando no se presentan apropiadas condiciones de nutrición, crianza y cuidado durante la primera infancia, no se establecen suficientes sinapsis o estas son muy débiles para poder sostener un desarrollo adecuado durante el resto de la vida.

Además, como ya señalaban Tuñón & González (2013), una alimentación deficitaria, un medio ambiente insalubre, o la falta de estímulos emocionales e intelectuales en los primeros años de vida, comprometen el desarrollo cognitivo del niño/a, y condicionan el ejercicio de otros tantos derechos humanos y sociales básicos para el desarrollo de su máximo potencial. Sobre el último punto, Ortiz, *et al.* (2004) coinciden en que la pobreza va casi siempre acompañada de una deprivación psicoafectiva. Ello se da cuando las y los niños nacen y se desarrollan en un ambiente de inseguridad y carente de estímulo psíquico y afectivo. Este daño no sólo afecta al individuo sino a la sociedad entera, ya que la principal riqueza de un país reside en su capital humano.

Más aún, una de las principales razones por las cuales la atención a la pobreza en los primeros años de vida es prioritaria es porque existe una mayor probabilidad de que se vuelva permanente, cuyas consecuencias sean negativas e, inclusive, irreversibles. Ha sido ampliamente demostrado, especialmente por la UNICEF (2019b),

que periodos de privación y pobreza tienen consecuencias irreversibles a largo plazo en el desarrollo cognitivo, nutricional, físico, social y emocional de la población durante la primera infancia.

Para ejemplificar lo anterior, recordemos el estudio anteriormente descrito (capítulo 1) sobre la transiluminación del cráneo de un primero-infante con los suficientes nutrientes en su cuerpo (normal/nutrido), contra la transiluminación del cráneo de un primero-infante desnutrido; donde se pone en evidencia que la atrofia del cerebro desnutrido dificultará, inclusive podría llegar a impedir, que la niñez en pobreza estudie y, posteriormente, que se inserte con éxito en el mercado laboral.

Frente a esto último, cabe destacar que la desnutrición se asocia con más de la mitad de las muertes de todos los niños y niñas del mundo. El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP, 2015) de México, ha demostrado que los niños y niñas primero-infantes con nutrición deficiente son más propensos a morir de enfermedades comunes en la infancia y, los que sobreviven, tienen enfermedades recurrentes y retraso del crecimiento. Además, acorde con la UNESCO (2007), las enfermedades crónicas y la desnutrición afectan mucho más que la salud física, ya que la movilidad y el deseo de explorar son esenciales también para el desarrollo cognitivo, lingüístico y socioemocional.

Los datos para México elaborados por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP, 2019), para menores de cinco años, evalúan el estado nutricional mediante índices antropométricos construidos a partir de las mediciones de peso, talla y edad. Se revela que tenemos: (i) 14.2% menores de 5 años con baja talla para su edad, ampliando la fotografía, son 17.5% de menores en el ámbito rural y 12.9% en el ámbito urbano; (ii) 4.8% menores de 5 años con bajo peso para su edad, de igual manera, ampliando la fotografía, son 6.3% de menores en el ámbito rural y 4.2% en el ámbito urbano.

Más alarmante aún, los datos que presenta el CONEVAL (2020) sobre seguridad alimentaria, donde, 45.37% de niñas y niños de entre 0 y 5 años presentan inseguridad alimentaria, esto es, respondieron afirmativamente a comer menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre, pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día. Hecho que, por

cierto, afecta en mayor medida a las mujeres (46.04%) que a los hombres (44.72%); así como al ámbito rural (51.03%) que al urbano (43.2%).

Máxime, la misma fuente (CONEVAL, 2020) muestra que 7.75% de niñas y niños de entre 0 y 5 años presentan inseguridad alimentaria severa; siendo Tabasco el estado con mayor porcentaje de primero-infantes con inseguridad alimentaria severa (20.07%), seguido por Guerrero (12.16%), Oaxaca (11.41%) y Sinaloa (10.80%). De manera semejante al párrafo anterior, la inseguridad alimentaria severa afecta en mayor medida al ámbito rural (9.45%) que al urbano (7.11%).

Sumando especificidades, 32.5% de la población menor de 5 años presenta prevalencia de anemia y 1.4% presenta emaciación (INSP, 2019); ésta última es una condición que la UNICEF (2020) define como una forma de malnutrición potencialmente mortal que provoca una delgadez y debilidad extremas en los niños, y aumenta sus posibilidades de morir. De ahí que, en México (SSA, 2018), la tasa de mortalidad en menores de 5 años es de 15.24, y en menores de 1 año. es de 12.92.

De no llegar a la última consecuencia, la mortalidad infantil, aún se presenta el riesgo de sufrir deficiencias en su crecimiento, su desarrollo y su capacidad de aprendizaje. Ambos porcentajes, expuestos en el párrafo anterior, resultan sumamente preocupantes, debido a que la primera infancia, como informa la UNICEF (2016a), se caracteriza por un rápido crecimiento y desarrollo, es prioritario atender las demandas de nutrientes que se requieren para el sano desarrollo, entre ellas las de hierro. De lo contrario, la presencia de deficiencias nutricionales, como la anemia o la emaciación, pueden tener efectos negativos sobre el rendimiento cognitivo y el crecimiento.

A lo anterior se suma que, durante la primera infancia, en temas de nutrición (y más allá de ellos, como señal de crianza positiva), se revela la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (2016) sobre la lactancia materna como la base del desarrollo en la primera infancia. Frente a ello, en México, sólo 28.6% de primero-infantes (de 0 a 5 meses) son alimentados exclusivamente con leche materna (INSP, 2019), lo cual permite inferir que sólo 3 de cada 10 primero-infantes alimentados exclusivamente con leche materna durante, al menos, los seis primeros meses de vida,

tendrán mejores oportunidades para desarrollarse adecuadamente durante la infancia y adolescencia.

Inclusive, la OMS (2016) también ha señalado que existe una clara relación entre la lactancia materna prolongada (más de 12 meses, sin exclusividad) y un mayor cociente intelectual y alto rendimiento escolar. Tal escenario, para México (INSP, 2019), si bien resulta mejor que el anterior, sigue presentando rezago, puesto que poco menos de la mitad (46.9%) de la población primero-infantil recibe lactancia materna continua al año (12 a 15 meses), y sólo 34.3% recibe lactancia adecuada a los dos años (12 a 23 meses).

La ausencia de promoción e implementación de la lactancia materna suele relacionarse también con la pobreza, particularmente, la pobreza de tiempo que sufren las mujeres durante la maternidad. La literatura específica sobre la organización social del cuidado, como las aportaciones de Alonso, Marzonetto & Rodríguez (2022), han identificado que, en las sociedades latinoamericanas, este tipo de trabajo de cuidados recae fundamentalmente en los hogares y, dentro de estos, en las mujeres.

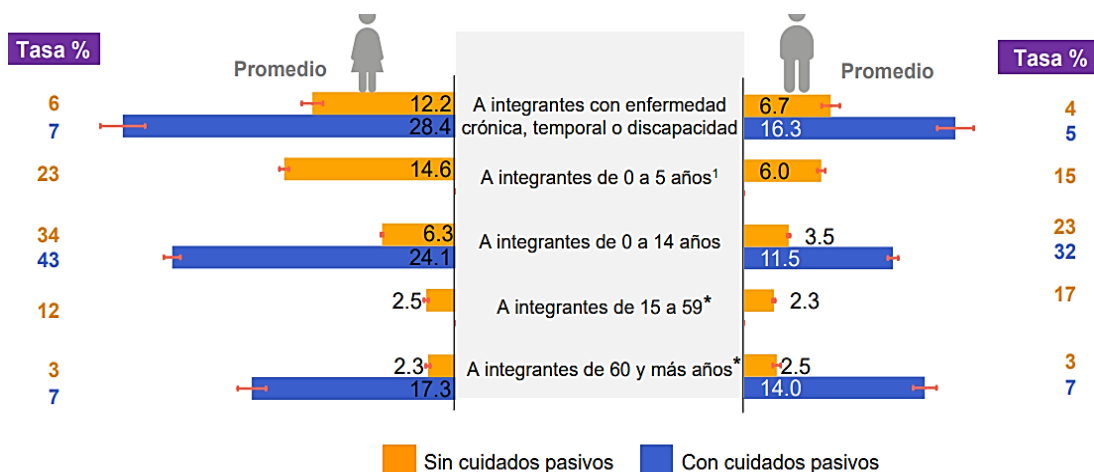
En sintonía, afirman Baker y Feiner (2004), el trabajo doméstico no remunerado se reconoce como crucial para todas las economías, aun así, el trabajo doméstico no remunerado sigue siendo de las mujeres. Las mujeres y los hombres ahora tienen trabajos remunerados casi en la misma proporción, pero la responsabilidad de las y los hijos, sobre todo durante las etapas más dependientes, como la primera infancia, sigue yaciendo principalmente en las mujeres.

En México, la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), realiza la medición sobre la cantidad de horas destinadas al desarrollo de trabajo de cuidados remunerados y no remunerados en los hogares, a partir de lo cual ha sido posible que las mujeres mexicanas no sólo tienen mayor carga de trabajo de cuidados no remunerados, además que la cantidad de horas se incrementa aún más con la presencia de menores en los hogares, sobre todo si estos se encuentran en la primera infancia.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2019) demostró que las mexicanas dedican en promedio 14.6 horas semanales para el trabajo de cuidados no remunerado de niñas y niños entre los 0 y 5 años, mientras que los hombres dedican

menos de la mitad de ese tiempo (6 horas). Tal panorama se muestra en el siguiente diagrama:

Diagrama 9. Promedio de horas a la semana que realiza la actividad de cuidado y tasas de participación, por sexo, tipo cuidado y característica del integrante del hogar



Fuente: INEGI (2019).

Adicionalmente, como se observa en el diagrama, la totalidad de este tiempo se dedicó a cuidados que no permitieron el desarrollo de otro tipo de actividades, es decir, que no fueron pasivos, lo cual evidencia la pobreza de tiempo³³ antedicha, puesto que la demanda de tiempo para la madre es absoluta y activa (por usar un término antagónico al de “cuidado pasivo”) durante la primera infancia.

En ese sentido, como coloca Ferguson (2020), las mujeres están oprimidas no simplemente porque están excluidas de otro tipo de actividades (principalmente, productivas) y obligadas a ser amas de casa. Más bien, su opresión es una cuestión de cómo y por qué tal trabajo se devalúa en primera instancia, cuando justo ese trabajo invisible es su contribución a la riqueza social general, esto es, esfuerzos como la propia

³³ De los países de la OCDE (2017), México es el que cuenta con mayor pobreza de tiempo.

De acuerdo con Covarrubias (2020), la pobreza de tiempo refiere cuando las personas no tienen suficiente tiempo para dedicar a actividades de ocio y de autocuidado como socializar, comer, arreglarse, dormir, practicar deporte, etc.; por lo cual pueden llegar a sufrir efectos adversos en su bienestar.

Siguiendo con el planteamiento de la autora, la pobreza de tiempo puede ser consecuencia de la carga excesiva que demanda el trabajo remunerado o al exceso del trabajo no remunerado que afecta principalmente a las mujeres, debido a la desigual distribución de tareas reproductivas entre ellas y los hombres. La asignación del tiempo a estas actividades depende de decisiones basadas en restricciones monetarias, pero también a presiones sociales, normas sociales, preferencias sociales y otros recursos tales como las redes sociales y la provisión de servicios de cuidado infantil.

lactancia materna exclusiva y continua, así como como la atención de las necesidades del cuidado cariñoso y sensible de las y los primero-infantes, traerá sociedades futuras más prósperas.

Particularmente, sobre las necesidades del cuidado cariñoso y sensible de las y los primero-infantes, la Organización Panamericana de la Salud (2021) ha confirmado que el *cuidado cariñoso y sensible* es el conjunto de condiciones que sientan las bases para la salud, la nutrición, la seguridad y la protección, así como para la prestación de una atención receptiva y las oportunidades para el aprendizaje temprano. Se han registrado descubrimientos de las neurociencias y la psicología del desarrollo que demuestran que las interacciones entre la persona cuidadora y el niño o niña son sumamente benéficas para el desarrollo en la primera infancia y tienen efectos perdurables. Desde la gestación y a partir de los primeros meses de vida, el tiempo de calidad que se dedica al bebé genera conexiones neurales clave que fortalecen el cerebro para las siguientes etapas del ciclo vital.

Lo anterior pone de relieve uno de los profundos dilemas que esconde la maternidad al colocarles como las grandes responsables de las infancias y el porvenir social. La maternidad, acorde con diversa literatura feminista (Rose, 2018; Vivas, 2019; Rich, 2019; entre otras), se nos vende como un asunto privado, pero es realmente un tema sumamente público, ya que representa ese espacio en el que “silenciosamente” alojamos una carga intensa de cuidados. Ser madre implica estar en contacto con los aspectos más difíciles de cualquier vida en plenitud.

La experiencia de maternar, en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, resulta azarosa, contradictoria, ambivalente y desprotegida. En ese sentido, vale rescatar las reflexiones de Girón (2021) en torno a los cuestionamientos que aún enfrentan las mujeres madres en diferentes aspectos y el mantenimiento de una estructura patriarcal de la división del trabajo en el ámbito familiar.

A la luz de estos planteamientos, la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM; INSP, 2015) refleja que 61.9% de la población primero-infantil de 3-5 años cuenta con una madre que realiza actividades para promover su desarrollo infantil (particularmente, actividades de aprendizaje temprano y vida escolar). No obstante, tal

situación deja de ser viable mientras menos ingresos se tienen en el hogar y las mujeres madres deben salir a trabajar.

La misma ENIM (INSP, 2015) muestra que, mientras el índice de riqueza se acerca a los hogares más pobres, es menor el porcentaje (46.5%) de esta población primero-infantil (3-5 años) cuya madre realiza actividades para promover su desarrollo infantil, en comparación con el segundo quintil (59.6%), el quintil medio (60.5%), el cuarto quintil (70.4%), o bien, el quintil más rico (83.8%), donde casi 9 de cada 10 primero-infantes de 3-5 años cuentan con la presencia y apoyo de su madres para promover su desarrollo infantil.

Frente a ello, añade Girón (2021), el Estado no ha podido cubrir las necesidades requeridas para una mujer madre, mucho menos para una mujer madre trabajadora; por ejemplo, la cobertura total de escuelas de tiempo completo y guarderías, infraestructura básica, leyes que garanticen licencias de maternidad y paternidad pagada, salas de lactancia en centros de trabajo, entre muchas otras más.

Más aún, la misma proporción ascendente que se observó arriba, se presenta dependiendo la escolaridad de la madre. La ENIM (INSP, 2015) muestra que, cuando la mujer madre no tiene ningún nivel educativo, es menor el porcentaje (40.6%) de población primero-infantil (3-5 años) dónde realiza actividades para promover el desarrollo infantil de sus hijas e hijos, en comparación con las mujeres madres con primaria (47%), donde aumenta ligeramente, sigue aumentando conforme aumenta la escolaridad a secundaria (59.8%), a educación media superior (73.6%), mejor aún, a educación superior (87.3%), donde casi 9 de cada 10 primero-infantes de 3-5 años cuentan con la presencia y apoyo de su madres para promover su desarrollo infantil.

Resulta evidente que la educación de las madres afecta directamente en las oportunidades de aprendizaje temprano de las y los primero-infantes. Consiguientemente, instituciones, como el CONEVAL (2018), tienen presente que si los ejes de inequidad, como la escolaridad, el sexo y la clase social, se entrecruzan en la vida de la población durante las primeras etapas del ciclo de vida, pueden derivar en una acumulación de desventajas que vulnera su bienestar, limita la movilidad social y reduce las oportunidades de desarrollo de la población en riesgo.

A tal efecto, no sorprende que, según datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2021), sólo 6.3% de primero-infantes de 0-2 años reciben atención educativa mediante un programa para la primera infancia; en contraste etario, 73.8% de primero-infantes de 3-5 años reciben atención educativa mediante un programa para la primera infancia. Ambas cifras presentan aún enormes retos, sobre todo dada la importancia de la educación inicial. De acuerdo con el INSP (2019), este tipo educativo está diseñado con el propósito de propiciar el desarrollo cognitivo, físico, afectivo y social de la población primero-infantil. En los centros de esta índole, se proporciona orientación a padres y madres de familia o a los cuidadores para guiarlos en la educación de sus hijos e hijas en los primeros años de vida.

Para el siguiente nivel educativo que aún compete a la primera-infancia, la educación preescolar, los datos de la SEP (2021) son contundentes, ya que las tasas netas de escolarización de educación preescolar³⁴ aún presentan vacíos importantes: (i) 40.9% para primero-infantes de 3 años, donde entidades como Baja California alcanzan escasamente la mitad de dicha tasa (22.7%); (ii) 80.6% para primero-infantes de 4 años, donde algunas entidades presentan mucho mayor rezago, como Tamaulipas (63.4%), Veracruz (65.1%) o Baja California (67.5%); (iii) 75.1% para primero-infantes de 5 años, de igual manera, se observan entidades con mayor rezago, como Veracruz (61.2%), Querétaro (61.6%), Quintana Roo (61.7%) o Chihuahua (62.2%).

Por si fuera poco, acorde con UNICEF (2019a), en América Latina, solo 1 de cada 6 niñas y niños participa en actividades de desarrollo infantil temprano con su padre, dato que refuerza la previa premisa sobre la carga de los cuidados que recae en las mujeres. Utilizando la misma fuente anterior, la ENIM (INSP, 2015), se conoce que sólo 14.4% de la población primero-infantil de 3-5 años cuenta con su padre para actividades que promuevan su desarrollo infantil (particularmente, actividades de aprendizaje temprano y vida escolar).

De manera semejante que el caso materno, mientras menos ingresos se tienen en el hogar, los padres se muestran más ausentes. La ENIM (INSP, 2015) muestra que,

³⁴ Número de estudiantes de una edad específica inscritos en educación preescolar, por cada cien personas de la población de la misma edad.

mientras el índice de riqueza se acerca a los hogares más pobres, es mucho menor el porcentaje (7.1%) de esta población primero-infantil (3-5 años) cuyo padre realiza actividades para promover su desarrollo infantil, en comparación con el segundo quintil más rico, el cuarto, (23%), donde casi casi se duplica dicho porcentaje, aunque sigue siendo un porcentaje sumamente menor que los que muestran la presencia y acompañamiento materno durante la primera infancia.

Adicionalmente, agregaría Girón (2021), la composición de la familia ha ido paulatinamente cambiando y el número de hogares con jefas de hogar y principales proveedoras del ingreso familiar ha transformado la familia tradicional. Lo cual trae consigo ciertos riesgos, por ejemplo, según el INSP (2019), 2.56% primero-infantes (menores de 5 años) son dejados bajo el cuidado de otro niño o niña menor de 10 años. Situación que aumenta cuando hablamos de mujeres (2.64%), o del ámbito rural (2.85%), o de la baja escolaridad de la madre (3.79% para mujeres madres con primaria o menos, y 3.29% con secundaria), inclusive, de manera regionalizada, en concreto, del sur del país (3.31%). Asimismo, 3.66% primero-infantes menores de 5 años fueron dejados solos/as.

A razón, siguiendo las denuncias de la autora (Girón, 2021) en materia, se manifiesta que el Estado poco ha avanzado en la formulación del financiamiento en infraestructura para incrementar el apoyo a las mujeres, así como a sus hijos e hijas, en seguridad pública, pensiones y educación que disminuyan este tipo de riesgos.

Todo lo anterior, sin duda, ha afectado el Desarrollo Infantil Temprano (DIT) de las y los primero-infantes en pobreza. El Índice de Desarrollo Infantil Temprano de UNICEF (2019) demostró que casi cuatro millones de niñas y niños primero-infantes se encuentran rezagados y en riesgo de no alcanzar su máximo potencial, cuyos elementos necesarios son: una nutrición adecuada, estimulación temprana, oportunidades de aprendizaje, protección y un cuidado cariñoso y sensible; los cuales, si bien son cruciales para que las y los niños sobrevivan, progresen, aprendan y participen, suponen una intensa carga de responsabilidades de cuidado.

Al respecto, como indica Early Institute³⁵ (2022), la comunidad internacional ha entendido la relevancia del DIT y lo ha incluido dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, al establecer que los/as niños/as deben tener todas las condiciones necesarias para alcanzar su máximo nivel de desarrollo, y así contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad dentro y entre los países. En dicho marco, se estableció la meta 4.2.1 que obligará a conocer y monitorear el estado de DIT de la población de 0 a 4 años a través del porcentaje de niños/as menores de cinco años cuyo desarrollo se encuentra bien encauzado en relación con su salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial.

El trabajo para realizar esta meta, continua Early Institute (2022), requiere evaluar las medidas que tomen los países para brindar igualdad de oportunidades a las niñas y los niños. En su mayoría, el Módulo DIT se aplicó por entrevista a las madres de niños/as menores de cinco años. No obstante, de acuerdo con el INSP (2019), en México, sólo 19.76% de primero-infantes menores de 5 años cuentan con al menos una evaluación de DIT, por ejemplo, la prueba de Evaluación del Desarrollo Infantil (EDI)³⁶ u otra prueba de Desarrollo Infantil Temprano. Como con otros indicadores, disminuye la cantidad de primero-infantes que cuentan con al menos una evaluación cuando se trata de mujeres (18.84%), o del ámbito rural (16.19%), o de la baja escolaridad de la madre (5.51% para mujeres madres sin nivel educativo, 15.58% con primaria, y 19.06% con secundaria).

En otras palabras, se desconoce los niveles de DIT de 80.24% de primero-infantes menores de 5 años, más específico, de 81.16% de niñas primero-infantes menores de 5 años, de 83.81% primero-infantes menores de 5 años que viven en localidades rurales, peor aún, de 94.49% de primero-infantes menores de 5 años cuya madre no tiene estudios. Tal ausencia de información sesga la fotografía que puede observarse sobre el DIT de la primera infancia mexicana.

³⁵ Es un think tank con 16 años de experiencia, cuya misión es mejorar la salud, el cuidado y educación, la seguridad y protección de la primera infancia a través de la incidencia en políticas públicas. Para mayor detalle, se puede consultar su página: earlyinstitute.org

³⁶ La prueba de Evaluación del Desarrollo Infantil (EDI) es una herramienta de tamizaje diseñada y validada en México para la detección temprana de problemas del neurodesarrollo en menores de 5 años (Secretaría de Salud, 2013).

Pese a tal lamentable sesgo, la poca información que se tiene resulta sumamente valiosa y reveladora. Los datos del INSP (2019) plasman que 4.35% de primero-infantes menores de 5 años con al menos una evaluación de DIT mostraron desarrollo infantil inadecuado. Panorama que aumenta considerablemente siendo un poco más específicos con el rango etario, verbigracia, 19.9% de primero-infantes de 3-4 años mostraron desarrollo infantil inadecuado. De manera semejante, tal porcentaje incrementa dependiendo de ciertas características, por ejemplo, se eleva hasta 25.59% en los casos donde la madre no tiene nivel de estudios. Además, 2.78% de primero-infantes menores de 5 años con al menos una evaluación de DIT presentaron problemas importantes de desarrollo.

Más aún, considerando lo que apunta el INSP (2015) sobre el desarrollo cerebral óptimo para primero-infantes que requiere un ambiente estimulante, cuidados y nutrición adecuados, así como la interacción con cuidadores atentos, ya que el cerebro durante esa etapa es altamente vulnerable y responsivo tanto a experiencias buenas como malas. En ese sentido, resulta preocupante que 20.12% de primero-infantes de 3-4 años con un DIT socioemocional inadecuado, hecho que aumenta hasta 22.24% para quienes no asisten a educación temprana (INSP, 2019). La falta de oportunidades de estimulación y educación temprana originará dificultades y problemas irreversibles en esos primero-infantes, que ponen en riesgo el potencial de desarrollo para el resto de sus vidas.

El componente socioemocional del DIT, por cierto, también se asocia a las necesidades de cuidado cariñoso y sensible de las y los primero-infantes, un entorno seguro que les permita disfrutar de una buena salud, estar mentalmente alerta, sentirse emocionalmente seguros y ser socialmente competentes y capaces de aprender. Si bien para enseñar a los niños a tener autocontrol y un comportamiento aceptable es necesario educar de forma positiva preservando su integridad física, psicológica y dignidad, lo cual implica orientar aprender el manejo de sus emociones o conflictos de modo que desarrollen un buen juicio y responsabilidad, este no es el caso para muchos niños y niñas en la primera infancia en México (Early Institute, 2022). El INSP (2019) recabó información que demuestra que 58.91% primero-infantes menores de 5 años sufren cualquier método de disciplina violenta por parte de sus cuidadores; dato que

aumenta hasta 63.74% al rebasar la barrera etaria del año, esto es, primero-infantes de 1 a 4 años que sufren cualquier método de disciplina violenta.

Frente a ello, UNICEF (2022) ha planteado que las personas que tienen a su cuidado de primero-infantes tienen la responsabilidad de protegerles y formarles respetando sus derechos humanos, por lo que no deben ejercer maltratos y castigos físicos o humillantes como golpes, azotes, nalgadas, amenazas, gritos, regaños o críticas atemorizantes. Esto es un gran desafío. Algunas personas que en su infancia recibieron una crianza basada en el miedo o en el abuso de la fuerza pueden creer que éste es el único camino. Las madres, padres y personas cuidadoras tienen el enorme reto de dejar atrás los métodos violentos y autoritarios, que generan un impacto negativo en el desarrollo de la primera infancia, para dar paso al buen trato. Este buen trato consiste en tratar a las y los primero-infantes, y menores de edad en general, como seres humanos que tienen derechos y no como propiedad de papás, mamás o cualquier otra persona; también en atender sus necesidades de desarrollo, y en respetar sus derechos para facilitar su sano desarrollo físico, mental y social.

Toda la evidencia vertida hasta el momento pone de manifiesto lo difícil que resulta que las familias atiendan a sus niños y niñas primero-infantes cuando están en una situación de pobreza, pues deben luchar por la supervivencia. Al respecto, *Pacto por la Primera Infancia*, iniciativa ciudadana mencionada en el capítulo anterior, cuyo objetivo es hacer de la primera infancia una prioridad nacional, presentó en 2021 un análisis del panorama de la pobreza en la primera infancia, de acuerdo con los datos de la estimación de pobreza multidimensional 2018-2020, elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Entre los principales hallazgos de tal esfuerzo se rescatan los siguientes:

☹ ***En México, pertenecer a la primera infancia te hace más vulnerable a ser pobre.***

Mientras que 43.9 % de la población en México se encuentra en condición de pobreza (están por debajo de la línea de bienestar y cuentan con al menos un derecho social vulnerado), en el caso de la primera Infancia, el porcentaje se incrementa a 54.3%. Como puede apreciarse la pobreza se incrementa en las y los niños menores de 6 años, puesto que existe una brecha de más de 10 puntos

porcentuales (ppt) entre la población en situación de pobreza y la población en primera infancia en esa condición.

- ☹️ ***La pobreza extrema afecta en mayor proporción a la primera infancia.*** Mientras que 8.5% de la población en México se encuentra en condición de pobreza extrema (están por debajo de la línea de bienestar y cuentan con tres o más derechos sociales vulnerados), dicho porcentaje, en el caso de niñas y niños menores de 6 años, es de 11.8%. La brecha es de más de 3 ppt en el porcentaje de la población en situación de pobreza extrema y la población en primera infancia.
- ☹️ ***Entre 2018 y 2020 la pobreza y pobreza extrema se agudizó en niñas y niños en primera infancia.*** La pobreza aumentó de 52.5% a 54.3%, un incremento de 1.8 ppt. La pobreza extrema aumentó de 9.9% a 11.8%, un incremento de 1.9 ppt. En el periodo, las condiciones adversas para la primera infancia se agravaron considerablemente.
- ☹️ ***Entre 2018 y 2020, gran cantidad de entidades federativas incrementaron el porcentaje de primero-infantes en pobreza y pobreza extrema.***
 - En 20 de las 32 entidades federativas (62.5%) se incrementó el porcentaje de primero-infantes en condición de pobreza.
 - En 26 de las 32 entidades federativas (81.2%) se incrementó el porcentaje de primero-infantes en condición de pobreza extrema.
- ☹️ ***A nivel nacional 1 de cada 2 (54.3%) niñas y niños menores de seis años se encuentra en condición de pobreza multidimensional.*** Hecho que se agudiza a nivel subnacional, por ejemplo, en Chiapas y Guerrero 8 de cada 10 niños menores de 6 años se encuentran en condición de pobreza, para el caso de Oaxaca, Puebla y Veracruz se presenta en 7 de cada 10.
- ☹️ ***A nivel nacional 1 de cada 10 (11.8%) niñas y niños menores de seis años se encuentra en condición de pobreza extrema.*** Hecho que se agudiza a nivel subnacional, por ejemplo, en Chiapas 4 de cada 10 niñas y niños menores de 6 años se encuentran en condición de pobreza extrema, en Guerrero y Oaxaca se presenta en 3 de cada 10, para el caso de Veracruz y Campeche, se presenta en 2 de cada 10.

☹ ***La magnitud de las carencias sociales es mayor en la primera infancia que en el resto de la población.***

- 52% de la población experimenta carencia por acceso a la seguridad social, en tanto que en la población en primera infancia es de 58.5%: una brecha de 6.5 ppt más.
- 28.2% de la población experimenta carencia por acceso a los servicios de salud, en tanto que en la población en primera infancia es de 31.1%: una brecha de 2.9 ppt más.
- 22.5% de la población experimenta carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, en tanto que en la población en primera infancia es de 24.4%: una brecha de 1.9 ppt más.
- 17.9% de la población experimenta carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, en tanto que en la población en primera infancia es de 21.8%: una brecha de 3.9 ppt más.
- 9.3% de la población experimenta carencia por calidad y espacios de la vivienda, en tanto que en la población en primera infancia es de 14.9%: una brecha de 5.6 ppt más.

☹ ***Entre 2018 y 2020 se incrementó el rezago educativo en la primera infancia.*** El rezago educativo aumentó de 12.9% a 14.8%. Hecho que se agudiza a nivel subnacional, ya que 11 entidades se encuentran por arriba del porcentaje nacional.

☹ ***Prácticamente se duplicó la población en primera infancia sin acceso a los servicios de salud.*** Del 2018 al 2020 se incrementó la carencia por acceso a servicios de salud de 17.6% a 31.2%, es decir, un incremento de 13.6 ppt. Es importante resaltar esta carencia debido al panorama de la pandemia por COVID-19, lo cual muestra un grave problema para garantizar el derecho a la salud de niñas y niños menores de seis años.

☹ ***Tanto la carencia por acceso a los servicios de salud, como la carencia por acceso a la seguridad social, afecta más a la primera infancia.*** A nivel nacional, 3 de cada 10 niñas y niños menores de 6 años no cuentan con servicios de salud. Del mismo

modo, a nivel nacional, casi 6 de cada 10 niñas y niños menores de 6 años no cuentan con seguridad social.

- ☹ **Entre 2018 y 2020 se incrementó la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad en la primera infancia.** Del 2018 al 2020 se incrementó la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad de 23.7% a 24.8%, es decir, un incremento de 1.1 ppt. Por si fuera poco, esta carencia aqueja más a la primera infancia, considerando que, a nivel nacional, 24 de cada 100 niñas y niños en primera infancia presentan carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.
- ☹ **La primera infancia incrementó su vulneración de derechos sociales.** Entre 2018 y 2020, se incrementó el porcentaje de niñas y niños en Primera Infancia con tres o más carencias, al pasar de 22.2% a 26.2%.
- ☹ **Existe un deterioro en general de las condiciones de bienestar de la primera infancia.** La población de niñas y niños menores de 6 años no pobre y no vulnerable disminuyó de 16.7% a 16.2%.

Ampliando el análisis, la misma iniciativa, Pacto por la Primera Infancia, publicó un documento extenso denominado “Los riesgos de la indiferencia” (2021), donde, además de reiterar los datos que ya se mencionaron, añade lo siguiente:

- ☹ En el caso de la **población vulnerable por ingresos** se puede distinguir un **mayor porcentaje en las niñas**, mismo caso para la población con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo. En contraste, se observa un mayor porcentaje ligeramente mayor en niños en población no pobre no vulnerable, población con tres o más carencias y con carencia por rezago educativo.
- ☹ Una de las características que mostró diferencias entre los indicadores, fue encontrarse en una localidad rural, es decir, menor de 2,500 habitantes. **En las localidades rurales se incrementa significativamente el porcentaje de pobreza, tanto moderada como extrema.** La mayoría de los indicadores empeora cuando se trata de la población rural, existe mayor proporción de niñas y niños menores de 6 años con carencia por acceso a servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

- ☹ Otra de las características que suma vulnerabilidades a las y los menores de seis años, es la presencia de algún tipo de discapacidad. En general, se observó que **presentar alguna discapacidad incrementa significativamente el porcentaje de presentar una carencia por rezago educativo y falta de acceso a una alimentación nutritiva y de calidad.**
- ☹ **La pertenencia étnica es otra variable que debe considerarse al abordar la situación de pobreza.** De las niñas y niños que se registraron como hablantes de alguna lengua indígena, se observó que el 92.6% se encontraban en situación de pobreza, en contraste con el 53.0% de los no hablantes, situación alarmante puesto que quería decir que **9 de cada 10 niñas y niños hablantes de alguna lengua indígena entre 3 y 5 años se encuentran en situación de pobreza.** Además, se observa que 1 de cada 10 niñas y niños no hablantes se encuentran en situación de pobreza extrema, en contraste con 5 de cada 10 niñas y niños entre 3 y 5 años hablantes, lo cual implicaría una diferencia en 42 ppt.

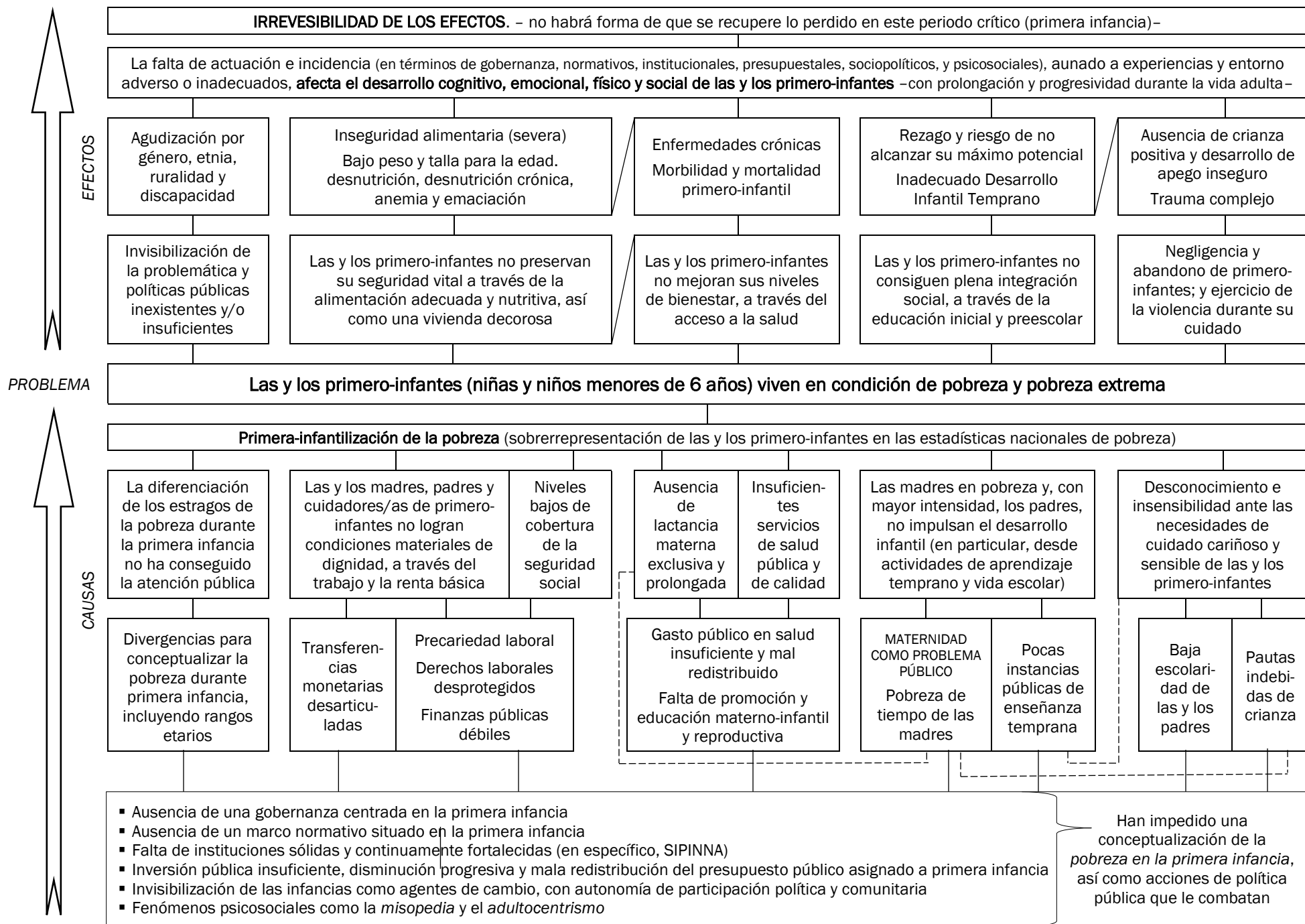
Cada dato arriba referido documenta una especie de “primera-infantilización de la pobreza”, término que, aunque no se ha conceptualizado en cuanto tal, como ya se ha mencionado a lo largo de la presente tesis, resulta más que evidente. Es decir, la estadística nacional sobre la pobreza ha puesto de relieve que existe una sobrerrepresentación de las y los primero-infantes en el fenómeno de la pobreza.

En tal sentido, como se mencionó en apartados anteriores, se presenta como un asunto de urgencia por recibir inversión pública, inclusive como una estrategia efectiva para reducir los costos sociales. Todos las y los primero-infantes necesitan apoyo eficaz, pero, quienes se encuentran en pobreza tienen menos posibilidades de conseguirlo. Estas niñas y niños vienen de familias que carecen de los recursos educativos, sociales y económicos necesarios para estimular el desarrollo temprano que es tan útil para tener éxito en la escuela, la universidad, la profesión y la vida. Cada problema de mala salud, las tasas de deserción escolar, la pobreza y la delincuencia, mediante la inversión en oportunidades de desarrollo para niñas y niños en situación de riesgo, reduciría sustancialmente los costos futuros.

Lamentablemente, acorde con el Pacto por la Primera Infancia (2022), dentro de las prioridades del gasto público en México no se encuentra la Primera Infancia, dado que, en términos reales, el presupuesto 2022 resulta menor al aprobado en 2012, es decir, hoy se sigue presupuestando menos recursos que hace una década. La inversión en Primera Infancia en nuestro país no es una prioridad y resulta a todas luces insuficientes para garantizar los derechos humanos asociados: el 6% del presupuesto total de Salud, así como menos del 1% para Protección Social y tan sólo 11% de Educación se destinará en beneficio de la Primera Infancia durante el 2022. Además, se confirma que a nivel subnacional se recrean profundas desigualdades, ya que las entidades federativas que gastan menos por cada niña y niño, también son quienes, tienen los porcentajes más altos de población en situación de pobreza o se incrementó en el periodo 2018-2020.

Ahora bien, ambas estrategias, tanto lo cualitativo, como lo cuantitativo, han expuesto suficiente evidencia que permitió concentrar las causas que están o podrían estar provocando la pobreza en la primera infancia, además, facilitó la definición de los efectos más importantes de tal problemática; así se construyó un diagrama de árbol del problema de la pobreza durante la primera infancia, como se muestra a continuación:

Diagrama 10. Árbol del problema de la pobreza en la primera infancia



V.2. Definición de objetivos para combatir la *pobreza en la primera infancia*

Dada la construcción del árbol del problema, se elaboró el árbol de objetivos que se muestra en la siguiente página.

Se determinó el objetivo general en términos de una acción positiva, con el fin de contar con un punto de referencia para la definición de propósitos más específicos y la búsqueda de posibles alternativas de solución a la pobreza en la primera infancia.

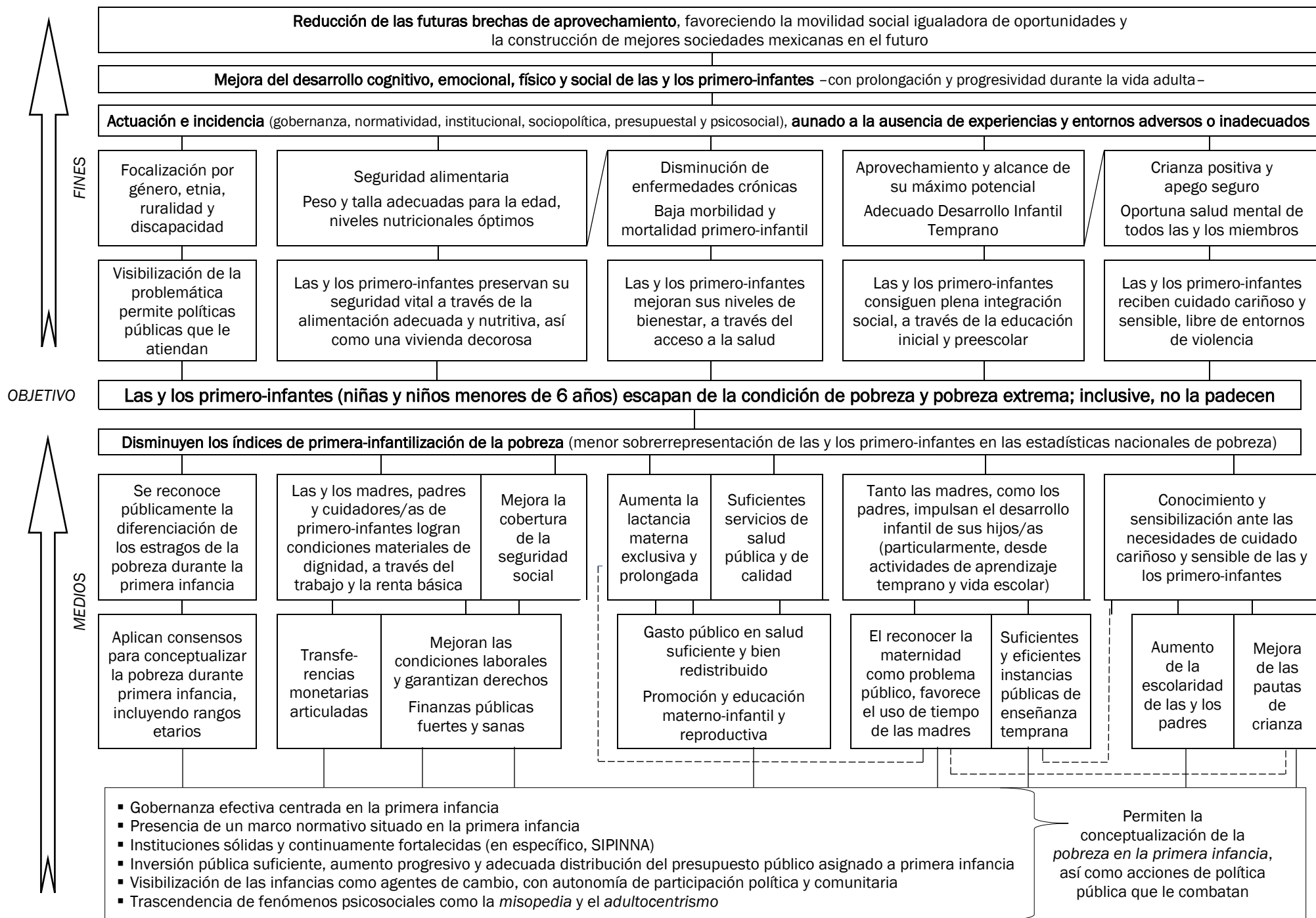
Se cambiaron todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se estimaron deseadas y viables, en alguna medida, de ser alcanzadas. Al hacer esto, todas las que eran causas en el árbol de problemas se transformaron en medios en el árbol de objetivos, los que eran efectos se transformaron en fines y lo que era el problema central se convirtió en el objetivo central.

Como se observa en el diagrama 11, que se muestra a continuación, se espera que el combate de la pobreza en la primera infancia permita que las niñas y niños menores de 6 años escapen de la condición de pobreza y pobreza extrema, inclusive, que ni siquiera lleguen a padecer dicha condición.

Más aún, se revisó cuidadosamente que los medios estuvieran en correspondencia con las causas que están en el árbol del problema. Además de verificarse la coherencia entre causas- medios, se verificó la de efectos-fines. En este sentido la relación lógica se expresa mediante la comprobación de que la pobreza en la primera infancia se explica por la existencia de ciertas causas, las cuales detonan ciertos efectos, arriba detallados.

Por ende, resulta necesario recurrir a medios que combatan dichas causas, cuyos fines se ordenan ascendentemente, hasta conseguir mejorar el desarrollo cognitivo, emocional, físico y social de las y los primero-infantes –con prolongación y progresividad durante la vida adulta–, lo cual, de largo plazo, retornará reducciones de las futuras brechas de aprovechamiento, favoreciendo la movilidad social igualadora de oportunidades y la construcción de mejores sociedades mexicanas en el futuro.

Diagrama 11. Árbol de objetivos para combatir la pobreza en la primera infancia



V.3. Alternativas de combate a la *pobreza en la primera infancia*

Utilizando el diagrama de árbol de objetivos de la página anterior, que concentra los hallazgos de la investigación cualitativa y del diagnóstico, se consigue una visión global y clara de la situación positiva que se desea. Por ende, en este apartado será la principal herramienta para formular, de manera creativa, acciones de política pública que se concreten efectivamente en la práctica; las cuales se enlistan a continuación. –

I. **Gobernanza efectiva centrada en la primera infancia.**

Quizá la alternativa más contundente. Se delineó a partir de la investigación cualitativa, concretamente, gracias a la intervención de UNICEF, en voz de la Mtra. Catalina Gómez.

Justamente, UNICEF (2022) determina que un sistema de gobernanza centrada en la infancia [para este caso, primera infancia] debe entenderse como la manera en que los tres tipos de actores implicados (titulares de derechos, de responsabilidades y de obligaciones) ejercen sus roles para que garantizar la **protección de los derechos de la infancia**. Dichos actores se definen de la siguiente forma:

- *Titulares de derechos.* Son los niños y las niñas quienes participan, reclaman y ejercen sus derechos.
- *Titulares de responsabilidades.* Son los grupos familiares, cuidadores, tutores legales, escuela, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado que respetan y reclaman de los derechos de los niños y las niñas.
- *Titulares de obligaciones.* Es el Estado y sus diferentes modelos de organización territorial, quienes respetan, protegen y hacen cumplir con los derechos de los niños y las niñas de acuerdo a los marcos legales de cada país e internacionales.

Abriendo un paréntesis, también desde la investigación cualitativa se exploró el gran reto que ha supuesto y sigue suponiendo, en nuestro país, el cambio de paradigma hacia la titularidad de derechos. Es decir, que **las y los niños, desde la primera infancia, son titulares de sus propios derechos**, por ende, las políticas públicas sólo cubrían niveles de asistencia social. De manera que, para transitar a una gobernanza efectiva

centrada en la primera infancia, será necesario, de antemano, reforzar los canales que sostienen y preservan la titularidad de derechos de las y los primero-infantes en México, lo cual conduce a la exigencia de un **marco normativo situado en la primera infancia**.

Ahora bien, UNICEF (2022) también señala que una buena gobernanza centrada en la infancia se basa en cinco elementos acumulativos, que son. –

1. **APERTURA:** Las instituciones deberían trabajar de una forma más abierta, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor las decisiones que adoptan. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.

Para conseguir este elemento, impera la necesidad de contar con **instituciones sólidas y continuamente fortalecidas en nuestro país**, tema aún pendiente. En específico, se requiere realzar su voz y dotar de incidencia al SIPINNA y su *Comisión para la Primera Infancia*. Para lograrlo, como se mencionó en la investigación cualitativa, resultaría conveniente que contase con una estructura interna idónea, suficiente y fortificada, la cual, primordialmente, debería sostenerse mediante el respaldo del más alto nivel de mando institucional, del ejecutivo federal.

2. **PARTICIPACIÓN:** La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas requieren una amplia participación de la ciudadanía en todas y cada una de las fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada genera mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador en la concepción y aplicación de las políticas. La participación se trata de un derecho y, al mismo tiempo, una fuente de desarrollo personal y educativa que promueve la autoprotección y la resiliencia para las infancias.

Como se abordó en la investigación cualitativa, en México aún prevalecen fenómenos psicosociales que impiden y/o coartan la participación de las y los

primero-infantes, como el *adultocentrismo* y la *misopedia*³⁷. Debemos **transcender estos fenómenos psicosociales adversos** para dar cabida al entendimiento del mundo desde las infancias, como se puntualizó en la investigación cualitativa, construyendo espacios donde las infancias se sientan cuidadas, pero, al mismo tiempo, impulsadas a participar. Esto es, apuntalar la **visibilización de las infancias como agentes de cambio, con autonomía de participación política y comunitaria.**

3. **RESPONSABILIDAD:** Es preciso clarificar el papel de cada uno de los actores en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada institución debe explicar su acción y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y compromiso de los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas en los distintos niveles.

Como se reflexionó en la investigación cualitativa, la atribución que, informalmente, parece concedérsele al SIPINNA como “jefe del gabinete social para la infancia” ha permeado en una suerte de fragmentación y duplicidades que obstaculizan la atención de la primera infancia, primordialmente, de la primera infancia en pobreza. En avanzada, ayudaría **clarificar el papel del SIPINNA y su Comisión para la Primera Infancia, diagnosticar sus alcances y delimitar sus necesidades para un provechoso actuar.**

4. **EFICACIA:** Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su impacto y, en su caso, del análisis de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado. Aplican dos dimensiones de gobernanza:

- i. Toma de decisiones basadas en evidencias.* Esta dimensión profundiza en aspectos como la existencia de recogida de datos (informes, estudios u otros métodos) sobre los derechos de la infancia; la importancia de la toma de decisiones basadas en evidencia: eficacia y eficiencia de las actuaciones,

³⁷ Como se definió previamente, *misopedia* es planteada como la actitud generalizada y culturalmente aceptada que considera a niñas, niños y adolescentes como inferiores.

respuesta a necesidades detectadas; inclusive, la existencia de órganos o estructuras competentes en la recogida de datos, la metodología de análisis de datos y de la información, los procedimientos para el análisis objetivo y el uso de la información y los datos para la toma de decisiones y el análisis del rol de los órganos de participación en la toma de decisiones basadas en evidencias así como en la capacidad de la sociedad civil para realizar aportaciones al proceso de toma de decisiones.

Aun cuando durante la investigación cualitativa se reiteró la necesidad de **mejorar la generación de evidencia sobre la pobreza en la primera infancia**, el esfuerzo de diagnóstico que muestra la presente tesis hizo gala de la cantidad de insumos sobre la problemática que pudieron ser recabados y analizados. Quizá el desafío se encuentra en la **articulación estratégica** de dicha evidencia para que sea utilizada en el más alto nivel de interlocución para la toma de decisiones en materia de política pública.

- ii. *Rendición de cuentas.* Desde la perspectiva de la rendición de cuentas se han tenido en cuenta tres niveles de análisis teniendo como premisa de partida que debe ser adaptada a los niños y las niñas:
 - a) *Dar cuenta.* Mecanismos y procedimientos de seguimiento y evaluación de las políticas de infancia y primera infancia.
 - b) *Tener en cuenta.* Participación de la ciudadanía, incluida la, tanto en el diseño de las políticas como en el desarrollo de las actuaciones previstas en el plan de infancia y mecanismos de seguimiento y evaluación de estos; existencia de mecanismos y procedimientos para la participación transparentes.
 - c) *Pedir cuentas.* Existencia de mecanismos formales de promover cambios en las políticas de infancia y primera infancia.

5. COHERENCIA: Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia es cada vez mayor: las tareas son cada vez más complejas y la diversidad va en aumento; las autoridades nacionales, regionales y locales están cada vez más implicadas en las

políticas. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.

La elaboración de los árboles presentados en este capítulo guarda la esperanza de sumar coherencia a la comprensión de la pobreza en la primera infancia, desde el complejo entramado de causas que le provocan y su relación con los efectos que se desprenden de ella, hasta su conversión en medios que le combatan para la consecución de fines que otorguen un panorama más alentador para la primera infancia mexicana en contextos de vulnerabilidad.

Desde luego, destacó la hipótesis con la que se arribó al presente trabajo de investigación, sobre la **ausencia de un consenso para conceptualizar la pobreza en la primera infancia, particularmente, en la definición de un rango etario** para las y los primero-infantes, o bien, la incursión del periodo prenatal. Tal ausencia, en términos de coherencia, resulta crucial para **reconocer la diferenciación de los estragos de la pobreza durante esta etapa**, frente a otras etapas del ciclo vida. Ergo, de existir, alcanzaría el nivel de priorización y focalización que necesita su atención, incluyendo interseccionalidades tales como: género, etnia, ruralidad o discapacidad, que aumentan los niveles de riesgo a los que está expuesta la primera infancia en pobreza.

Además, como se exploró en la investigación cualitativa, aún queda pendiente el respaldo de un liderazgo político y su firme compromiso, como recomienda UNICEF. **La pobreza en la primera infancia sigue sin aparecer como un tema prioritario al más alto nivel de interlocución en nuestro país**, esto es, que saliese de Presidencia, inclusive, que la *Comisión para la Primera Infancia* o el propio SIPINNA estuviera presidido por el más alto nivel de incidencia política; como en Colombia, por ejemplo, donde la *Comisión Intersecretarial de Primera Infancia* se encuentra adscrita a Presidencia.

Hasta el momento, se reconoce el liderazgo de algunos gobiernos locales al involucrarse en la atención de la primera infancia, con quienes valdría la pena **reforzar la atención de la primera infancia focalizada por condición de pobreza**. De igual manera, se reconoce el empuje, cabildeo y acompañamiento que han

ejercido las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales, para posicionar el tema en la arena pública³⁸, además de incorporar, en la medida de lo posible, algunas discusiones de arena en la agenda pública, lo cual, poco a poco, ha propiciado ciertas conquistas, como la inserción de la primera infancia como grupo etario programático en el Anexo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), denominado “Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes”.

II. **Inversión pública suficiente y continua, aumento progresivo y adecuada distribución del presupuesto público asignado a primera infancia.**

Priorizar el desarrollo de la primera infancia es una de las mejores inversiones que puede hacer un país para impulsar el crecimiento económico, promover sociedades pacíficas y sostenibles, eliminar la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad (Heckman, 2006; Shonkoff, 2021).

Particularmente, la discusión sobre el destino de los recursos asignados a primera infancia se enfoca en términos de **inversión**, en lugar de gasto, puesto que implica **retornos**, como lo han planteado diversos autores, donde destacan las aportaciones del Premio Nobel de Economía, James Heckman, [véase el diagrama 3, sobre el rendimiento de cada dólar invertido en primera infancia].

Reiterando lo dicho en otros momentos de la presente tesis, invertir durante la primera infancia, específicamente, en niñas y niños en situación de riesgo, es una **estrategia efectiva para reducir los costos sociales**. Las y los primero-infantes que se encuentran en situación de riesgo, particularmente, en situación de pobreza, tienen menos posibilidades de conseguir un desarrollo infantil óptimo. Estas niñas y niños vienen de familias que carecen de los recursos necesarios para estimular su desarrollo infantil temprano, tan útil para tener éxito en la vida (Heckman, 2017).

³⁸ Definida en el capítulo I de la presente tesis, por Schillagi (2011), como el espacio conflictivo donde se desarrolla una compulsa entre actores de fuerza desigual para imponer sus definiciones o conducir acciones respecto a los problemas públicos.

Un desarrollo adecuado en la primera infancia es un factor importante que puede **reducir las disparidades sociales, sostener la economía del mañana y definir el futuro de las naciones**. Por ende, **invertir recursos de forma progresiva, suficiente y continua durante la primera infancia**, en especial, en aquella más desfavorecida, traerá retornos positivos a la economía al contar con una sociedad más educada, fuerte y con mayor cohesión. De ahí, el interés particular por realizar **inversiones estratégicas e integrales**, implementadas a través de políticas públicas, en este momento del ciclo de vida (Heckman, 2017; Strand & Paredes, 2017; UNICEF, 2019a).

Ahora bien, en sintonía con el cierre del apartado pasado sobre gobernanza, claramente, **el presupuesto también es una manifestación de política**. Durante la investigación cualitativa se sostuvo que, en contradicción con la evidencia planteada en los párrafos de arriba, en México, la inversión pública en primera infancia resulta insuficiente e ineficiente: **gastamos poco y gastamos mal**. Como se informó al interior del presente diagnóstico, **la inversión pública en primera infancia no es una prioridad en nuestro país** y resulta, a todas luces, insuficiente para garantizar los derechos humanos de las y los primero-infantes (Pacto por la Primera Infancia, 2022).

Todavía más, se confirma que a nivel subnacional se recrean profundas desigualdades, ya que las entidades federativas que gastan menos por cada niña y niño, también son quienes tienen los porcentajes más altos de pobreza (Pacto por la Primera Infancia, 2022). Frente a esto último, como se anticipó en la investigación cualitativa, dada la debilidad fiscal de los gobiernos estatales, un aumento en la inversión pública requiere del liderazgo y contribución del gobierno federal; para que ello suceda, es necesario que el **gobierno federal reconozca la importancia de la primera infancia** y adopte su atención, priorizando aquella en situación de pobreza, como un eje estratégico en la planeación nacional.

La adopción del combate a la pobreza en la primera infancia como un eje estratégico en la planeación nacional debiese considerar, entre tanto. –

- i.* Que las madres y los padres, o bien, las y los cuidadores de primero-infantes, según sea el caso, logren **condiciones materiales de dignidad**, a través del trabajo y la renta básica, que posibiliten que **las y los primero-infantes**

- preserven su seguridad vital** (desde el periodo prenatal, por supuesto), a través de alimentación adecuada y nutritiva, así como una vivienda decorosa.
- ii.* Que el **gasto público en salud sea suficiente** y, consecuentemente, de calidad, que provea la posibilidad de que **las y los primero-infantes mejoren ininterrumpidamente sus niveles de bienestar**.
 - iii.* Que las familias en pobreza, prioritariamente, con mujeres embarazadas y primero-infantes, reciban **transferencias monetarias**, las cuales debiesen estar **articuladas correctamente con las necesidades en salud y educación** que requiere esta etapa del ciclo de vida; con el fin de mitigar, progresivamente, los efectos adversos de la pobreza; a la espera de que mejoren las condiciones estructurales que permitan la erradicación de la pobreza primero-infantil en México.
 - iv.* Que las y los primero-infantes tengan garantizado el **acceso y disfrute de servicios de educación y atención de la primera infancia (EAPI) de calidad**, en especial, aquellas y aquellos que se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema, con el fin de **prevenir las brechas aprovechamiento futuras e irreversibles**. En este último punto (iv) resulta relevante detenerse un momento, ya que estos servicios debiesen priorizarse en 2 sentidos. –
 - a)* *Educación inicial.* La escolarización en las edades más tempranas es una gran herramienta para prevenir futuras dificultades, no solamente en el aprendizaje, sino en el propio desarrollo (SEP & OEI, 2022). Al respecto, UNICEF (2021) advierte que la inversión para reducir las brechas de atención en educación inicial en México es sustancial, inclusive, poco probable política y financieramente. Peor aún, los **servicios de educación inicial son más escasos entre las poblaciones que más los requieren**, como lo son las familias de bajos ingresos y en situación de vulnerabilidad; por ello, destaca la urgencia por definir estrategias para **focalizar la atención a la población primero-infantil en pobreza**. Por sí fuera poco, la magnitud de las brechas observadas recuerda la necesidad de una **atención adecuada y oportuna**, que

requerirá de esfuerzos y acciones de colaboración adicionales a las impulsadas desde los distintos órdenes de gobierno.

- b) *Cuidado infantil*. Considerando el “Diagnóstico y brechas de evidencia sobre cuidado infantil” (2022) que realizó el Consejo junto con UNICEF, en general, pese a que en México se encuentran normados los sectores de prestación de servicios de atención infantil, primordialmente definidos con “Centros de Atención Infantil” (CAI), estos resultan **insuficientes ante la demanda de cobertura**, así como las **grandes diferencias en la calidad de los servicios que se prestan**, de hecho, la evidente fragmentación de la oferta de provisión de servicios es uno de los factores que contribuye a **ampliar la brecha de la desigualdad social en el país**. De ahí que, con especial énfasis, el estudio destacó que **el cuidado infantil es costoso, no todas las familias logran cubrirlo de su bolsillo**, por lo que el Estado debe intervenir con apoyos y subsidios para un cuidado infantil de calidad y asequible, permita el acceso a todos los hogares.

Otro rasgo por rescatar lo proporcionó, durante la investigación cualitativa, la Mtra. Karina Barrios del CONEVAL, quien acercó una interesante y sensible revisión del estudio “Pobreza y cuidado infantil” (2023). El estudio identificó **reproducción de roles de género**, puesto que son, principalmente, **las madres quienes se encuentran a cargo de las labores de cuidado infantil** Más aún, en los hogares económicamente más desfavorecidos, generalmente, las madres deben ocupar ayuda de las abuelas³⁹, con quienes se dividen la toma de decisiones de los cuidados, a pesar de experimentar cansancio, fatiga y padecimiento de enfermedades, invirtiendo una cantidad considerable de tiempo y esfuerzo.

³⁹ Según el estudio (CONEVAL 2023), las madres también recurren a diferentes redes de apoyo en el cuidado que, en su mayoría, están compuestas por mujeres, ya sean abuelas, tías, hermanas, vecinas, entre otras. No obstante, son las abuelas, tanto maternas como paternas, son las que tienen mayor participación en dichas redes de apoyo, al ejercer un papel de sustitutas de la cuidadora.

III. Reconocimiento de la *maternidad* como problema público.

Son unas manos las que nos reciben y unos brazos los que nos contienen. Ese pequeño gesto es el que marca el principio de nuestra trayectoria en este mundo.

Lourdes Meraz

La experiencia de maternar, en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, resulta contradictoria y desprotegida. Prueba de ello, justo en las sociedades latinoamericanas, la organización social de los cuidados recae fundamentalmente en los hogares y, dentro de estos, en las mujeres (Alonso, Marzonetto & Rodríguez, 2022).

Para el caso mexicano, la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT, 2019) muestra las mujeres mexicanas destinan mayor cantidad de horas al trabajo de cuidados, cantidad que incrementa con la presencia de primero-infantes en el hogar, dónde la demanda de tiempo para la madre es absoluta y activa, lo cual evidencia **la pobreza de tiempo que implica la maternidad durante la primera infancia, la cual se agudiza para madres en situación de pobreza**, ya que, típicamente, no cuentan con acompañamiento activo familiar (sobre todo de la figura parental), además, en vista de que no pueden hacerse de servicios privados, se magnifica la **omisión del Estado en la provisión de servicios públicos que les descargue parte de las labores de cuidado hacia las y los primero-infantes, al tiempo que fortalece su desarrollo infantil temprano mediante atención especializada y educación inicial.**

Frente a la ausencia de la figura masculina parental en las labores de cuidado de las y los primero-infantes, el presente diagnóstico comprobó que los hombres padres mexicanos dedican menos de la mitad de tiempo al trabajo de cuidados de niñas y niños entre los 0 y 5 años, en comparación con las mujeres madres. Por si fuera poco, en América Latina, solo 1 de cada 6 niñas y niños participa en actividades de desarrollo infantil temprano con su padre (UNICEF, 2019a). En México, según el INSP (2015), sólo 14% de la población primero-infantil de 3-5 años cuenta con su padre para actividades que promuevan su desarrollo infantil, peor aún, **mientras menos ingresos se tienen en el hogar, los padres se muestran más ausentes.**

Quizá el primer gran reto frente al reconocimiento de la maternidad como problema público se encuentra dentro de los hogares, a través del fomento del

involucramiento de los hombres padres en las labores de cuidado y desarrollo infantil de sus hijas e hijos, como se exploró, principalmente, en la investigación cualitativa. Esto último, fundamento de la ética del cuidado, ha sido señalado por autores como Sánchez (2023), donde se reconoce la necesaria corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la distribución del trabajo de cuidados, sugiriendo el desenvolvimiento de **masculinidades cuidadoras que asuman su responsabilidad, fomentando conductas respetuosas y dignificantes hacia la vida**.

Para lograr subrayar lo anterior, seguramente, habrá que problematizar también su **pobreza de tiempo asociada al rol de proveedores** que históricamente se determinó acorde con los roles de género y su respectiva la división social del trabajo remunerado y no-remunerado. Esto implicará, desde luego, un **cambio de paradigma sociocultural que afronte las desigualdades de género, encauzándose hacia el ejercicio responsable de las parentalidades** –materna y paterna–, **de la crianza positiva compartida y de la garantía del derecho a ser cuidado de las y los primero-infantes, junto con su contraparte, el derecho al goce de tiempo libre de las mujeres madres**.

Adicionalmente, autoras como Girón (2021) han demostrado que la composición de la familia ha ido paulatinamente cambiando y el número de hogares con jefas de hogar y principales proveedoras del ingreso familiar ha transformado la familia tradicional. Sumado a que, en los hogares donde este cambio no está presente, como acota Baker y Feiner (2004), las mujeres y los hombres cada vez tienen que incorporarse a la esfera de los trabajos remunerados casi en la misma proporción (aunque con brechas salariales considerables), pero **la responsabilidad de las y los hijos, sobre todo durante las etapas más dependientes, como la primera infancia, sigue yaciendo principalmente en las mujeres**.

Esto último trae consigo enormes riesgos, por ejemplo, según el INSP (2019), en contextos de ruralidad o de la baja escolaridad de la madre, aumenta el número de primero-infantes (menores de 5 años) son dejados bajo el cuidado de otro niño o niña menor de 10 años, así como de primero-infantes menores de 5 años fueron dejados solos/as.

Otro gran riesgo, como se indagó previamente, es la ausencia de promoción e implementación de la lactancia materna que suele relacionarse también con la pobreza, particularmente, la **pobreza de tiempo que sufren las mujeres durante la maternidad**. Como refiere el CONEVAL (2022), las madres trabajadoras, por ejemplo, se ven **obligadas a amamantar o a extraerse la leche en sitios no apropiados** para este fin dentro de los centros de trabajo, tales como baños, almacenes, oficinas, consultorios médicos dentro del lugar donde se labora, etcétera. Esta situación las desalienta y orillar a alimentar a sus hijos e hijas con sustitutos de leche materna, práctica que afecta directamente la salud de los menores.

Ante este **escenario de alarmante deterioro en el bienestar de la primera infancia**, como fue mencionado contantemente por el Pacto (tanto en la investigación cualitativa, como en lo recuperado por el diagnóstico), es urgente que el **Estado mexicano despliegue, de manera inmediata, acciones coordinadas** por parte de los sectores de gobierno, vinculados al bienestar, la salud y la educación, primordialmente, que permitan avanzar de manera efectiva en garantizar que todas las niñas y niños puedan ejercer plenamente sus derechos, **priorizando a aquellos que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad social**.

Presumiblemente, como se observó en la investigación cualitativa, es el sector educación quien ha conducido la batuta de la presente lucha, resultado la trayectoria de CONAFE, por supuesto. Ahora, con la obligatoriedad del mandato constitucional, más el programa de “**Expansión de la Educación Inicial**”, se esperaría que la recomendación de acciones coordinadas comenzara a tomar rumbo. Sin embargo, como han exhibido las revisiones presupuestarias del Pacto por la Primera infancia, las asignaciones presupuestales son bastante inerciales, sin suficiente progresividad.

En tal sentido, retomando a Girón (2021), **el Estado no ha podido cubrir las necesidades requeridas para una mujer madre, mucho menos para una mujer madre trabajadora**; por ejemplo, la cobertura total de escuelas de tiempo completo y guarderías, infraestructura básica, leyes que garanticen licencias de maternidad y paternidad pagadas, salas de lactancia en centros de trabajo, entre muchas otras más. **En el proceso de insertarse las mujeres como agentes económicos para aumentar el**

ingreso familiar no han sido valoradas como reproductoras de la vida misma y de los saberes culturales de una sociedad. A tal grado que la justicia social con equidad no muestra en el fondo la injusticia que a diario viven las mujeres al verse desdibujadas del financiamiento al desarrollo en sus comunidades. **Las mujeres madres han visto disminuir la responsabilidad del Estado frente a las políticas públicas que recaen sobre ellas,** hecho que se identificó en la investigación cualitativa a cargo de las preocupaciones manifestadas por la desaparición de programas como PROSPERA o Estancias Infantiles.

Por todo lo dicho, conviene resaltar que, como se pormenorizó en otros apartados de la presente tesis, pese a que la maternidad se nos vende como un asunto privado, es realmente un tema sumamente público, ya que **representa ese espacio en el que “silenciosamente” alojamos una carga intensa de cuidados y responsabilidades.** Ser madre implica estar en contacto con los aspectos más difíciles de cualquier vida en plenitud, y ante la adversidad de la pobreza, se pone en una situación de verdadero riesgo a una generación, cuán dio cuenta la Mtra. Catalina Gómez de UNICEF, **“estamos hipotecando el futuro de nuestro país”.**

IV. Desarrollo Infantil Temprano, en el marco del cuidado cariñoso y sensible.

Los cuidados emergen de una agenda que busca poner la vida al centro, redistribuir, revalorar y resignificar todas las prácticas de sostenimiento y reparación de la vida que son mayoritariamente ejercidas por mujeres (Sánchez, 2023).

Por último, con la intención de terminar de hilar las alternativas, el reconocimiento de la maternidad como problema público, favoreciendo el uso de tiempo de las madres, incorporado y **redefiniendo el rol de la paternidad y la parentalidad en los hogares;** bajo el apoyo y respaldo de un **Estado activo y sensible ante la problemática,** cuya gobernanza efectiva centrada en primera infancia, consolida una inversión pública destinada a primera infancia relevante e inteligentemente ejercida... podría comenzar a vislumbrar el **retorno de tales magnánimos esfuerzos en el aprovechamiento y alcance del máximo potencial de las y los primero-infantes, a partir de un Desarrollo Infantil Temprano Adecuado (DIT).**

No obstante, el DIT Adecuado no llega solo. Para pesar de la problemática abordada en la presente tesis, habida cuenta de las conjeturas expuestas desde la investigación cualitativa, así como precisan Pérez-Escamilla, et. al. (2017), **el DIT requiere de una crianza sensible y positiva** de acuerdo con la etapa de desarrollo de la o el niño, así como protección social y oportunidades de estimulación y aprendizaje temprano. La crianza positiva y el cuidado cariñoso y sensible a las necesidades de las y los niños **son cruciales durante la gestación y la primera infancia**, puesto que, de no suceder, no se establecerán suficientes sinapsis o estas son muy débiles **para poder sostener un desarrollo adecuado durante el resto de la vida**. Ergo, entre más temprano se empiece en la vida ofreciendo oportunidades de crianza positiva y cuidado cariñoso y sensible a las necesidades de las y los niños, **mejores resultados se van a obtener a largo plazo**.

Excepcionalmente, el **cuidado cariñoso y sensible** no solo promueve el desarrollo físico, emocional, social y cognitivo, sino que también **protege a las y los primero-infantes de los peores efectos de la adversidad**. Las y los primero-infantes que viven en situación **de pobreza** enfrentan mayores riesgos, incluyendo aquellos asociados a entornos de violencia infantil, maltrato y negligencia, de tal forma que **se encuentran más expuestos a adversidades que menoscaban su desarrollo óptimo**.

Familias en situación de pobreza, informa Thompson (2010), acarrear tensiones económicas (como el desempleo o la baja escolaridad de las y los padres) **que aumentan el cuidado insensible, a su vez, socavan la seguridad de apego primero-infantil**. Además, un clima familiar con altos niveles de estrés se asocia con la **inseguridad infantil**. La comprensión de los efectos del cuidado infantil debe considerarse en el contexto de múltiples influencias de desarrollo que se superponen en cascada que contribuyen al desarrollo de relaciones de apego.

Lo cierto es que, el apego durante la primera infancia, como ha resaltado SIPINNA (2022), es esencial para contribuir a la **solidez de los aprendizajes socio-emocionales** que las niñas y niños van a adquirir desde la primera infancia y que **perdurarán hasta su edad adulta**. UNICEF (2018) calculó que, sin intervención, las y los adultos afectados por la adversidad en la primera infancia ganan casi un tercio menos que el ingreso

adulto promedio en su país. Estos costos individuales se suman, limitando la creación de riqueza y los ingresos nacionales. Se estima que **la falta de inversión en el desarrollo en la primera infancia** y el gasto para enfrentar las **consecuencias a largo plazo cuestan a los países más de lo que gastan actualmente**, por ejemplo, en salud.

La investigación cualitativa, el diagnóstico y, seguidamente, posicionamientos desde la sociedad civil, como el de Early Institute (2023), resaltaron la necesidad de crear **políticas públicas de la primera infancia de manera integral**. Dada la desarticulación y dispersión de esfuerzos –haciendo eco a la primera sección sobre *gobernanza efectiva*– en políticas de nutrición, de salud, de educación y de cuidado infantil en México, los esfuerzos que se realicen, obligadamente, tendrán que incluir aspectos y mecanismos complementarios para el **impulso del cuidado cariñoso y sensible** en dicha pretensión de integralidad.

Desafortunadamente, las comunidades epistémicas coinciden en que no hay una gobernanza efectiva centrada en la primera infancia, inclusive, Early Institute (2023) ha expuesto que el sector se encuentra muy politizado. La caducidad de los gobiernos es muy relevante, ya que se desentienden una vez que termina la fase electoral. Es necesario **contar con gobiernos e instituciones capaces de llevar a cabo una gobernanza efectiva** que logre el máximo bienestar posible de la población primero-infantil, su adecuado DIT, priorizando la **inversión pública necesaria, eficiente y oportuna** que garantice el ejercicio de sus derechos y responda a las exigencias que se generen desde la sociedad civil, como la **atención de la maternidad y los cuidados**.

Referencias

- Abarca, A. (2002). *Las políticas públicas como perspectiva de análisis*.
- Abril, D. (2018). *Diversidad, educación y políticas públicas*. Seminario del Máster Euro-Latinoamericano en Educación Intercultural de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Adler, E., & Bernstein, S. (2005). Knowledge in power: the epistemic construction of global governance. En *Power in global governance*. Cambridge University Press.
- Adler, E., & Haas, P. (2009). Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo. *Relaciones Internacionales*, 11.
- Aguilar, C., & Lima, M. (2009). *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?* México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Aguilar, L. (1992). Estudio introductorio. En *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio. En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. (2010). *Política pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Aguilar, M., & Ander-Egg, E. (2001). *Diagnóstico social. Conceptos y metodología*. Argentina: Editorial Lumen Hmanitas.
- Aguirre, F. (2012). *De la situación problemática al problema científico educacional*.
- Aguirre, S. (2021). *El DIF y SIPINNA (que AMLO quiere desaparecer) no hacen lo mismo*. México: Animal Político.
- Albino, A. (2017a). Cumbre Internacional de Jóvenes Líderes. *Pobreza y desnutrición*. Argentina.
- Albino, A. (2017b). *Dr. Abel Albino (Fundación CONIN) en Almorzando con Mirtha Legrand*.
- Alonso, V., Marzonetto, G., & Rodríguez, C. (2022). La configuración de la desigualdad económica de género dada la actual organización social del cuidado infantil y la heterogeneidad estructural en los países del Cono Sur. En *Nudos críticos de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Araujo, C. (2016). *Lo que queda por hacer en desarrollo infantil*. Banco Interamericano de Desarrollo: Primeros Pasos, Desarrollo infantil.
- Baker, D.; & Feiner, S. (2004). *Liberating economics: feminist perspectives on families, work, and globalization*. The University of Michigan Press.
- Bardach, E. (1981). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Siglo XXI Editores.
- Bayardi, C. (2013). *Definiendo la pobreza infantil desde un enfoque de derechos humanos*. Centro Latinoamericano de Derechos Humanos (CLADH).
- Berger, P., & Luckmann, T. (2001). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- BID. (2001). *Amartya Sen y las mil caras de la pobreza*. Banco Interamericano de Desarrollo: Web Stories.
- BID. (2015). *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blásquez, L. (2016a). La etnografía: una aproximación metodológica para la comprensión de los procesos sociales. En R. Güereca (coord.), *Guía para la investigación cualitativa: etnografía, estudio de caso e historia de vida*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Blásquez, L. (2016b). Los métodos etnográficos como herramienta de la política pública: el ejemplo de la estrategia de flujos migratorios en contextos de inseguridad y violencia. En R. Güereca (coord.), *Guía para la investigación cualitativa: etnografía, estudio de caso e historia de vida*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Boas, M., & McNeill, D. (2014). *Global Institutions and Development: Framing the World?* Routledge.
- Bofill, A. & Cots, J. (1999). *La Declaración de Ginebra: pequeña historia de la Primera Carta de los Derechos de la Infancia*. Save the children.
- Caballero, S. (2009). Comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, 4(8).
- Calvo, K., Gutiérrez, M., Mena, L., & Murillo, S. (2014). El papel del conocimiento experto en las políticas públicas de igualdad en España. *Investigaciones Feministas*, 5.
- Cámara de diputados. (13 de enero de 2021). Nota N°. 8654. *Desaparición del Sipinna sería un grave retroceso en la garantía del interés superior de infancia y adolescencia*. Cámara de diputados, LXV Legislatura: comunicación social.

- Cambridge Dictionary. (2023). *Childism*. Obtenido de <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/childish>
- Canetti, A., Schwartzmann, L., Martino, M., Bagnato, M., Roba, O., Girona, A., Álvarez, M. (2012). Pobreza infantil: conceptos e indicadores. *Revista Digital Universitaria*, 13(5).
- Carri, S. (1992). *Politiques publiques*. Presses Universitaires de France.
- Cefaï, D., & Becker, H. (2018). ¿La desviación como un problema social? . En J. Guerrero, A. Márquez, G. Nardacchione, & S. Pereyra, *Problemas públicos. Controversias y aportes contemporáneos*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- CEPAL. (2011). *El ciclo de políticas públicas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.
- CEPAL. (2018). *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL & UNICEF. (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Cerezo, J., Zúñiga, R., & Herrera, M. (2019). *Guía para realizar un diagnóstico para una política pública*. España: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Checa, F. (1995). *Reflexiones antropológicas para entender la pobreza y las desigualdades humanas*. España: Gazeta de Antropología.
- CNDH. (2019). *Tercer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2018-2027)*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CNDH. (s.f.). *Derechos de las niñas, niños y adolescentes*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Comité de los Derechos del Niño. (2003). *Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Organización de las Naciones Unidas.
- CONAFE. (2010). *Modelo de Educación Inicial del CONAFE*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- CONEVAL. (2016). *Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición)*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2020). *Medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre*. España: Paidós.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (texto vigente, última reforma publicada: 28/05/2021).
- Covarrubias, A. (2020). La pobreza de tiempo de los mexicanos. *Acta Universitaria*, 29.
- Dávila, P. & Naya, L. (2014). *El discurso sobre la infancia del UNICEF*. Actas del XIV Congreso Nacional y I Iberoamericano de Educación Comparada.
- Dahik, A. (2019). *Sociedad civil organizada y programas sociales*. Universidad Panamericana: IPADE Business School.
- de la Fuente, J. (2010). *¿Cómo se define un problema social y se elaboran objetivos en los procesos de planificación?* Universidad de Chile: Magister en Gestión y Políticas Públicas.
- del Río, N. (2015). *La primera infancia en el espacio público. Experiencias latinoamericanas*. Universidad Autónoma Metropolitana: Programa de Investigación sobre Infancia.
- Downs, A. (1972). El ciclo de atención a los problemas sociales. En L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Siglo XXI Editores.
- Dunlop, C. (2013). Epistemic communities. En *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge.
- Dunn, W. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall.
- Early Institute. (2022). *Sistema de Indicadores de Primera Infancia (SIPI)*. México: Early Institute, A.C.
- Early Institute. (2023). *Nutrición de la primera infancia: desafíos y recomendaciones*. México: Early Institute, A.C.

- Engel, W., & Vélez, C. (2006). *Políticas efectivas para erradicar la pobreza: desafíos institucionales, de diseño y de monitoreo*. Banco Interamericano de Desarrollo: Red de Pobreza y Protección Social.
- Elder, C., & Cobb, R. (1984). Formación de la agenda. En L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Siglo XXI Editores.
- FAO, OPS, WFP & UNICEF. (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Organización Panamericana de la Salud, Programa Mundial de Alimentos & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Ferguson, S. (2020). *Women and work feminism, labour, and social reproduction*. Londres: Pluto Press.
- Filgueira, F., & Alicino, C. (2015). *La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia*. Argentina: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Fraser, J. (2011). Desarrollo Infantil Inicial: Salud, aprendizaje y comportamiento a lo largo de la vida. *Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década*.
- Galvis, L. (2009). *La Convención de los Derechos del Niño veinte años después*. Universidad de Manizales.
- Garcé, A. (2014). Regímenes Políticos de Conocimiento: construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009). *Revista de ciencia política*, 34(2).
- García, F. y Gonzáles, L. (2016). La etnografía como estrategia de trabajo. Experiencias y reflexiones sobre su utilización dentro del campo de las ciencias sociales. *Questión: Revista especializada en periodismo y comunicación*, 1 (50).
- Girón, A. (2021). *Economía de la vida: feminismo, reproducción social y financiarización*. México: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- González, M. (2021). *Misopedia en México: algunas consideraciones*. UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Govea, V., Vera, G., & Vargas, A. (2011). Etnografía: una mirada desde corpus teórico de la investigación cualitativa. *Omnia* (2).
- Guerrero, J., & Cerón, K. (2018). El desplazamiento forzado en Colombia: un fenómeno imperceptible transformado en problema público. En J. Guerrero, A. Márquez, G. Nardacchione, & S. Pereyra, *Problemas públicos. Controversias y aportes contemporáneos*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Guerrero, J., Márquez, A., Nardacchione, G., & Pereyra, S. (2018). Estudio introductorio. En *Problemas públicos. Controversias y aportes contemporáneos*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Guess, G., & Farnham, P. (1989). *Cases in Public Policy Analysis*. New York: Longman.
- Gusfield, J. (1981). *The Culture of Public Problems*. The University of Chicago Press.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1).
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1).
- Heckman, J. (2017). *La inversión en el desarrollo durante la primera infancia: reduce déficits y fortalece la economía*. Heckman: la economía del potencial humano.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill Education.
- Hitch, C. (1960). *On the Choice of Objectives in System Studies*. RAND.
- Hoarau, V. (2014). *Janusz Korczak, una vida dedicada a los derechos del niño*.
- Ibarrarán, P., Medellín, N., Regalia, F., & Stampini, M. (2016). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- IDH. (2004). *Proyecto de la Carta Universal de Derechos Humanos Emergentes*. España: Institut de Drets Humans.
- Incháustegui, T. (1999). *La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones*. México: Red Iberoamericana de Municipios por la Igualdad de Género.

- Ingram, H., Schneider, A., & deLeón, P. (2010). La construcción social y el diseño de las políticas. En P. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Argentina: Traducción/Publicación del Proyecto de Modernización del Estado.
- Innis, J. (1990). *Knowledge and Public Policy*. New Brunswick.
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT)*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- INSP. (2012). *Evaluación de impacto del programa de Educación Inicial no Escolarizada de CONAFE (PEI-CONAFE) en beneficiarios de Oportunidades*. México: Instituto de Salud Pública.
- INSP & UNICEF. (2015). *Diagnóstico situacional de la población PROSPERA a partir de la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM)*. México: Instituto de Salud Pública & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- INSP. (2015). *Encuesta Nacional de los Niños, Niñas y Mujeres en México (ENIM)*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- INSP & INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT)*. México: Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- INSP. (2018). *Desarrollo Infantil Temprano*. Obtenido de Instituto Nacional de Salud Pública: <https://www.insp.mx/avisos/4580-desarrollo-infantil-temprano.html>
- INSP. (2019). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT)*. México: Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Jaramillo, E. (2019). *Incidencia de la pobreza en el desarrollo de las capacidades de los niños y las niñas de primera infancia de la localidad de Sumapaz: análisis desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen*. Colombia, Universidad de los Llanos: Maestría en Estudios de Desarrollo Local.
- Jiménez, R. (2014). *Gaceta Parlamentaria*. Senado de la República: LXII/2SPR-11-1563/48543.
- Joignant, A. (2009). *El estudio de las élites: un estado del arte*. UDP Public Policy Series: Working Papers.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Ladrón de Guevara, L. (1991). *Estado, administración pública y desarrollo*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Landy, M., & Levin, M. (1995). *The new politics of public policy*. Johns Hopkins University Press.
- Lara, D. (2015). *El reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en Latinoamérica*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. (texto vigente, última reforma publicada: 11/01/2021).
- Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*. (texto vigente, última reforma publicada: 25/06/2018).
- Liebel, M. (2009). *Janusz Korczak, los derechos y el protagonismo de la infancia*.
- Lindblom, C. (2010). La ciencia de "salir del paso". En L. Aguilar, *Política Pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Lipina, S., & Segretin, M. (2015). 6000 días más: evidencia neurocientífica acerca del impacto de la pobreza infantil. *Psicología educativa*(21).
- López, I. (2016). El paradigma sociocrítico en las investigaciones sociales. En R. Güereca (coord.), *Guía para la investigación cualitativa: etnografía, estudio de caso e historia de vida*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- López-Obrador, A. (27 de enero de 2022). *Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 27 de enero de 2022*. México: vocería de Presidencia.
- Lorec, F. (2005). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómadas, Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, 12(2), Universidad Complutense de Madrid.
- Majone, G. (2010). Los usos del análisis de políticas. En L. Aguilar, *Política Pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Maldonado, A. (2005). Comunidades epistémicas: Una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, XXXIV(134).
- Maldonado, C., & Casar, M. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México: Documentos de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Martínez, R. (1995). *Análisis de políticas públicas*. Instituto Nacional de la Administración Pública .

- May, P. (1993). Claves para diseñar opciones de políticas. En L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Siglo XXI Editores.
- Méndez, J. (2010). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. En L. Aguilar, *Política pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Meltsner, A. (1972). La factibilidad política y el análisis de políticas. En L. Aguilar, *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Minujín, A., DelaMónica, E., & Davidziuk, A. (2006). *Pobreza infantil: conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas*. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Molina, C. (2016). *La noción de comunidades epistémicas: contribuciones al estudio de los expertos en el estado y al análisis de las trayectorias académicas y las redes intelectuales*. Universidad Nacional de Cuyo: I Jornada Nacional de Investigación en Ciencias Sociales.
- Mollat, M. (1978). *Pobres, Humildes y Miserables en la Edad Media: estudio social*.
- Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración*, 20(33).
- Moore, M. (1976). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Siglo XXI Editores.
- Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Madrid: Gedisa.
- Nelson, C., et. al. (2010). Neurodevelopmental effects of Early Deprivation in Post Institutionalized Children. *Child Development*, 81(1). Recuperado de Pacto por la Primera infancia. (s.f.).
- Nieves, M., & Espíndola, E. (2011). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe: el enfoque de las privaciones múltiples*. INEGI-UNICEF-SER: Primer Encuentro Regional de Indicadores sobre Infancia y Adolescencia.
- OCDE. (2010). *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2017). *Índice de Mejor Vida (Better Life Index)*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- OEA. (2005). *¿Qué es el Desarrollo Infantil Temprano?*. Organización de los Estados Americanos.
- OEA-BM. (2005). *Desarrollo Infantil Temprano*. Obtenido de Organización de Estados Americanos (OEA): <http://www.oas.org/udse/dit2/que-es/etapas.aspx>
- Oddone, N. (2016). *La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina*. Costa Rica: Universidad Nacional.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Universidad de Chile: Instituto de Asuntos Públicos.
- OMS. (2016). *El desarrollo en la primera infancia comienza con el pecho de la madre*. Organización Mundial de la Salud: Subdirección General de Salud de la Familia, la Mujer y el Niño.
- OPS. (2021). *El cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo en la primera infancia. Marco para ayudar a los niños y niñas a sobrevivir y PROSPERAR a fin de transformar la salud y el potencial humano*. Organización Panamericana de la Salud.
- Orden Jurídico Nacional. (1991). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D40.pdf>
- Orozco, G. (2016). Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial. *Desafíos*, 28(1).
- Ortega, R. (2011). *Los derechos de las niñas y los niños en el Derecho Internacional, con especial atención al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. CNDH: Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Ortegón, E., Pacheco, J., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Universidad de Alcalá: Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Ortiz, A., Peña, L., Albino, A., Mönckeberg, F., & Serra, L. (2004). Desnutrición infantil, salud y pobreza: intervención desde un programa integral. *Nutrición Hospitalaria*, 21(6).
- Osorio, C., & Vergara, J. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones a la disciplina en América Latina. *Revista de ciencia política*, 54(2).

- Osorio-Gonnet, C. (2017). ¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina. *Reforma y Democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (68).
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Pacto por la Primera Infancia. (2022). *Ambigüedad presupuestal para la Primera Infancia en 2022*. México: Pacto por la Primera Infancia.
- Pacto por la Primera Infancia. (2021). *Hallazgos preliminares sobre el "Ranking de pobreza en Primera Infancia: un análisis del Pacto por la Primera Infancia a partir de los datos del CONEVAL"*. México: Pacto por la Primera Infancia.
- Pacto por la Primera Infancia. (2021). *Las niñas, niños y adolescentes, en riesgo de ver vulnerados sus derechos si PROSPERA la desaparición del SIPINNA, anunciada por el Presidente*. México: comunicado de prensa.
- Pacto por la Primera Infancia. (2021). *Los riesgos de la indiferencia: análisis de la pobreza multidimensional en Primera Infancia, México 2018-2020*. México: Pacto por la Primera Infancia.
- Pedroza, A. (2018). *Los problemas públicos como factor estructural de las políticas públicas*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.
- Pérez, R., Rizzoli, A., & Alonso, A. (2017). Avances en el desarrollo infantil temprano: desde neuronas hasta programas a gran escala. *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, 74(2).
- Poom, J. (2013). La definición de un problema público a partir del enfoque de políticas públicas. En N. Pineda, *Modelos para el análisis de políticas públicas*. México: El Colegio de Sonora.
- Quade, E. (1975). *Analysis for Public Decisions*.
- Ramírez, M. (2016). *De las comunidades epistémicas a las sociedades de conocimientos*. Universidad Autónoma de Baja California Sur : Tesis doctoral en Ciencias Sociales.
- Ramos, R. (2014). *Aprobada por fin la ley 5 de Junio*. México: El Economista.
- Ravallion, M. (1998). *Poverty Lines in Theory and Practice*. Washington: Banco Mundial.
- Rich, A. (2019). *Nacemos de mujer. La maternidad como experiencia e institución*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemas de una teoría general de planeación. En L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Siglo XXI Editores.
- Riva, A. (2012). *El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Rivas, R. (2013). *Notas para el estudio de la endodoncia*. UNAM: FES Iztacala.
- Robles, B. (2011). La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico. *Cuicuilco* (52).
- Robles, N. (2010). Prólogo. En L. Aguilar, *Política pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Roth, A. (2002). *Identificación, construcción de problemas y agenda política en Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. (2007). *Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico*. Universidad Nacional de Colombia: Grupo de investigación "Análisis de las políticas públicas y de la gestión pública".
- Rose, J. (2018). *Madres. Un ensayo sobre la crueldad y el amor*. SIRUELA Biblioteca de Ensayo.
- Rossi, P. (1989). *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*. México: Trillas.
- Ruíz, D., & Cadéas, C. (2018). *¿Qué es una política pública?*. México: Universidad Latina de América.
- Salazar, C. (2009). *La evaluación y el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez, A. (1993). *El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: Serie "Perfiles Latinoamericanos".
- Sánchez, D. (2023). *Tejer las masculinidades con los cuidados*.
- Save the children. (2023). *La iniciativa de trasladar la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA al DIF no es conveniente ni para México, ni para su niñez*.
- Schillagi, C. (2011). *Public problems, notorious cases and scandals. Some elements for a theoretical discussion*. Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO).
- Secretaría de Salud. (2013). *Manual para la Aplicación de la Prueba Evaluación del Desarrollo Infantil "EDI"*. México: Secretaría de Salud, Comisión Nacional de Protección Social en Salud.

- SEP. (2021). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional, 2020-2021*. Secretaría de Educación Pública (SEP): Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa.
- SEP., & OEI. (2022). *Memoria de la Educación Inicial en México*. México: Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Interamericanos.
- SFP. (2020). *Informe de Evaluación de Política Pública. Atención a la Primera Infancia. Ejercicio Fiscal 2020*. México: Secretaría de la Función Pública.
- SHCP. (2017). *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SIPINNA. (2020). *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI)*. México: Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- SIPINNA. (2022). *La importancia del apego durante los primeros años de vida y la obligación de velar por su cumplimiento en México*.
- SIPINNA. (2022a). *Programa de Trabajo 2022 de la Comisión para la Primera Infancia del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)*.
- SIPINNA. (2022b). *Avances y Resultados del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024*.
- SIPINNA. (s.f.). *¿Qué hacemos?* México: Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- SIPINNA. (s.f.). *Comisión Primera Infancia*. México: Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Sotomayor, A. (2020). *Evolución del presupuesto en primera infancia*. México: Pacto por la primera infancia.
- SSA. (2018). *Base de datos del Subsistema de Información sobre Nacimientos. Base de Datos de Mortalidad*. México: Sistema de Información de la Secretaría de Salud.
- Stone, D. (1996). *Capturing the political imagination: think tanks and the policy process*. Frank Cass.
- Strand, E., & Paredes, M. (2017). Promoviendo el desarrollo integral de la primera infancia en México: una estrategia de política pública para su atención. En P. Ríos, & G. Esquivel, *Vida en movimiento: problemas y políticas públicas*. México: Instituto Belisario Domínguez.
- Street, S. (2003). Representación y reflexividad en la (auto)etnografía crítica: ¿voces o diálogos? *Nómadas* (18).
- Subirats, J. (2001). *El análisis de las políticas públicas*. Universitat Autònoma de Barcelona: Departament de Ciència Política i Dret Públic.
- Troller-Renfree, S., Costanzo, Duncan, G., Magnuson, K., Gennetian, L., Yoshikawa, H., Halpern-Meekin, S., Fox, N., & Noble, K. (2022). *The impact of a poverty reduction intervention on infant brain activity*. EEUU: Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS).
- Thompson, R. (2010). Los orígenes de la seguridad de apego en la guardería. En Bennett, J. (2017). *Cuidado Infantil – Educación y Cuidado en la Primera Infancia*.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Townsend, P. (1962). *El Significado de la Pobreza*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Tuñón, I., Poy, S., & Coll, A. (2017). La pobreza infantil en clave de derechos humanos y sociales. Definiciones, estimaciones y principales determinantes. *Población & Sociedad*, 24(1).
- UNESCO. (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNESCO. (2007). *Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNICEF. (2005). *Definir la pobreza infantil*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*. New York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2014). *Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño*. DIF México: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, sede México.
- UNICEF. (2016a). *Apoyando el desarrollo en la primera infancia: de la ciencia a la aplicación a gran escala*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: Comité Directivo de la serie Desarrollo en la primera infancia de *The Lancet*.

- UNICEF. (2016b). *UNICEF levanta encuesta para conocer el estado de nutrición de la primera infancia*. ONU: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2017). *La primera infancia importa para cada niño*. ONU: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2018). *Cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo en la primera infancia*. ONU: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2019a). *Identificar las desigualdades para actuar: el desarrollo de la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- UNICEF. (2019b). *Pobreza infantil: potenciando estrategias para disminuir la pobreza en la infancia y la adolescencia*. ONU: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2019c). *UNICEF lanza iniciativa para promover la importancia de la primera infancia*. ONU: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2020). *Otros 6,7 millones de niños menores de 5 años podrían sufrir de emaciación este año debido a la COVID-19*. ONU: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2021). *Hacia la universalización de la educación inicial en México: brechas, retos y costos*. ONU: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2022). *Acerca de UNICEF. Nuestra misión*. Página web oficial revisada el 20 de marzo de 2022.
- UNICEF. (2022). *Herramientas para la crianza positiva y el buentrato. Una educación de niñas, niños y adolescentes sin violencia*. ONU: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2022). *Guía para una buena gobernanza de una política local de infancia*. ONU: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (s.f.). *Historia de los derechos del niño*. ONU: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Urrea, M., & Valencia, S. (2017). Los problemas para la definición de problemas en políticas públicas. De Bardach a Noël-Roth. *Revista Criterio Libre Jurídico*.
- Varguillas, C. (2007). Implicaciones conceptuales y metodológicas en la aplicación de la entrevista en profundidad. *Laurus: Revista de educación*, 13(23).
- Vázquez-Salas, A., Hubert, C., Villalobos, A., Sánchez, J., Ortega, C., Romero, M., & Barrientos, T. (2020). Características infantiles y contextuales asociadas con el desarrollo infantil temprano en la niñez mexicana. *Salud Pública de México*, 62(6).
- Veselý, A. (2007). Problem delimitation in public policy analysis. *Central European Journal of Public Policy*, 1(1).
- Villa, P., & Morales, A. (11 de noviembre de 2021). *Gobierno Federal alista decreto para desaparecer el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes*. México: diario El Universal.
- Villoro, L. (1996). *Crear, saber, conocer*. México: Siglo XXI Editores.
- Vivas, E. (2019). *Mamá desobediente: una mirada feminista a la maternidad*. Capitán Swing Editores.
- Weiss, C. (1977). Research for policy's sake: The enlightenment function of social. *Policy Analysis*, 3(4).
- Wildavsky, A. (1979). En L. Aguilar, *Política pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Young-Bruehl, E. (2012). *Childism. Confronting prejudice against children*. EEUU: Yale University Press.
- Young, M., & Fujimoto-Gómez, G. (2003). Desarrollo Infantil Temprano: lecciones de los programas no formales. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*.