

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



JUEGOS ESTRATÉGICOS PARA LA PRIMERA INFANCIA:
LA CONSTRUCCIÓN ORGANIZACIONAL DE UN ENTORNO PROPICIO
PARA EL DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO EN MÉXICO

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
PRESENTA**

JOSÉ MANUEL MALVIDO ESCOBEDO

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. DAVID ARELLANO GAULT

CIUDAD DE MÉXICO

JULIO, 2019

Agradecimientos

Esta tesis fue realizada en el año 2019, gracias al acompañamiento de mi asesor, David Arellano Gault, que, desde el curso propedéutico para ingresar a la Maestría en Administración y Políticas Públicas, motivó mi mayor interés en comprender los estudios organizacionales e integrarlos al estudio de la sociedad civil organizada.

Mi gratitud y admiración a todos los colaboradores de las organizaciones de la sociedad civil que participaron en este estudio: Un Kilo de Ayuda, Save the Children México y la Red por los Derechos de la Infancia en México.

De igual forma, a los servidores públicos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, por demostrar compromiso y apertura hacia esta investigación a lo largo del proceso que implicó su elaboración.

De manera especial a Fernando Gaál, con quien comparto una visión de la niñez, la sociedad civil y la academia, que me ha enseñado a hacer de la investigación una responsabilidad lúdica.

ÍNDICE

I. Introducción	1
II. Marco Referencial	7
2.1 La noción de la incidencia y su problemática conceptual	7
2.2 La Esfera Pública y el Régimen de Ciudadanía en el México contemporáneo	9
2.3 Diagnóstico del Régimen de Ciudadanía en México	11
2.4 La incidencia de las OSC en la Agenda de Política Pública para el Desarrollo Infantil Temprano en México en los últimos 15 años	14
2.4.1 Entorno institucional y organizacional de la Comisión para la Primera Infancia en la Secretaría Ejecutiva de SIPINNA: Una perspectiva crítica desde la Red por los Derechos de la Infancia en México	18
III. Marco Teórico	22
3. Juegos Estratégicos para el Desarrollo Infantil Temprano	22
3.1 La incidencia como Juego Estratégico: un enfoque interorganizacional (micro)	23
3.2 Relaciones e interfases de poder en la construcción de un entorno propicio	27
IV. Metodología	31
4. El terreno operacional de los Juegos Estratégicos para la Primera Infancia	31
4.1 Tipología de las Interfases OSC-Estado	
V. Resultados	37
5. Juegos Estratégicos para la Primera Infancia	37
5.1 Lógica del Juego Estratégico: Un Kilo de Ayuda-Estado	38
5.2 Lógica del Juego Estratégico: Save the Children México-Estado	42
5.3 Lógica del Juego Estratégico: Red por los Derechos de la Infancia en México-Estado	47
VI. Discusión de Resultados	52
6. La construcción de un entorno propicio para el Desarrollo Infantil Temprano	52
6.1 Valoración del entorno de trabajo de las OSC en SIPINNA: Operacionalización del Régimen de Ciudadanía en los Juegos Estratégicos	53
6.2 Valoración del entorno de trabajo de las OSC en SIPINNA: Operacionalización de la Esfera Pública en los Juegos Estratégicos	58
VII. Conclusiones	62
7. El entorno de trabajo de las OSC para incidir en una política integral y multisectorial para la Primera Infancia en México	62
Bibliografía	68

Índice de Tablas

No.	Título	
1	Operacionalización de los Juegos Estratégicos para la Primera Infancia	33
2	Tipología de las Interfases OSC-Estado	34
3	Valoración de las Interfases OSC-Estado	35
4	Atributos del Juego Estratégico UKA-Estado	39
5	Valoración de la Interfase UKA-Estado	40
6	Atributos del Juego Estratégico SCM-Estado	43
7	Valoración de la Interfase SCM-Estado	45
8	Atributos del Juego Estratégico REDIM-Estado	49
9	Valoración de la Interfase REDIM-Estado	50
10	Dimensiones e Interfases en las Relaciones OSC-Estado	58

Índice de Figuras

No.	Título	
1	Lógica de los Juegos Estratégicos OSC-Estado	27
2	Tipología para las Relaciones OSC-Estado	29
3	Régimen de Ciudadanía, Relaciones de Poder y Esfera Pública	53
4	Interfases OSC-Estado en el Modelo Político Bipolar de México	61

Abreviaturas, Siglas y Acrónimos

APF	Administración Pública Federal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCDI	Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil
CEMEFI	Centro Mexicano para la Filantropía
CPI	Comisión para la Primera Infancia
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
DPPAPIM	Diagnóstico de la Política Pública de Atención a la Primera Infancia en México
GTI	Grupo de Trabajo Interinstitucional para el diseño de instrumentos normativos relativos a la evaluación de las políticas en materia de NNA
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
LFF	Ley de Federal de Fomento a las Actividades que realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil
LGDNNA	Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGPSACDII	Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil
LICM	La Infancia Cuenta en México
LISR	Ley de Impuesto Sobre la Renta
MCCS	Marco del Cuidado Cariñoso y Sensible
NGP	Nueva Gestión Pública
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OSG	Organizaciones Sociales Gubernamentales
PPI	Pacto por la Primera Infancia
REDIM	Red por los Derechos de la Infancia en México
RFOSC	Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil
SCM	Save the Children México
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SESIPINNA	Secretaría Ejecutiva de SIPINNA
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIPINNA	Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
SSA	Secretaría de Salud
UKA	Un Kilo de Ayuda

I. Introducción

La ciudadanía es un concepto complejo y dinámico, traspasa las fronteras de la nacionalidad del individuo y, sensible al contexto, se redefine al ritmo de cambios en las estructuras de poder, las relaciones sociales y los arreglos institucionales propios de una sociedad política (Jenson, 1997, 627-628; Jenson y Saint-Martin, 2003, 80; Escalante, 2013, 82).

La reflexión en torno al concepto de la ciudadanía dialoga con la literatura que analiza las restricciones institucionales a la libertad de los individuos y sus efectos en el comportamiento social, el mercado y las estructuras socioeconómicas (Polanyi, 1957 y Marshall, 1965, en Jenson, 1997). Así, la ciudadanía puede comprender todas las pautas de conducta colectiva que surgen de la interacción entre el Estado, el mercado, las comunidades y las familias (Escalante, 2009, 41; Jenson, 1997, 631).

El análisis de la acción colectiva en la esfera pública documenta el proceso de negociación entre los ciudadanos y el Estado, en el que se disputa la representación de los intereses primeros en la política pública (Oxhorn, 2003, 133). Asimismo, aporta evidencia para comprender las preferencias de los actores dentro de estructuras formales de interacción y los comportamientos estratégicos que habilitan o delimitan el proceso de construcción de la ciudadanía (March y Olsen, 1989; Friedberg, 1997).

Esta investigación estudia el caso de tres organizaciones de la sociedad civil (OSC) que promueven y comparten una agenda de política pública para la primera infancia. Al analizar las interacciones entre la sociedad civil organizada y el Estado, el caso expone los procesos de incidencia de que realizan las OSC para mejorar el ejercicio de los derechos de los niños y niñas durante los primeros años de vida. De forma particular, la investigación presenta un análisis del comportamiento estratégico que las OSC desempeñaron con el Estado Mexicano para mejorar el desarrollo infantil temprano¹ (DIT) a nivel nacional, entre los años 2015 y 2019.

La ciudadanía, además de referirse a la pertenencia de un individuo a una nación, puede analizarse también desde una perspectiva que observa la condición del acceso, ejercicio y reconocimiento a los derechos de un grupo poblacional (Jenson, 1997, 637; García, 1996, 7;

¹ Niños y niñas, con edad de entre cero y cinco años, o en el periodo definido como primera infancia (Heckman Equation, 2019)

Foweraker y Landman, 1997, 293). Así, este trabajo observa el proceso de construcción de ciudadanía en torno a la primera infancia, como un proceso que “resulta de la cooperación y el conflicto entre la sociedad civil y el Estado” (Montambeault, 2008, 116).

Al analizar las dinámicas de negociación entre OSC y el Estado, esta investigación explora, desde un enfoque organizacional², cómo las actividades de incidencia de las OSC construyen un *entorno propicio* (Sánchez, 2018, 50) para el diseño de la política de desarrollo infantil temprano (DIT) en México.

El enfoque del entorno propicio, o entorno favorable (Sánchez, 2018, 50), analiza las relaciones entre los actores gubernamentales y las OSC que favorecen la participación social en la solución de problemas públicos (p. 50). Este concepto es definido como “el contexto político y de políticas creado por los gobiernos, los donantes oficiales y otros actores del desarrollo que afectan al modo en que las OSC pueden realizar su trabajo” (Foro de OSC para la Eficacia del Desarrollo, 2011, 19 en Sánchez, 2018, 50). La discusión y análisis de este concepto se originó en la Agenda de la Eficacia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, impulsada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (p. 50).

La creación del marco institucional que habilita a las OSC para participar en procesos de construcción de ciudadanía en México inició en el año 2004, con la publicación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades que realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil³. Entre los años 2004 y 2018, la LFF habilitó la creación de organismos públicos y programas de política pública que, en conjunto con leyes de orden hacendario, orgánico y del código civil, han construido el entorno donde se implementa la política pública de fomento, que estructura la interacción entre los ciudadanos organizados y el Estado (Cabrera, 2018, 30; Diez de Sollano, 2018).

Como producto de la armonización institucional de la LFF, diversos organismos de la Administración Pública Federal (APF) han creado espacios para el trabajo conjunto con OSC. Esta investigación enfoca su atención en la interacción de las OSC con la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SESIPINNA), una organización federal descentralizada de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), creada en el

² Relativo a la teoría de las organizaciones.

³ En adelante LFF, o Ley de Fomento

año 2015, por efecto de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), publicada en el año 2014 (Pérez-Escamilla et al, 2017, 91). Asimismo, plantea responder si las interacciones de las OSC con este organismo público han contribuido a la construcción de un entorno propicio para el diseño de la política de DIT en México.

Esta investigación analiza la narrativa de las OSC que participan en los espacios de interlocución con las autoridades, e identifica los elementos organizacionales que determinan la efectividad de los procesos de incidencia y validan la influencia de las OSC en la política pública. El ejercicio implica reconocer que la apertura de los espacios de decisión de política cambia como efecto del intercambio en las posiciones de negociación entre las OSC y el gobierno, en un juego centrado en las demandas concretas que las OSC promueven (Friedberg, 1997; Arellano, 2006; Savard, Bourque y Lachapelle, 2015, 31).

El debate sobre la efectividad de la incidencia de las OSC en México es crítico con los resultados de la implementación de la política de fomento en México. Desde el inicio de su implementación, esta política ha sido objeto del señalamiento de diversos actores que integran al sector de la sociedad civil organizada. Muchos autores y profesionales han señalado esta política como restrictiva, insuficiente e incapaz para habilitar un entorno propicio para la construcción de la ciudadanía (Sánchez y Cabrera, 2018; De la Vega, 2017; Becerra, Pineda y Castañeda, 2014; Muñoz, 2013). Sin embargo, también hay consenso en que la Ley de Fomento amplió la esfera pública en los últimos 20 años, al generar nuevos espacios políticos para la participación en las decisiones públicas (Sánchez y Cabrera, 2018, 21; Indesol, 2016; Girardo, 2018; Canto, 2018).

A pesar del consenso y la evidencia sobre la apertura a la participación política de las OSC, el balance actual es que el diálogo y el alcance de las negociaciones entre las OSC y el Estado todavía es insuficiente para el cambio profundo que manifiesta la realidad mexicana (Canto, 2018, 18; Bravo y de la Cruz, 2018, 164; Becerra et al, 2014). Esta investigación profundiza sobre la problemática de la capacidad de las OSC para lograr cambios en la política pública para el DIT, por lo que se limita a observar los procesos de negociación que, en el ámbito concreto de la agenda para el DIT, regulan la apertura y efectividad de los procesos de incidencia en este ámbito.

El caso que presenta esta investigación es relevante por tres motivos. Primero, porque dialoga con la agenda de investigación nacional que busca documentar aprendizajes, éxitos

y retos de los esfuerzos de incidencia que hacen las OSC a nivel nacional, en el marco de la política pública de fomento implementada a partir del año 2004 (Hernández y Parra, 2017; Fragoso y Bravo, 2018; Alternativas y Capacidades, 2018).

El segundo se debe al abordaje de la temática desde el espacio participativo que generó la publicación de la LGDNN, de forma particular, con la creación del SIPINNA, en el año 2015. Hasta este momento, no existen publicaciones académicas que analicen los procesos de incidencia que han sucedido en el ámbito del control burocrático del SIPINNA.

El tercer aspecto está vinculado al enfoque teórico que emplea esta investigación, al analizar los procesos de incidencia como un fenómeno organizacional y valorar su efectividad desde una perspectiva que interpreta el comportamiento estratégico de las OSC y el cambio en las posiciones de poder entre estas y el Estado, como elementos de un proceso de construcción de ciudadanía, delimitado por un marco institucional determinado.

La incidencia de las OSC en las políticas públicas es un tema cuya discusión ocupa una proporción importante en la investigación sobre el sector de las OSC en México (Guadarrama, 2017, 273). El análisis que presenta Guadarrama sobre el contenido de esta agenda de investigación revela que, si bien el tema ha sido discutido de forma general, el campo concreto sobre las relaciones entre las OSC y el Estado representó solamente el 3.5% de 190 ponencias que fueron realizadas por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), entre los años 2010 y 2014 (p. 273).

El estado de la literatura acentúa la pertinencia de esta investigación, pues además de explorar la problemática de la incidencia dentro de una agenda de política pública específica, como es el DIT, adopta un enfoque poco utilizado en la literatura, de las interacciones y el comportamiento estratégico entre las OSC y el Estado. Esto permite situar el análisis del problema de la incidencia de las OSC en un ámbito empírico y político puntual, bajo un enfoque teórico que brinda la oportunidad de discutir la efectividad de los procesos de incidencia desde una perspectiva organizacional.

Las características de esta investigación enmarcan su contribución al análisis de las estrategias y rutinas organizacionales que fortalecen la capacidad de incidencia de las OSC, en la agenda para el DIT en México, dentro de un espacio de reciente creación: el SIPINNA.

La estructura de la investigación sigue el siguiente orden. El primer apartado presenta el marco referencial donde se ubica el estudio de la incidencia de las OSC que presenta esta investigación. El apartado se divide en tres secciones.

La primera sección refiere al problema de conceptualizar la incidencia, dada la pluralidad de perspectivas que dificultan estudiar el tema de forma objetiva (Díaz, 2017; Díaz y García, 2018). Este apartado presenta una discusión general del concepto, y discute la definición que el estudio adopta para analizar las actividades de incidencia en políticas públicas: *el conjunto de actividades políticas que defienden los intereses de un grupo de ciudadanos organizados frente al Estado, y que resultan en la inclusión de estos intereses en los procesos de toma de decisiones de política pública*⁴ (Díaz y García, 2018,333).

La segunda contextualiza los procesos de incidencia en México con dos conceptos que enmarcan la naturaleza restrictiva del entorno participativo donde suceden los procesos de construcción de ciudadanía. Esta naturaleza restrictiva no supone una valoración normativa, sino que refiere a una característica fundamental del Estado como ente burocrático y actor regulador (Arellano, 2006), tanto de las actividades que suceden al interior de la esfera pública, en general, como de los procesos de incidencia, que particularmente son analizados en esta investigación. Esta sección discute la apertura institucional de la vida participativa en México a la luz del concepto de régimen de ciudadanía (Jenson y Saint- Martin, 2003), y de las relaciones de poder entre las OSC y el Estado dentro de la esfera pública (Oxhorn, 2003).

Así, el marco referencial presenta cómo el conjunto de arreglos institucionales que dirigen las decisiones políticas, y definen el contenido de las demandas ciudadanas (Jenson y Saint Martin, 2003), limitan o habilitan el cambio en las relaciones de poder que: condicionan el alcance de los procesos de construcción de ciudadanía; favorecen o restringen el acceso y representación de intereses ciudadanos en la esfera pública (Oxhorn, 2003); y construyen un entorno propicio (Sánchez y Cabrera, 2018) para el desarrollo de políticas públicas en México.

La tercera sección del marco referencial presenta la situación de la política para el desarrollo infantil temprano en México, y la participación de las OSC en las actividades para construir una agenda de política pública ciudadana en la materia. Esta sección presenta

⁴ Definición propia, con elementos de las autoras.

también el marco descriptivo en torno a la LGDNNA y el marco normativo de la SESIPINNA que regula la participación de las OSC en la agenda para el DIT.

El segundo apartado presenta el marco teórico de la investigación. Este apartado se divide en dos secciones. La primera desarrolla el concepto de los juegos estratégicos (Crozier y Friedberg, 1977; Friedberg, 1997) como un mecanismo organizacional que determina los resultados de las actividades de incidencia. Asimismo, detalla sobre los supuestos que asume esta investigación para analizar cómo las actividades de incidencia de las OSC construyen un *entorno propicio* (Sánchez, 2018, 50) para el diseño de la política de DIT en México. La segunda sección presenta una tipología de las interfaces que caracterizan a las interacciones entre las OSC y el Estado en el marco de la incidencia, en función de los juegos estratégicos que desempeñan (Coston, 1998, 359; Savard et al, 2015).

El tercer apartado de la investigación presenta la metodología de este trabajo, este apartado se compone de tres secciones. La primera presenta los criterios de selección para las tres OSC estudiadas; la segunda, las especificaciones del proceso de recolección de información. Finalmente, la tercera presenta los detalles relevantes del cuestionario utilizado para valorar la flexibilidad de la estructura de autoridad dentro del sistema de acción (Arellano, 2006; Friedberg, 1997).

El cuarto apartado presenta los resultados del proceso de recolección y describe las características generales de los procesos de incidencia de cada OSC entrevistada. El quinto apartado discute los resultados de forma comparada con los conceptos desarrollados en los marcos referencial y teórico. Finalmente, el sexto apartado presenta las conclusiones de la investigación.

II. MARCO REFERENCIAL

2. El entorno de la vida participativa en México y sus efectos en la construcción de ciudadanía

Analizar los procesos de incidencia en políticas públicas que realizan las OSC en México precisa reconocer la naturaleza del *entorno de trabajo* (Sánchez y Cabrera, 2018) en el que estas actividades se desempeñan. Aún más, si la investigación plantea contribuir al análisis de organizacional de estos procesos, por medio del estudio de las relaciones de poder entre el Estado y las OSC, es fundamental partir de un diagnóstico del grado de restricción, o control burocrático que regula las negociaciones y las dinámicas de resistencia implícitas en las actividades de incidencia.

Este apartado enmarca el contexto en el que se libra la vida política de las OSC que realizan actividades de incidencia en política pública en México. El apartado se divide en tres secciones: la primera delimita y explica el concepto de la incidencia en política pública en la literatura; la segunda presenta el concepto del entorno propicio desde el diagnóstico situacional de México en la literatura, y discute con conceptos del régimen de ciudadanía de Jenson y Saint Martin (2003) y la esfera pública de Oxhorn (2003). Finalmente, la tercera presenta el escenario particular donde suceden las actividades de incidencia para la construcción de una política pública integral para la primera infancia.

2.1 La noción de la incidencia y su problemática conceptual

La capacidad de las OSC para incidir en políticas públicas es elemental para la vida democrática de un Estado (Leiras, 2007, 26). Esta capacidad es vista por Díaz (2017) como un elemento de la vida extra-electoral de la ciudadanía (p. 343), es decir, un atributo ciudadano enmarcado en un significado que rompe con las prescripciones de la democracia representativa, al plantear mecanismos que posicionan al ciudadano en el proceso de la toma de decisiones y del ciclo de la política pública. Lo anterior, con el propósito de corregir las fallas que obstaculizan la representación de intereses colectivos bajo el sistema clásico, o electoral (p. 344).

Al emanar de los espacios informales de la movilización social, es decir, de aquellas actividades “que se producen por fuera de los canales organizacionales: marchas, movimientos de rechazo a acciones de política pública, resurgimientos identitarios y movilizaciones espontáneas” (Bizberg, 2010, 22), la incidencia en políticas públicas es un concepto que, como el de la *participación ciudadana*, acarrea una carga normativa que imprime ambigüedad al proceso de operacionalizar empíricamente su significado (Díaz, 2017, 345; Cornwall y Brock, 2005, 1044). Por ello, esta investigación usa el concepto de incidencia desde la noción de *advocacy*, traducida como abogacía⁵ (Wiegold, 2009), que es el “proceso sistemático dirigido al cambio de políticas, posiciones, o programas institucionales” (p. 3).

Los procesos de incidencia son actividades deliberadamente políticas, organizadas y formales (Leiras, 2007), y se diferencian de actividades distributivas, que no son partícipes de las políticas públicas (p. 45). La noción de la incidencia como abogacía se distingue de la de incidencia como impacto (Díaz y García, 2018, 332), por su inclinación conceptual hacia “la defensa y promoción [...] en apoyo de una causa” (Wiegold, 2009,2).

Mientras que la noción de impacto puede asociarse con el cambio de una realidad por efecto de cualquier tipo de acción, la acepción de abogacía precisa sobre los medios institucionales para lograr dicho cambio. La noción de abogacía reconoce el conjunto de estrategias implementadas por las organizaciones al interactuar con el Estado, “para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran, entrarían en conflicto con los intereses [...] de otros grupos u organizaciones” (Andrews y Edwards, 2004,7, en Leiras, 2007, 22).

El siguiente apartado desarrolla la situación del entorno participativo en México desde la noción del régimen de ciudadanía (Jenson y Saint-Martin, 2003) y la esfera pública (Oxhorn, 2003; 2014), para dimensionar el grado de elasticidad de la estructura de autoridad (Arellano, 2006) que favorece la incidencia de las OSC en la solución de problemas públicos.

⁵ Esta traducción es de la autora. El resto de las traducciones que presenta esta investigación son propias.

2.2 La Esfera Pública y el Régimen de Ciudadanía en el México contemporáneo

La estructuración del entorno participativo responde al poder de un régimen de ciudadanía, definido como el conjunto de arreglos institucionales que dirigen las decisiones políticas y delimitan el contenido de las demandas ciudadanas (Jenson y Saint Martin, 2003).

La introducción del concepto de régimen en este apartado tiene el objetivo de reconocer la naturaleza normativa que actúa sobre el comportamiento de los actores organizados que se plantean incidir en las políticas públicas. Así, la participación política de las OSC puede comprenderse como un comportamiento estratégico, cuyos procesos y alcances se enmarcan en el conjunto de posibilidades que resultan de la interacción entre el control burocrático, y la intencionalidad de las OSC, dentro de contextos complejos y dinámicos (Arellano, 2006).

El contexto en el que suceden las actividades de incidencia que estudia esta investigación es difícil y cambiante. Por ello, es imposible retratar aquí todos los fenómenos políticos, económicos y sociales que han sucedido desde la publicación de la LFF, hace 15 años. Este apartado simplifica la complejidad con un análisis modelado sobre las nociones de esfera pública y régimen de ciudadanía (Oxhorn, 2003; 2014; Jenson y Saint-Martin, 2003), para discutir los atributos del entorno participativo en México.

El periodo de la transición democrática en México, enmarcado entre el año 1994, con el levantamiento zapatista, y el año 2000, con la primera derrota federal del Partido de la Revolución Institucional (PRI) (Blizberg, 2010, 32), originó una transformación del entorno político que generó las condiciones para la construcción del Estado Mexicano contemporáneo (Cabrera, 2018, 29).

La transición política trajo consigo instrumentos jurídicos que brindaron a las OSC “presencia pública e influencia en espacios de gobierno y toma de decisiones” (Cabrera, 2018, 30). En la actualidad “[E]xisten alrededor de 90 normas que inciden en el quehacer de las OSC a nivel nacional” (Castro y Cordourier, 2015, en Diez de Sollano, 2018, 59). Este entramado institucional norma la vida participativa de las OSC de México, y sus efectos en la construcción de ciudadanía son fundamentales para comprender la estructuración de un entorno favorable en México para las actividades de las OSC.

La esfera pública, como arena de negociación y disputa entre la ciudadanía y el Estado, “puede ser evaluada de acuerdo a quien es incluido en ella (y quien no)” (Oxhorn, 2003, 133). La inclusión en la esfera pública, como la representación de intereses colectivos en la toma

de decisiones (p.134), resulta de un juego estratégico entre las organizaciones ciudadanas⁶ (OC) y el Estado. Así, la relevancia política de los actores ciudadanos en la esfera se comprende como un logro en la contienda de poder que libran grupos marginados contra el Estado.

La inclusión de las OSC en la esfera pública de México no se consumó del todo con el reconocimiento de los derechos de las OSC en la LFF (Sánchez y Cabrera, 2018). El entramado institucional que actualmente regula la participación política de las OSC en México opera de forma ambigua y condiciona la sostenibilidad de las OSC (Cabrera, 2018, 176). Este fenómeno institucional ha sido caracterizado como “un modelo político bipolar” (p. 29), que impulsa la transición democrática, a la vez que mantiene las prácticas corporativistas y clientelares del viejo régimen (p. 29). El ejemplo más claro de este *entrampado institucional* (Muñoz, 2015) es la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos destinados al fomento de las actividades de las OSC.

La literatura reporta que, en México, al menos el 40% de los recursos públicos asignados a las OSC son entregados a Organizaciones Sociales Gubernamentales (OSG) (Diez de Sollano y Sánchez, 2018, 107). Las OSG están constituidas como asociaciones civiles, pero en su órgano de gobierno participan funcionarios públicos o personas nombradas por ellos, que operan recursos públicos, y en ocasiones, implementan programas gubernamentales (Tapia y Verduzco, 2013, 39). La LFF no contempla ninguna norma que regule la entrega de recursos a OSG, ni otorga facultades de control a la Secretaría de Desarrollo Social para controlar el ejercicio de estos en las otras dependencias que más recursos reciben⁷. Como resultado de esto, alrededor de 2 mil (MDP) fueron entregados en el año 2014 sin reglas de operación (Diez de Sollano y Sánchez, 2018, 108).

La ambigüedad del entramado institucional y la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos asignados al fomento de las actividades de las OSC revelan una clara asimetría de poder en la esfera pública de México. La esfera pública, “como nexo entre la sociedad civil y el Estado” (Oxhorn, 2003, 133) es muy estrecha aún.

⁶ Este trabajo utiliza de forma práctica los términos OC y OSC como sinónimos.

⁷ El artículo 21° del Reglamento de la LF faculta a la SEDESOL para emitir lineamientos y estrategias para la coordinación de actividades. Sin embargo, el artículo no especifica a qué tipo de actividades se refiere, ni hace mención explícita al control de los recursos públicos (SEDESOL, 2016, 35).

A pesar del reconocimiento de los derechos de las OSC a participar en las políticas públicas en la LFF, la posición estratégica de las OSC frente al Estado es débil en México, pues 15 años de la publicación de esta ley, el marco institucional y político limita las posibilidades de construir un entorno de trabajo para la incidencia de las OSC en las políticas públicas.

El enfoque del régimen de ciudadanía dialoga con este marco referencial, al integrar los cuatro elementos relacionales que juegan con el ensanchamiento o adelgazamiento de la esfera pública: las responsabilidades del Estado, los derechos y obligaciones ciudadanas, el acceso a la participación y el sentido de pertenencia (Jenson y Saint-Martin, 2003). A continuación, se presenta un diagnóstico del régimen de ciudadanía en México, con la finalidad de clarificar sobre el tipo de entorno en el que suceden las actividades de incidencia que esta investigación analiza.

2.3 Diagnóstico del Régimen de Ciudadanía en México

Diez de Sollano (2018) presenta el diagnóstico más actual sobre la dimensión jurídica que separa las responsabilidades del Estado de aquellas de las OSC en México. Con relación a las responsabilidades del Estado, en primer lugar, debe referirse al artículo 9° de la Constitución: “no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito” (p. 60). Asimismo, el artículo 25° constitucional, que “determina la potestad del desarrollo nacional no sólo al Estado, sino también a los sectores social y privado” (p.60).

El Estado cumple sus obligaciones al otorgar, por medio del Código Civil Federal, las figuras jurídicas para desempeñar estas actividades: las asociaciones civiles (A.C.) y las instituciones de asistencia privada (I.A.P.) (Diez de Sollano, 2018, 61).

En segundo lugar, destaca la adhesión del Estado Mexicano al Acuerdo A/70/L.1 de la Organización de las Naciones Unidas, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015,32, en Diez de Sollano, 2018, 60). El acuerdo “invita a los estados parte a alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil” (ONU, 2015, 32, en Diez de Sollano, 2018, 60). El Estado está obligado a garantizar su cumplimiento, por efecto de la reforma al artículo

primero de la Constitución, en el año 2011, que reconoce la obligación del Estado a cumplir con los tratados internacionales de los que forma parte (p.60).

Por último, la Ley de Fomento designa en su artículo 10°, al Ejecutivo Federal como responsable de constituir la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC en la SEDESOL: “para facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades [de las OSC]” (Diez de Sollano, 2018, 61).

Respecto a las obligaciones de las OSC, diversos autores y reportes internacionales coinciden en señalar que existe una sobrerregulación, que incluso limita la capacidad de las organizaciones para cumplir de forma efectiva con sus objetos sociales (Cabrera, 2018, 177; Chávez et al., 2016, 18; Muñoz, 2015; Castro y Cordourier, 2015; CIVICUS, 2010; Guadarrama, 2001).

Las OSC en México están obligadas a cumplir con diversas normas de carácter fiscal, señaladas en el título tercero de la LISR, para poder recibir donativos y expedir recibos deducibles de impuestos (Diez de Sollano, 2018, 81). Todas las organizaciones se registran en el RFOSC, a cargo del INDESOL, para recibir recursos públicos, por medio de la Clave Única (CLUNI), en un proceso burocrático con alto nivel de control (De la Vega y Montes, 2016, 16). Adicionalmente, deben cumplir con el artículo 17° de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (Ley Anti-Lavado), que impone cargas burocráticas de 5 años a las OSC que reciban donativos superiores a 1,605 salarios mínimos (p. 21).

Es pertinente señalar que las OSC también deben cumplir con las obligaciones implícitas en el rubro asistencial en el que participan, es decir, ya sea que su objeto social esté enmarcado en el sector salud, de educación o cuidado infantil, o cualquier otro, estas deberán cumplir con las normas correspondientes a dichos ámbitos.

El panorama presenta a un Estado obligado a reconocer la participación de las OSC en la solución de los problemas públicos, y a un sector de la sociedad civil organizada sobrecargado de obligaciones legales. El resultado de esta situación se manifiesta en los niveles bajos de la densidad asociativa (Diez de Solano y Sánchez, 2018, 101), interpretada en este apartado como un indicador para valorar el acceso a la participación, que es la tercera dimensión del régimen de ciudadanía.

La densidad asociativa puede analizarse por el número de OSC por cada 10 mil habitantes. Por ejemplo, en México sólo existen 3.4 OSC por cada 10 mil habitantes⁸. En el caso de Chile, este indicador era de 64 organizaciones en el año 2015, en Argentina de 29, y en Brasil de 17 (Muñoz, 2015, 56). La realidad de la densidad asociativa en México se agudiza, al considerar que el 50% de las OSC están concentradas en seis entidades de la República: Ciudad de México, Estado de México, Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Jalisco (Chávez et al., 2016, 45).

Por último, la cuarta dimensión analítica del régimen de ciudadanía corresponde al sentido de pertenencia. Esta dimensión “da cuenta de los esfuerzos del Estado para generar lealtad [en la ciudadanía] y sentido de destino compartido a través de la implementación de políticas públicas” (Fourot, Paquet y Nagels, 2018, 6). Este trabajo analiza esta dimensión desde la confianza que tienen los ciudadanos en las OSC, como agentes en una relación de corresponsabilidad con el Estado para solucionar problemas públicos.

La literatura que estudia la confianza de la ciudadanía en las OSC habla de un fenómeno conceptualizado como la *paradoja de la generosidad mexicana* (Layton, 2013, en Sánchez, 2018, 163). Este fenómeno es explicado por la preferencia de los mexicanos a realizar donativos de forma directa a la gente necesitada, sobre todo en casos de desastres naturales (p. 163), a la vez que desconfían de instituciones y organizaciones sociales con las que pueden contar para contribuir a resolver problemas públicos (p. 167). Un ejemplo de esto puede verse en la distribución de los ingresos de las donatarias autorizadas, que, en el año 2015, reportaron ingresos por \$141, 247 millones de pesos, de los cuales, “sólo dos de cada 10 pesos provinieron de donativos” (AyC, 2019, 21).

El Informe Analítico CIVICUS 2010 informó sobre la percepción que tiene la ciudadanía con relación a la capacidad que tienen las OSC para dar respuestas a los problemas sociales. Este informe reportó una calificación de 46.6, de 100 puntos posibles, lo que revela que los encuestados opinaron que las OSC tienen un impacto mediano en la solución de problemas públicos (CIVICUS, 2011, 44). El mismo reporte indicó que solamente el 20% de los encuestados tiene mucha confianza en las OSC, mientras que 39% expresaron algo de confianza, el 26% poca y el 15% ninguna (p. 49).

⁸ Dato de elaboración propia, que considera la población reportada por la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, de 119,530,753 habitantes, y el conteo más reciente de OSC registradas en México, que es de 41, 782 (AyC, 2019, 13)

La literatura atribuye la desconfianza de la ciudadanía en las OSC a un problema de visibilidad, que no ha logrado “la construcción de vínculos sociales” (Sánchez, 2018, 169) que fortalezcan la percepción de confianza. Lo cierto es que “elevar los niveles de confianza y credibilidad” (p.172) no sólo requiere que las OSC contribuyan de manera efectiva a su objeto social. Lograr ese objetivo requiere de un margen de autonomía, capacidades y desarrollo institucional, propio de un entorno favorable, que la LFF no ha sido capaz de construir.

La literatura afirma que la implementación de la política de fomento a las actividades que realizan las OSC en México no es efectiva, y se reduce a “una especie de dádiva o concesión para sostener a un sector de las OSC y no una estrategia efectiva de corresponsabilidad pública” (Cabrera, 2018, 177).

La falta de un entorno propicio, expresada en cargas burocráticas, ambigüedad institucional y discrecionalidad presupuestaria, limita el interés y la confianza ciudadana para participar, ya sea por medio de donativos a las OSC, o constituyendo organizaciones, como vehículos para participar en la solución de problemas públicos. Es en este entorno donde suceden los procesos de incidencia que analiza esta investigación.

La situación del régimen de ciudadanía en México, como estructura relacional donde interactúan el Estado y la sociedad civil organizada, aclara el grado de elasticidad de autoridad dentro de una esfera pública. Las OSC en México libran una contienda estratégica con el Estado por la representación de intereses colectivos, el reconocimiento de derechos y la distribución de servicios: “resisten la subordinación al Estado, al mismo tiempo que demandan su inclusión” (Oxhorn, 2003, 135).

2.4 La incidencia de las OSC en la Agenda de Política Pública para el Desarrollo Infantil Temprano en México en los últimos 15 años

Esta sección analiza el contexto en el que suceden las actividades de incidencia que estudia esta investigación. Asimismo, presenta el entorno de la Comisión para la Primera Infancia (CPI) dentro de SESIPINNA, como el espacio institucional donde, desde el año 2016, se concentran los esfuerzos para garantizar la inclusión del interés superior de los niños pequeños en una política pública para el DIT.

Actualmente no existen publicaciones dedicadas a documentar y sistematizar de forma concreta los múltiples logros de incidencia que este sector ha tenido en las políticas públicas dirigidas al DIT. Sin embargo, los esfuerzos están documentados de manera fragmentaria y descriptiva, en reportes de organizaciones públicas, nacionales e internacionales, así como en publicaciones propias de las OSC que participan en las actividades de incidencia. Este apartado revisa la literatura de las actividades de los últimos 15 años y analiza su relevancia, desde la perspectiva de la esfera pública y el régimen de ciudadanía desarrollado en el apartado previo.

La literatura reconoce que las OSC han tenido una participación relevante en el diseño e implementación de políticas públicas cuya población objetivo está centrada en los 12.7 millones de niñas y niños, de entre cero y cinco años (Myers et al, 2013, 40; UNICEF, 2017, 16 y 38; Pérez-Escamilla et al. 2017, 94; Cárdenas, 2016, 41). Esto indica que estas organizaciones han desarrollado capacidades para controlar la incertidumbre de los procesos de incidencia, que les permiten mantener una posición relevante dentro de la esfera pública, al participar en los espacios institucionales donde suceden las decisiones de política pública (Oxhorn, 2003, 134; Arellano, 2006).

A pesar de los avances, la literatura señala áreas de oportunidad críticas (Myers et al, 2013; UNICEF, 2017; Pérez-Escamilla et al. 2017; Promotora Social México, 2015). México no cuenta con una “política nacional integral de la primera infancia” (UNICEF, 2017, 14). El análisis del presupuesto dirigido a los programas que atienden a la población objetivo “muestra que el DIT no es una prioridad para el gobierno”⁹ (Myers et al, 2013, 154), ejemplo de ello es que en el año 2013, México sólo “destinó 0.8% del PIB a la atención de los niños y niñas entre cero y cinco años, un porcentaje inferior al promedio de los países en la región”¹⁰ (UNICEF, 2018, 89). Lo anterior revela que los procesos de incidencia para garantizar la inclusión de la primera infancia en una sociedad de derechos todavía enfrentan limitaciones estructurales en el régimen de ciudadanía (Jenson y Saint-Martin, 2003).

A pesar de la falta de una política nacional, UNICEF reportó en el año 2017 que existen 105 intervenciones de política pública, 45 a nivel federal y 60 a nivel estatal, que atienden y

⁹ El reporte del BID analizó el presupuesto del año 2012 y concluyó que la cantidad de presupuesto asignado en ese año fue “muy pequeña comparado con el presupuesto total programable”, de apenas el .5% (Myers et al, 2013, 143 y 155).

¹⁰ Honduras y Perú, por ejemplo, destinan el 1.6% (UNICEF, 2018, 89)

promueven el DIT en México (UNICEF, 2017b, 5). En un reporte previo, el BID (Myers et al, 2013) identificó que los programas que atienden a población en edad temprana están distribuidos entre la Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Educación Pública (SEP) y SEDESOL. Si bien estos presentan una coordinación, como en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el programa Oportunidades de SEDESOL (p. 65), no forman parte de un programa integral, son evaluados de manera separada y conceptualizan el DIT de diferente forma (p. 122 y 129).

James Heckman demostró en el año 2000 que la inversión en la primera infancia es una de las más eficientes para reducir la desigualdad (Heckman Equation, 2019). La evidencia señala que la inversión en la primera infancia fortalece la transición a la edad infantil, mejora las probabilidades de un desarrollo pleno en las personas y disminuye la desigualdad, con retornos sociales de inversión de hasta el 14% (Heckman, 2017, 51-52). En México no es posible cuantificar el valor de los resultados logrados, por la cantidad de instrumentos e información limitada para evaluar el impacto de las acciones dirigidas a la primera infancia a nivel nacional (Myers et al, 2013, 129).

Las OSC en México han realizado esfuerzos relevantes para diseñar una estrategia de recolección de información que permita diagnosticar con precisión la situación de la primera infancia en México. Entre estas organizaciones destaca Un Kilo de Ayuda (UKA), organización activa en la CPI que colaboró con un grupo de organizaciones ciudadanas y académicas para evaluar “el crecimiento y desarrollo neurológico de alrededor de 50 mil niños a lo largo del país” (Pérez-Escamilla et al. 2017, 94). Asimismo, entre los años 2016 y 2018, UKA coordinó con SESIPINNA el proyecto *Diagnóstico de la Política Pública de Atención a la Primera Infancia en México*¹¹ (DPPAPIM) (Acta SIPINNA/DIT/02/17, 2017).

Las OSC que inciden la primera infancia en México han adoptado una agenda política y científica que aboga por el diseño de una política integral basada en el marco del cuidado cariñoso y sensible (MCCS) (Pérez-Escamilla et al. 2017, 94). Este marco fue presentado por un conjunto de investigadores en la revista médica británica *The Lancet* (UNICEF, 2016, 2), y plantea un “paquete de intervenciones” (Pérez-Escamilla et al. 2017, 88) para “estimular el DIT que abarcan la adolescencia, la edad adulta, el embarazo y los primeros tres años de

¹¹ El análisis del proceso de elaboración del Diagnóstico Situacional es presentado en los resultados de esta investigación.

vida” (p. 88). De acuerdo con el planteamiento, la aplicación de estas intervenciones aumenta las probabilidades del desarrollo infantil y contribuye, en el largo plazo, a la reducción de la desigualdad económica (UNICEF, 2016, 6).

El avance en la contienda participativa (Oxhorn, 2003, 133) que supone tanto el desarrollo de una política pública nacional para el DIT, como la adopción del marco del cuidado cariñoso y sensible, es analizado de forma particular en UKA, como una de las organizaciones estudiadas por esta investigación.

Otra arena de contienda participativa, donde se construye una política integral para el DIT, está centrada en la creación de “ambientes para el DIT fuera del hogar” (Myers et al, 2013, 139), donde los niños participan en actividades diseñadas para su desarrollo. En México existen guarderías o estancias infantiles públicas desde la década de 1940 (Myers et al, 2013, 105). Sin embargo, en los últimos 15 años la cantidad de estancias y enfoques se ha multiplicado: tan solo entre los años 2000 y 2011, la cifra aumentó de 899 guarderías, a 1,452 (p. 102). A pesar del aumento en el número de programas y guarderías, así como en la mejora del marco regulatorio¹², estos espacios no están integrados, y han surgido en un entorno institucional y político adverso, vigente hasta la fecha¹³.

Esta investigación aborda la situación del cuidado de la primera infancia fuera del hogar desde el trabajo de incidencia que ha realizado la organización *Save the Children México* (SCM), para garantizar que se ejerza el derecho a la educación inicial (de cero a tres años) y preescolar (de tres a cinco años) en estos espacios (Myers et al, 2013, 75; Van Dijk, 2008).

La educación inicial, si bien fue reconocida por la SEP con la creación de la Dirección General de Educación Inicial, en 1978 (REDIM, 2008, 37), en la actualidad manifiesta una situación de “baja cobertura y heterogeneidad en la atención” (UNICEF, 2017b, 17). De acuerdo con el reporte del BID (Myers et al, 2013), en el año 2010, solo 706, 890 niños participaron en algún programa de educación inicial (p. 83). Por su parte, el informe México

¹² En el año 2011 se publicó la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII), a partir de las demandas sociales que originó el incendio en la guardería ABC en el estado de Sonora, donde murieron 49 niños (Myers et al, 2013, 21).

¹³ Durante sus primeros 100 días de gobierno, el presidente López Obrador anunció recortes significativos en el presupuesto destinado a las Estancias Infantiles de SEDESOL, y la sustitución de este programa por transferencias de dinero a los padres de familia, con el argumento de combatir el ejercicio discrecional de recursos y la corrupción (Oxfam, GIRE y Save the Children, 2019).

2017 de UNICEF, reportó que “[S]ólo seis de cada diez niños y niñas entre 3 y 5 años asisten a un programa educativo destinado a la atención de la primera infancia” (UNICEF, 2017, 5).

El panorama de la educación inicial y preescolar en México revela que los *jardines de niños* (REDIM, 2008, 47), como son reconocidos los espacios que prestan “servicios de guarda y cuidado de hijas e hijos de las madres trabajadoras” (p. 39), no han sido institucionalizados en un marco programático integral. Estos espacios son fundamentales para el DIT. Es por esa razón que SCM, desde 1988, ha invertido en el fortalecimiento de “172 Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil [CCDI], ubicados en 14 delegaciones de la Ciudad de México y en 5 municipios del Estado de México” (SCM, 2018, 4; Van Dijk, 2008).

Esta sección presentó dos arenas de contienda participativa activas en las que participan dos de las tres organizaciones estudiadas por esta investigación. La siguiente sección presenta el contexto de la CPI en la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA y la tercera organización que integrada al estudio de caso de este trabajo.

2.4.1 Entorno institucional y organizacional de la Comisión para la Primera Infancia en la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA: Una perspectiva crítica desde la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM)

Esta sección presenta el marco institucional y organizacional de la CPI como el espacio formalmente habilitado dentro de SESIPINNA para “abonar a la implementación de un Sistema de Protección con Enfoque de Derechos, destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de las Niñas y los Niños mexicanos desde su gestación y hasta el fin del primer ciclo de enseñanza básica” (Acta SIPINNA/DIT/01/16, 5).

El SIPINNA, como un mecanismo de coordinación nacional para “generar una nueva manera de realizar políticas públicas desde el más alto nivel de decisión gubernamental” (SIPINNA, 2019b), tiene la obligación de facilitar que el Estado mexicano garantice el ejercicio de los derechos de NNA (LGDNNA, 2018, 1). Su creación contempla la instalación de SESIPINNA, los Sistemas de Protección Locales y Municipales, así como la Procuraduría Federal de Protección de NNA. Al tratarse de un mecanismo de la más alta complejidad institucional, su estudio precisa de una delimitación clara. Por lo anterior, esta investigación enfoca su atención en la CPI, que forma parte de la Secretaría Ejecutiva de SIPINNA.

La Secretaría Ejecutiva tiene el mandato de coordinar la operación del Sistema en las entidades, asumiendo la figura de un órgano administrativo desconcentrado de SEGOB. Dentro de la Secretaría Ejecutiva, la CPI integra a representantes de 24 organismos públicos, de distintas dependencias y niveles, así como a representantes de UNICEF y el BID (Acta SIPINNA/DIT/01/16). La comisión fue instalada en el año 2016 (SIPINNA, 2017, 18), y en su primera sesión ordinaria, llevada a cabo en noviembre del mismo año, fue aprobada la participación de UKA y SCM, con el objetivo de integrar a representantes de la sociedad civil (Acta SIPINNA/DIT/01/16), como lo establece el artículo 130° de la LGDNN (2018), dedicado a las atribuciones de la SESIPINNA (p.52).

La CPI ha sesionado cinco veces, entre noviembre del 2016 y septiembre del 2018 (SIPINNA, 2019), y entre sus actividades para integrar una política pública para el DIT en México destacan:

- a) Elaboración del DPPAPIM (SIPINNA, 2017, 6).
- b) Diseño de una Ruta Integra de Atención (RIA) a las niñas y niños, que contempla un mapa general de políticas públicas y servicios públicos y privados (p. 6).

Actualmente, el SIPINNA no ha logrado una armonización nacional completa de la LGDNN. En julio del año 2018, por ejemplo, se reportó la instalación de 1,680 sistemas municipales, restando aun 777 para completar la meta estipulada (SIPINNA, 2018, 15). Con relación a la participación de las OSC a nivel nacional, el reporte más reciente indica que aún restan 12 entidades por cumplir la meta planteada de 32 entidades con mecanismos participativos activos (p. 15).

Con respecto a los avances de la CPI, el último reporte refiere a que derivado del trabajo de la sociedad civil organizada en esta comisión, se logró la conformación del Pacto por la Primera Infancia (PPI), como un mecanismo para el seguimiento a la agenda del DIT en la administración 2018-2024 (SIPINNA, 2018, 29); el reporte también indica avances en el diseño de la RIA, así como la conclusión del Diagnóstico de la Política Pública de Atención a la Primera Infancia (p. 29).

Si bien esta investigación no se enfoca en analizar la implementación del SIPINNA, sí considera relevante su avance como elemento clave para comprender el contexto político en

el que se desarrollan las actividades de incidencia. Esta valoración facilita la construcción de una perspectiva crítica con la realidad en la que están insertos los procesos de incidencia que suceden en el marco de SIPINNA.

Por lo anterior, con el objetivo de analizar el entorno de trabajo de las OSC en SIPINNA de manera crítica, esta investigación recoge la perspectiva de la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM).

La REDIM es una asociación civil constituida en el año 2001 para articular la agenda de una coalición creada para promover y vigilar el ejercicio de los derechos de la infancia. Esta coalición cuenta con la participación de 75 organizaciones distribuidas en 16 Estados de la República Mexicana (REDIM, 2019).

Desde el año 2005 hasta la fecha, la REDIM implementa campañas de impacto político que difunden datos sobre la realidad de los NNA del país (Infancia Cuenta, 2015). En enero del 2018 reportó un retroceso en el ejercicio de los derechos de la infancia en México por la desaparición de 812 niñas, niños y adolescentes, en el año 2017 (REDIM, 2018).

Las organizaciones que integran la REDIM expresaron en un comunicado que, entre los principales afectados de la “generalización de la violencia e inseguridad” (REDIM, 2018) experimentada en el país en los últimos diez años, “se encuentran [NNA], quienes son afectados de forma directa por las situaciones de criminalidad, violencia e impunidad que actualmente tienen al país en una profunda crisis de derechos humanos” (REDIM, 2018). El documento especifica que en el año 2015 “se iniciaron 4,969 procesos judiciales por delitos que afectaron específicamente a [NNA] de los cuales solo 167 registraron sentencias condenatorias” (REDIM, 2018).

Respecto al SIPINNA, el comunicado señaló la poca “rentabilidad política” de la agenda para implementar la LGDNNA con la inmediatez que las condiciones lo exigen. Asimismo, con respecto a su implementación, indica que, en los estados, los sistemas han dejado de sesionar, y en los municipios, “sólo existen actas de instalación”, pero se encuentran sin actividad (REDIM, 2018).

Para lograr visibilizar la realidad del ejercicio de los derechos de la infancia en México, la REDIM publica cada año un reporte denominado *La Infancia Cuenta en México*, “cuyo propósito es el de hacer visibles las violaciones de los derechos de [NNA] a través del uso de

datos, con el fin de incidir en las políticas públicas a favor de la infancia” (Infancia Cuenta, 2015).

La valoración de la REDIM sobre el entorno de la contienda participativa, en la que las OSC buscan incluir a los NNA en la esfera pública, es de la mayor relevancia para esta investigación. Asimismo, el análisis comparado de las estrategias utilizadas por las tres organizaciones analizadas en el estudio de caso permite reconocer la diversidad de enfoques de incidencia empleados para mejorar las políticas que plantean resolver los problemas que afectan al DIT en México. Este ejercicio sirve al fin de ponderar las actividades que construyen un entorno propicio para mejorar la situación de la primera infancia en México.

III. MARCO TEÓRICO

3. Juegos Estratégicos para el Desarrollo Infantil Temprano

Responder si las actividades de incidencia que realizan las OSC pueden ser atribuidas a la construcción de un entorno propicio (Sánchez y Cabrera, 2018), requiere presentar un mecanismo causal desde la teoría de las organizaciones. La sección anterior utilizó los conceptos de la esfera pública y el régimen de ciudadanía para delimitar el campo de acción donde las actividades de incidencia suceden, en términos institucionales, políticos y sociales (Oxhorn, 2003; Jenson y Saint-Martin, 2003). Esta sección explica cómo la interacción estratégica entre las OSC y el Estado estructura la esfera pública como un campo de acción concreto (Friedberg, 1997), que, regulado por un régimen de ciudadanía determinado, reproduce un entorno de trabajo (Sánchez y Cabrera, 2018) que puede ser propicio para la incidencia de las OSC en políticas públicas.

El diagnóstico del campo de acción, o la arena en donde suceden las contiendas participativas (Oxhorn, 2003, 133) en el México contemporáneo, se caracteriza por un conjunto de paradojas estructurales que limitan la relevancia y el número de oportunidades que tienen las OSC para realizar actividades de incidencia (Sánchez y Cabrera, 2018). En el ámbito concreto del DIT, las paradojas estructurales han fortalecido el marco institucional para la protección de los derechos de la primera infancia (Myers et al, 2013) y la participación de las OSC en las políticas públicas (SIPINNA, 2018); al mismo tiempo, han revelado insuficiencias visibles en la falta de una política pública integral para el DIT (Pérez-Escamilla et al. 2017), y el retroceso del ejercicio de los derechos de la primera infancia en México (REDIM, 2018).

Este apartado presenta el argumento teórico utilizado para estudiar las interacciones entre las OSC y el Estado, en el marco de actividades de incidencia en política pública. Esta investigación plantea que por medio de juegos estratégicos (Friedberg, 1997; Klijn, 1996; Arellano 2006), las OSC generan condiciones que contribuyen a la construcción de un entorno propicio. Estas actividades suceden al interior de una esfera pública reducida por los efectos de un régimen de ciudadanía que limita la relevancia de la participación social (Sánchez y Cabrera, 2018; Oxhorn, 2003; Jenson y Saint-Martin, 2003; Arellano y Rivera, 1999).

El apartado se divide en dos secciones: la primera presenta los supuestos y conceptos relevantes alrededor de los juegos estratégicos, definidos como “la cadena continua y secuencial de acciones estratégicas entre diferentes jugadores (actores), limitados por reglas formales e informales, que suceden en torno a los asuntos o decisiones que interesan a los actores” (Klijn, 1996, 98). Asimismo, analiza el poder como una variable relacional que determina los resultados de los juegos estratégicos en un marco de interdependencia política entre las OSC y el Estado (Friedberg, 1997, 80). La segunda presenta una tipología de las diferentes formas relacionales, o interfaces (Savard et al. 2015) que resultan de los juegos estratégicos entre las OSC y el Estado. La tipología que presenta este apartado es utilizada más adelante como instrumento referencial para discutir la teoría con los resultados de la investigación.

3.1 La incidencia como juego estratégico: un enfoque intraorganizacional (micro)

La conceptualización de los juegos estratégicos que desempeñan las OSC con el Estado requiere exponer algunos supuestos y conceptos clave para este trabajo. El punto de partida es que las organizaciones no pueden definirse de forma exclusiva como mecanismos contruidos de manera unificada y coherente, como “robots sociales” (Arellano, 2010,61); instrumentos organizacionales inequívocos entregados a cumplir una misión irremplazable (Friedberg, 1997, 35); y bajo una sola lógica de cooperación posible (Arellano, 2012, 78).

El conflicto, la negociación, el aprendizaje y la ambigüedad habitan en un mundo paralelo (Friedberg, 1997, 36), un espacio relacional estructurado por los patrones de interacción entre actores con intereses “complejos y contradictorios”, en “estructuras móviles y heterogéneas” (Arellano et al, 2012, 78 y 85). Esta perspectiva critica el enfoque racional, que observa el comportamiento de las organizaciones como un conjunto de mecanismos que suceden dentro de una caja negra (Arellano y Rivera, 1999), donde la información está completa, la intencionalidad es transparente, las preferencias son claras y el marco lógico reproduce decisiones óptimas (Friedberg, 1997, 25).

Las organizaciones están integradas por personas embebidas en entornos relacionales complejos y cambiantes: campos de acción estructurados y regulados “por una combinación de reglas, aparatos, mecanismos, acuerdos y contratos, ambos, formales e informales, explícitos e implícitos” (Friedberg, 1997, 106). Desde esta perspectiva, la interacción de las

OSC con el Estado adquiere sentido para esta investigación como una contienda participativa (Oxhorn, 2003): “un conjunto de negociaciones y juegos [contingentes] entre actores” (Friedberg, 1997, 105; Crozier y Friedberg, 1977) que intercambian acuerdos, dirigen los cambios en el régimen de ciudadanía y redefinen la estructura de poder dentro de la esfera pública (Fourot et al. 2018, 17; Jenson y Saint-Martin, 2003; Oxhorn, 2003).

El planteamiento teórico de este trabajo avanza con la discusión sobre la interdependencia y las relaciones de poder entre las OSC y el Estado (Friedberg, 1997; Klijn, 1996; Arellano y Rivera, 1999). Lo anterior precisa reconocer los atributos del régimen de ciudadanía considerados en el primer apartado (Jenson y Saint-Martin, 2003), en los que la interacción entre el Estado y las OSC está delimitada por arreglos institucionales que reconocen “la participación social como un instrumento central en los procesos hacia una nueva modalidad de la gestión pública” (Cabrero, 1994, en Arellano y Rivera, 1999, 93).

La integración de las OSC en mecanismos de coordinación para el diseño e implementación de políticas públicas, como sucede en el caso de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA y la CPI, responde a una estructura relacional de poder entre la ciudadanía y el Estado, que reconoce la participación de las OSC como un valor democrático que brinda sentido y legitimidad a la hechura de políticas (Díaz, 2017, 353; Laforest y Phillips, 2018, 46-49). La relación de interdependencia se enfatiza al reconocer que la participación de la sociedad civil organizada en estos mecanismos es necesaria para articular políticas públicas para mejorar la situación de la primera infancia.

La acción colectiva que emprende la ciudadanía organizada en su interacción con el Estado estructura una función distributiva de legitimidad que constituye “un medio de poder” (Arrow, 1970, 16, en Arellano y Rivera, 1999, 96) para los grupos de interés que “demandan su inclusión en las estructuras políticas” (Oxhorn, 2003, 135). Así, la integración de las OSC en mecanismos participativos formales constituye una acción estratégica de los órganos burocráticos del Estado, que ceden autoridad política (Bozeman, 1998) a la sociedad civil organizada, al reconocerla como un conjunto de actores de interés público y desarrollo (Bozeman, 1998, 112; Sánchez y Cabrera, 2018). La función equilibra la distribución de legitimidad entre los actores que participan en la contienda participativa, en un juego que condiciona el fortalecimiento de la esfera pública (Oxhorn, 2003).

La relación de interdependencia entre las organizaciones ciudadanas y el Estado trasciende en la lógica racional que valora la acción colectiva como un instrumento para reducir los costos de gestionar programas sociales por medio de la descentralización (Arellano y Rivera, 1999). Si bien el nuevo institucionalismo económico (NIE) ha defendido que la adopción de enfoques de contratación público-privada mejora la eficiencia de los programas de política pública (Arellano, 2010, 68; Eikenberry y Drapal, 2004, 134; Young, 2000: 150), las reformas de la Nueva Gestión Pública (NGP) “no garantizan por sí mismas la edificación de una relación democrática entre [el] gobierno y [la] sociedad” (Arellano y Rivera, 1999, 93). Esta investigación asume que las interacciones entre las OSC y el Estado suceden dentro de un campo de acción estructurado por relaciones de poder y juegos de interdependencia estratégica, en los que se disputa el balance de una función de legitimidad, sin profundizar en la lógica racional y económica de estos intercambios.

En el marco de las interacciones entre las OSC y el Estado, el poder puede ser analizado en términos de las posibilidades de acción que tiene un actor frente a otro (Friedberg, 1997, 78). El análisis del poder en los procesos de incidencia es útil para identificar, tanto el grado de elasticidad de la estructura de autoridad burocrática (Arellano, 2006), como la autonomía, o margen de flexibilidad que pueden utilizar las OSC para influir en los resultados del proceso de incidencia (Arellano, 2006, 78). Ambas variables, elasticidad de la autoridad burocrática, y autonomía de las OSC, son fundamentales para analizar los cambios en el entorno que propicia la participación de las OSC en las políticas públicas. El planteamiento para explicar los procesos que construyen un entorno propicio (Sánchez y Cabrera, 2018), por medio de juegos estratégicos que balancean la función de legitimidad entre las OSC y el Estado, concluye con la presentación de la incertidumbre como un recurso estratégico en disputa (Friedberg, 1997).

Cuando el Estado cede de autoridad política a las OSC (Bozeman, 1998), los órganos burocráticos pierden control sobre áreas de incertidumbre (Arellano, 2006; Crozier y Friedberg, 1977). Las áreas de incertidumbre son “espacios organizacionales estratégicos” (Arellano, 2006, 64) en los que se define el balance de poder, o las posibilidades de acción (Friedberg, 1997) que requieren las OSC para influir en la política pública (Klijn, 1996). Así, el análisis de los juegos estratégicos que hace esta investigación puede resumirse como la observación de “situaciones empíricas” (Friedberg, 1997, 85), en las que es posible

identificar actividades relacionales-contenciosas que tienen efectos directos en el control de los participantes sobre las áreas de incertidumbre (Friedberg, 1997, 84; Klijn, 1996).

Friedberg (1997) plantea que el comportamiento estratégico de los “participantes en una relación de poder incluye siempre dos dimensiones contradictorias y complementarias, apoyadas por dos estrategias simultáneas” (p. 84). La primera refiere a la estrategia ofensiva, en la que el participante *Alpha* (α) intenta, por diferentes recursos, que el participante *Beta* (β) se comporte con mayor predictibilidad (p. 84); este comportamiento también puede ser dirigido en sentido inverso, es decir, desde β hacia α .

La segunda refiere a la estrategia defensiva; en esta estrategia, el participante β intenta disminuir la predictibilidad de su comportamiento al “extender su propia autonomía y margen de libertad” (p. 84), lo que también puede suceder en dirección inversa, es decir, desde α , hacia β . Lo anterior también precisa de diferentes recursos. Ambos comportamientos son conceptualizados por la literatura como juegos estratégicos, por sus efectos en el control que los participantes pueden obtener sobre las áreas de incertidumbre, que les permitirán mantener una influencia en los resultados de una negociación (Klijn, 1996).

El análisis del comportamiento estratégico de los actores que participan en procesos de incidencia en política pública no puede limitarse a la documentación de estrategias ofensivas y defensivas en una situación empírica dada. Por ello, es necesario hacer tres precisiones finales de la mayor relevancia para el planteamiento teórico de esta investigación.

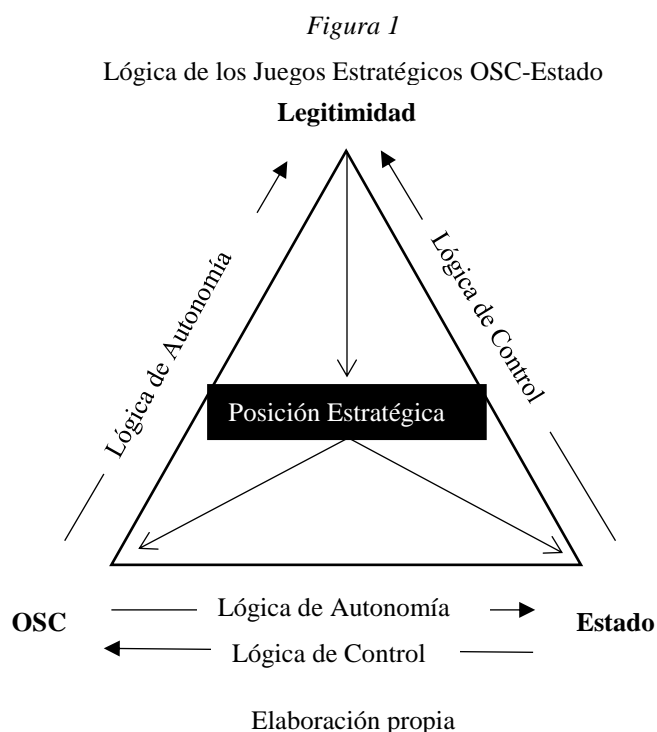
En primer lugar, debe reconocerse que el resultado de los juegos está “condicionado por contextos sociales, legislativos y políticos” (Savard et al. 2015, 30), propios del régimen de ciudadanía activo dentro de la esfera pública donde estos suceden (Jenson y Saint-Martin, 2003; Oxborn, 2003).

En segundo lugar, dada la interdependencia enmarcada por la función de legitimidad entre las OSC y el Estado, ambos actores siempre buscarán que los juegos conduzcan a una situación en la que su posición estratégica no empeore con respecto a su punto de partida (Friedberg, 1997, 86; Van der Pennen, 2005, 302). Lo anterior se traduce en la imposibilidad de que un actor logre un monopolio, o control absoluto sobre las áreas de incertidumbre (Friedberg, 1997, 86).

Por último, a pesar de la interdependencia entre los actores, las OSC y las organizaciones gubernamentales del Estado difieren orgánicamente en muchos aspectos, que pueden

modelarse en la búsqueda de autonomía, por parte de las primeras, y en la búsqueda del control por parte de las segundas (Savard et al, 2015, 30; Arellano, 2010, 67; Arellano, 2006, 76-77; Arellano y Rivera, 1999). La tensión entre ambas lógicas es la que finalmente determina la posición que cada actor ocupa dentro de la estructura de poder.

El siguiente diagrama sintetiza el mecanismo causal planteado en esta sección, al ejemplificar cómo la tensión entre las lógicas de control y autonomía, al centro de la interfase OSC-Estado, definen la posición estratégica que resulta del juego que cada actor desempeña en la interfase. La legitimidad es identificada como el fin último de la interacción, al que ambos actores aspiran llegar, empleando como medio la lógica de autonomía y control, respectivamente.



3.2 Relaciones e interfases de poder en la construcción de un entorno propicio

El estudio del entorno propicio, o favorable, generalmente está enfocado en los factores que influyen los medios que requieren las OSC para realizar su trabajo (Sánchez y Cabrera, 2018). Así, la literatura de entorno favorable analiza estructuras sociopolíticas y describe el efecto que estas tienen en las OSC: su situación financiera, su capacidad para superar cargas burocráticas, el cumplimiento de su objeto social, entre otros (Sánchez y Cabrera, 2018; Becerra, Pineda y Castañeda, 2014). Sin embargo, esta investigación asume una perspectiva

de análisis micro social, o interorganizacional, y propone estudiar el entorno propicio desde su estructuración organizacional, basada en relaciones de poder entre el Gobierno y las OSC.

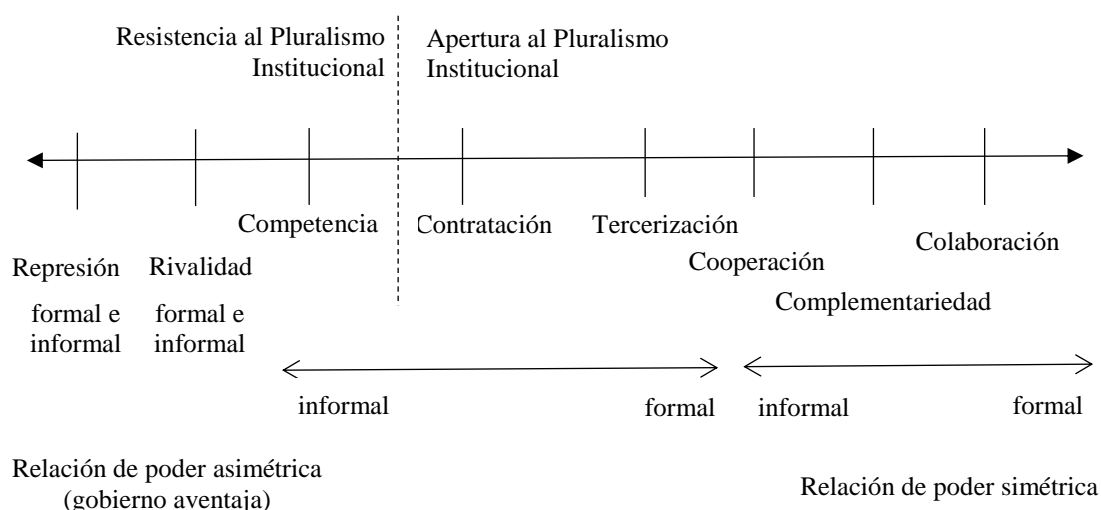
Por lo anterior, el planteamiento teórico de esta investigación no analiza la estructura sociopolítica y sus efectos en las OSC, sino las interfases creadas por efecto de la interacción entre las OSC y el Gobierno: situaciones empíricas donde suceden los juegos estratégicos, cuyos resultados estructuran las posibilidades de acción ciudadana (Friedberg, 1997), frente a demandas concretas, en el marco de la incidencia en las políticas públicas.

El entorno propicio, desde la perspectiva organizacional que adopta esta investigación, es analizado como un sistema de acción concreto, definido por Crozier y Friedberg (1977) como “un conjunto humano estructurado, que coordina las acciones de sus participantes mediante mecanismos de juego” (p. 236), y que es “el resultado de interacciones estratégicas y procesos de intercambio y poder” (Friedberg, 1997, 108). Así, el entorno propicio al que se refiere esta investigación es analizado como la estructuración contingente de oportunidades de acción colectiva, que favorece la participación de las OSC en los mecanismos institucionales donde se definen las políticas públicas (Crozier y Friedberg, 1977; Friedberg, 1997).

La literatura que analiza la naturaleza de las relaciones de poder entre las OSC y el Estado (Coston, 1998), o interfases de acción colectiva (Savard et al. 2015), ha propuesto diferentes tipologías centradas en analizar la capacidad de acción de las OSC en contextos de poder determinados (Proulx, Bourque y Savard, 2007, 296-298). Esta investigación adopta la tipología de Coston (1998), considerada como una de las más amplias y que recupera las aportaciones que otros autores han realizado al estudio de las relaciones entre las OSC y el Estado (Proulx et al. 2007, 298).

Coston (1998) plantea que existen ocho tipos de interfases posibles entre las OSC y el Estado: represión, rivalidad, competencia, contratación, tercerización, cooperación, complementariedad y cooperación (p. 361-362). La definición del tipo de interfase resulta del análisis de cuatro factores: apertura del gobierno al pluralismo institucional, intensidad de las relaciones OSC-Estado, formalidad de las relaciones OSC-Estado y simetría de las relaciones de poder OSC-Estado (Coston, 1998, 360; Proulx et al. 2007, 298). El siguiente diagrama resume la tipología de Coston (1998) y la lógica que emplea para el análisis de las interfases.

Figura 2
 Tipología para las Relaciones OSC-Estado



Recuperado de:
 Coston, 1998, 363; Proulx et al. 2007, 298

Este apartado presentó el planteamiento teórico para el análisis de la interdependencia estratégica entre OSC y el Gobierno. La interacción es regulada por los juegos de autonomía y control, que desempeñan los participantes en determinadas interfases de poder. Las características de estas interfases son analizadas para explicar si las posiciones estratégicas, que resultan de los juegos, modifican el entorno a favor de la participación de las OSC en las políticas públicas para el DIT.

La construcción de un entorno favorable es interpretada como la capacidad de las OSC para mantener una agenda de incidencia e influir en la política pública para el DIT, en un contexto político determinado. La influencia que tiene la sociedad civil organizada también es analizada como un cambio en la estructura de la esfera pública (Oxhorn, 2003), ya que amplía las posibilidades de acción, al legitimar la participación social organizada (Arellano y Rivera, 1999; Díaz, 2017; Laforest y Phillips, 2018).

El resultado de la contienda participativa (Oxhorn, 2003), es interpretado como una acción de construcción de ciudadanía en el marco de un régimen que legitima la participación de la sociedad. La medida en que este resultado se valora como la construcción de un entorno

propicio, reside en el análisis de la interfase entre la OSC y el Estado. La siguiente sección presenta la metodología empleada para construir el estudio de caso.

IV. METODOLOGÍA

4. El terreno operacional de los Juegos Estratégicos para la Primera Infancia

Esta investigación emplea el estudio de caso para ordenar la información recolectada por medio de siete entrevistas a profundidad. De forma complementaria, y para controlar la interpretación de las situaciones empíricas observadas, la investigación utilizó un cuestionario de 29 preguntas de opción múltiple, que analizó el tipo de interfase (Proulx y Savard, 2011) que construye la relación entre las OSC entrevistadas y SESIPINNA. Por lo anterior, esta investigación se inscribe en un diseño exploratorio, que emplea una metodología mixta, preponderantemente cualitativa, para integrar tres unidades de análisis en un caso de estudio.

Al centrar su atención en los juegos estratégicos que realizan tres OSC, para incidir en el proceso político que define la inclusión de la primera infancia en la esfera pública, este trabajo observa interacciones que suceden entre la sociedad civil y el gobierno. A partir del análisis de estas interacciones, y auxiliado por las herramientas teórico-conceptuales desarrolladas en el apartado anterior, el estudio de caso documenta la estructura de relaciones de poder y analiza la medida en que esta origina resultados visibles en la inclusión de los intereses de la sociedad civil organizada en la agenda de política pública para el DIT. Los avances en la posición estratégica de la sociedad civil organizada, frente al Estado, son operacionalizados como la construcción de un entorno propicio para la incidencia de las OSC en las políticas para la primera infancia.

Los cambios en la posición estratégica de las OSC, en función de la elaboración de una política integral para el DIT en México, son analizados desde la operacionalización de las estrategias ofensivas y defensivas (Friedberg, 1997) que utilizan los actores para controlar la incertidumbre sobre su margen de acción. Este análisis es auxiliado por las diferencias orgánicas y la tensión en las lógicas que conducen el comportamiento estratégico de las organizaciones burocráticas y las organizaciones ciudadanas: mientras que las primeras desempeñan una lógica de control, las segundas lo hacen bajo una lógica de autonomía (Savard et al, 2015, 30; Arellano, 2010, 67; Arellano, 2006, 76-77; Arellano y Rivera, 1999).

El estudio de caso enfrenta dilemas metodológicos considerados como limitaciones de esta investigación. Arellano (2006) resume estos dilemas en dos observaciones relevantes: al tratarse de estudios con pocas unidades de observación, seleccionadas de manera no aleatoria

y bajo criterios contruidos subjetivamente, “hay una alta probabilidad de que exista predisposición o se carezca de objetividad” (p. 68); asimismo, la metodología aporta poca validez interna, lo que dificulta utilizar los hallazgos para explicar de manera completa la realidad (p. 68). Para hacer frente a estas limitaciones, fueron consideradas las siguientes acciones.

La primera refiere a una selección de unidades de análisis homogéneas en distintos ámbitos. Los procesos de incidencia analizados se caracterizan por ser implementados desde OSC con una trayectoria de más de diez años realizando incidencia en políticas públicas para la primera infancia en México. La selección consideró que las organizaciones tuvieran representatividad nacional, con actividades reportadas en diferentes entidades de la República Mexicana. Asimismo, se consideró elegir organizaciones con una participación en los mecanismos de participación vinculante dentro de SIPINNA. Finalmente, ninguna de las tres organizaciones seleccionadas mantiene un vínculo de dependencia financiera con el Estado para realizar sus actividades. Esta consideración controló empíricamente, y *Ex-ante*, la lógica de autonomía que guía el comportamiento de las OSC seleccionadas.

La segunda estrategia refiere a la aplicación de un cuestionario con 29 reactivos de respuesta en escala de Likert, que analiza la naturaleza de las relaciones entre las OSC y el gobierno¹⁴. Este cuestionario sistematiza las respuestas de los participantes para valorar cuatro dimensiones del análisis de las interfases entre las OSC y el Estado.

El siguiente cuadro resume la operacionalización de las variables y conceptos principales, así como detalla con respecto al uso de las estrategias de investigación empleadas para construir el estudio de caso.

¹⁴ El cuestionario fue recuperado, traducido y adaptado del *Laboratorio de Investigación sobre las Prácticas y Políticas Sociales*, de la Universidad de Québec en Montréal (UQAM, 2011).

Tabla 1

Operacionalización de los Juegos Estratégicos para la Primera Infancia		
OSC	Demanda de las OSC	Gobierno
UKA	Política Integral para el DIT	SIPINNA
SCM		SESIPINNA
REDIM		CPI

Relaciones de Poder
Analizadas en cuatro dimensiones (Proulx y Savard, 2011):

1. Apertura al pluralismo institucional:
 La apertura de una organización pública a la oferta de actividades o servicios en el mismo ámbito de su competencia, que sea capaz de mantener diferentes filosofías y enfoques de intervención (Coston, 1998).
2. Intensidad de las relaciones
 Número y frecuencia de actividades, formales o informales, que suceden en la relación (Coston, 1998).
3. Formalidad de las relaciones
 Presencia o ausencia de estructuras de consulta, mecanismos de enlace o colaboración, que puedan ser más o menos permanentes, o por la presencia o ausencia de acuerdos, contratos o protocolos entre ambas organizaciones (Coston, 1998).
4. Simetría de poder
 Capacidad de las OSC y de las organizaciones públicas para influir y determinar la dirección de los servicios prestados a una población común. Cuando estos dos tipos de organizaciones tienen la misma capacidad de influencia y de toma de decisiones, podemos hablar de una relación simétrica (Coston, 1998).

- El resultado que las organizaciones obtienen, derivado de la aplicación del cuestionario en las cuatro dimensiones, determina un tipo de interfase o relación con atributos específicos (Coston, 1998:361).
- Las entrevistas a profundidad identifican las estrategias aplicadas por los actores para gestionar su margen de acción.
- La valoración del tipo de interfase y de la información recuperada en las entrevistas se discute con el concepto del entorno propicio para la incidencia de las OSC en las políticas públicas, en un estudio de caso.

Elaboración Propia

A continuación, se presentan dos tablas que detallan al respecto de la tipología de las interfases OSC-Estado de Jennifer Coston (1998). La primera tabla recupera todos los elementos que definen a cada tipo de interfase; esta tabla fue traducida y adaptada a los conceptos propios del entorno de trabajo mexicano para las OSC, desde el trabajo de Coston (1998). La segunda tabla resume las interfases desde la valoración de cada una de las dimensiones presentadas en el cuadro anterior: apertura al pluralismo institucional, intensidad de las relaciones OSC-Estado, formalidad de las relaciones OSC-Estado y asimetría de poder. Al igual que en el caso de la primera tabla, la segunda resultó de la traducción y adaptación del trabajo de Proulx et al (2007).

Tabla 2
Tipología de las Interfases OSC-Estado

Interfase	Atributos
Represión	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia al pluralismo institucional. • Ausencia de vínculos entre OSC y el gobierno. • Relación de poder asimétrica, que favorece al gobierno. • Formalidad e informalidad en las relaciones. • Política de fomento a las actividades de las OSC desfavorable. • Relación unidireccional y vertical, del gobierno a las OSC.
Rivalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia al pluralismo institucional. • Ausencia de vínculos formales. • Relación de poder asimétrica, que favorece al gobierno. • Formalidad e informalidad en las relaciones. • Política de fomento con garantías insuficientes de implementación. • Relación bidireccional.
Competencia	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia al pluralismo institucional. • Ausencia de vínculos formales. • Relación de poder asimétrica, que favorece al gobierno. • Informalidad en las relaciones y rivalidad por la formalización. • Política de fomento con garantías insuficientes de implementación. • Competencia por los recursos de cooperación internacional y contribuciones fiscales. • Capacidad de las OSC para competir con el gobierno por la calidad en la prestación de servicios y rendición de cuentas.
Contratación	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura al pluralismo institucional. • Vínculos formales e instrumentales. • Relación de poder que favorece al gobierno, y en alguna medida a las OSC. • La política de fomento favorece la interdependencia. • División de trabajo basada en ventajas comparativas. • Posible pérdida de autonomía en las OSC. • División difusa entre los servicios públicos y la sociedad civil organizada.
Tercerización	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura al pluralismo institucional. • Vínculos formales, de moderados a fuertes. • Relación de poder que favorece al gobierno, con un margen de discrecionalidad para las OSC. • La política de fomento favorece la interdependencia. • División de trabajo basada en ventajas comparativas. • Posible pérdida de autonomía en las OSC. • Diferenciación entre los servicios públicos y la sociedad civil organizada.
Cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura al pluralismo institucional. • Vínculos informales y de baja intensidad. • La política de fomento no impide, ni favorece una vinculación más fuerte. • Existe intercambio de información.
Complementariedad	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura al pluralismo institucional. • Vínculos informales de alta intensidad y beneficio mutuo. • Relación de poder simétrica. • Política de fomento ambigua. • Intercambio de información y otros recursos (capital social, humano, político, técnico, etc.). • División de trabajo basada en ventajas comparativas. • Reconocimiento y legitimidad del rol gubernamental.

Colaboración	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura al pluralismo institucional. • Vínculos formales de alta intensidad y beneficio mutuo. • Relación de poder simétrica. • Política de fomento que fortalece y legitima a las OSC. • Intercambio de información y otros recursos (capital social, humano, político, técnico, etc.). • División de trabajo basada en ventajas comparativas, con acción conjunta. • Participación directa de las OSC en el ciclo de políticas públicas.
--------------	---

Recuperado, traducido y adaptado de Coston, 1998: 361-362

Tabla 3

Valoración de las Interfases OSC-Estado

Tipo de Relación	Dimensiones de Análisis			
	Pluralismo Institucional	Intensidad Relaciones	Formalidad Relaciones	Simetría de Poder
Represión	Sin apertura	Sin relaciones	Débil	Débil
Rivalidad	Sin apertura	Sin relaciones	Débil	Débil
Competencia	Débil	Débil	Débil	Débil
Contratación	Moderada	Moderado	Alta	Débil
Tercerización	Moderada	Moderado	Alta	Moderada
Cooperación	Moderada	Alta	Moderada	Moderada
Complementariedad	Alta	Moderado	Moderada	Moderada
Colaboración	Alta	Alta	Alta	Alta

(Recuperado de Proulx et al., 2007, 299, adaptación y traducción propia)

Las entrevistas a profundidad fueron aplicadas a colaboradores de las organizaciones seleccionadas, responsables de la dirección de actividades de incidencia. También se realizaron entrevistas con personal de SESIPINNA, para validar la lógica burocrática de los juegos estratégicos (Crozier y Friedberg, 1977). En total, se realizaron dos entrevistas para recolectar la información de UKA, una entrevista para SCM, una entrevista para la REDIM y tres entrevistas en SESIPINNA.

La información de las entrevistas fue complementada con fuentes de los archivos de las OSC y otros documentos oficiales. Entre los archivos consultados para identificar las actividades de incidencia, se revisaron los informes anuales de SIPINNA, actas de las sesiones realizadas por la CPI, documentos legislativos, convenios de colaboración, informes anuales de las OSC, así como otros trabajos de investigación relacionados con el trabajo de estas organizaciones. Las preguntas aplicadas durante la entrevista se enfocaron en analizar

los procesos en torno a las actividades identificadas, en términos del margen de acción de las organizaciones, su capacidad para mantener autonomía, su identificación con los avances demostrados y su valoración prospectiva de la agenda de incidencia para la primera infancia.

La información recuperada por las entrevistas fue analizada a la luz de los conceptos del régimen de ciudadanía (Jenson y Saint Martin, 2003), la esfera pública (Oxhorn, 2003), y la estructura y el entorno en donde suceden las actividades de trabajo de las OSC (Sánchez y Cabrera, 2018). La discusión sobre el entorno propicio consideró la capacidad de las OSC para mantener su autonomía en los espacios participativos, así como del gobierno para facilitar un margen de acción propicio para la participación de las organizaciones, asimismo, integra la información de la interfase de cada organización y el análisis de las cuatro dimensiones de las relaciones de poder.

V. RESULTADOS

5. Juegos Estratégicos para la Primera Infancia

Esta sección presenta los resultados del caso de estudio, enfatizando las características particulares de cada unidad de análisis, en términos comparables, al enmarcar los hallazgos en los términos de referencia presentados en el apartado metodológico.

Los resultados son presentados en los términos de un juego, o interfase OSC-Estado (Coston, 1998; Savard et al., 2015), integrada por dos niveles de análisis: primero se enmarcan las características particulares que fueron observadas en el comportamiento estratégico de cada organización; en cada caso se identifica la lógica de autonomía de la organización y la lógica de control del Estado, expresadas en comportamientos defensivos y ofensivos (Friedberg, 1997). La lógica de autonomía busca ampliar las posibilidades de acción de un actor que interactúa con otro que, bajo una lógica de control, se interesa en disminuir la incertidumbre del comportamiento de su interlocutor (Friedberg, 1997).

Posteriormente, se presentan los hallazgos de la aplicación del cuestionario de Savard y Proulx (UQAM, 2011): los resultados de las cuatro dimensiones de las relaciones de poder entre las OSC y el Estado, y la interfase que, de acuerdo con la metodología del cuestionario, puede resultar de la valoración de estas dimensiones en su conjunto.

La interfase resultante fue contrastada con la información recuperada de las entrevistas y otros archivos de consulta, por lo que los hallazgos del cuestionario presentan tanto la interfase resultante de la aplicación del instrumento, como la interfase observada. Es preciso señalar que el cuestionario no genera una sola interfase, sino que presenta un rango de alternativas, por lo que la interfase sólo representa una guía o instrumento de control para interpretar los resultados de las entrevistas (UQAM, 2011,11).

Una vez presentados los hallazgos relevantes en términos un juego estratégico, las cuatro dimensiones de las relaciones de poder y las interfases resultantes, se expone un análisis concreto que relaciona ambas dimensiones de los resultados presentados. Es fundamental reiterar que el comportamiento estratégico tiene una naturaleza contingente, no intencionada a priori, y que mantiene un vínculo estrecho con elementos contextuales que suceden en torno a las relaciones de poder (Friedberg, 1997). Por ello, la lectura de los resultados por discutir debe atender los supuestos desarrollados en el marco teórico de esta investigación.

5.1 Lógica del Juego Estratégico: Un Kilo de Ayuda-Estado

UKA es una OSC mexicana, fundada en 1999. Su trabajo se enfoca en generar las condiciones para el desarrollo integral de la infancia en términos de su “desarrollo físico, mental y emocional” (Mexicanos Primero, 2014, 100). En el año 2018, sus actividades beneficiaron a 31, 675 niños y 26 mil familias, distribuidos en 125 municipios y 391 localidades de seis entidades federativas del país (UKA, 2019, 17-18). UKA es una OSC financiada por “todos los sectores de la sociedad mexicana: desde sociedad civil, pequeñas y medianas empresas, hasta grandes cadenas comerciales” (Mexicanos Primero, 2014, 100). Destaca que la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil 2009 (ENAFI), financiada por el Instituto Johns Hopkins, la posiciona como una de las receptoras de donativos en las que mayor confianza depositan los mexicanos, sólo dos posiciones debajo de la colecta de la Cruz Roja Mexicana (Layton, 2009: 24). En su estado financiero correspondiente al año 2018, UKA reportó un total de ingresos por donativos de 140 millones de pesos (UKA, 2019, 62).

En la CPI, UKA es un actor que juega un rol protagónico, que desempeña acciones que defienden su autonomía y buscan que el gobierno se comporte con mayor predictibilidad. En el análisis de las entrevistas también fue posible identificar que la Secretaría Ejecutiva de SIPINNA, la CPI y otras dependencias con las que UKA interactúa, desempeñan acciones con efectos directos e indirectos en la disminución de las posibilidades de influencia que UKA puede tener en el proceso de incidencia. El siguiente cuadro expone los resultados en términos de la lógica del juego estratégico desempeñado por UKA con las organizaciones gubernamentales para incidir en la inclusión de la primera infancia en la esfera pública, desde la CPI. Asimismo, presenta los resultados observados en términos de la lógica de control que ejercen las organizaciones gubernamentales con las que UKA interactuó para concretar su agenda de incidencia en la CPI.

Tabla 4
Atributos del Juego Estratégico UKA-Estado

Lógica de Autonomía	Operacionalización
Plantear el cambio del nombre de la CPI ¹⁵ , que inicialmente se presentaba como Comisión para el DIT (Entrevista UKA; Entrevista SESIPINNA).	El cambio de nombre favoreció la articulación de una agenda pública integral, ya que se consideraba que el planteamiento original podía sesgar la agenda de trabajo hacia temas exclusivos de salud (Entrevista UKA; Entrevista SESIPINNA; Acta SIPINNA/DIT/03/17,2017).
Asumir la coordinación del Grupo de Trabajo para el DPPAPIM, en la CPI (Entrevista UKA; SIPINNA, 2018, 29)	La participación proactiva de UKA amplió su margen de acción para plantear recomendaciones de política pública para el diseño de una política integral para el DIT (Entrevista UKA; Entrevista SESIPINNA).
Realizar la contratación, con recursos propios, de un servicio de consultoría para desarrollar el DPPAPIM (Entrevista UKA; Acta SIPINNA/DIT/05/18, 2018, 11).	La contratación de una consultora favoreció la continuidad del plan de trabajo y la construcción de un diagnóstico robusto, sin añadir presión a otras líneas de trabajo de UKA. (Entrevista UKA).
Adoptar el MCCA como marco de referencia para conducir el trabajo del DPPAPIM (Entrevista UKA; Acta SIPINNA/DIT/05/18, 2018).	La adopción del MCCA favoreció la elaboración de recomendaciones para una política pública integral y multisectorial (Entrevista UKA; Entrevista SESIPINNA).
Articular la creación del Pacto por la Primera Infancia (PPI), una coalición promotora integrada por 419 OSC (PPI, 2019, 8).	La creación del PPI, actualmente encabezado por UKA, aporta pluralidad, legitimidad y movilidad a la agenda de incidencia de UKA (Entrevista UKA; Entrevista SESIPINNA).
Liderar el Primer Ejercicio de Participación Ciudadana por la Primera Infancia, en la que participaron 97, 974 personas de las 32 entidades federativas (PPI, 2019, 9).	Los resultados de la consulta aportaron legitimidad y pluralidad a la agenda de incidencia de UKA y el PPI (Entrevista UKA).
Privilegiar cercanía política con tomadores de decisiones, descartando actividades de denuncia o confrontación directa (Entrevista UKA).	La cercanía política con tomadores de decisiones ha favorecido la construcción de acuerdos sostenibles, que se reflejan en la reelección de UKA como miembro representante de las OSC en SIPINNA para el periodo 2019-2023 (Entrevista UKA)
Lógica de Control	Operacionalización
Focalización de la incidencia de las OSC en el marco normativo de la CPI, enmarcando las acciones en una agenda de trabajo concreta, con atribuciones y reglas específicas (SIPINNA, 2017; Acta SIPINNA/DIT/01/16, 2016, 11; Acta SIPINNA/DIT/02/17,2017: 6).	El avance de las actividades de incidencia está delimitado por instrumentos de control burocrático, que condicionan la influencia de las OSC en la estructuración del plan de trabajo, así como en el ritmo de ejecución.

¹⁵ El cambio de nombre no fue una demanda exclusiva de UKA, sino del resto de las OSC en la CPI. La SEP también convocó a la revisión del nombre de la comisión, argumentando que el planteamiento original no dialogaba con la relevancia la educación inicial y se centraba fundamentalmente en aspectos de salud. (Entrevista SIPINNA)

Falta de mecanismos formales de vinculación entre SESIPINNA y otras dependencias para la articulación, implementación y continuidad de acuerdos establecidos en la CPI (Entrevista SESIPINNA; Entrevista UKA).	SESIPINNA está facultada para coordinar la implementación de acuerdos establecidos en la CPI, sin embargo, la continuidad está condicionada a la voluntad de colaboración de otras dependencias (Entrevista SESIPINNA; Entrevista UKA).
Falta de mecanismos formales de coordinación entre dependencias gubernamentales para generar información y entregar datos homologados a SESIPINNA en el proceso de construcción del DPPAPIM (Entrevista UKA; Entrevista SESIPINNA)	La falta de información homologada limita las posibilidades de las OSC para justificar acciones de incidencia desde una lectura objetiva sobre la situación de la primera infancia (Entrevista UKA).

Tabla 5
Valoración de la Interfase UKA-Estado

Dimensión	Resultado	Interfases Posibles	Interfases Observadas
Apertura al Pluralismo Institucional	Moderada	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración • Complementariedad • Cooperación • Tercerización • Contratación • Competencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Complementariedad • Cooperación • Tercerización
Intensidad de las Relaciones	Débil		
Formalidad de las Relaciones	Moderada		
Simetría de las Relaciones de Poder	Alta		

Los hallazgos identifican a UKA como una OSC con una capacidad de influencia relevante en la CPI. La cercanía que esta organización mantiene con los tomadores de decisiones, así como su autonomía financiera y *expertise* técnico en el DIT le brindan un margen de acción que deriva en mayores oportunidades para movilizar su posición estratégica frente al gobierno federal. Estas oportunidades se traducen en una colaboración directa con diferentes niveles de gobierno, no solo en la concreción del DPPAPIM, sino en otras acciones, como lo refleja el Informe 2014 de la OSC Mexicanos Primero, en el que se menciona que en el año 2013, UKA, “en conjunto con el programa Oportunidades” firmó un convenio de colaboración para “dar seguimiento a la evolución física de más de tres mil niños menores de cinco años” (Mexicanos Primero, 2014, 100) en el Estado de Chiapas. Asimismo, el informe 2018 de UKA reportó que la organización mantiene cinco convenios de colaboración con diferentes organismos públicos para la implementación de diversas actividades de impacto público (p. 35- 36).

La información revela también que, en los últimos años, UKA ha fortalecido su capital social y legitimidad como actor político, al articular la creación del PPI y realizar una consulta de representatividad nacional para dar soporte público a su agenda de incidencia. El fortalecimiento del capital social de UKA no se limita al PPI, ya que previamente, en el año

2015, coordinó, en conjunto con el BID, el Centro de Estudios para las Finanzas Públicas (CEFP), el Hospital Infantil de México Federico Gómez y la LXII Legislatura, a un congreso internacional en el que participaron diversos ponentes nacionales e internacionales. Las memorias del congreso resultaron en un documento fundamental para el análisis actual de la situación que guarda la inversión en la primera infancia en México (Promotora Social México, 2015).

A pesar de una alta simetría en las relaciones de poder entre UKA y el gobierno, el ritmo del avance de la agenda de incidencia hacia la meta de que México cuente con una política pública integral para el DIT, parece estar condicionado por dos factores exógenos, principalmente: la falta de mecanismos formales para regular la coordinación entre las dependencias gubernamentales y la Secretaría Ejecutiva de SIPINNA, y la falta de información homologada entre estas dependencias, que obstaculiza el ejercicio de recolección de datos para tener una lectura objetiva sobre las necesidades que presenta la primera infancia en México. Ambos factores limitan el avance de las acciones de incidencia, y elevan el riesgo de trivializar la participación, es decir, de generar expectativas negativas en torno a la capacidad de los mecanismos participativos del Estado para influir en las políticas públicas (Durand, 2016, 89).

La siguiente cita fue recuperada del acta número cinco de la CPI, en la que la representación de UKA cuestiona el potencial de certidumbre que el DPPAPIM puede dar al diseño de una política pública integral para el DIT en México:

“¿Cómo podemos lograr juntos que estos documentos que hemos generado, no solo el subgrupo de Diagnóstico, sino el de RIA y los demás derivados de esta Comisión realmente sirvan para que la próxima administración retome los avances realizados, los profundice y avance en el diseño de una política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia que garantice a cada niño y niña su máximo potencial?” (Acta SIPINNA/DIT/05/18, 2018, 12).

A pesar de la incertidumbre en los factores que disminuyen el avance de la agenda de incidencia, UKA mantiene un liderazgo constructivo y resiliente, fundamentado en el autoconocimiento de su capacidad para responder estratégicamente a las coyunturas

políticas, por medio de la cercanía con los tomadores de decisiones y, de forma paralela, con el fortalecimiento del capital social de su agenda al transferir su liderazgo al PPI.

5.2 Lógica del Juego Estratégico: Save the Children México-Estado

SCM es el capítulo nacional de Save the Children International, fundada en el Reino Unido en 1919 (Save the Children, 2018). En México, la organización fue constituida en 1973, por lo que actualmente suma más de 45 años en México. Se trata de una organización reconocida por su trabajo de defensoría de los derechos de la infancia, con presencia en 120 países, distribuidos en cinco continentes. Al igual que UKA, es una organización con autonomía financiera del Estado. Su último reporte de transparencia reportó el ejercicio de \$157.9 millones de pesos en el año 2017 (SCM, 2019).

SCM es una organización que desempeña un papel discreto de incidencia en la CPI, en contraste con el protagonismo que puede observarse en el caso de UKA. Esto se validó en las cinco actas públicas de la CPI, en las que no hay menciones a la participación de SCM en algún proyecto en concreto, a pesar de formar parte de la comisión desde su instalación (Acta SIPINNA/DIT/01/16, 2016: 10).

La revisión documental identificó la participación directa de SCM en otras comisiones y grupos de trabajo¹⁶, así como en otras instancias de participación fuera del ámbito de SIPINNA y la CPI¹⁷. Sin embargo, al tratarse de una organización con programas específicamente dirigidos a la primera infancia, se tomó la decisión de enfocar la entrevista realizada en explorar las acciones de incidencia en el tema de este grupo etario, exclusivamente.

En el ámbito de primera infancia, se documentó que SCM tiene una agenda de incidencia activa para garantizar el acceso a la educación inicial y preescolar, por medio de dos estrategias: articulación de una red de 172 Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI) para mejorar la calidad de la educación inicial y preescolar comunitaria (SCM, 2017,

¹⁶ Comisión para poner fin a toda Forma de Violencia contra NNA, GTI para el Fortalecimiento de las Capacidades en Materia de Derechos Humanos de NNA. Asimismo, su representante hizo mención a su próxima integración a la Comisión de Trabajo Interinstitucional de Coordinación para la atención a NNA Migrantes.

¹⁷ Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, Alianza Global contra la Violencia, además de cabildeo en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, Comisión Intersecretarial para prevenir y erradicar el trabajo infantil, entre otras (SCM, 2017, 9)

4; Van Dijk, 2008), y acciones de abogacía dirigida a lograr la acreditación oficial de la educación inicial y preescolar en centros comunitarios (SCM, 2013, 56-57; Save the Children Suecia, 2008, 6; Entrevista SCM).

A pesar de la trayectoria de más de 30 años realizando incidencia para el fortalecimiento y la acreditación de la educación inicial y preescolar comunitaria en México (Van Dijk, 2008, 8; Save the Children Suecia, 2008, 6), no es posible afirmar que SCM haya presionado para integrar esta agenda en la CPI. Por esta razón, la entrevista se enfocó en identificar factores que expliquen la ausencia de este tema en la agenda de la CPI, desde la perspectiva de los juegos estratégicos (Friedberg, 1997). Asimismo, se consideró pertinente documentar las estrategias implementadas por SCM en el ámbito de la educación inicial y preescolar comunitaria, debido a la falta de literatura en el tema y la pertinencia de visibilizar una situación que permanece desatendida hasta la fecha (Entrevista SCM). Esta decisión también contribuyó al fin de integrar a la investigación la diversidad de las actividades de incidencia que realizan las OSC en la agenda de primera infancia, y la complejidad que esta implica en la consideración y selección de la agenda de trabajo al interior de la CPI.

Tabla 6
Atributos del Juego Estratégico SCM-Estado

Lógica de Autonomía	Operacionalización
Implementación de un amplio rango de actividades enfocadas a la incidencia: recolección de datos y presentación de reportes a tomadores de decisiones, capacitación a educadoras comunitarias, actividades de denuncia y trabajo de cabildeo en comisiones legislativas (Entrevista SCM).	La diversidad de actividades amplía el margen de acción de SCM en la agenda para la primera infancia. Esto favorece que SCM realice actividades de incidencia incluso fuera de la CPI.
SCM influyó en el reconocimiento oficial de la educación preescolar comunitaria entre los años 2005 y 2009, por efecto del Acuerdo 358, publicado por la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos el 3 de junio del 2005 (Gaceta Parlamentaria, 2009).	El Acuerdo 358 representa un antecedente que brinda margen de acción a SCM para realizar acciones de abogacía, en caso de que se presente alguna coyuntura política que afecte la continuidad de los servicios en los CCDI ¹⁸ .
Capacitación de educadoras comunitarias para su profesionalización y acreditación como docentes de educación preescolar (Entrevista SCM; SCM, 2017).	La capacitación de educadoras comunitarias brinda poder de acción a SCM para incidir en el fortalecimiento de la educación inicial y preescolar en México.

¹⁸ El presidente López Obrador anunció la suspensión de subsidios a estancias infantiles en el primer trimestre del año 2019 (SCM, 2019b).

Cercanía con tomadores de decisiones frente al intento de suspender las actividades de los CCDI en la Ciudad de México (Save the Children Suecia: 2008, 6).	La cercanía con tomadores de decisiones derivó en la formación de un grupo de trabajo, que logró acordar la continuidad de los servicios de los CCDI (Save the Children Suecia, 2008, 6).
Actividades de denuncia contra autoridades de la del Estado de México ¹⁹ , frente al intento de suspender las actividades de los CCDI en diferentes ocasiones (Entrevista SCM).	Realizar actividades de denuncia en distintos foros derivó en la apertura de las autoridades del Estado de México, con quienes se firmaron convenios de colaboración para garantizar la continuidad de los servicios de los CCDI (Entrevista SCM)
Participación en la coalición promotora <i>Movimiento MX por la Niñez</i> , integrada por seis OSC, que presentó una Agenda de Niñez y Adolescencia con nueve compromisos a los candidatos de la campaña presidencial en abril del 2018 (SCM, 2018), logrando la firma del actual presidente, López Obrador (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2018).	La firma de la Agenda de Niñez y Adolescencia, durante la campaña electoral del año 2018 puede justificar acciones de rendición de cuentas frente a las decisiones de política que ejecute la administración federal en el sexenio 2018-2024.
Integración de una coalición de denuncia, con las organizaciones GIRE y OXFAM, frente al intento del gobierno federal de suspender el programa de subsidios a estancias infantiles (SCM, 2019b).	Los esfuerzos de denuncia derivaron en el pronunciamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a favor de dar continuidad a políticas que garanticen los derechos de la infancia (CNDH, 2019, 2).
Lógica de Control	Operacionalización
La agenda de la CPI en SIPINNA no consideró la creación de un grupo de trabajo enfocado en garantizar el derecho a la educación inicial y preescolar (Entrevista SCM).	El avance de las actividades de incidencia está delimitado por instrumentos de control burocrático, que condicionan la influencia de las OSC en la estructuración del plan de trabajo, así como en el ritmo de ejecución.
En SIPINNA no existe una comisión que esté enfocada específicamente a mejorar la calidad de la educación.	La falta de una comisión en SIPINNA, especializada en el tema educativo, reduce las posibilidades de que exista una agenda de incidencia para las OSC enfocadas en garantizar el derecho a la educación de NNA.
La LGPSACDII, se limita a regular la prestación del servicio de guarderías desde la certificación de las educadoras, y no cuenta con leyes secundarias que enmarquen la implementación de un enfoque de derechos en la prestación de servicios, tampoco existen Normas Oficiales Mexicanas que regulen la implementación de políticas para el DIT (Ramírez y Rodríguez, 2017, 40; Myers et al, 2013; Entrevista SCM).	La falta de incentivos legales para que las guarderías adopten un servicio basado en un enfoque de derechos limita la movilidad política de OSC promotoras de los derechos de la infancia.

¹⁹ Las autoridades de estas entidades plantearon cerrar todo tipo de guardería comunitaria, argumentando la falta de certificación de las educadoras y el incumplimiento de especificaciones legales en la planta física (SCM, 2013, 56-57; Entrevista SCM)

Tabla 7
Valoración de la Interfase SCM-Estado

Dimensión	Resultado	Interfases Posibles	Interfases Observadas
Apertura al Pluralismo Institucional	Moderada	<ul style="list-style-type: none"> • Complementariedad • Cooperación • Tercerización • Contratación • Competencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración • Tercerización • Competencia
Intensidad de las Relaciones	Débil		
Formalidad de las Relaciones	Moderada		
Simetría de las Relaciones de Poder	Moderada		

La información recuperada de la entrevista realizada a SCM y la aplicación del cuestionario para identificar la naturaleza de la interfase OSC-Estado, indica que SCM es una organización con autonomía suficiente para realizar actividades de incidencia desde diferentes ámbitos. Estos incluyen la prestación de servicios de formación para educadoras de centros de atención infantil, para garantizar que la Red de CCDI por la Primera Infancia adopte el enfoque de derechos humanos para la infancia en sus esquemas de trabajo pedagógico. Asimismo, fue posible identificar que SCM puede desempeñar, de forma simultánea tanto roles colaborativos, al participar como representante de las OSC en SIPINNA, como competitivos, al rivalizar con el Estado en la prestación de servicios con ventajas comparativas, e incluso emprender actividades de denuncia para defender el área de incertidumbre que le permite articular una red de 172 CCDI.

Los CCDI que integran la Red por la Primera Infancia de SCM representan solo una pequeña parte de la compleja y desarticulada estructura de los centros públicos de atención para la primera infancia que existen en México (Myers et al, 2013, 76; Mexicanos Primero, 2014, 191). Por ello, debe considerarse que el trabajo de abogacía que ha realizado SCM para mantener la operación y pertinencia de los CCDI no tiene una influencia directa en las necesidades de los diferentes centros de atención infantil que existen en México, en los que se calcula una cobertura de apenas el 12% de la población²⁰ mexicana de entre cero y tres años (Mexicanos Primero, 2014, 188; Ramírez y Rodríguez, 2017, 36).

Lo anterior puede derivar en dos posibles explicaciones para comprender por qué la garantía del acceso a una educación inicial y preescolar de calidad, basada en los derechos de la infancia, no figura entre las prioridades de la agenda en la CPI, y por qué SCM no

²⁰ Esta cifra no considera la cobertura de los centros de CONAFE, debido a que estos están catalogados en el rubro de la educación no formal, por lo que la Secretaría de Educación Pública no los considera dentro de la categoría de educación inicial formal (Ramírez y Rodríguez, 2017, 38).

realizó acciones en esta comisión para que ese tema fuera considerado por algún grupo de trabajo.

La primera explicación considera que la Red de CCDI, al tratarse de un grupo reducido de centros ubicados en la Ciudad de México y el Estado de México, con un enfoque de trabajo diferenciado del resto de los centros de atención infantil, no se ha articulado para incidir en el diseño de una política que favorezca que los programas que ya existen transiten a un enfoque de trabajo basado en derechos para la infancia²¹. Es decir, las acciones realizadas por SCM no pueden asociarse a una abogacía directa para favorecer que el enfoque de derechos se considere como obligatorio en los diferentes programas que existen, sino que se limitan a incidir en la continuidad de sus propios servicios.

La segunda explicación considera la complejidad de la agenda de incidencia de SCM para el tema de infancia, en la que, en el pasado, SCM logró avances importantes en el ámbito de la educación inicial y preescolar comunitaria, sin embargo, no se trata de un asunto que haya requerido atención prioritaria en los últimos años²² (SCM, 2017; Entrevista SCM). Es necesario considerar también que, dentro de SIPINNA, SCM participa en otras comisiones y grupos de trabajo. A esta complejidad debe añadirse que en SIPINNA no existe una comisión enfocada en lograr la adopción obligatoria de un enfoque de derechos en los centros de atención infantil que operan en todo el país, y que, en el ámbito de la administración pública federal este es un tema ampliamente fragmentado entre la SEP, el IMSS y otras dependencias (Myers et al, 2013, 76).

Lo anterior puede explicar por qué, aunque SCM realiza acciones de incidencia de forma permanente, no tuvo una agenda activa en la CPI para integrar el enfoque de derechos de la infancia en los centros de atención infantil. No fue hasta el primer trimestre del año 2019 que SCM retomó el tema, al volver a verse amenazada la continuidad de los CCDI con la

²¹ Si bien la literatura reconoce que la SEP cuenta con un Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial (MAEI), que integra un componente de trabajo basado en derechos, el problema radica en que la adopción de este modelo no es obligatoria, “por lo que aún no se aplica en la totalidad de la oferta pública y está ausente en la gran mayoría de la privada” (Ramírez y Rodríguez, 2017, 52)

²² SCM ha dedicado sus recursos de incidencia hacia la promoción de una agenda en contra del matrimonio infantil, logrando recientemente su prohibición en 31 entidades federativas; también ha realizado acciones visibles para la tipificación del ciber acoso como delito, además de brindar apoyo a la SEP en los esfuerzos para mantener la continuidad de centros educativos afectados por los sismos del año 2017 (Entrevista SCM).

suspensión de los subsidios para estancias infantiles²³ que decretó el presidente López Obrador (SCM, 2019b).

Hasta el cierre de esta investigación no fue posible documentar que SCM haya planteado llevar este tema a la agenda de trabajo de la CPI, sin embargo, es visible como esta organización ha tenido la capacidad de movilizar a otros actores de la sociedad civil para hacer incidencia en el tema, ya que “promovió una demanda de amparo indirecto para tutelar los derechos constitucionales de 37 estancias infantiles afectadas y 34 madres trabajadoras” (GIRE, 2019), en conjunto con la Fundación de la Barra Mexicana de Abogados, GIRE y OXFAM, organizaciones fuera del ámbito de incidencia de SIPINNA.

El caso de SCM ejemplifica cómo una OSC puede desempeñar diferentes interfases de poder con el gobierno, así como juegos estratégicos para mantener vigentes sus intereses en la agenda de incidencia. También resulta en un caso relevante, no solo porque hace visible la complejidad de la agenda misma, donde existen diversos temas y oportunidades para incidir; también es un caso que demuestra la forma en que las condiciones políticas y estructurales en la APF, como es el caso de la fragmentación en los programas de atención para la primera infancia, pueden representar retos complejos para organizaciones del tamaño y autonomía de SCM. Frente a esta complejidad, es preciso reconocer que SCM ha desestimado abogar por la adopción obligatoria de un modelo educativo basado en derechos de la infancia en los centros de atención infantil para la educación inicial y preescolar, y en su lugar, ha optado por mantener la continuidad de los CCDI que, gracias a su trabajo de formación, garantizan una educación de mejor calidad para la primera infancia.

5.3 Lógica del Juego Estratégico: REDIM-Estado

REDIM es una organización que presenta particularidades que la diferencian de UKA y SCM. Es por ello que su integración a este estudio de caso representa una decisión metodológica que amplía el espectro comparativo de juegos estratégicos analizados en este trabajo. Las características de REDIM, en comparación con UKA y SCM, pueden agruparse en tres categorías.

²³ 50 de los 172 CCDI son estancias infantiles que fueron beneficiadas con el programa de subsidios de SEDESOL, que el gobierno federal suspendió a inicios del año 2019 por decreto presidencial (Entrevista SCM).

En primer lugar, las fuentes de financiamiento, así como los ingresos de REDIM, responden a los atributos de una organización con un margen acción diferenciado en contraste con UKA y SCM. En el ámbito de las fuentes de financiamiento, REDIM no aparece en el registro de donatarias autorizadas (SAT, 2018), por lo que se trata de una organización que no expide recibos deducibles de impuestos. Lo anterior limita las posibilidades de que REDIM reciba recursos de programas de inversión social de empresas del sector privado.

El informe anual de REDIM correspondiente al ejercicio fiscal 2016, publicó que la organización recibió financiamiento de fundaciones nacionales e internacionales²⁴, así como de organismos internacionales²⁵, para la implementación de diversos proyectos. Estos estuvieron enfocados al fortalecimiento de capacidades de OSC dedicadas a la infancia, e interesadas en adoptar un enfoque de intervención basado en los derechos de la infancia, así como en (REDIM, 2017b, 16-17), así como en la mejora del sistema de información LICM. Con respecto al monto de ingresos recibidos, mientras que UKA y SCM reportaron ingresos por montos superiores a los 100 millones de pesos anuales, REDIM reportó, en el año 2016, ingresos por 10.4 millones de pesos (REDIM, 2017b, 16).

El segundo elemento que puede diferenciar las actividades de incidencia de REDIM, de las dos organizaciones anteriores, es que ha desempeñado una postura abiertamente crítica con respecto a la situación de los derechos de la infancia en México (Entrevista SIPINNA). La adopción de una estrategia de incidencia basada en datos apunta “a promover cambios específicos en los marcos políticos, legales y culturales” (REDIM, 2011, 72) que “determinan [la] violación sistemática” (p.72) de los derechos de la infancia en México. Así, REDIM es una organización que, a pesar de desempeñar un rol colaborativo con el Estado al participar de forma activa en SIPINNA, también se identifica como un actor que confronta al Estado mexicano por medio de denuncias de impacto mediático basadas en evidencia.

Finalmente, REDIM se diferencia de UKA y SCM por realizar actividades de incidencia desde una plataforma de acción colectiva, es decir, una coalición promotora que representa los intereses de 75 OSC distribuidas en 16 entidades federativas (REDIM, 2019). La coalición está constituida como una organización con personalidad jurídica y estructura

²⁴ Fundaciones internacionales: Fundación Annie E. Casey, Fundación Kellogg, Ford Foundation, Open Society Foundations, entre otras; Fundaciones nacionales: Fundación Quiera (REDIM, 2017b, 16).

²⁵ La Comisión Europea destinó 7.2 millones de pesos en el año 2016, lo que corresponde al 69% del financiamiento que recibió REDIM en ese año para la implementación de proyectos (REDIM, 2017b, 16).

organizacional propia, lo que le facilita la representación de intereses colectivos desde un frente único. Así, mientras que UKA es una organización nacional, constituida por actores con influencia en el sector privado, y SCM es una organización constituida por actores con influencia en la cooperación internacional, REDIM se constituyó desde un sector de la sociedad civil organizada nacional. Esta particularidad facilita comprender por qué, en contraste con las dos primeras organizaciones, REDIM ha optado por desempeñar actividades de denuncia, a la vez que también tiene la capacidad de jugar un papel colaborativo con el Estado.

Con relación a las actividades de incidencia que realiza REDIM en el ámbito de SIPINNA, la investigación identificó que esta organización tiene una participación relevante en SIPINNA, al formar parte de tres comisiones²⁶, además de ser una de las ocho OSC representantes de la sociedad civil organizada en el pleno del sistema (SIPINNA, 2016, 2). Sin embargo, también se identificó que REDIM no participa en la CPI.

A pesar de no participar en la comisión, esta investigación consideró relevante que REDIM forma parte del GTI que tiene por objetivo diseñar instrumentos normativos para la evaluación las políticas en materia de NNA (SIPINNA, 2018, 90). Esta situación brinda a REDIM la posibilidad de incidir en la construcción de un sistema de información que reduzca la incertidumbre sobre la situación de la primera infancia en México, ya que, en la actualidad, no es posible valorar la asignación de recursos específicamente dirigidos a este grupo etario (Promotora Social México, 2015, 244; Myers et al, 2013, 167).

Tabla 8
Atributos del Juego Estratégico REDIM-Estado

Lógica de Autonomía	Operacionalización
Articulación de actividades de incidencia desde una coalición promotora con personalidad y estructura organizacional propia, y representación de 75 OSC distribuidas en 16 entidades federativas (REDIM, 2019)	Las actividades de incidencia cuentan con el respaldo de diversas organizaciones, lo que amplía el margen de legitimidad de REDIM para influir en las políticas públicas.
Vinculación estratégica con la Fundación Annie E. Casey (FAEC), para replicar un modelo de incidencia basada en datos y construir un sistema de información para vigilar la protección de los	Actualmente el LICM es el único sistema de información que existe en México para monitorear la situación de los derechos de la infancia, lo que posiciona a REDIM como actor protagonista en el

²⁶ Comisión para poner fin a toda forma de violencia contra NNA (SIPINNA, 2018, 81) , Comité Técnico Especializado en Información sobre la Protección Integral de los Derechos de NNA (p. 82) y en el Grupo de Trabajo Interinstitucional para el diseño de instrumentos normativos relativos a la evaluación de las políticas en materia de NNA (p. 88)

derechos de la infancia en México (Entrevista REDIM; La Infancia Cuenta, 2015).	manejo de datos sobre la infancia en México (Entrevista SCM).
Articulación de campañas de impacto mediático para posicionar mensajes de denuncia sobre la situación que guarda la defensa de los derechos de la infancia en México (REDIM, 2019)	Las campañas de impacto mediático sensibilizan a la sociedad sobre la necesidad de mejorar las políticas de protección a los derechos de la infancia en México.
Convocatoria y participación en foros legislativos para discutir la integración de indicadores que visibilicen la inversión destinada a la protección de los derechos de la infancia al Anexo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación, relativo a la atención de NNA (Senado de la República, 2015, 42-42).	La convocatoria y participación en foros legislativos genera cercanía con los tomadores de decisiones y visibilidad a las demandas de incidencia que plantea REDIM, en materia de un ejercicio presupuestal que reduzca la incertidumbre sobre la protección de los derechos de la infancia.
Participación en el GTI de SIPINNA para colaborar en el diseño de instrumentos normativos de la evaluación de las políticas públicas en materia de NNA (SIPINNA, 2018, 88).	La participación en el GTI amplía el margen de influencia de REDIM para influir en las decisiones que definen los lineamientos para evaluar las políticas en materia de NNA.
Lógica de Control	Operacionalización
La agenda de la CPI en SIPINNA no consideró la integración de REDIM a la propia comisión, ni al grupo de trabajo dedicado a la revisión y validación de los indicadores y metas asociadas al DIT, en la política nacional “25 al 25: Objetivos Nacionales de Derechos de [NNA]” (Acta SIPINNA/DIT/02/17, 2017, 7).	A pesar de que REDIM participa en el GTI dedicado a la elaboración de lineamientos para la evaluación de la política pública para la infancia, las posibilidades de influir en la revisión y validación de indicadores y metas asociadas al DIT son limitadas, pues no se identificó coordinación entre ambos grupos.
REDIM participa como invitado permanente en el Comité Técnico Especializado en Información sobre la Protección Integral de los Derechos de NNA (CTE), sin embargo, este “no cuenta con un mecanismo de participación de OSC, academia y sector privado” (SIPINNA, 2018, 90), debido a que el comité está dentro del ámbito de control del INEGI y las reglas de este organismo no armonizan con los mecanismos participativos de SIPINNA (p. 90).	La participación como invitado permanente en el CTE, bajo el ámbito de control del INEGI, donde no existen mecanismos participativos vinculantes para la sociedad civil organizada, genera ambigüedad y limita las posibilidades de influencia de REDIM.
Las comisiones y grupos de trabajo dedicados a diseñar los instrumentos de evaluación de la política para la infancia no presentan reglas de operación homologadas y están fragmentados.	La fragmentación entre los grupos de trabajo dedicados a diseñar y validar los instrumentos de la evaluación de la política para la infancia obstaculiza el ritmo de las actividades de incidencia de REDIM.

Tabla 9
Valoración de la Interfase REDIM-Estado

Dimensión	Resultado	Interfases Posibles	Interfases Observadas
Apertura al Pluralismo Institucional	Moderada	<ul style="list-style-type: none"> • Complementariedad • Cooperación • Tercerización • Contratación • Competencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración • Competencia
Intensidad de las Relaciones	Débil		
Formalidad de las Relaciones	Moderada		
Simetría de las Relaciones de Poder	Moderada		

REDIM es una organización con capacidades para desempeñar dos interfases diferentes, o relaciones de poder con el Estado: colaboración y competencia. Por un lado, la interfase de colaboración se expresa en la diversidad de actividades que realiza en el ámbito de SIPINNA, pero concretamente, en el GTI para la elaboración de instrumentos normativos relativos a la evaluación de políticas públicas para la infancia. En este ámbito la investigación identificó que REDIM tiene un mayor margen de influencia para incidir en las políticas públicas para el DIT.

Entre los logros que la comisión del GTI reporta, se identificó que a finales del año 2017 envió a la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, una propuesta de lineamientos de evaluación para que el Estado Mexicano cuente con instrumentos que disminuyan la incertidumbre sobre la situación que guarda la atención al DIT (SIPINNA, 2019c, 65). Asimismo, esta comisión elaboró una “Guía para Incorporar la Perspectiva de Derechos de las [NNA] en la elaboración de Presupuestos de los integrantes del SIPINNA” (p. 66). Finalmente, los documentos revisados reportan que, por efecto del trabajo realizado en esta comisión, “se logró incorporar un componente de grupos etarios en la clave presupuestal, con la finalidad de identificar recursos para la primera infancia, niñez y adolescencia” (p. 66).

Con respecto a la interfase de competencia, el análisis de la información recolectada identificó que REDIM se ha posicionado como un actor que rivaliza con el Estado Mexicano en dos ámbitos concretos. El primero refiere a la integración de un sistema de información propio, que reporta la situación de la protección de los derechos de la infancia en México.

El Estado, al no contar con un sistema de indicadores que observen el ejercicio de los derechos de los NNA, carece de instrumentos de rendición de cuentas, que, en la actualidad, REDIM puede reemplazar. Sin embargo, a pesar de que REDIM participó en un grupo de trabajo dedicado al tema, no existió voluntad política para atender e integrar la metodología que emplea REDIM a los procesos de evaluación del SIPINNA (Entrevista REDIM).

El segundo ámbito se refiere a la capacitación que REDIM brinda a diversas OSC para fomentar que estas adopten un enfoque de derechos de la infancia en sus modelos de intervención (REDIM, 2017b, 17). Esta actividad también rivaliza con el Estado, pues la Ley Federal de Fomento a las actividades que realizan las OSC faculta a la SEDESOL para fortalecer las capacidades de la sociedad civil organizada, sin embargo, ante la falta de una oferta en la materia, REDIM ha contribuido a cerrar la brecha de capacitación.

VI. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

6. La construcción de un Entorno Propicio para el Desarrollo Infantil Temprano

El punto de partida que utiliza esta investigación para analizar la estructuración de un entorno propicio para la incidencia de las OSC en las políticas públicas está centrado en la cesión de autoridad política del Estado a la sociedad civil organizada (Bozeman, 1998). Este reconocimiento de poder se entiende desde la distribución de legitimidad entre las OSC y el Estado, como efecto de una contienda participativa en el marco de la esfera pública (Oxhorn, 2003), delimitada por un régimen de ciudadanía específico (Jenson y Saint-Martin, 2003). Asimismo, la transferencia de autoridad política no se comprende como un resultado definitivo, sino como un continuo (Savard et al, 2015, 30), es decir, un fenómeno contingente e impredecible (Klijn, 1996), que se reestructura en función los resultados de juegos estratégicos entre las OSC y el Estado (Friedberg, 1997). Por lo anterior, las situaciones empíricas presentadas en el apartado de resultados, si bien son insumos necesarios para valorar el entorno de trabajo de las OSC, no son suficientes para completar el análisis que se propone esta investigación.

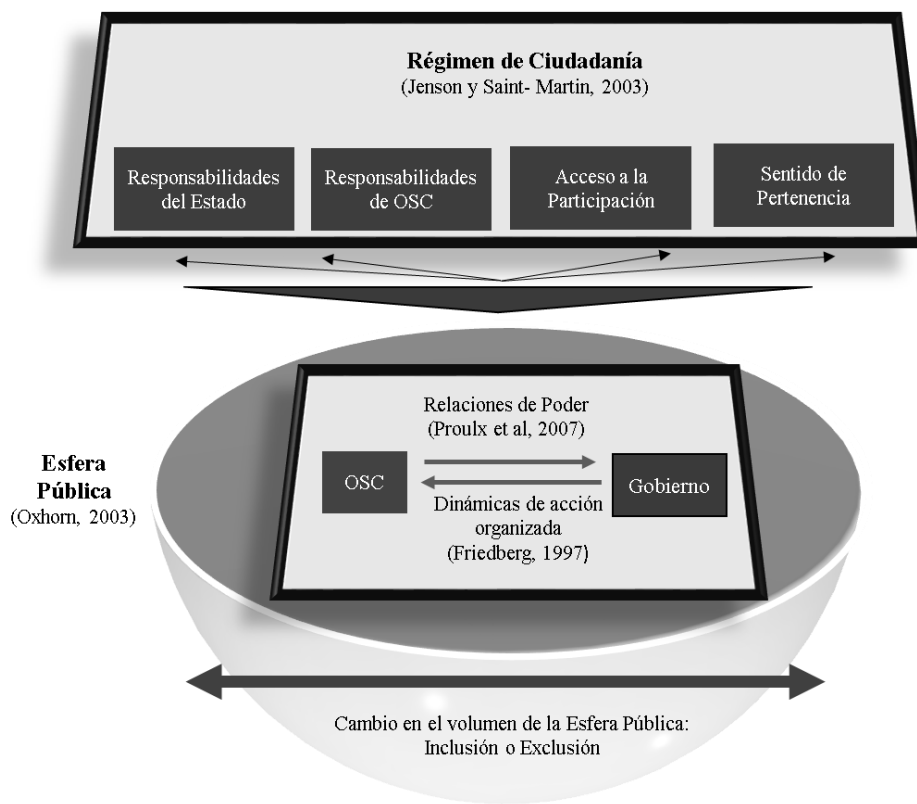
Los hallazgos generados por este trabajo requieren de un marco analítico del contexto que valore el conjunto de situaciones sociales, legislativas y políticas (Savard et al, 2015, 30) propias del régimen de ciudadanía y la esfera pública donde se identificaron. Este apartado discute los resultados presentados con el contexto, y valora si las actividades de incidencia de las OSC suceden en un entorno de trabajo propicio (Sánchez, 2018: 50), con efectos vinculantes en la política integral para la primera infancia. Esta valoración utiliza los conceptos del régimen de ciudadanía y la esfera pública (Jenson y Saint-Martin, 2003; Oxhorn, 2003) para examinar el entorno de trabajo de las OSC para hacer incidencia en políticas públicas para la primera infancia.

El ejercicio planteado contrasta los resultados presentados con las cuatro dimensiones del régimen de ciudadanía: las responsabilidades del Estado, los derechos y obligaciones ciudadanas, el acceso a la participación y el sentido de pertenencia (Jenson y Saint-Martin, 2003); asimismo, valora la inclusión de las OSC en la esfera pública, al contrastar los resultados con las cuatro dimensiones de las interfases OSC-Estado: apertura al pluralismo

institucional, intensidad de las relaciones, formalidad de las relaciones y simetría de las relaciones de poder (Coston, 1998).

La siguiente figura sintetiza los conceptos utilizados y plantea un modelo lógico para analizar los juegos estratégicos como fenómenos que modifican la apertura de la esfera pública, en función de la inclusión o exclusión de los intereses de las OSC en la agenda pública.

Figura 3
Régimen de Ciudadanía, Relaciones de Poder y Esfera Pública



Elaboración Propia

6.1 Valoración del entorno de trabajo de las OSC en SIPINNA: Operacionalización del Régimen de Ciudadanía en los Juegos Estratégicos

La creación de la Secretaría Ejecutiva de SIPINNA, así como de la CPI y las otras comisiones y grupos de trabajo documentadas en la sección de resultados, derivan de la implementación de la LGDNNA. Esta ley, publicada en el año 2014, encabeza las responsabilidades del Estado con relación a la primera infancia.

La valoración de las responsabilidades del Estado con relación a la primera infancia fue analizada desde los juegos estratégicos que desempeñaron las OSC en las instancias mencionadas. A este respecto, las organizaciones entrevistadas coincidieron en afirmar que el Estado Mexicano ha mostrado disposición a colaborar en la formulación de una política integral para la primera infancia. Muestra de ello son los avances en los grupos de trabajo documentados por esta investigación. A pesar de lo anterior, las OSC también señalaron que los resultados hasta ahora alcanzados son insuficientes. Esto se expresa de forma concreta en los posicionamientos que realizaron SCM y REDIM, en el año 2015 (SCM, 2015) y 2017 (REDIM, 2018), respectivamente, en los que reconocieron la falta de coordinación e involucramiento de las diferentes instituciones públicas (SCM, 2015, 2) para implementar las normas establecidas en la LGDNNA. Este posicionamiento se mantuvo vigente en la información recuperada por las entrevistas.

Es preciso reiterar que las OSC reconocen que el SIPINNA representa un avance fundamental para lograr el diseño e implementación de una política pública integral para la primera infancia. Si bien el caso más representativo de esto corresponde a la publicación del DPPAPIM, desarrollado por UKA; tanto SCM, como REDIM, reconocieron que la creación del SIPINNA contribuyó a una mejor integración de las dependencias públicas para la articulación los acuerdos que el diseño de una política integral para la primera infancia requiere. Sin embargo, las OSC entrevistadas también afirmaron que el ritmo del avance no fue el esperado. Asimismo, con el cambio de administración en el gobierno federal, actualmente muchos de los avances están marcados por la incertidumbre que han interpuesto las decisiones del gobierno de López Obrador en materia de fomento a las OSC²⁷, subsidios

²⁷ El 14 de febrero del 2019, el Gobierno de México publicó la *Circular Uno*, que, bajo el argumento de la “discrecionalidad, opacidad y corrupción” (CESOP, 2019) en el ejercicio de los recursos públicos destinados a OSC, instruye al gabinete del Gobierno de la República a no transferir ningún recurso a este sector de la sociedad.

a las estancias infantiles (SCM, 2019b) e integración a la agenda de un enfoque de diseño e implementación de una “política pública, integral y multisectorial dirigida a la primera infancia, basada en atención especializada con énfasis en salud, nutrición, educación y cuidados” (Pacto por la Primera Infancia, 2019b).

A pesar de la incertidumbre, las OSC mantienen expectativas favorables, basadas en las decisiones del gobierno federal en torno a la continuidad del SIPINNA²⁸, así como con el compromiso para definir “una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia” (DOF, 2019). Así, es posible afirmar que los acuerdos para la primera infancia, asumidos por el Estado, y derivados de logros articulados al interior de SIPINNA, en las comisiones y grupos de trabajo en las que participaron las OSC entrevistadas, enmarcan un panorama optimista, al menos en el ámbito de las responsabilidades del Estado.

Con respecto a las dimensiones de derechos y obligaciones de la ciudadanía, así como del acceso a la participación, la investigación valoró los instrumentos normativos para la participación de las OSC en las comisiones y grupos de trabajo. De forma particular, se consideraron elementos del diseño institucional en el “Mecanismo de Participación de Representantes de los Sectores Social y Privado, Academia y Sociedad Civil” (SIPINNA, 2017) publicado por la CPI, así como en el mecanismo de participación para OSC del CTE en Información sobre la Protección Integral de los Derechos de NNA.

Con respecto al mecanismo de participación de la CPI, donde participan UKA y SCM, el instrumento se limita a mencionar que el trabajo de las OSC en la comisión está fundamentado en el artículo 129 de la LGDNNA (SIPINNA, 2017,3). Este artículo otorga el derecho de las OSC al “intercambio de información, experiencias prácticas y demás acciones necesarias” (p. 3) para contribuir al cumplimiento de los objetivos de la comisión. El instrumento también hace mención al mecanismo para seleccionar a las OSC, donde se destaca que los grupos de trabajo “podrán proponer a [OSC]... cuya participación especial consideren pertinente en razón de las temáticas que se abordarán en las reuniones del grupo” (p.5).

²⁸ El Secretario Ejecutivo de SIPINNA, nombrado por la administración del presidente Peña Nieto, no fue removido de su cargo. Asimismo, el 30 de abril del 2019 se realizó la primera sesión del SIPINNA encabezada por el presidente López Obrador. Durante la sesión se realizaron seis acuerdos del más alto nivel en materia de primera infancia, entre ellos, la “elaboración y puesta en marcha de una Política Integral Nacional de Primera Infancia” (SIPINNA, 2019d)

La información relativa al diseño de los mecanismos de participación es relevante para cuestionar la falta de participación de REDIM en la CPI, pues a pesar de ser una organización reconocida por desarrollar un sistema de información para el monitoreo de los derechos de la infancia, su participación no fue considerada en el grupo de trabajo enfocado en la revisión y validación de los indicadores de política pública pertinentes al DIT.

Con respecto al CTE, donde REDIM participa como invitado permanente, destaca que este comité “no cuenta con un mecanismo de participación de OSC” (SIPINNA, 2018, 90), debido a que se encuentra dentro del ámbito de control del INEGI, y las reglas de este organismo no armonizan con los mecanismos participativos de SIPINNA (p. 90).

Los mecanismos de participación de SIPINNA con influencia en las políticas públicas para la primera infancia tienen un grado de ambigüedad, pues si bien favorecen que las actividades de las OSC se realicen con un alto margen de libertad, no integran reglas que enmarquen el papel de estas organizaciones dentro de los grupos de trabajo. Asimismo, los mecanismos no establecen normas para facilitar la coordinación de las OSC con las diferentes dependencias públicas con las que las organizaciones interactúan en los grupos de trabajo.

Aunado a lo anterior, debe valorarse que, si bien la participación de las OSC en SIPINNA sucede dentro de un marco institucionalizado, esto no garantiza que su participación tenga el mismo grado de formalidad en otras dependencias con las que interactúan. Esto limita el margen de acción de las OSC, pues la influencia de su trabajo se ve condicionada por los cambios en las ideas políticas de los tomadores de decisiones, a la voluntad política y a la dimensión administrativa de los acuerdos interorganizacionales al interior de la administración pública (Entrevista REDIM).

La incertidumbre en torno a la continuidad de los acuerdos establecidos en SIPINNA, en las comisiones y grupos de trabajo que son objeto de esta investigación, limita que la agenda de incidencia de las OSC se concrete, y puede originar una falta de identificación de las organizaciones con respecto a las decisiones de política pública.

La dimensión del sentido de pertenencia en un régimen de ciudadanía, en esta investigación, se refiere a la identificación de las OSC con las acciones gubernamentales (Jenson y Saint-Martin, 2003). Esta dimensión es fundamental en la valoración de la relación de poder entre las OSC y el Estado, particularmente en el ámbito de la cesión de legitimidad

y autoridad política (Bozeman, 1998) a las OSC, una condición determinante para la apertura de la esfera pública (Oxhorn, 2003).

Actualmente la situación que guarda la agenda de incidencia de las OSC en las políticas públicas para la primera infancia se enfrenta a un alto grado de incertidumbre, por efecto de las decisiones de política implicadas en el cambio de administración del gobierno federal. Las entrevistas realizadas a las OSC validaron que, si bien existen expectativas basadas en acuerdos institucionales para la continuidad de la agenda, el margen de influencia de las OSC sobre la implementación de los acuerdos ha disminuido con relación al endurecimiento de la lógica de control del gobierno. Esta lógica, fundamentada en un rechazo político al sector de la sociedad civil organizada, ha modificado la simetría de poder que operó en el periodo administrativo que generó los acuerdos que hoy integran la agenda de incidencia de las OSC.

No obstante, también es preciso reconocer un elemento fundamental para la valoración de la identificación de las OSC con la situación que guarda el diseño de la política integral para la primera infancia. Derivado de las recomendaciones del DPPAPIM, desarrollado por UKA en la CPI, la agenda de política reconoce la necesidad de adoptar el MCCS como marco de referencia para conducir el trabajo diseño de una política integral y multisectorial (Entrevista UKA; Acta SIPINNA/DIT/05/18, 2018). Las recomendaciones de política pública de UKA, presentes en el diagnóstico, también fueron ratificadas en el Primer Ejercicio Participación Ciudadana por la Primera infancia, realizado por el PPI en el primer trimestre del año 2019, y liderado por UKA, como una organización representante de las OSC en SIPINNA.

Al ratificar las recomendaciones de política pública en un instrumento participativo, tanto la adopción del MCCS, como el carácter integral y multisectorial del planteamiento de la política, se convirtieron en un instrumento de poder con capacidad para enmarcar y orientar la acción gubernamental. Esto puede validarse al analizar el acuerdo establecido en la última sesión de SIPINNA, referente a la “elaboración y puesta en marcha de una política integral nacional de Primera Infancia” (SIPINNA, 2019d).

El reconocimiento del Estado por la necesidad de contar con una política de carácter integral es interpretado como un efecto del *poder de encuadre*²⁹ de las OSC en la agenda para la primera infancia, pues, a pesar de la lógica de control gubernamental y burocrática sobre

²⁹ Framing power (Allan y Hadden, 2017)

los acuerdos que definen los valores de la política, el encuadre brinda un margen de poder a las OSC para exigir términos de referencia específicos en todo el ciclo de la política pública.

La capacidad de influencia de las OSC, expresada en el poder de encuadre, enfrenta la incertidumbre que plantean los cambios en la cultura política de la administración entrante. Así, *el problema de la trivialidad*³⁰, asociado a la percepción ciudadana sobre la debilidad de los mecanismos participativos para formalizar la capacidad de influencia de las OSC en las políticas (Durand, 2016, 89), se reduce, lo que favorece una identificación de la sociedad civil organizada con las decisiones gubernamentales.

6.2 Valoración del entorno de trabajo de las OSC en SIPINNA: Operacionalización de la Esfera Pública en los Juegos Estratégicos

Los resultados obtenidos por las OSC en las dimensiones que valoran la interfase de relación OSC-Estado, así como el resultado de la interfase cada organización orienta el análisis de la apertura de la esfera pública por efecto de los juegos estratégicos documentados en el apartado anterior. El siguiente cuadro presenta un resumen de los resultados obtenidos en las dimensiones, así como de las interfases en las relaciones OSC-Estado asociadas a los mismos.

Tabla 10
Dimensiones e Interfases en las Relaciones OSC-Estado

Organización	Apertura al Pluralismo Institucional	Intensidad de las Relaciones	Formalidad de las Relaciones	Simetría de Relaciones de Poder	Interfases
UKA	Moderada	Débil	Moderada	Alta	Complementariedad Cooperación Tercerización
SCM	Moderada	Débil	Moderada	Moderada	Colaboración Tercerización Competencia
REDIM	Moderada	Débil	Moderada	Moderada	Colaboración Competencia

Elaboración Propia

Los resultados presentan un rango de interfases amplio y diverso, sin embargo, es posible identificar una tendencia por una apertura al pluralismo institucional, formalidad de las relaciones y simetría de las relaciones de poder moderadas, acompañadas por una intensidad

³⁰ Le problème de la trivialité (Durand, 2016, 89)

de las relaciones débil. La diversidad en las interfases es interpretada como un efecto de la ambigüedad que opera entre la apertura a la participación vinculante de las OSC en SIPINNA, y las limitaciones para replicar este esquema en las diferentes dependencias con las que las OSC trabajan a través de la Secretaría Ejecutiva del Sistema.

La ambigüedad explica que existan relaciones de complementariedad, cooperación y colaboración, que operan de forma simultánea con relaciones de tercerización y competencia: mientras que las primeras tres son producto del trabajo conjunto diferentes dependencias, en el marco del trabajo de la Secretaría Ejecutiva de SIPINNA, el segundo grupo de interfases refiere a las capacidades de las OSC para mantener un grado de autonomía que rivaliza de manera informal con el Estado. La rivalidad es interpretada desde la perspectiva de los servicios o intervenciones que ofrecen las OSC, y que constituyen un elemento relevante en el análisis de la lógica de autonomía de las organizaciones.

Los resultados explican empíricamente el “modelo político bipolar en México” (p. 29), presentado por Sánchez y Cabrera (2018), que describe la forma en que “[L]as organizaciones ceden su capacidad política a cambio de la solución de sus demandas y necesidades” (p. 29), bajo una lógica que reproduce “formas de intercambio que trascienden el pluralismo propio de una democracia representativa” (p. 30).

En términos del efecto de los juegos estratégicos en la esfera pública, el intercambio que plantea la lógica del *modelo político bipolar* (Sánchez y Cabrera, 2018) representa la imagen de una contienda participativa (Oxhorn, 2003). La contienda determina la inclusión de los intereses de las OSC en la esfera pública, donde, si bien el balance de las relaciones de poder se inclina a favor del Estado, las OSC mantienen un margen de autonomía fuera del ámbito de la lógica del control burocrático que opera en los mecanismos participativos de SIPINNA.

Las posiciones estratégicas de las OSC, derivadas de los juegos estratégicos para la primera infancia, pueden valorarse empíricamente en seis situaciones:

1. El poder de encuadre de UKA, que, desde el PPI, como una plataforma de acción colectiva, aboga por la adopción del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible, y una perspectiva integral y multisectorial en la política pública para la primera infancia.
2. Articulación de campañas de denuncia con impacto mediático, tanto en el caso de REDIM, desde una coalición promotora, como en el caso de SCM, GIRE y OXFAM,

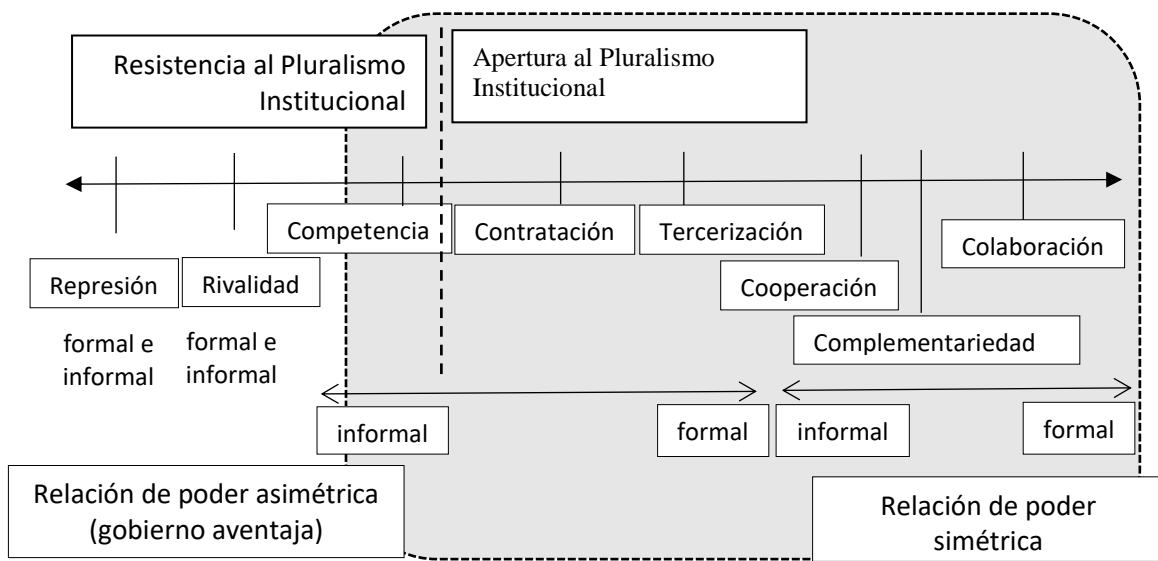
que presentaron amparos contra la suspensión de los subsidios a las estancias infantiles.

3. La construcción de un sistema de información para la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, desarrollado por REDIM, con el apoyo de una plataforma de acción colectiva, y recursos técnicos y financieros apoyados por fundaciones internacionales.
4. Participación vinculante de UKA, SCM y REDIM en comités y grupos de trabajo en la Secretaría Ejecutiva de SIPINNA, como representantes de la sociedad civil organizada, para influir en los procesos de diseño de la política pública para el DIT.
5. Prestación de servicios apoyados por fuentes de financiamiento tanto filantrópicas, en el caso de UKA y SCM, como originadas en la Cooperación Internacional para el Desarrollo, también en el caso de SCM y REDIM.
6. Condiciones de autonomía financiera del Estado en UKA, SCM y REDIM.

A pesar de la autonomía de gestión que logran las OSC, expresadas en las posiciones estratégicas presentadas, la sostenibilidad de los acuerdos con el Estado mantiene un alto margen de dependencia con la apertura al pluralismo institucional del Estado. Los resultados de esta investigación modelan una esfera pública abierta en la que “las [OSC] adquirieron presencia pública e influencia en espacios de gobierno y toma de decisiones” (Sánchez y Cabrera, 2018: 30), pero también restringida por un “carácter selectivo” (p. 31), ambiguo y discrecional.

La siguiente figura presenta el rango de interfases identificadas, y delimita en un marco los atributos de las relaciones de poder en el rango de las interfases que resultaron de la aplicación del cuestionario y las entrevistas.

Figura 4
 Interfases OSC-Estado en el
 Modelo Político Bipolar de México



Recuperado de:
 Coston, 1998: 363; Proulx et al. 2007: 298

VII. CONCLUSIONES

7. El entorno de trabajo de las OSC para incidir en una política integral y multisectorial para la Primera Infancia en México

Un entorno propicio para la incidencia de las OSC en la primera infancia debe contar con características y condiciones que favorezcan la continuidad y sostenimiento de la lógica de autonomía de las OSC (Sánchez y Cabrera, 2018), expresada en la vigencia y concreción de la agenda para la primera infancia de las OSC.

El trabajo de incidencia de las organizaciones ciudadanas sucede en un entorno *afectado por el contexto* político y de las políticas (Foros de OSC para la Eficacia del Desarrollo, 2011, 18, en: Sánchez, 2018, 50). Por ello, la valoración empírica de las condiciones del entorno es fundamental para explorar si este es propicio para la incidencia de las OSC en las políticas públicas.

Los juegos estratégicos, como instrumento conceptual, facilitaron la observación de las acciones de incidencia de las OSC desde una perspectiva que valoró el desempeño de la lógica de autonomía en el comportamiento de la ciudadanía organizada, y la lógica de control burocrático, en el trabajo realizado en instancias participativas, al interior organizaciones gubernamentales.

La investigación validó que la interacción de las organizaciones ciudadanas con el Estado sucede en el marco de relaciones de poder diversas, que configuran de manera contingente la vigencia de la agenda de incidencia de la sociedad civil organizada.

Las actividades relacionales-contenciosas, implícitas en el ámbito de la abogacía, están estructuradas por comportamientos ofensivos, que buscan la mayor predictibilidad de los actores en la contienda participativa (Friedberg, 1997, 84; Oxhorn, 2003), y comportamientos defensivos, que amplían el margen de incertidumbre de los actores en la contienda. Si bien ambos comportamientos ocurren de forma simultánea (Friedberg, 1997, 84), en su articulación como mecanismos relacionales dependientes en torno a la legitimidad de las políticas (Díaz, 2017, 353; Laforest y Phillips, 2018, 46-49), atribuyen una lógica de autonomía a las organizaciones ciudadanas, y una de control al gobierno, como la representación burocrática y organizacional del Estado (Arellano, 2006).

Negociaciones situacionales por la legitimidad de las políticas ocurren en la interacción entre las OSC y el Estado, en las que el equilibrio de poder no está determinado por un jugador en concreto, sino por un conjunto de efectos formales e informales que operan en el contexto donde suceden los juegos: el régimen de ciudadanía (Jenson y Saint-Martin, 2003). Así, la elasticidad de la autoridad burocrática del Estado y la autonomía de las organizaciones ciudadanas resulta fundamental en la construcción de posiciones estratégicas, desde donde cada actor defiende su agenda en la esfera pública.

El balance de las posiciones estratégicas que documenta esta investigación contiene atributos que refieren a la situación del entorno de trabajo en el que las OSC implementan una agenda de incidencia en políticas públicas para la primera infancia.

El entorno de trabajo en México está articulado por mecanismos participativos vinculantes, con reglas ambiguas que imprimen incertidumbre en la vigencia de los acuerdos alcanzados. El ritmo de trabajo en estos mecanismos obstaculizó la concreción de un acuerdo del más alto nivel institucional en materia de una política integral y multisectorial para la primera infancia en la administración 2012-2018. Asimismo, los efectos del cambio en la administración federal, apenas documentados por este trabajo, tienen un poder de control fundamental sobre los productos que resultaron de la participación de las OSC en SIPINNA, en el periodo analizado.

La viabilidad de la apertura de la esfera pública en México para la integración de una política que garantice el cumplimiento de los derechos de la primera infancia está controlada por resultados relacionales ambiguos, entre las OSC y el Estado. Coexisten interfases de colaboración y competencia (Coston, 1998; Proulx et al, 2007), en las que las organizaciones ciudadanas desempeñan niveles de autonomía, entre moderados y altos, con respecto al Estado. Sin embargo, las condiciones de certeza son selectivas y discrecionales (Sánchez y Cabrera, 2018, 31). Este panorama fortalece la posición del Estado en la simetría de las relaciones de poder y disminuye la apertura al pluralismo institucional, favoreciendo una apertura preponderantemente informal de la esfera pública.

El Estado tiene la obligación de garantizar todos los derechos de los NNA. Sin embargo, las políticas están fragmentadas, no existen sistemas de información para evaluar el ejercicio de los derechos de la infancia en las políticas públicas, ni en los instrumentos presupuestales (Myers et al, 2013; Mexicanos Primero, 2014; Promotora Social México, 2015; SCM, 2015;

REDIM, 2018); además, el poder vinculante de los mecanismos participativos está limitado al ámbito de influencia de la Secretaría Ejecutiva de SIPINNA, en un contexto político bipolar (Sánchez y Cabrera, 2018), afectado por el periodo de violencia más elevado que ha visto la historia de México (REDIM, 2018).

El diálogo democrático en México es una realidad que sucede en el ámbito de todos los espacios institucionales (Sánchez y Cabrera, 2018). Sin embargo, su poder de vinculación a las decisiones de política pública todavía enfrenta condiciones estructurales que limitan la capacidad de influencia, particularmente de las organizaciones ciudadanas.

Sería equivocado afirmar que en México existe un entorno propicio para el trabajo de incidencia de las OSC en políticas públicas para la primera infancia. La valoración empírica de este entorno expone resultados contingentes, multifactoriales y de sostenibilidad incierta en el ambiente político actual; más que un entorno propicio, delimitado por categorías conceptuales unidimensionales y normativas, existe un entorno de trabajo, en un régimen de ciudadanía con características y dinámicas propias.

El régimen de ciudadanía en México favorece relaciones de colaboración entre las OSC y el Estado, fundamentalmente informales y frágiles, en las que las organizaciones ciudadanas tienen capacidad de encuadre y autonomía política y financiera con respecto al Estado. Estas condiciones todavía son insuficientes para que la agenda de política pública de las OSC por la primera infancia avance hacia la concreción de una política integral y multisectorial para el DIT. Asimismo, condicionan la inclusión de los derechos de la primera infancia en la esfera pública, por efecto de reglas ambiguas, discrecionales y selectivas (Sánchez y Cabrera, 2018).

La construcción de ciudadanía en México libra una contienda participativa (Oxhorn, 2003) permanente en la gestión de su autonomía. Esta investigación valoró las condiciones y resultados de esta contienda en el caso particular de la agenda de incidencia para la primera infancia, en tres organizaciones que desempeñan un nivel de autonomía relevante. No obstante, un análisis completo del entorno propicio debe considerar la heterogeneidad de condiciones y resultados que suceden en la esfera pública.

El objetivo de esta investigación no fue valorar con precisión racional si existe un entorno de trabajo propicio para la incidencia de las OSC en las políticas públicas, sino explorar, desde un estudio de caso, los procesos interorganizacionales que lo articulan. Así, las conclusiones de esta investigación proponen algunos atributos para construir un modelo de la propia lógica que opera en el régimen de ciudadanía activo en México. Desde esta perspectiva, la investigación presenta resultados limitados al ámbito de análisis de organizaciones ciudadanas con el mayor nivel de autonomía con relación al Estado. Si bien esto limita el rango de observaciones heterogéneas, también controla y focaliza el análisis en resultados que facilitan la valoración del margen de autonomía de la sociedad civil organizada frente al Estado.

La valoración de la efectividad de la abogacía de las OSC en México analiza, entre otras cosas, la implementación de la LFF. Esta investigación explora el ámbito de la implementación de esta ley, sin embargo, no captura la complejidad y diversidad de todas las agendas de política y mecanismos participativos formales e informales que existen en la esfera pública.

La valoración del régimen de ciudadanía que aporta este trabajo debe ser contrastada por otras investigaciones que valoren la capacidad de abogacía de las OSC, desde una perspectiva organizacional, bajo un lente teórico sensible al carácter coyuntural y estratégico de la incidencia en las políticas públicas.

El estudio de caso que presentó este trabajo contribuye al estudio comparado de juegos estratégicos entre organizaciones ciudadanas en México. El estudio comparado de juegos estratégicos puede contribuir a la construcción de un campo de literatura que documente y analice el ejercicio de las libertades ciudadanas en México, particularmente el acceso a la toma de decisiones de política pública, desde estructuras autónomas formales e informales. La comparación entre organizaciones con un alto margen de autonomía, y organizaciones sociales gubernamentales (OSG), por ejemplo (Diez de Sollano y Sánchez, 2018,107), resultaría en un ejercicio académico de la mayor relevancia para el objeto de esta investigación.

Documentar y analizar la efectividad de las actividades de incidencia que realizan las OSC se transforma en un ejercicio académico de responsabilidad pública cuando existen condiciones que obstaculizan la inclusión de la ciudadanía a la esfera pública. Por lo anterior,

esta investigación respalda que la política pública de fomento a las actividades que realizan las OSC integre un capítulo que observe la formalidad de la participación de las OSC en mecanismos institucionales. Asimismo, convoca a la academia, al sector de las OSC y al gobierno, a articular foros legislativos plurales, para discutir la pertinencia de promulgar una Ley Federal de Participación Ciudadana.

Estas recomendaciones tienen la finalidad de fortalecer la influencia de las capacidades asociativas que estructuran al régimen de ciudadanía en México, de institucionalizar las demandas de la sociedad civil organizada, que desde coaliciones promotoras autónomas promueven una agenda de política pública para garantizar la inclusión de los derechos de la primera infancia.

No atender la necesidad democrática de una participación ciudadana formal y vinculante, mantendrá las agendas de incidencia de las OSC al margen de la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos, situación que fortalecerá las interfases de competencia, los espacios informales de participación ciudadana y la tendencia hacia un problema de participación trivial (Durand, 2016). Los resultados de esta investigación conducen a cuestionar si la competencia como interfase preponderante en las relaciones entre las OSC y el Estado es suficiente como respuesta al régimen de ciudadanía que demanda la coyuntura de desigualdad y violencia en México.

En el ámbito de la primera infancia, el poder de encuadre de las recomendaciones de política pública que presentan las OSC debe trascender en las discusiones legislativas, en las reglas presupuestales y en las capacidades burocráticas diseño, implementación y evaluación de programas dirigidos al Desarrollo Infantil Temprano. Asimismo, las condiciones que enmarcan el trabajo que realizan las OSC, por medio de la prestación de servicios a la población y otras organizaciones ciudadanas, deben favorecer la disminución de la desigualdad, no profundizarlas. La interfase de competencia en México, en las relaciones entre las OSC y el Estado es insuficiente.

El escalamiento de las capacidades de incidencia de las OSC no puede ser resultado de dádivas y concesiones (Cabrera, 2018, 177), derivadas de negociaciones en espacios informales. La simetría en las relaciones de poder entre las OSC y el Estado no puede mantenerse en el margen de acuerdos administrativos clientelares y discrecionales formulados desde la lógica de un modelo político bipolar (Sánchez y Cabrera, 2018). La

atención a la población infantil más pequeña en México requiere de cambios que favorezcan la continuidad de los acuerdos suscritos en las comisiones y grupos de trabajo de SIPINNA.

Los mayores problemas públicos de México requieren de un régimen de ciudadanía con mayor apertura al pluralismo institucional y relaciones de poder más simétricas y formales. Mejorar las condiciones que mantienen la desigualdad requiere de juegos estratégicos para la primera infancia estructurados por una distribución de legitimidad más equitativa, que habilite interfases más colaborativas y formales entre las OSC y el Estado.

Bibliografía

- Acta SIPINNA/DIT/05/18. 2018. *Acta Relativa a la Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión para la Primera Infancia*. México. Sistema de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes. Recuperado en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/405524/Quinta_Sesi_n_CPI_Compr.pdf
- Acta SIPINNA/DIT/03/17. 2017. *Acta Relativa a la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente para el Desarrollo Infantil Temprano*. México . Sistema de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes. Recuperado en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/325005/Acta_de_la_Tercera_Sesi_n_Ordinaria.pdf
- Acta SIPINNA/DIT/02/17. 2017. *Acta Relativa a la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente para el Desarrollo Infantil Temprano*. México. Sistema de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes. Recuperado en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/325004/Acta_de_la_Segunda_Sesi_n_Ordinaria.pdf
- Acta SIPINNA/DIT/01/16. 2016. *Acta Relativa a la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente para el Desarrollo Infantil Temprano*. México. Sistema de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes. Recuperado en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/325003/Acta_de_la_Primer_Sesi_n_Ordinaria.pdf
- Allan, J. y Hadden, J. 2017. “Exploring the framing power of NGOs in global climate politics.” *Environmental Politics*. 26(4). 600-620.
- Alternativas y Capacidades. 2019. *Datos a la Vista: una aproximación cuantitativa al sector de organizaciones de la sociedad civil en México*. México. Alternativas y Capacidades, A.C. 1-40
- _____. 2018. *Por una ciudadanía fuerte: la sociedad civil organizada y su incidencia en las políticas públicas*”. México. Alternativas y Capacidades, A.C. 1-50.
- Arellano, D. 2006. *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
- _____. 2010. “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales (Capítulo II). En: *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (Comps. Mauricio Merino y Guillermo Cejudo). México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. 61-92.
- Arellano, D., Lepore, W., Blanco, F. 2012. *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arellano, D. y Rivera, L. 1999. “Gobiernos Locales: Innovaciones y Perspectivas en la Gestión de la Participación Social”. *Gestión y Política Pública*. VIII (1). México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. 89-119

- Becerra, L., Pineda, L, Castañeda, N. 2004. *El ambiente en que se desarrollan las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*. México. Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina. Recuperado en: <http://comunalia.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/AMBIENTE-osc-final.pdf>
- Bizberg, I. 2010. “Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia (Capítulo I)”. En: *Los grandes problemas de México. VI. Movimientos Sociales*. México. El Colegio de México. 21-60.
- Blair, H. 2004. “Assesing civil society impact for democracy programmes: Using advocacy scale in Indonesia and the Philippines”. *Democratization*. 11(1). 77-103.
- Bozeman, B. 1998. *Todas las organizaciones son públicas*. México, Fondo de Cultura Económica. 1-233.
- Bravo, R. y De la Cruz, I. 2018. “Organizaciones civiles y alternancia partidista en Oaxaca”. En: *La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México:2000-2014* (Coords. Perla Orquídea Frago Lugo y Rocío Bravo Salazar). Chiapas. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. 139-166.
- Cabrera, R. “Conclusiones (Cap. VII)”. En: *A contracorriente: El entorno de Trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*. (Coords. Gabriela Sánchez Gutiérrez y Raúl Cabrera Amador). México. Ed. Contemporánea, Cooperación Internacional y Desarrollo, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. 171-181.
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. 2018. *Boletín No. 0128. Diputados se comprometen a atender agenda a favor de niñas, niños y adolescentes en México*. México. LXIV Legislatura. Recuperado en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Septiembre/26/0128-Diputados-se-comprometen-a-atender-agenda-a-favor-de-ninas-ninos-adolescentes-y-jovenes-de-Mexico>
- Canto, M. 2018. “Prólogo”. En *La Capacidad de Incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos de México*. Coord. Orquídea, P. y Bravo, R. Tuxtla Gutiérrez. México. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. 9- 22.
- Cárdenas, E. 2016. “La situación de la infancia y la adolescencia en México”. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. México. UNAM. 1-19
- Castro, C. y Cordourier, C. 2015. *Entorno Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*. México. Centro Mexicano para la Filantropía y CIVICUS. 1-141. Recuperado de: https://www.civicus.org/images/EENA_Mexico%20_Spanish.pdf
- CESOP. 2019. *Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Naturaleza, funciones y financiamiento*. México. Carpeta Informativa. Cámara de Diputados LXIV Legislatura. 1-98. Recuperado en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/Carpeta-informativa.-Organizaciones-de-la-sociedad-civil-en-Mexico.-Naturaleza-funciones-y-financiamiento>

- CIVICUS.2010. *Una fotografía de la Sociedad Civil en México: Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010*. México. Centro Mexicano para la Filantropía. 1-85
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2019. *Presentó la CNDH su Informe Anual de Labores 2018 ante el Poder Ejecutivo Federal, mediante la entrega de su versión escrita a la Secretaría de Gobernación*. México. Comunicado de Prensa DGC/213/19. Dirección General de Comunicación. Recuperado en:
http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2019/Com_2019_213.pdf
- Conde, J. 2014. “Hacia una Ley de Cuidados Alternativo para la Infancia en la Ciudad de México”. *Dfensor*. 4(7). México . Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. 45-50
- Chávez, C. , González, P. Venegas, G. 2016. *Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México: Los caminos hacia una reforma de la LFAROSC*. México. Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de:
http://ibd.senado.gob.mx/sites/default/files/Estudio_Final_Retos_y_Perspectivas_de_las_OSC.pdf
- Corley, K.G., & Gioia, D.A. 2003. "Semantic learning as change enabler: Relating organizational identity and organizational learning". *The Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*. Ch. 31, 621-636. London: Blackwell.
- Coston, J. 1998. “A model and typology of Government-NGO Relationships”. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*. 27(3). 358-382
- De la Vega, M. 2017. “Fortalecimiento y protección de derechos de las OSC: Agenda Pendiente”. En: *Diplomacia y Desarrollo Sostenible en México*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores. 259-272.
- Delamaza, G. (2009). “Gestión para Resultados: Instrumentos y Competencias para la Sociedad Civil”. En: *Gestión Pública para Resultados en el Desarrollo: Corresponsabilidad del Estado y la Sociedad Civil. Memorias del II y III Seminario Regional*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo. 51-62.
- Diario Oficial de la Federación. 2019. *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*. México. Secretaría de Gobernación. Recuperado en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019
- Díaz, A. 2017. “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”. En: *Gestión y Política Pública*. 2(II). 341-379.
- Díaz, A. y García, S. 2018. “AQUESEX: un caso de incidencia en política, un entorno difícil”. En.: *La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014* (Coords. Perla Orquídea Frago Lugo y Rocío Bravo Salazar). Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. 331-358
- Diez de Sollano, C, y Sánchez, G. 2018. “Dimensión Jurídica (Cap. III).” En: *A contracorriente: El entorno de trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*. (Coords. Gabriela

- Sánchez Gutiérrez y Raúl Cabrera Amador). México, Ed. Contemporánea, Cooperación Internacional y Desarrollo, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. 59-98.
- Durand, J. 2016. “Y a-t-il une démocratie participative a Montréal? Entre gouvernance métropolitaine, gestión de proximité et démocratie radicale”. *Les ateliers de l'éthique*. 11(1), 80-100.
- Eikenberry, A. y Drapal, J. 2004. “The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?”. *Public Administration Review*. 64(2): 132-140.
- Escalante, F. 2013. “La democracia mafiosa”. *Serie Política y Sociedad*. México: Reflexiones sobre el Cambio A.C.
- _____. 2009. *Ciudadanos Imaginarios: Memorial de los Afanes y Desventuras de la Virtud y Apología del Vicio Triunfante en la República Mexicana, Tratado de Moral Pública*. México. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México A.C.
- _____. 2003. “La democracia difícil: clientelismo y ciudadanía en México”. *El debate político*. Buenos Aires: FLACSO. 1(1). 1-19. Recuperado en: <http://www.fernandoescalante.net/la-democracia-dificil-clientelismo-y-ciudadania-en-mexico/>
- Fourot, A., Paquet, M. y Nagels, N. (Ed.). 2018. *Citizenship as a Regime : Canadian and International Perspectives*. Montréal. McGill-Queen's University Press.
- Foweraker J, y Landman, T. 1999. *Individual Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Inquiry*. UK. Cambridge University Press. 29-322.
- Fragoso, P. y Bravo, R. 2018. *La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Friedberg, E. 1997. *Local Orders: Dynamics of Organized Action*. Greenwich, Connecticut: JAI Press Inc.
- García, S. 1996. *Cities and Citizenship*. Blackwell Publishers. UK, USA. 1-15
- Girardo, C. 2018. “Visiones en el tiempo sobre la profesionalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México (Capítulo VI)”. En: *Instituciones, Sociedad Civil y Políticas Públicas: Trayectorias de Investigación* (Coord. Gloria J. Guadarrama Sánchez). México . El Colegio Mexiquense, A.C. 235-258.
- González, A. y Tapia, José. (2013). Avances y Retos en las Contribuciones de la Sociedad Civil Organizada. En: *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Retos*. México. CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Comunidad de Profesionales y Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de México. pp. 62-66.
- GIRE. 2019. *Defender las estancias infantiles*. México. Grupo de Información en Reproducción Elegida. Recuperado en: <https://gire.org.mx/blogs/defender-las-estancias-infantiles/>

- Guadarrama, G. 2014. "Relaciones cooperativas entre el Estado y las organizaciones civiles en México: incentivos y obstáculos para la concertación en torno a proyectos sociales". *El rendimiento social de las organizaciones*. Sara Gordon y Rodrigo Tirado (Ed.). México. Universidad Nacional Autónoma de México. 101-144.
- Hanson, R. 2017. "Deepening Distrust: Why participatory experiments are not always Good for democracy". *The Sociological Quarterly*.59(1). 145-167.
- Heckman Equation. 2019. *La ecuación de Heckman: La inversión en el desarrollo durante la primera infancia*. Heckman. Recuperado en: http://derechosinfancia.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=132&id_opcion=73
- Heckman, J. 2017. *The case for Investing in Disadvantaged Young Children*. Heckman Equation. Recuperado en: <https://heckmanequation.org/resource/the-case-for-investing-in-disadvantaged-young-children/>
- Hernández, M. y Parra, L. 2018. *Cabildeo Ciudadano y Democracia en México*. México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez y Centro de Colaboración Cívica, A.C.
- Instituto de Desarrollo Social. 2016. *Entre Sociedad Civil y Políticas Públicas*. México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Jenson, J. 1997. "Fated to live in interesting times: Canada's changing citizenship regimes". *Canadian Journal of Political Science*. 30 (4). Canadian Political Science Association and the Société Québécoise de Science Politique. 627-644
- Jenson, J. y Saint-Martin, D. 2003. "New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State". *Canadian Journal of Sociology*. 28(1). 77-99
- Juárez, C., Hevia, F., López, A., Freyermuth, L. (2017). *Entre el Activismo y la Intervención: El trabajo de Organizaciones de la Sociedad Civil y su Incidencia para la Salud de Mujeres Indígenas en México*. México. Centro de Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y Alternativas y Capacidades A.C.7-364.
- Diario Oficial de la Federación. 2018. *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Última Reforma DOF 20-06-2018. México. Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. 1-65
- Durand, J. 2016. « Y a-t-il une démocratie participative a Montréal ? Entre gouvernance métropolitaine, gestion de proximité et démocratie radicale ». *Les ateliers de l'éthique*, 11(1), 80-100.
- Gaceta Parlamentaria. 2009. "De la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, con punto de Acuerdo por el que se exhorta al Secretario de Educación Pública a extender la vigencia del Acuerdo 358 y del Programa Especial 2005-2009 para la Acreditación de la Educación Preescolar que se recibe en Centros Comunitarios de ese nivel en el Distrito Federal". *Número 2912-V*, martes 15 de diciembre de 2009. México, Recuperado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2009/dic/20091215-V/Dictamen-3.html>

- Klijn, E. 1996. "Analyzing and managing policy processes in complex networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems". *Administration & Society*. 28(1). 90-119.
- Laforest, R., y Phillips, S. 2018. "Inputs to Outputs: Redesign of the Canadian Citizenship Regime". En: *Citizenship as a Regime: Canadian and International Perspectives* (Ed. Mireille Paquet, Nora Nagels y Aude-Claire Fourot). Canadá. McGill-Queen's University Press. 43-60.
- La Infancia Cuenta. 2015. *Acerca de: La infancia cuenta*. México . REDIM. Consultado en: <https://www.infanciacuenta.org/#/about>
- Layton, M. 2009. "Financiando la sociedad civil en México: una aproximación a través de la II Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil, 2008". En: *Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil, Un esfuerzo para entenderlas y fortalecerlas*. México .ITAM. Recuperado en: <http://www.filantropia.itam.mx/docs/Finance.pdf>
- Leiras, M. 2007. "La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas". En: *La incidencia política de la Sociedad Civil* (Comp. Ariana Vacchiere y Carlos H. Acuña). Buenos Aires. Siglo XXI Editores. 17-65
- "Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes". *Diario Oficial de la Federación*. Última Reforma DOF, 20-06-2018. México.
- "Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita". 2018. *Diario Oficial de la Federación*. Última Reforma: 09-03-2018. México. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPIORPI_090318.pdf
- Lupien, P. 2015. "Mechanisms for popular participation and discursive constructions of citizenship". *Citizenship Studies*. 19(3-4). 367-383
- March, J. y Olsen, J. 1989. *Rediscovering Institutions*. New York . The Free Press.
- Mexicanos Primero. 2014. *Los invisibles: las niñas y niños de 0 a 6 años*. México . Mexicanos Primero, A.C.
- Montambeault, F. 2011. "Overcoming Clientelism through Local Participatory Institutions in Mexico: What type of Participation?". *Latin American Politics and Society*. 53:1, 91-124
- Muñoz, H. 2014. *Entrampado entramado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México*. México. Centro Mexicano para la Filantropía.
- Myers, R. , Martínez, A., Delgado, M. , Fernández, J. y Martínez, A. 2013. *Desarrollo Infantil Temprano en México: Diagnóstico y Recomendaciones*. División de Protección Social y Salud. Banco Interamericano de Desarrollo. 1-192
- Najam, A. 2000. "The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementary, and Co-optation". *Nonprofit Management & Leadership*. 10(4), 375-396.
- Oxhorn, P. 2003: "Cuando la democracia no es tan democrática: la exclusión social y los límites de la esfera pública en América Latina". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. XLVI

- (187). México. UNAM. 131-176.
- Pacto por la Primera Infancia. 2019. *1er Ejercicio de Participación Ciudadana por la Primera Infancia. Reporte de Resultados Preliminares (Versión 2). Ejercicio de participación para niñas y niños menores de 6 años, adolescentes, cuidadores y ciudadanos en general*. Ciudad de México. Recuperado en:
https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/img/FP_NWL_RESULTADOS_spreads_v2_OE.pdf
- _____. 2019b. *Comunicado de Prensa. La Cámara de Diputados cometerá un error histórico si aprueba una versión recortada del Plan Nacional de Desarrollo*. México. Pacto por la Primera Infancia. Recuperado en:
<https://twitter.com/Pacto1aInfancia/status/1142905111330643968?s=20>
- Pérez-Escamilla R., Rizzoli A., Alonso A., Reyes H. 2017. “Avances en el desarrollo infantil temprano: desde neuronas hasta programas a gran escala”. *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*. 74(2): 86-97.
- Promotora Social México. 2015. *Congreso Internacional Invierte Temprano. Aportaciones para el Presupuesto Base Cero*. México. Promotora Social México. 8-253
- Ramírez, N. y Rodríguez, G. 2017. *Políticas de Atención a la Primera Infancia en la Ciudad de México*. México. Ririki Intervención Social, A.C. Recuperado en:
http://www.ririki.org.mx/pub/libro-politicas_de_atencion_a_la_1ainfancia.pdf
- REDIM. 2008. *La Infancia cuenta en México 2008: Red por los Derechos de la Infancia en México*. México REDIM. 1-265
- REDIM. 2014. *La Infancia cuenta en México 2014: Subsistema de Protección Especial de los Derechos de la Infancia en México*. México, D.F. REDIM. 1-190
- _____. 2015. *Red por los Derechos de la Infancia en México*. México. REDIM. Recuperado en:
<https://www.infanciacuenta.org/#/REDIM>
- _____. 2017. *La infancia cuenta en México 2017*. Mexico. REDIM. Recuperado en:
<https://www.infanciacuenta.org/#/publications>
- _____. 2017b. *Informe de Actividades 2016*. México. REDIM. Recuperado en:
https://issuu.com/infanciacuenta/docs/informe_anual_redim_2016
- _____. 2018. *Boletín: REDIM señala que el 2017 fue un año de silencios, vacíos y retrocesos en los derechos de la infancia en México*. Mexico. REDIM. Recuperado en:
http://derechosinfancia.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=132&id_opcion=73
- _____. 2019. *Misión, Visión y Objetivos*. Mexico. REDIM. Recuperado en:
https://www.derechosinfancia.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=31&id_opcion=12
- _____. 2011. *Cuéntame, cuéntanos, contemos. Guía metodológica para la construcción de un sistema de indicadores sobre infancia*. Mexico. REDIM. Recuperado en:
http://derechosinfancia.org.mx/documentos/Guia_indicadores.pdf
- Sánchez, G. y Cabrera, R. 2018. *A contracorriente : El entorno de trabajo de las organizaciones de*

- la sociedad civil en México*. México. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y universidad Autónoma Metropolitana. Ed. Contemporánea. Cooperación Internacional y Desarrollo. 7-207.
- Savard, S. , Bourque, D., Lachapelle, R. 2015. “Third sector organizations in Quebec and the New Public Action in Community Development”. *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*. 6(2). 28-41.
- Save the Children México. 2015. *Resumen de Análisis de la Ley Geeral de los Drechos de Niñas, Niños y Adolescentes: Innovación, Mejora y Retos*. México. Save the Children México. 1-5. Recuperado en: <https://www.savethechildren.mx/sci-mx/files/47/47ab7077-1d0d-4c37-8ae2-161b18ae427a.pdf>
- _____. 2017. *Año de grandes logros por la niñez: Informe Anual 2017*. Save the Children México. México. 1-12
- _____.2018. *Próxima Presidencia de México se compromete con los derechos de la niñez y la adolescencia mexicanas*. México. Save the Children México. Recuperado en: <https://www.savethechildren.mx/enterate/noticias/proxima-presidencia-de-mexico-se-compromete-con-lo>
- _____.2019. *Transparencia y Manejo de Recursos*. Save the Children Mexico. México. Recuperado en: <https://www.savethechildren.mx/quienes-somos/transparencia>
- _____.2019b. *OXFAM México, GIRE y Save the Children llaman al Gobierno a generar nueva política integral para la Primera Infancia*. México. Save the Children Mexico. Recuperado en: <https://www.savethechildren.mx/enterate/noticias/oxfam-mexico,-gire-y-save-the-children>
- _____.2013. *Meta Cero. Terminemos la pobreza con la Inequidad y la Pobreza Extrema en México*. México. Save the Children Mexico. Recuperado en: <https://www.savethechildren.mx/sci-mx/files/16/16df3b18-560d-4812-9d08-070b69279e16.pdf>
- Save the Children. 2018. *Our history*. London. Recuperado en: <https://www.savethechildren.net/about-us/our-story>
- Save the Children Suecia. 2008. *Haciendo lo correcto por las niñas y los niños. Una guía sobre programación de derechos del niño para profesionales*. Lima-Perú .Programa Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado en: https://resourcecentre.savethechildren.net/node/2015/pdf/1928_0.pdf
- Senado de la República. 2015. *Conclusiones del Foro. Presupuestos Públicos para la Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia, desde un Enfoque Transversal*. México. Senado de la República LXIII Legislatura. Comisión de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia. 1-92. Recuperado en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_ninez_adolescencia/eventos/docs/ForoPP_conclusiones.pdf

- Servicio de Administración Tributaria. 2018. *Directorio de Donatarias Autorizadas 2018*. México. SAT. Consultado en:
http://omawww.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/2018.aspx
- SIPINNA. 2016. *Aviso de resultados del proceso de selección de representantes de organizaciones de sociedad civil parte del Sisitema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes*. México. Secretaría de Gobernación. Recuperado en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/124864/AVISO_DE_RESULTADOS_12_082016_izyv.pdf
- _____. 2018. *Informe de Actividades Cuatrimestral : Diciembre 2017-Julio 2018*. México. Secretaría Ejecutiva del SIPINNA. Recuperado en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/460758/Informe_SIPINNA_dic-2017-julio_2018-.pdf
- _____. 2019. *Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)*. México. Secretaría de Gobernación. Recuperado en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462232/MEMORIA_vf_compressed.pdf
- _____. 2019b. *¿Qué hacemos?*. México. Secretaría de Gobernación. Recuperado en:
<https://www.gob.mx/sipinna/que-hacemos>
- _____. 2019c. *Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Memoria Documental 2015-2018*. México. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Secretaría de Gobernación. 1-84. Recuperado en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462232/MEMORIA_vf_compressed.pdf
- _____. 2019d. *Reinstalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Primera Infancia*. México. Secretaría de Gobernación. Recuperado en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/image/file/494585/sesio_n_compartibles-04.png
- _____. 2017. *Mecanismo de participación de representantes de los sectores social y privado, academia y sociedad civil*. México. Comisión para el Desarrollo Infantil Temprano. SIPINNA. 1-6.
- Tapia, M. y Verduzco, M. 2013. *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: Diagnóstico y Reformas para un ambiente en México*. México. Alternativas y Capacidades, A.C. 4-126.
- UNICEF. 2018. *Los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en México*. México. UNICEF.
- _____. 2017. *Informe Anual: México 2017*. México. UNICEF. Recuperado en:
<https://www.unicef.org.mx/Informe2017/Informe-Anual-2017.pdf>
- _____. 2017b. *Mapeo y Análisis de los Servicios Públicos de Desarrollo Infantil Temprano*. México UNICEF.
- _____. 2016. *Apoyando el desarrollo en la primera infancia: de la ciencia a la aplicación a gran escala: Un resumen ejecutivo de la serie de The Lancet*. UNICEF. 1-8

- Université du Québec a Montreal. 2011. *Outil d'analyse des rapports a l'Etat de Savard et Proulx (2011)*. Montreal. Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPS). 1-14. Recuperado en : <http://www.larepps.uqam.ca/Page/Document/Outils/Questionnaire%20auto%20%C3%A9valuation.doc>
- Un Kilo de Ayuda. 2019. *Informe Anual 2018*. México. Un Kilo de Ayuda, A.C. Recuperado en: <https://www.unkilodeayuda.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/Informe-UKA-2018.pdf>
- Van der Pennen, T. 2005. "Actor strategies in decentralized policy networks". *Journal of Housing and the Built Environment*. 20(3). 301-315
- Van Dijk. 2008. *Estudio diagnóstico con niños y niñas egresados de Centros Comunitarios de Educación Preescolar*. México. Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad de Guanajuato y Save the Children México. 1-88
- Walton, G. 2016. "Gramsci's activists: How local civil society is shaped by the anti-corruption industry, political society and translocal encounters". *Political Geography*. 53 (2016). 10-19.
- Wiegold, M. 2009. *Abogacía*. Lima. World Bank. Recuperado en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Advocacy.pdf>
- Young, D. 2000. "Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives". *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, 29(1). 149-172