



Compatibilidad analítica y colaboración legislativa: elementos claves en el proceso de formulación de políticas de cuidados para primeras infancias de 2016-2024 en México

Analytical compatibility and legislative collaboration: key elements in the policy formulation process for early childhood care 2016-2024 in Mexico.

Ricardo Sánchez Ulloa*
ORCID: 0009-0005-3438-6567

Recibido: 24/03/2025
Aceptado: 21/8/2025

Resumen

Este artículo presenta un análisis de contenido sobre la formulación de iniciativas de ley que abordan las problemáticas relacionadas con los cuidados dirigidos a la primera infancia en México, en el periodo de 2016 a 2024. El objetivo principal es analizar si la existencia de compatibilidad analítica en las Propuestas de Atención Preferentes (PAP) permite la colaboración entre las distintas fuerzas políticas en el poder legislativo, y si esta colaboración influye en la selección de iniciativas que contribuyan a la construcción de una auténtica política de cuidados para la primera infancia.

Palabras claves: *Compatibilidad analítica, Formulación de políticas, Cuidados de primeras infancias, Iniciativas de ley, Colaboración.*

* Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Contacto: ricardosanchez@politicas.unam.mx

Abstract

This article presents a content analysis of the formulation of legislative initiatives that address issues related to early childhood care in Mexico during the period from 2016 to 2024. The main objective is to analyze whether the existence of analytical compatibility in the Priority Attention Proposals (PAP) enables collaboration among the different political forces in the legislative branch, and whether such collaboration influences the selection of initiatives that contribute to the development of a genuine early childhood care policy.

Keywords: *Analytical compatibility, Policy formulation, Early childhood care, Legislative initiatives, Collaboration.*

1. Introducción

En las últimas décadas, la discusión sobre los cuidados ha evolucionado significativamente, pasando de su concepción inicial como un derecho laboral de las mujeres durante la maternidad, a su reconocimiento como trabajo doméstico no remunerado, hasta ampliar su enfoque para incluir a grupos específicos, como las primeras infancias. Esta evolución ha generado un renovado interés en investigar hasta qué punto los gobiernos son capaces de diseñar políticas efectivas para garantizar los derechos humanos. A pesar de diversas propuestas surgidas desde distintos sectores, como la política social, el abordaje de los cuidados como objeto de políticas públicas continúa enfrentando importantes dificultades.

A pesar de dichos avances, el abordaje de los cuidados como objeto de política pública continúa enfrentando obstáculos sustanciales. Una de las principales limitaciones, consideramos, se relaciona con la falta de *compatibilidad analítica*, entendida como el grado en que los expertos comparten teorías, valoraciones y métodos comunes para interpretar y explicar los fenómenos sociales (Funke *et al.*, 2021: 790). Esta compatibilidad puede influir de manera directa en el proceso de selección —o exclusión— de determinadas alternativas de política. Como señala Thomann (2018: 438), “los diseños de políticas son combinaciones”, lo cual implica que, en la práctica, la consideración, formulación y elección de dichas alternativas se convierte en un ejercicio profundamente estratégico, especialmente en entornos de formulación marcados por la ambigüedad y la incertidumbre.

En tanto lo anterior, consideramos importante saber cómo los hacedores políticos se posicionan de forma colectiva, durante el proceso de formulación de nuevas políticas. De forma aterrizada, proponemos abordar y discutir elementos de las teorías sobre la formulación de políticas, tales como las combinaciones, y las relacionadas con el rol de los actores en las políticas, con el objetivo de establecer un diálogo entre ambos enfoques que contribuyan al estudio de la compatibilidad analítica en políticas.

En este sentido, desde una perspectiva procesal de la formulación, y tomando como base el tema central de los cuidados a la primera infancia, analizamos iniciativas de ley en materia social de cuidados emitidas por el Congreso de la Unión en México durante 2016 a 2024, para comparar la evolución de alternativas políticas a lo largo del tiempo, con el objetivo de identificar la compatibilidad analítica en las Propuestas de Atención Preferidas (PAP) entre los actores políticos en relación con nuestro caso empírico. Sostenemos que entre mayor sea la compatibilidad analítica en las PAP, las fuerzas políticas coordinarán su acción, dando paso a la aprobación de iniciativas de gran calado en la materia de cuidados para primeras infancias.

Para ello, el artículo se estructura en tres apartados principales. En primer lugar, se presenta el marco teórico, en el cual se discute la noción de compatibilidad analítica como un componente clave en la formulación de políticas públicas, así como el papel que desempeñan los actores involucrados en dicho proceso. En segundo lugar, se aborda la problemática de los cuidados, se contextualizan los datos empleados en el análisis y se detalla la estrategia metodológica, incluyendo el tratamiento y la codificación de la información. En tercer lugar, se exponen los resultados del análisis, con énfasis en la identificación de elementos de compatibilidad en las Propuestas de Atención Preferentes (PAP), a partir de las iniciativas de ley seleccionadas. Finalmente, se presentan una serie de reflexiones conclusivas, en las que se contrastan los supuestos teóricos del estudio a la luz de los hallazgos empíricos.

Al hacer esto, buscamos contribuir, en parte, a abordar los desafíos epistemológicos (referidos a cómo estudiamos el cambio) y, en parte, los desafíos metodológicos (relacionados con los pasos, métodos y perspectivas necesarios para abordar el cambio) (Camacho, 2023: 73) sobre los estudios de políticas. Reconocemos que el estudio de la elección de políticas se vuelve crucial, en tanto que la acción pública enfrentan un nuevo tipo de desafío: comunicar caminos claros hacia un cambio de políticas que permita una transformación social en la dirección correcta (Sewerin, Cashore & Howlett, 2022: 443).

2. Marco teórico

2.1. Formulación de políticas como combinaciones

La literatura conceptualiza el diseño de políticas como un sustantivo – el diseño de políticas y como un verbo –diseñar políticas– (Howlett, 2014; Schneider e Ingram, 1998 en Haelg et al., 2020: 321). La literatura de diseño tradicional se ha centrado típicamente en el sustantivo, en “los elementos que integran una política” (Kingdon, 1995), es decir, refiriéndose al contenido

de una política resultante, con diferentes elementos que debe de cubrir el diseño (Haelg, Sewerin & Schmidt, 2020: 321). De ahí que, un número cada vez mayor de estudios ha analizado y clasificado estos elementos de las políticas públicas.

En términos generales, al hablar de formulación nos referimos al trabajo realizado por mandato electoral y por estatuto, teóricamente al servicio del interés general, en el cual los responsables políticos y los funcionarios públicos diseñan medidas destinadas a abordar un problema público. De un programa electoral legitimado por el sufragio se deriva, entonces, la agenda del gobierno (Fontaine, 2015: 47), en la que la formulación representa una de las etapas iniciales del ciclo de una política pública. Este proceso implica la definición de los objetivos a alcanzar mediante la política, así como la selección de los instrumentos necesarios para lograrlos, los cuales se materializan a través de planes, programas públicos y los proyectos y actividades específicas que los componen.

Si bien esta conceptualización de origen técnico es válida, en este texto nos proponemos hacer una pausa para recuperar la conversación sobre la naturaleza de la formulación. En consonancia con otros estudios (Howlett, 2014; Schaffrin, Sewerin & Seubert, 2015; Haelg, Sewerin & Schmidt, 2020; Sewerin, Béland & Cashore, 2020; Sewerin, Cashore & Howlett, 2022), sostenemos que la atención de los estudiosos de las políticas públicas debe ampliarse para incluir el diseño de políticas no sólo como un sustantivo, sino también como un verbo que describe el proceso dinámico y continuo mediante el cual se formulan las políticas resultantes.

Consideramos que la formulación no se limita únicamente a la labor de diseño. La formulación de políticas “puede *considerar* el diseño, y *las decisiones sobre la* adopción y discontinuación de políticas públicas” (Sabatier & Weible, 2011, en Sewerin et al., 2022: 448). Dicho de otra forma, la formulación no acontece cuando todas las decisiones importantes ya han sido tomadas, y dónde las preocupaciones se reducen a considerar cómo es qué ésta debe ser desarrollada.

En realidad, dentro de la formulación se despliega una agenda de decisiones. Por esto, el proceso de tomar problemas de la agenda gubernamental y convertirlos en decisiones políticas específicas es el núcleo de la formulación de políticas. No es un momento completamente separado; más bien, es una parte estructural del proceso general de elaboración de políticas.

Se podría decir, de forma abarcativa, que la formulación, es en parte, un ejercicio analítico sobre el problema a abordar, y en parte, la revisión, selección y estructuración de opciones de política disponibles y aceptables. Si bien el razonamiento de la formulación descansa sobre una teoría causal de “la relación entre la solución y las causas del problema” (Torres & San-

tander, 2013: 93), es decir, como acción-reacción, no podemos hablar de la formulación en términos mecánicos o asépticos.

En este sentido, al abordar la toma de decisiones y el proceso de diseño en la formulación de políticas, se está haciendo referencia a “los valores que se asignan a la acción política” (Kamkhaji & Radaelli, 2022: 843). Este escenario ofrece oportunidades que se manifiestan tanto en el ámbito teórico y metodológico, al requerir nuevas aproximaciones conceptuales, como en el quehacer o servicio público, al demandar herramientas y enfoques innovadores para abordar las problemáticas planteadas.

En este sentido, enfoques como Advocacy Coalition Framework (ACF, por sus siglas en inglés) (Sabatier, 1988; Roth, 2006; Sabatier & Weible, 2007; Cairney, 2012) que explora cómo las creencias y sistemas de valores compartidos que guían las coaliciones de actores afectan el cambio de políticas públicas a lo largo del tiempo, y Multiple Streams Framework (MSF, por sus siglas en inglés) (Kingdon, 1995; Zahariadis, 2007) que se concentra en el flujo de ideas, como soluciones propuestas a problemas específicos, que coinciden en momentos clave, han contribuido a superar las restricciones de los modelos estáticos y lineales, permitiendo una comprensión más integral y dinámica del conjunto de factores sociales que inciden en la hechura de las políticas.

Ya sea que, en el momento de diseño o durante el proceso de toma de decisiones, las alternativas de solución estén arraigadas en valores y principios profundos y estables, lo que las hace difícilmente negociables (como sugiere el ACF), o que surjan propuestas y soluciones rápidas, influenciadas por las condiciones del momento y las oportunidades políticas inmediatas, como las ventanas de oportunidad descritas en el MSF, podemos afirmar con certeza que estas alternativas constituyen una forma particular de decidir y ejecutar las acciones de gobierno, aunque no la única posible.

En este sentido, si las alternativas pueden enmarcarse en términos generales como creencias, pensamientos u opiniones, que son utilizadas para ayudarnos a “comprender y dar significado a los problemas políticos y ayudarnos a formular lo que creemos que son las soluciones más apropiadas” (Cairney, 2012: 223), resulta pertinente concebir la formulación como un proceso caracterizado por numerosas alternativas, pero de un número limitado de selecciones.

En tanto lo anterior, se puede argumentar que la formulación de políticas ocurre en condiciones de ambigüedad. La ambigüedad, en el marco de la formulación de políticas, se refiere a “un estado de tener muchas maneras de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos” (Feldman, 1989: 5, en Zahariadis, 2007: 67). Esta se puede diferenciar de la incertidum-

bre, pues la ambigüedad se considera ambivalencia, mientras que la incertidumbre atañe a ignorancia o imprecisión (Zahariadis, 2007: 66). Por lo tanto, seleccionar la alternativa, como una forma de alcanzar y administrar los procesos de gobierno, se vuelve una tarea desafiante.

Teniendo en consideración que “las políticas se hacen en el marco de la política” (Yanes, 2013), quien presta atención a qué y cuándo es fundamental (Zahariadis, 2007: 66). En las políticas públicas, las ideas, creencias, etc., son relevantes sólo si un actor las implementa; para producir cambios, las ideas deben ser promulgadas y activadas. Estas no pueden ejercer su poder causal de manera inmanente, simplemente existiendo. Sino a partir de cómo los actores las usan para enmarcar los problemas de políticas y transformarlos para concebir nuevas soluciones (Kamkhaji & Radaelli, 2022: 852–853).

2.2. El rol de los actores de políticas

Para explicar el contenido de una política pública, la literatura académica ha centrado su atención en el proceso de diseño (Howlett & Wellstead, 2011; Howlett & Mukherjee, 2014; Craft & Wilder, 2017, en Haelg et al., 2020: 309). En este contexto, el diseño se presenta como una tarea programática atribuida a un conjunto de personal de una organización o agencia gubernamental. Por ejemplo, siguiendo marcos normativos e institucionales una organización llega a establecer planes, programas y regulaciones, para los cuales se le asignan recursos.

En consecuencia, el diseño aparece como una actividad calendarizada relativamente técnica, y por tanto, dissociada de la compleja y conflictiva arena política. No obstante, en realidad, es posible que las políticas deban pasar por varios ciclos de (re)diseño en lugar de ser decididas directamente por los funcionarios públicos. Los resultados de las políticas son decisiones resultantes del proceso de políticas en el que los actores políticos interactúan, se comunican y negocian dentro de un conjunto de procedimientos, reglas e instituciones formales e informales (Howlett & Cashore, 2009; Howlett & Cashore, 2014: 17; Bressers y O’Toole 1998; Engeli & Varone 2011; mayo de 2003; Voß et al. 2009, en Haelg et al., 2020: 317).

Sostenemos que es fundamental entender cómo los actores involucrados en el diseño político se posicionan durante el proceso de formulación de políticas y cómo, de manera colectiva, contribuyen a la configuración del resultado final. La literatura sobre procesos políticos ofrece diversas conceptualizaciones de estos actores, destacando enfoques como el equilibrio puntuado (Baumgartner & Jones, 2002; Cairney, 2012), las coaliciones promotoras (A. Roth, 2006; P. Sabatier A. & Weible, 2007), y los subsistemas de políticas (Hecklo, 1974; Hall, 1993; Meckling & Goedeking, 2023) útiles para la base explicativa de la formación y el mantenimiento de coaliciones, así como para la estabilidad de las políticas. Por otro lado, el marco de corrientes

múltiples (Kingdon, 1995; Zahariadis, 2007), las coaliciones discursivas o agentes discursivos (Leipold & Winkel, 2017; Steensland, 2008), y los grupos de instrumentos (Béland & Howlett, 2016; Simons & Voß, 2018) que ilustran los impulsores del cambio de políticas.

Se puede argumentar que el diseño de políticas no puede ser introducido únicamente por una selección de diseñadores de políticas racionales. Muchas veces aunque un actor o grupo de actores dentro de una organización gubernamental pueden esbozar una política racional en el primer borrador, las fuerzas políticas en juego en el posterior proceso de diseño político (y politizado) pueden llevar a que al final se adopte un diseño de política considerablemente alterado (Wilder, 2017, en Haelg, Sewerin & Schmidt, 2020). Esto implica que las políticas, como decisiones públicas, son el resultado de la compatibilidad en la formulación a través de acciones conjuntas y formalmente organizadas.

Estamos de acuerdo en que los estudios sobre la formulación de políticas, y especialmente aquellos centrados en su diseño, no pueden separarse de las decisiones políticas. En efecto, como señala Thomann, “los diseños de políticas son combinaciones” (2018: 438). Desde esta perspectiva, y en línea con lo propuesto por Satoh et al., partimos de la premisa de que los actores políticos se movilizan y coordinan entre sí para traducir sus creencias y posiciones políticas en políticas públicas (2023: 187–188).

En este contexto, numerosas investigaciones sobre la formulación de políticas han recurrido al análisis de redes para explicar cómo la coordinación de la acción entre actores se vincula con la alineación de creencias en el proceso de formulación de políticas públicas. Algunos estudios examinan las coaliciones a partir de las relaciones de coordinación y, luego, analizan si las creencias están alineadas (Ansell et al., 2009; DeBray et al., 2014; Gronow & Ylä-Anttila, 2019, en Satoh, Gronow & Ylä-Anttila, 2023: 189). Otras perspectivas teórico-metodológicas proceden de manera inversa, agrupando primero a los actores según la similitud de sus creencias y luego analizando la existencia de coordinación (Fischer, 2014; Ingold & Gschwend, 2014, en Satoh, Gronow & Ylä-Anttila, 2023: 191). Ambas corrientes comparten el objetivo de “verificar que las coaliciones de defensa de intereses existen en el sentido de que coordinan sus acciones” (P. Sabatier & Weible, 2007: 198).

En este contexto, enfoques teóricos como el ACF y de subsistemas de políticas han clasificado diferentes tipos de coaliciones – ya sea al interior del Gobierno o desde fuera de éste–, como las colaborativas y las adversarias, en los subsistemas de políticas, es decir, en sectores o áreas de intervención del Gobierno. Por ejemplo, un subsistema de coaliciones colaborativas incluye coaliciones que, a pesar de sus desacuerdos, logran encontrar suficiente terreno común para negociar. Este subsistema se caracteriza por niveles intermedios de compatibilidad

de creencias entre coaliciones y una alta coordinación tanto entre ellas como dentro de cada una. En estos subsistemas, los actores prefieren políticas voluntarias, flexibles y beneficiosas para todos (Weible, 2008).

En contraste, un subsistema de coaliciones adversarias, según Weible et al., 2019, en Satoh et al., 2023), está compuesto por coaliciones que colaboran exclusivamente con actores afines. Este tipo de subsistema se caracteriza por una baja compatibilidad de creencias y una débil coordinación entre coaliciones, lo que da lugar a políticas coercitivas y prescriptivas (Weible, 2008, en Funke et al., 2021: 795). Además, es posible que coexistan variantes dentro de estos dos tipos generales, como las siguientes:

- a) Unitaria: Un subsistema de coalición unitaria se caracteriza por un alto nivel de compatibilidad de creencias dentro de la coalición dominante, suficiente para determinar la dirección del subsistema con una oposición mínima;
- b) Desconectadas: (Weible et al., 2019, en Satoh et al., 2023) menciona las coaliciones desconectadas, en las que los actores comparten creencias pero no coordinan sus acciones, lo que contradice los supuestos del ACF, que postula que la similitud de creencias debe ir acompañada de coordinación; e
- c) Intermediarias: Por otro lado, se ha documentado la existencia de grupos intermedios, en los que los actores establecen vínculos con aquellos que no comparten creencias similares. (Funke et al., 2021)

Estos estudios de análisis de redes han demostrado desde entonces que la similitud de creencias a menudo se asocia con la coordinación de la acción (Henry, 2011; Henry et al., 2011; Leifeld & Schneider, 2012; Matti & Sandström, 2011, 2013; Weible & Sabatier, 2005, en Satoh et al., 2023). Sin embargo, la coordinación no siempre se sigue de la similitud de creencias. Entonces “la colaboración directa puede ser un criterio demasiado rígido para la existencia de coaliciones” (Fischer, 2014: 351-52, en Satoh et al., 2023). En términos generales, se puede decir que, la constelación de actores es capaz de modificar tanto la orientación como el contenido de las políticas, lo que, a su vez, influye en la elección de las políticas resultantes.

Sin embargo, las políticas también tienen la capacidad de “limitar y habilitar a los actores” (Kamkhaji & Radaelli, 2022: 193), dado que las oportunidades para intervenir en iniciativas específicas surgen y permanecen disponibles solo por períodos breves. De acuerdo con el MSF, se identifican tres corrientes que fluyen en los subsistemas de políticas: problemas, políticas y política. La combinación de las tres corrientes en un solo paquete aumenta dra-

máticamente las posibilidades de que los responsables políticos adopten una política específica (Kingdon, 1995).

La corriente de problemas incluye preocupaciones que tienen personas dentro y fuera del sistema político. Las políticas (soluciones) son productos de la gente, generalmente generados en comunidades políticas estrechas, son respuestas que pueden producirse no sólo cuando se necesitan. La política es una corriente que se refiere al discurso político más amplio dentro del cual se formulan las políticas. Incluye legisladores y partidos, el estado de ánimo o clima de opinión nacional, etc., [...] En momentos críticos, denominados ventanas de políticas, las corrientes son acopladas por emprendedoras de políticas. (Zahariadis, 2007: 69)

En resumen, el enfoque MSF concede una gran relevancia a la variable temporal, ya que esta condiciona el alcance y las alternativas disponibles para las políticas. En este sentido, se ha observado que, en ocasiones, “las ventanas u oportunidades se abren de manera bastante predecible, mientras que en otras lo hacen de manera impredecible” (Kingdon, 1995: 165). De forma aterrizada, esto ofrece una premisa sobre que no todas las políticas experimentan cambios con cada alternancia de gobierno; sin embargo, un cambio en el poder entre partidos progresistas y conservadores puede generar la oportunidad para un giro radical en las políticas públicas (Fontaine, 2015: 48).

De este modo, si bien una ventana de oportunidad se abre para que ciertas propuestas pasen a ser consideradas, no todas las propuestas tienen la misma posibilidad de ser aprobadas en cualquier momento dado. Las alternativas que no logran superar este proceso de decisión y consenso quedan fuera del ciclo legislativo y, a menudo, no vuelven a ser consideradas en un futuro cercano. Este análisis subraya la importancia de la dinámica temporal en la evolución y transformación de las políticas, así como la influencia de los contextos políticos en los momentos decisivos.

3. Contexto del problema y tratamiento de los datos

Dicho lo anterior, esta investigación tuvo como objetivo contribuir a la comprensión del proceso de formulación para explicar el cambio en las políticas desde la noción de compatibilidad analítica en las PAP de iniciativas de ley. Nuestra investigación emplea como base un estudio comparativo de tipo cualitativo para analizar el proceso de formulación de políticas, enfocándonos en el problema de los cuidados para primeras infancias.¹

¹ En México, la primera infancia se considera de los 0 a 5 años. Las acciones de asistencia y cuidado para las niñas y niños de 0 a 2 años son llevadas a cabo por guarderías, estancias infantiles y centros de desarrollo integral, mientras que la educación

En este texto se adopta la definición de cuidados propuesta por Huenchuan, quien los concibe como la “acción social dirigida a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas que carecen o han perdido la autonomía personal y que necesitan ayuda de otros para realizar los actos esenciales de la vida diaria” (2014, p. 153). Los cuidados poseen una espacialidad y una lógica de funcionamiento claramente definidas, desarrollándose principalmente en el ámbito doméstico. En dicho espacio, los cuidados resultan fundamentales para sostener la autonomía de las personas (Huenchuán & Guzmán, 2005: 160), implicando tanto a quienes los reciben como a quienes los proveen.

Esta situación se vuelve aún más crítica en los hogares en situación de vulnerabilidad, los cuales frecuentemente carecen de mecanismos de protección social y de servicios de atención y cuidado articulados al empleo formal. En este contexto, resulta necesario conocer los esfuerzos por configurar el campo de los cuidados como una política propia, en tanto que su actual abordaje es desde otros sectores de política pública, donde la preocupación puede ser menor.

A nivel internacional, el debate sobre los cuidados ha evolucionado desde su consideración como un derecho laboral de las mujeres en maternidad, pasando por su reconocimiento como trabajo doméstico no remunerado, hasta abordar diferentes grupos dependientes. Este proceso ha resaltado la responsabilidad de los Estados en garantizar los derechos humanos y ha culminado en la propuesta de sistemas integrados de cuidados para apoyar los cuidados, denominados como informales, proporcionados por las familias.

En virtud de lo expuesto, varios países de la región, como Uruguay, Costa Rica, Argentina y Chile, han implementado sistemas públicos, políticas, programas y acciones específicas en el ámbito de los cuidados, logrando avances significativos en los últimos años. En México, la consolidación de los cuidados como campo de estudio y como objeto de políticas públicas ha sido evidente, manifestándose desde diversas bases epistemológicas y metodológicas. Este proceso se ha intensificado de manera notable durante la última década y media (2010-2025).

Entre los poderes de la unión, los esfuerzos para implementar un sistema de cuidados como política federal el tema del trabajo de cuidados solo ha cobrado relevancia en el contexto legislativo (CELI, 2023). En este sentido, durante los años 2019 y 2020, el Congreso llevó a cabo una serie de acciones orientadas a promover cambios en la estructura institucional, particularmente en el ámbito de la política social, con el objetivo de avanzar en el reconocimiento del cuidado como un derecho. En respuesta, considero productivo trabajar los cuidados como

preescolar o mejor conocida como inicial se imparte de los 3 a 5 años en kinder o jardín de niños.

enclave de la política social por cuanto, hablando de la particularidad del contexto mexicano. No obstante, al día de hoy, el tema de los cuidados no ha logrado constituirse como una auténtica política pública.

Paradójicamente, la instrumentalización de la política social ha experimentado cambios significativos que afectan negativamente el aseguramiento de los derechos de una de las poblaciones más vulnerables con necesidades de cuidados: la primera infancia:

La eliminación del Programa de Estancias Infantiles en 2019, que proporcionaba servicios de cuidado a niñas y niños de hasta 3 años y 11 meses, hijos de madres que trabajan, buscan empleo o estudian, así como de padres solteros con niños/as a su cargo, con el fin de que pudieran trabajar o estudiar, si bien no se ha demostrado que ha agravado la crisis de cuidados en nuestro país, sí ha hecho aún más grande la brecha de cuidados infantiles como contraprestación laboral y los otorgados por programas sociales.

Tan sólo en el marco del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (IAPI), hacia noviembre de 2015 se tenía un registro de 9,534 estancias en operación, las cuales brindaban atención a 322,360 niñas y niños en todo el territorio nacional. No obstante, los recortes presupuestales implementados en 2019 derivaron en el cierre de 190 estancias ubicadas en 12 entidades federativas. Además, se estimaba que otras 875 se encontraban en riesgo de cerrar, lo cual comprometía seriamente el acceso a servicios de cuidado infantil, afectando a miles de familias que dependían de este apoyo para conciliar sus responsabilidades laborales y de cuidado (Animal Político, 2019).

En este contexto, la implementación del Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras —basado en transferencias monetarias directas— no ha logrado restituir el principio de corresponsabilidad institucional. Al contrario, desde su diseño, este programa transfiere la carga de organización, supervisión y garantía del cuidado a las propias familias, desdibujando el papel del Estado como garante del bienestar infantil y el acceso equitativo a servicios de cuidado.

Lo anterior, ha provocado un notable retraimiento del Gobierno (e incluso del mercado) en la provisión de servicios orientados a los cuidados directos, lo que ha dejado “áreas cruciales de protección y bienestar desprotegidas, sobrecargando a las familias con la responsabilidad de cuidar” (Goldani, 2007: 327).

De lo anterior, en México se encuentran integradas instituciones como el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo (Secretarías de Estado) y el Poder Judicial; instituciones que rigen, vigilan, modifican o transforman las reglas o normas, y que además diseñan e implementan las políticas. Dentro de este contexto de coordinación de poderes públicos, consideramos un espacio próspero de estudio sobre el cambio de políticas dirigir la atención en el proceso de formulación del legislativo, dado que, en la medida que los diferentes actores políticos estén de acuerdo o no sobre las PAP, esto resultará favorecedor para avanzar en el abordaje del problema público de cuidados.

El Poder Legislativo opera a través de sus dos cámaras: la Cámara de Diputados, que constituye la cámara baja, y la Cámara de Senadores, que es la cámara alta. La Cámara de Diputados está integrada por 300 diputadas y diputados elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados seleccionados según el principio de representación proporcional, a través del Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Por su parte, la Cámara de Senadores está compuesta por 128 senadoras y senadores (Soberanes, no date): 64 elegidos por el principio de mayoría relativa, 32 por representación proporcional y 32 por el principio de primera minoría (Secretaría de Gobernación, no date b).

El Congreso General sesiona de manera ordinaria, aunque también tiene la posibilidad de convocar sesiones extraordinarias. Se contemplan dos períodos de sesiones ordinarias al año: del 1 de septiembre al 15 de diciembre, o hasta el 31 de diciembre en los años en los que se lleva a cabo la renovación del titular del Poder Ejecutivo Federal, y del 1 de febrero al 30 de abril. Durante estos períodos, las Cámaras se dedican al estudio, discusión y votación de las iniciativas presentadas, así como a la resolución de otros asuntos que les competen. En este contexto, se puede afirmar que “las decisiones legislativas son parte del ciclo de las políticas públicas” (Valencia, 2012: 23), ya que el Congreso desempeña un papel fundamental en la formulación y reforma de leyes, las cuales sirven como base para la retroalimentación de las políticas públicas generadas por el Ejecutivo, además de encargarse de la aprobación del presupuesto, lo que tiene que ver con la permanencia y eliminación de programas.

3.1. Procedimiento de codificación y descripción de datos

A partir del marco teórico expuesto, se destaca la importancia de establecer un entendimiento común sobre los métodos para observar, desentrañar, medir y comparar de manera sistemática los elementos clave en la investigación sobre el diseño de políticas (Thomann, 2018). Esta tarea se presenta como una prioridad para avanzar en el estudio de los procesos de formulación. Consideramos la compatibilidad analítica en las Propuestas de Atención Preferidas como un espacio útil para estudiar cómo los diseños de política pueden resultar favorecedoras o perniciosas para identificar la diversidad en las “decisiones de la formulación” (Birkland, 2001).

Para avanzar en lo propuesto, y tras realizar una exhaustiva revisión de diversas bases de datos que ofrecen información sobre el Gobierno mexicano en relación con la política social para la primera infancia, determinamos que el Sistema de Información Legislativa (SIL) era la fuente más adecuada, por encima de otras alternativas. Concluimos que los datos del SIL tenían una alta calidad y eran compatibles con el periodo de estudio, lo que resolvía nuestras inquietudes sobre los problemas cronológicos sobre la necesidad de conocer concepciones

pasadas en el análisis del cambio en las políticas. En este sentido, los datos respetaban la memoria temporal, ya que, como documentos históricos, cumplen la función de preservar el debate legislativo al calor del momento.

Decidimos concentrar nuestra atención en la búsqueda y recolección de información sobre las PAP en iniciativas de ley sobre política pública social para primeras infancias a partir de una fuente oficial estandarizada: la Base de Datos del Sistema de Información Legislativa (SIL). Esta plataforma, que se actualiza diariamente, proporciona acceso público a los documentos de trabajo del Poder Legislativo, como iniciativas de ley, minutas, informes, entre otros. Administrada por la Secretaría de Gobernación de México, la base de datos permite acceder a información detallada sobre las acciones gubernamentales. En particular, nos centramos en las iniciativas de ley, que son documentos formales presentados por los órganos o actores legislativos ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación.

Las iniciativas de ley tienen como propósito crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. Representa el acto jurídico con el que da inicio el proceso legislativo (Secretaría de Gobernación, no date b).

Todo texto de iniciativa se compone de: a) exposición de motivos, b) parte normativa y, c) normas transitorias, presentados en la forma siguiente: I. Encabezado o título de la propuesta; II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; III. Argumentos que la sustenten; IV. Fundamento legal; V. Denominación del proyecto de ley o decreto; VI. Ordenamientos a modificar; VII. Texto normativo propuesto; VIII. Artículos transitorios; IX. Lugar; X. Fecha, y XI. Nombre y rúbrica del iniciador. (Secretaría de Gobernación, no date b)

Una vez definida nuestra unidad de registro, se dio inicio al proceso de recolección sistemática de datos mediante un análisis de contenido enfocado en la formulación de políticas de cuidados dirigidas a una de las principales poblaciones vulnerables: las primeras infancias en México, durante el periodo de 2016 a 2024. El objetivo de este análisis fue identificar las creencias, posturas y valores promovidos, así como las normas compartidas o en conflicto entre los legisladores y las legisladoras.

En cuanto al tamaño de la muestra, se seleccionaron 45 documentos de iniciativas de ley relacionados con la política social en materia de primeras infancias, que abordan específicamente cuestiones sobre los cuidados.² Con el objetivo de clasificar los documentos, se estableció

2 El siguiente enlace presenta la sistematización y el análisis aplicados en la revisión del conjunto de documentos, con el objetivo de garantizar la transparencia en el proceso de investigación :https://docs.google.com/spreadsheets/d/10Ed2vjnlleN_RNwj4m-DXZervQ1KWhRILasYFOaE9mlg/edit?usp=sharing

una denominación característica basada en los atributos de cohorte temporal y temática. Así, la clasificación de los documentos se estructuró de la siguiente manera: número de iniciativa (n1...nX), periodo de estudio (A, B y C) y materia (Primera Infancia). Ejemplos de clasificación incluyen: 1API, 4BPI, 7CPI, entre otros.

Con estos documentos pretendemos atender las expectativas y reclamos del fenómeno de los cuidados desde la perspectiva del Legislativo, por medio de la política social para que con ello se “aporten elementos a la reforma general de un Estado que debe recuperar su responsabilidad social y generar un proceso incluyente de equidad y justicia social” (Cámara de Diputados, 2001) para primeras infancias.

4. Presentación de resultados

Como ocurre en toda investigación, el proceso de transformación de los hechos en datos es un trayecto complejo que implica decisiones tanto teóricas como metodológicas. Cada acción emprendida debe ser explícita y debidamente justificada (Cohen & Rojas, 2014: 8). Siguiendo una orientación empírica, la operacionalización del concepto de *compatibilidad analítica* en nuestras unidades de registro se realizó conforme una codificación inductiva.³

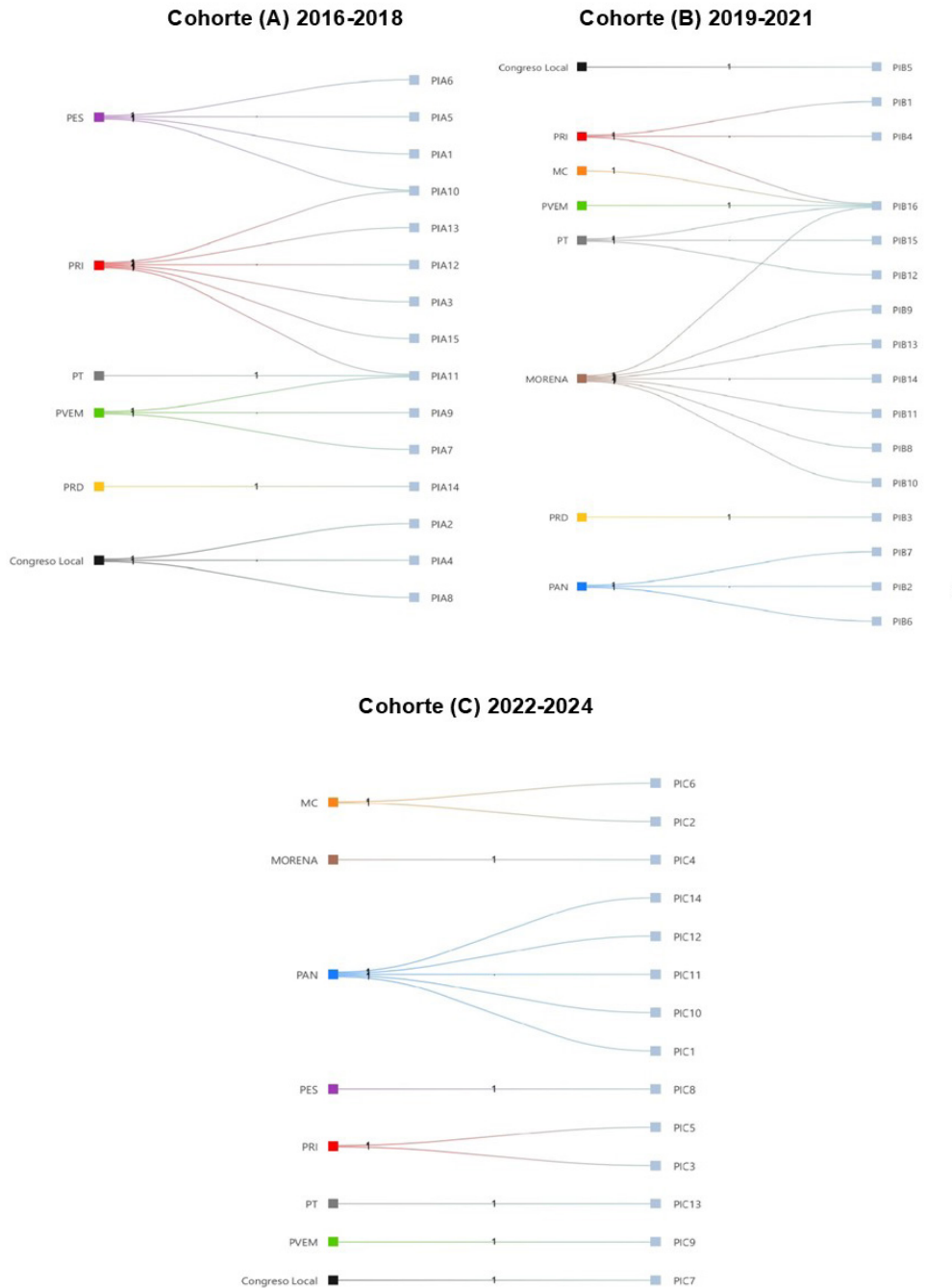
Una vez aplicado el proceso de operacionalización, nuestro concepto central se desglosó en ocho dimensiones de preferencia, organizadas en cuatro niveles jerárquicos de cambio propuesto. Estos niveles son: Priorizar la reestructuración de la política > Proponer iniciativas que impulsen los derechos > Realizar ajustes operativos en los programas > Mantener el estado actual de la política. La jerarquía representada por los símbolos “>” refleja la intensidad progresiva del cambio propuesto, desde una reestructuración profunda hasta la conservación del estado actual. Estos niveles permiten entender con mayor claridad las decisiones de formulación política, ofreciendo una visión más precisa de las dinámicas políticas implicadas.

3 La codificación inductiva sigue un enfoque ascendente, en el que las categorías y dimensiones surgen directamente de los datos sin un marco predeterminado (ATLAS.ti, no date). Atlas.ti, como lo hacen algunos otros softwares para el análisis cualitativo (CAQDAS), contribuye a organizar, sistematizar, procesar y analizar los datos que componen las investigaciones con la finalidad de asistir al investigador a mejorar el rigor y eficacia de sus estudios. En este caso, fue de ayuda para llevar a cabo varias funciones de análisis cualitativo, incluyendo la clasificación y filtrado de datos sin procesar, el descubrimiento y la construcción de relaciones entre los datos, la asignación y definición de temas y categorías para darle significado a los datos, y la visualización de los resultados del análisis de datos.

A partir de la revisión de los datos, se observa que la formulación de solución al problema da lugar a una interacción (o su ausencia) entre los actores. Esta interacción se traduce en diferentes posturas, que incluyen: mantener el estado actual de la política (lo cual involucra la defensa del presupuesto para estancias infantiles); realizar ajustes operativos en los programas (como la ampliación de horarios de cuidado en estancias infantiles, supervisión y censo de estancias infantiles privadas y la implementación de controles familiares); proponer iniciativas catalizadoras de derechos (que abordan la inclusión de todas las infancias, el enfoque integral en el cuidado infantil y la promoción de los servicios de cuidado como bienes de utilidad pública); y, finalmente, priorizar la reestructuración de la política (mediante la creación de sistemas públicos para corresponsabilizar el cuidado).

El Diagrama 1 muestra la relación entre la fuerza política y el número de iniciativas generadas en cada periodo. En él, se observa que la preferencia por el trabajo aislado tiene un impacto en el diseño de la política, ya que solo algunas cuestiones logran generar acuerdos. Asimismo, el número de iniciativas presentadas en cada cohorte reflejan un patrón diferenciado en la participación de legisladores y legisladoras de los distintos partidos políticos, lo que puede interpretarse como una señal de la importancia que otorgan al problema de los cuidados en la primera infancia.

Diagrama 1. Partidos políticos y sus iniciativas en materia de primeras infancias



Nota 1. El número "1" que sobresale para cada nodo representa el número de codificaciones que tuvo el documento en el software Atlas.ti

Nota 2. En la cohorte (A), las iniciativas PIA6 y PIA7 fueron aprobadas. En la cohorte (B), no se aprobaron iniciativas. En la cohorte (C), la iniciativa PIC4 fue aprobada.

Fuente: Elaboración propia, utilizando el software Atlas.ti.

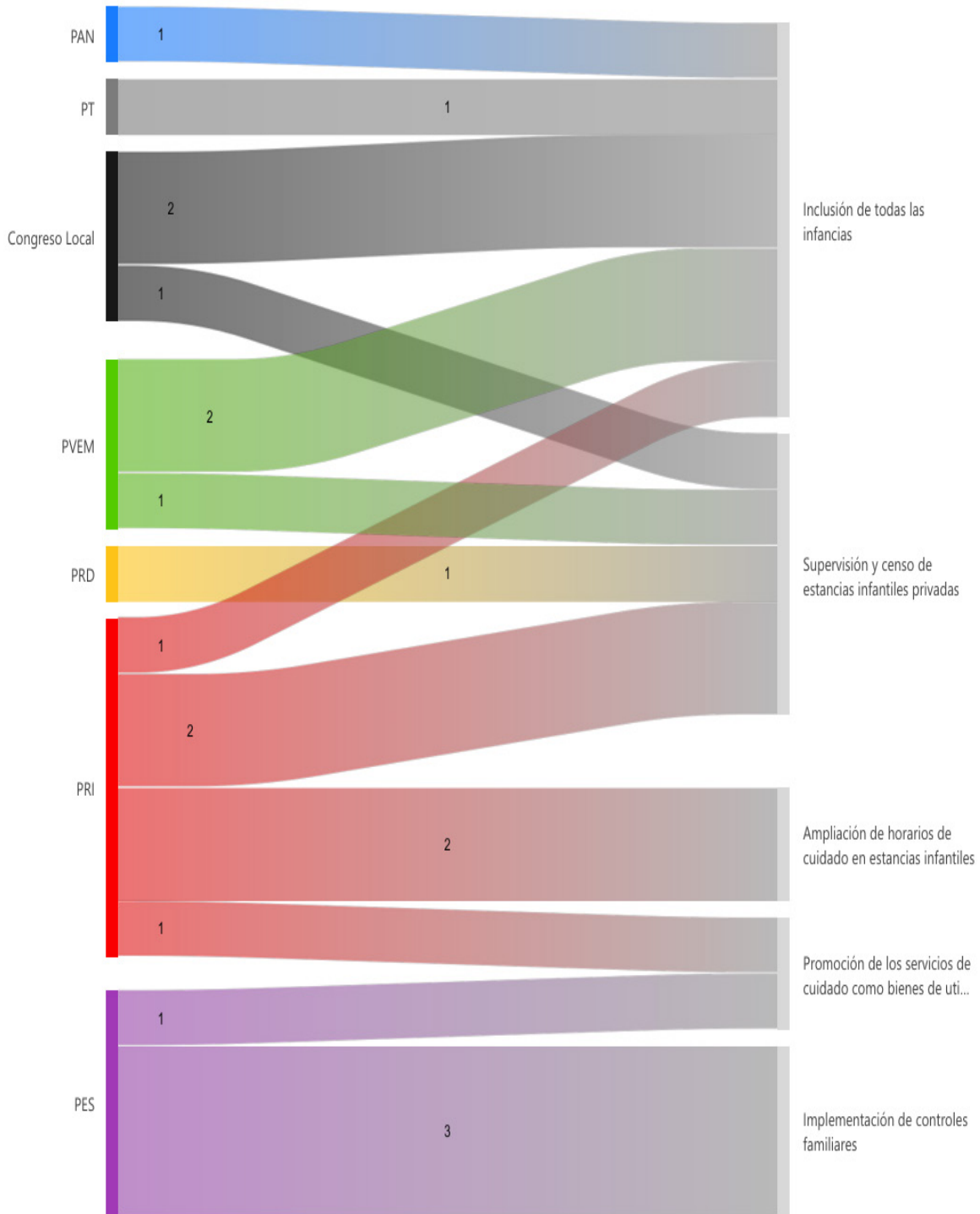
En el período revisado, se observa un trabajo conjunto poco frecuente, aunque presente, entre las distintas fuerzas políticas en el Congreso, lo que ha dado lugar a diseños diferenciados. Un ejemplo de esto es que, en cada cohorte o legislatura, los actores políticos tienden a optar por concebir soluciones propias, como se evidencia en la disminución de interacciones: de dos en la primera cohorte, a una en la segunda, y a ninguna en la última.

Desde luego, la compatibilidad analítica en las PAP hace posible la colaboración entre los diferentes formuladores de políticas; sin embargo, cabe señalar que la primera puede manifestarse de manera independiente, sin necesidad de la presencia de la segunda. En este contexto, aunque las fuerzas políticas puedan seguir trayectorias paralelas, existe un amplio consenso sobre la preferencia por una solución o propuesta común para abordar un problema conocido.

Sobre la cuestión de cómo se aborda el problema público de los cuidados de primeras infancias, el examen de los datos indica, que durante el periodo de la LXIII Legislatura, de los años 2016 a 2018, los responsables de la formulación de políticas centraron su atención en la calidad de la atención brindada en las estancias o centros infantiles. Esta preocupación surgió a partir de la alta incidencia de maltrato infantil, negligencia y descuido en dichos espacios, lo que generó un debate en torno a la necesidad de regular y garantizar estándares más estrictos en los servicios ofrecidos. Además, desde una perspectiva de derechos humanos, se planteó la urgencia de garantizar el acceso efectivo y la permanencia de los niños y niñas con discapacidad en las guarderías y estancias infantiles, pues este grupo vulnerable enfrenta barreras adicionales para acceder a una atención adecuada.

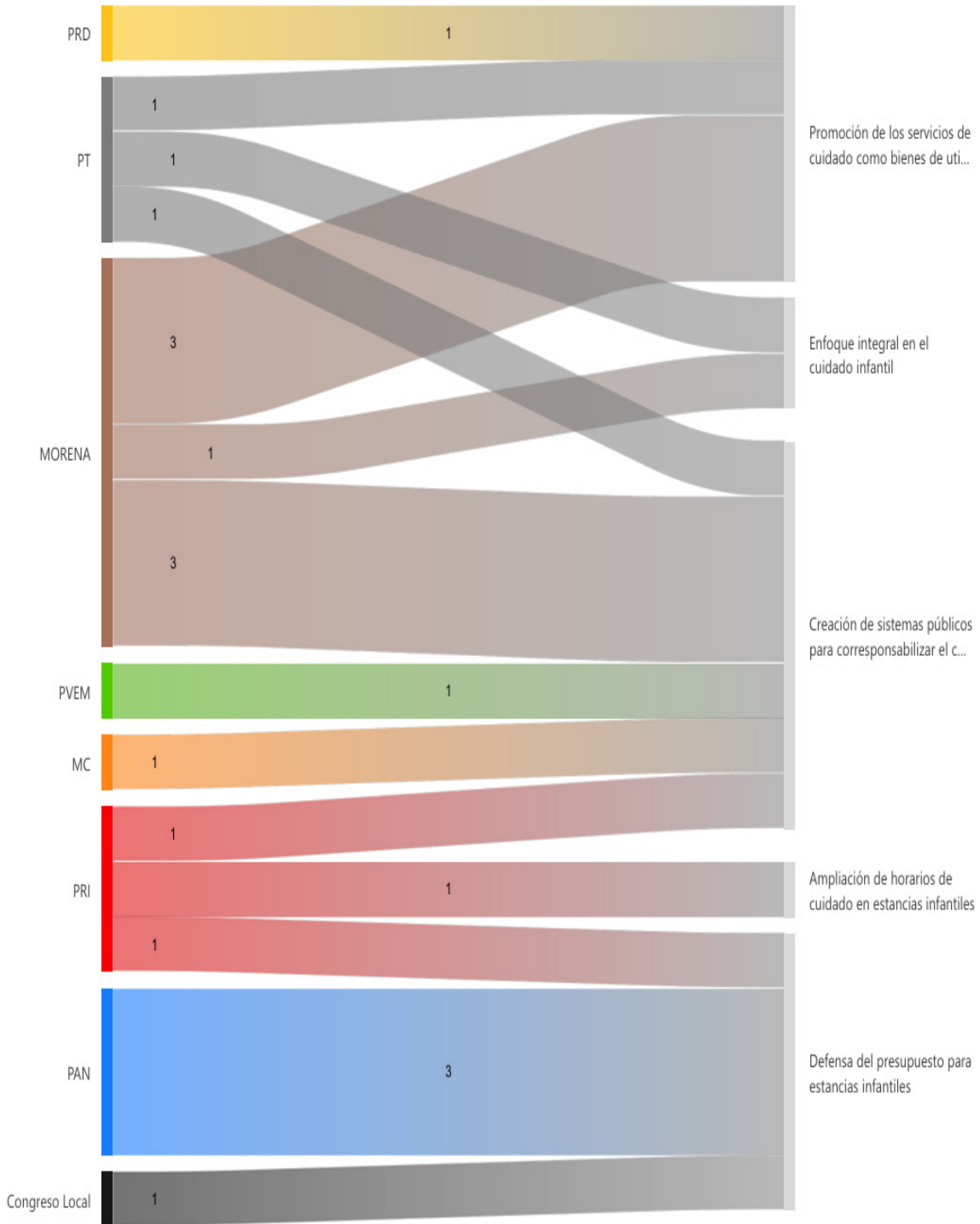
Este contexto refleja que, a lo largo del periodo legislativo, las fuerzas políticas manifestaron su compromiso con este problema a través de 15 iniciativas, en las cuales se destacaron 18 voluntades relacionadas con la mejora de los cuidados en la primera infancia (véase Diagrama 2). De estas propuestas, las dimensiones vinculadas a la inclusión de todas las infancias (presentada en 7 ocasiones) y la supervisión y censo de las estancias infantiles (abordada en 5 ocasiones) fueron consideradas como medidas fundamentales para resolver los desafíos identificados.

Diagrama 2. Compatibilidad analítica en PAP del cohorte (A) 2016-2018



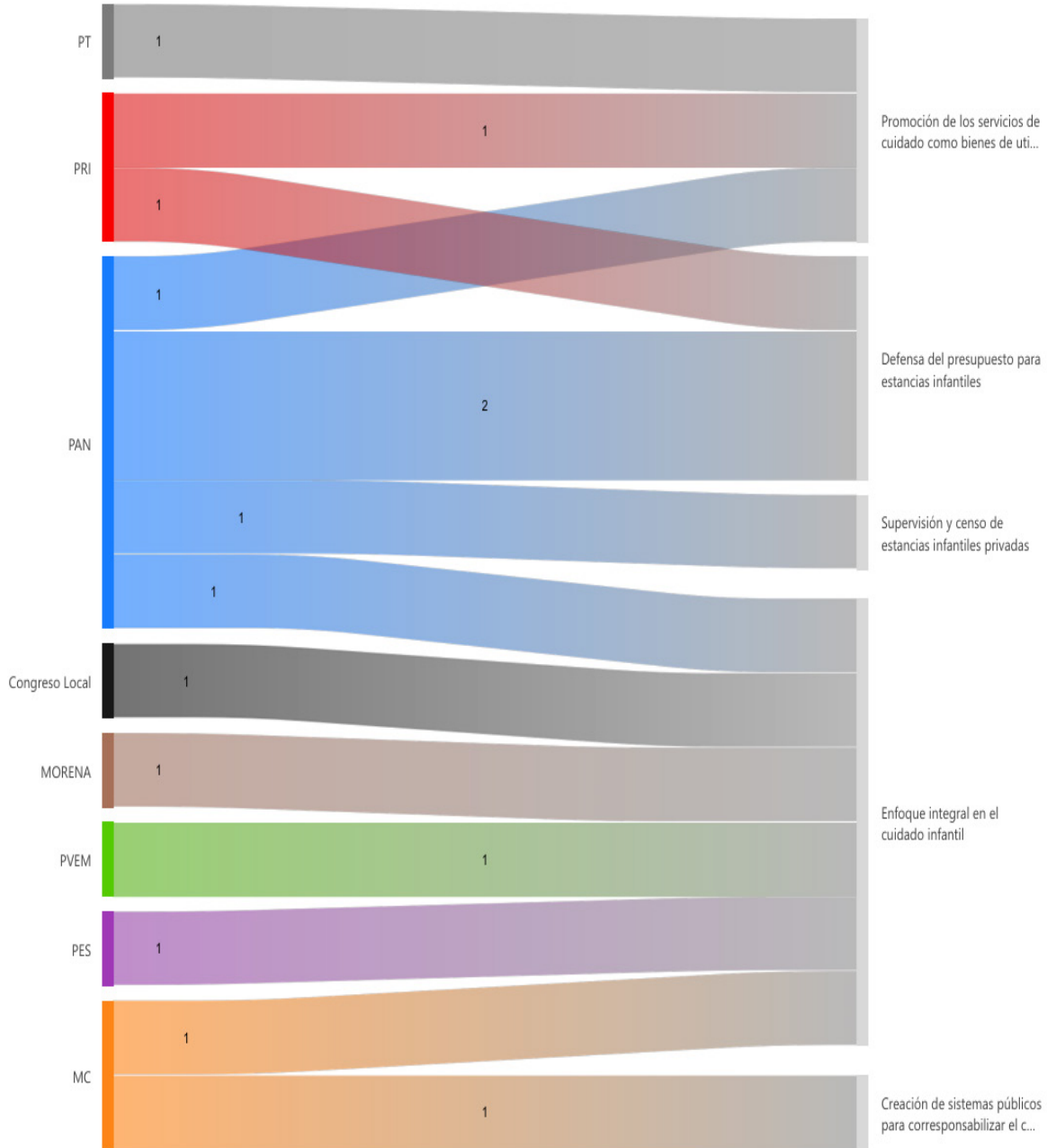
Fuente: Elaboración propia, utilizando el software Atlas.ti.

Diagrama 3. Compatibilidad analítica en PAP del cohorte (B) 2019-2021



Fuente: Elaboración propia, utilizando el software Atlas.ti.

Diagrama 4. Compatibilidad analítica en PAP del cohorte (C) 2022-2024



Fuente: Elaboración propia, utilizando el software Atlas.ti.

Este enfoque cobró relevancia a raíz del cambio de gobierno en 2019, que implicó la eliminación del subsidio destinado a la promoción y mantenimiento de estancias infantiles. Esta medida vulneró el interés superior de las infancias, al limitar su acceso a servicios de calidad, educación adecuada y una crianza respetuosa de sus derechos, lo que afectó su desarrollo integral. Como consecuencia, se generó una sobrecarga de cuidados en las familias, especialmente en las mujeres, lo que redujo los ingresos familiares, impactó negativamente la calidad de vida y limitó las oportunidades tanto para los cuidadores como para los menores en el futuro.

Este panorama indica que, a lo largo del periodo legislativo, las fuerzas políticas manifestaron su compromiso con este problema a través de 16 iniciativas, en las cuales se destacaron 20 voluntades. Estas, en su mayoría, subrayan la necesidad de evitar la regresividad de presupuesto y de programas hacia las infancias, así como de buscar establecer sistemas públicos que garanticen el derecho al cuidado infantil, con el objetivo de prevenir una sobrecarga de las tareas de cuidado en los hogares (véase Diagrama 3). Dentro de estas propuestas, las dimensiones más recurrentes fueron la creación de sistemas públicos para corresponsabilizar el cuidado (mencionada en siete ocasiones en los documentos individuales PIB9 y PIB13, y en la iniciativa conjunta PIB16), la defensa del presupuesto para estancias infantiles (5 menciones) y la promoción de los servicios de cuidado (también mencionada 5 veces).

La LXV Legislatura (2022-2024) abordó el problema del cuidado infantil como una de las consecuencias sanitarias derivadas de la pandemia por SARS-CoV-2. Durante este periodo, una gran cantidad de niñas y niños se vieron obligados a interrumpir sus estudios, lo que agravó las desigualdades en el acceso a la educación y cuidado inicial.

Durante el periodo legislativo, las fuerzas políticas mostraron su compromiso con la problemática mediante 14 iniciativas que coincidieron en promover el desarrollo integral y la protección de la primera infancia. Se propuso establecer el acceso a la educación inicial como un derecho fundamental, lo que implicaba garantizar los recursos necesarios para los programas destinados a esta población (véase Diagrama 4). Dentro de estas propuestas, las dimensiones con mayor respaldo fueron aquellas que promueven un enfoque integral del cuidado infantil (abordada en 6 ocasiones), garantizando los derechos a la educación, cuidado, nutrición y atención desde la infancia para combatir la desigualdad y pobreza infantil. Además, se destacaron propuestas para promover los servicios públicos de cuidado (3 veces discutida) y defender el presupuesto (también mencionado 3 veces) destinado a evitar que los estudiantes afectados por la emergencia sanitaria abandonaran sus estudios.

5. Comentarios finales

Este análisis ha tenido la intención de conocer, desde una revisión de documentos oficiales, el contenido y orientación de la formulación de política social de primeras infancias para atender el problema de cuidados. La relación en los datos ha permitido reafirmar la idea de que la construcción de una política, al menos en algunas arenas políticas, es resultado de combinaciones. Después, se ha identificado que el interés en el caso de la política hacia primeras infancias en México, como parte de la labor legislativa, es más o menos compartido por la mayoría de las fuerzas políticas presentes en el Congreso. No obstante el interés, se puede precisar que aún cuando en el diseño se ha trabajado el tema de cuidados, la toma de decisiones no ha favorecido su adopción como una PAP que cuente con suficiente apoyo para ser aprobada.

Desde el caso empírico se ha estudiado la relevancia de la compatibilidad analítica en la formulación de las PAP, revisando si la existencia de ésta puede, o no, desencadenar proceso de colaboración entre distintos formuladores. El problema empírico planteado muestra un nivel considerable de compatibilidad analítica en relación con ciertas dimensiones de las PAP. Sin embargo, esta compatibilidad no logra generar acciones conjuntas que puedan derivar en consensos respecto a la aprobación de iniciativas de importante alcance. En este sentido, resulta particularmente llamativo que, durante tres legislaturas, es decir, a lo largo de aproximadamente nueve años, solo se hayan aprobado tres iniciativas para su implementación.

Las iniciativas en cuestión pueden considerarse como de tipo incremental, un cambio gradual en elementos periféricos sin cuestionar el centro de la política. Se refieren a propuestas orientadas a realizar ajustes operativos en los programas de estancias infantiles, como es el caso de la PIA6, que tuvo como objetivo fomentar la participación de los padres de familia en los servicios de educación y atención infantil, y la PIA7, que estableció que los Centros de Atención Infantil, encargados del cuidado y desarrollo integral, deben contar con un circuito cerrado de vigilancia. Asimismo, otra iniciativa se mostró como catalizadora de derechos, como la PIC4, que destaca el derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser cuidados, protegidos, orientados y formados a través de una crianza positiva.

Lo anterior sugiere que la compatibilidad analítica entre las PAP es un canal poco fructífero para impulsar el cambio paradigmático en las políticas. No obstante, la medición de los cambios en la formulación de políticas sigue siendo una empresa crucial para aproximarnos a encontrar la forma de hacer posibles los cambios deseados. Para lograrlo, es necesario trabajar en el desarrollo de una comprensión integral de todos los elementos relevantes de una política

(Sewerin, Cashore & Howlett, 2022: 444–445), lo que implica ir más allá de las PAP, para explicar por qué ocurre la adopción de unas políticas sobre otras.

6. Bibliografía

- Animal Político (2019), “Recorte para estancias infantiles fue para frenar corrupción, dice Morena; afectan a los niños, reclama oposición”, disponible en: <https://animalpolitico.com/2019/02/estancias-infantiles-corrupcion-morena-oposicion> (consultado: 17 de agosto de 2025).
- ATLAS.ti (s. f.), “¿Cómo codificar entrevistas de investigación? | Guía y ejemplos”, disponible en: <https://atlasti.com/es/guias/guia-del-analisis-de-entrevistas/codificacion-de-entrevistas> (consultado: 13 de enero de 2025).
- Baumgartner, Frank R. y Jones, Bryan D. (2002), “Positive and Negative Feedback in Politics”, en Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (eds.), *Policy Dynamics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Béland, Daniel y Howlett, Michael (2016), “Cómo las soluciones persiguen los problemas: los grupos de interés en el proceso de formulación de políticas”, disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12179>.
- Birkland, Thomas A. (2001), *Una introducción al proceso de formulación de políticas: teorías, conceptos y modelos de formulación de políticas públicas*, 1ª ed., Nueva York.
- Cairney, Paul (2012), “The Role of Ideas”, en *Understanding Public Policy. Theories and Issues*, Reino Unido: Palgrave Macmillan, pp. 220–243.
- Camacho, Jason Alexis (2023), “¿Continuidad o disrupción? Una caracterización del cambio paradigmático en las políticas públicas a través de la política urbana en México”, *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, 2(9), pp. 71–97.
- Cámara de Diputados (2001), *Iniciativas de Ley*, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/comisiones/desarrollo/iniciativasley/leyburgos30.htm> (consultado: 13 de enero de 2025).
- CELIG – Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género (2023), *Estudio sobre sistemas de cuidados. Aportes para la Ciudad de México*, Ciudad de México: Congreso de la Ciudad de México, p. 87, disponible en: <https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2023/09/CELIG-Estudio-Cuidados-Ago-2023.pdf> (consultado: 26 de febrero de 2025).
- Cohen, Néstor y Rojas, Gabriela (2014), “Esa cosa llamada datos”, *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, núm. 8, pp. 10–18.
- Fontaine, Guillaume (2015), *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Ecuador: Anthropos – FLACSO Ecuador.

- Funke, Nikki; et al. (2021), "The Roles of Experts and Expert-Based Information in the Advocacy Coalition Framework...", *Policy Studies Journal*, 49(3), pp. 785–810, disponible en: <https://doi.org/10.1111/psj.12409>.
- Goldani, Ana María (2007), "Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía", disponible en: <https://hdl.handle.net/11362/2516> (consultado: 11 de octubre de 2024).
- Haelg, Leonore; Sewerin, Sebastián y Schmidt, Tobias S. (2020), "The role of actors in the policy design process...", *Policy Sciences*, 53(2), pp. 309–347, disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09365-z>.
- Hall, Peter A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", disponible en: <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Heclo, Hugh (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven: Yale University Press.
- Howlett, Michael (2014), "From the 'old' to the 'new' policy design...", *Policy Sciences*, 47(3), pp. 187–207, disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>.
- Huenchuan, Sandra (2014), "¿Qué más puedo esperar a mi edad? Cuidado, derechos de las personas mayores...", en *Autonomía y dignidad en la vejez*, Publicación de las Naciones Unidas, pp. 153–169, disponible en: <https://hdl.handle.net/11362/37523>.
- Huenchuan, Sandra y Guzmán, José Miguel (2005), "Políticas hacia las familias con personas mayores...", en Goldani, A. M. (ed.), *Reinventar políticas para familias reinventadas*, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 209–225, disponible en: <https://hdl.handle.net/11362/2516> (consultado: 11 de octubre de 2024).
- Kamkhaji, Jonathan C. y Radaelli, Claudio M. (2022), "'Don't think it's a good idea!' Four building sites of the ideas school", *West European Politics*, 45(4), pp. 841–862, disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1959751>.
- Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives, & Public Policies*, Addison Wesley Publishers.
- Leipold, Sina y Winkel, Georg (2017), "Discursive Agency: (Re-)Conceptualizing Actors...", *Policy Studies Journal*, 45(3), pp. 510–534, disponible en: <https://doi.org/10.1111/psj.12172>.
- Marradi, Alberto; Archenti, Néida y Piovani, Juan Ignacio (2007), *Metodología de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires: Emecé Editores.
- Meckling, Jonas y Goedeking, Nicolás (2023), "Coalition cascades...", *Policy Studies Journal*, 51(4), pp. 715–739, disponible en: <https://doi.org/10.1111/psj.12507>.

- Roth, André Noel (2006), "Estado y cambio de una política pública...", en *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora, pp. 167–210.
- Sabatier, Paul A. y Weible, Christopher M. (2007), "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications", en Sabatier, P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, EUA: Westview Press, pp. 189–220.
- Sabatier, Paul A. (1988), "An advocacy coalition framework of policy change...", *Policy Sciences*, 21(2–3), pp. 129–168, disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF00136406>.
- Satoh, Keiichi; Gronow, Antti y Ylä-Anttila, Tuomas (2023), "The Advocacy Coalition Index...", *Policy Studies Journal*, 51(1), pp. 187–207, disponible en: <https://doi.org/10.1111/psj.12450>.
- Schaffrin, André; Sewerin, Sebastián y Seubert, Sibila (2015), "Toward a Comparative Measure of Climate Policy Output", *Policy Studies Journal*, 43(2), pp. 257–282, disponible en: <https://doi.org/10.1111/psj.12095>.
- Secretaría de Gobernación (s. f.-a), "Cámara de Senadores", Sistema de Información Legislativa, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=29> (consultado: 12 de enero de 2025).
- Secretaría de Gobernación (s. f.-b), "Iniciativa de ley o decreto", disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=123> (consultado: 13 de enero de 2025).
- Sewerin, Sebastián; Béland, Daniel y Cashore, Benjamín (2020), "Designing policy for the long term...", *Policy Sciences*, 53(2), pp. 243–252, disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09391-2>.
- Sewerin, Sebastián; Cashore, Benjamín y Howlett, Michael (2022), "New pathways to paradigm change in public policy...", *Policy Sciences*, 50(3), pp. 442–459.
- Simons, Arno y Voß, Jan-Peter (2018), "The concept of instrument constituencies...", *Policy and Society*, 37(1), pp. 14–35, disponible en: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1375248>.
- Soberanes, José María (s. f.), "El poder Legislativo", *División de Poderes Federal*, disponible en: <https://www.jsd.mx/index.php/constitucion/1304-division-de-poderes-federal>.
- Steenland, Brian (2008), "Why do Policy Frames Change? Actor-Idea Coevolution...", *Social Forces*, 86(3), pp. 1027–1054, disponible en: <https://doi.org/10.1353/sof.0.0027>.
- Thomann, Eva (2018), "'Donate your organs, donate life!' Explicitness in policy instruments", *Policy Sciences*, 51(4), pp. 433–456, disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9324-6>.

Torres, Jaime y Santander, Jaime (2013), *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*, Bogotá: IEMP.

Valencia, Laura (2012), “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas”, *Pesos y Contrapesos*, 8(16), pp. 11–37.

Weible, Christopher M. (2008), “Expert-Based Information and Policy Subsystems...”, *Policy Studies Journal*, 36(4), pp. 615–635, disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00287.x>.

Yanes, Pablo (2013), “Diseño y evaluación de políticas públicas”, *Pesos y Contrapesos*, disponible en: <https://www.bing.com/videos/...> (consultado: s/f).

Zahariadis, Nikolaos (2007), “The Multiple Stream Framework: Structure, Limitations, Prospects”, en Sabatier, P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, EUA: Westview Press, pp. 62–92.

Compatibilidad analítica y colaboración legislativa: elementos claves en el proceso de formulación de políticas de cuidados para primeras infancias de 2016-2024 en México

Ricardo Sánchez Ulloa

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2025.51.91007>



ENC R U C I J A D A
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No. 51° SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2025
Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretaría General: *Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda*

Secretario Administrativo: *Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez*

Abogado General: *Mtro. Hugo Alejandro Concha Cantú*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Alejandro Chanona Burguete*

Secretario General: *Lic. Dámaso Morales Ramírez*

Secretario Administrativo: *Mtro. José Ignacio Martínez Cortés*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Mtro. Daniel Ortega Carmona

Coordinador de Informática:
C. Marco Antonio Rocha Reyes

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Dr. Jason Alexis Camacho Pérez

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr. Eduardo Villarreal Cantú
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Marco Antonio Rocha Reyes. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 16, No.51, septiembre-diciembre 2025, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext.84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Jason Alexis Camacho Pérez, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 8 octubre de 2025.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.