



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**DERECHOS DE LA NIÑEZ Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL
ÁMBITO MUNICIPAL.**

**Capacidad institucional para implantar una gestión con
enfoque de derechos de niñez en Tijuana, Baja California,
México.**

Tesis presentada por

Luz Mariana Flores Palacios

para obtener el grado de

MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL

**Tijuana, B. C., México
2012**

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:

Dr. José María Ramos García.

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

*A EPR, cuyo amor y ejemplo sigue siendo
mi motor y mi más grande inspiración.*

*A todas las personas que,
congruente y persistentemente,
buscan concretar la utopía del bien colectivo.*

*A todas las niñas y niños,
pues su manera de andar por la vida
siempre me recuerda
cómo disfrutar plenamente
de sólo Ser.*

AGRADECIMIENTOS

A todas las mexicanas y mexicanos contribuyentes, pues fue a través de recursos públicos que pude concretar mis estudios y esta investigación. A CONACYT por otorgarme la beca de estudios y haberla gestionado de manera eficiente. A El Colegio de la Frontera Norte por permitirme ser parte de su comunidad estudiantil.

A mi familia por su apoyo y amor incondicional.

A mi Director de Tesis, el Dr. José María Ramos García, le agradezco todo su apoyo, paciencia y orientación, pues en su conjunto, estos elementos fueron fundamentales para que mis estudios e investigación llegasen a este término a través de un proceso de gran aprendizaje. Al Dr. Marcos Reyes por su atención y comprensión aplicada a lectura de los borradores de tesis. A la Dra. Sylvia Van Dijk por compartir su trabajo, actitud de apoyo y ánimo para concretar mi trabajo de investigación. Mi lectura de su tesis doctoral fue una excelente referencia metodológica y una valiosa fuente de inspiración en una de las etapas más cruciales de redacción de la tesis. Cabe señalar que las limitaciones de esta investigación las asumo como mi entera responsabilidad, y les agradezco permitirme tenerlas, pues son parte de un proceso de aprendizaje que continúa.

A Perla, Armando, Erandi, Rubén, Judith, Guadalupe, Ángel, Guillermo, Juan Antonio, Óscar, Alejandra, Jairo, Jesús, por su gran apoyo, comprensión y cariño a lo largo de estos dos años. Nuestra amistad, entre lo más valioso de este recorrido, queda para la posteridad.

A todos mis profesores por su tiempo, actitud y compromiso por compartir sus conocimientos.

A la Dra. Araceli Almaraz y al Dr. Redi Gomis, pues su trabajo en la Coordinación de la Maestría, me permitió sacar el máximo provecho de mis estudios en El COLEF. A Carolina por su mano amiga, empeño y positiva actitud hacia su trabajo. Gracias a ustedes me gradúo en un programa de reconocimiento internacional.

A todas y todos mis compañeros de la Maestría en Desarrollo Regional por haber compartido sus ideas, enriqueciendo así esta experiencia estudiantil.

A todo el personal de El COLEF, en especial al personal de biblioteca, cuyo trabajo de gran calidad fue un valioso apoyo a lo largo de estos dos años.

A todas aquellas personas que facilitaron mi trabajo de campo atendiendo mis solicitudes.

A todos los “niñólogos”, pues su producción de conocimiento fue un insumo valioso en la realización de este estudio. En especial, agradezco a Patricia Murrieta Cummings, Tuline Gülgönen y Mónica González Contró por su interés en participar en la lectoría de esta investigación y por sus orientaciones al protocolo de investigación.

Con especial gratitud, respeto y todo mi cariño a Leandro Mena y Leticia Nuño, pues su acompañamiento hacia mi Ser ha sido un viaje espectacular, gracias al cual ya vivo en contacto con mi esencia y disfruto de su autenticidad. Sin duda, esto ya se manifiesta en todo lo que hago y dejo de hacer.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
<i>a.</i> Antecedentes.....	3
<i>b.</i> Preguntas y objetivos de investigación.....	5
<i>c.</i> Supuesto de la investigación.....	6
<i>d.</i> Justificación.....	6
<i>e.</i> Reseña metodológica.....	7
<i>f.</i> Estructura de la tesis.....	8
CAPÍTULO I. MARCO METODOLÓGICO.....	9
1.1. Postura epistemológica.....	9
1.2. El proceso de construcción del objeto de estudio.....	12
1.2.1. Ruta teórica.....	13
1.2.2. Ruta metódica.....	14
1.2.3. Ruta operativa.....	17
1.3. Marco interpretativo-valorativo.....	20
CAPÍTULO II. LA GESTIÓN PÚBLICA Y LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ: UNA PROPUESTA DE ARTICULACIÓN CONCEPTUAL.....	27
2.1. La Gestión Pública, el desarrollo humano y los derechos humanos de la niñez: paradigmas complementarios.....	27
2.1.1. Antecedentes, fundamentos teóricos e importancia en el ámbito local.....	28
2.1.2. La gestión pública con enfoque de derechos de niñez: una propuesta de articulación conceptual.....	51
2.2 Los derechos de la niñez y la Gestión Pública: principales retos para su eficaz articulación en el contexto latinoamericano.....	57
2.3 La capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez.....	59
2.3.1 Usos y acepciones de capacidad institucional.....	59
2.3.2 La capacidad institucional y los derechos de la niñez: una propuesta para su valoración.....	61
CAPÍTULO III. LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA GESTIÓN MUNICIPAL: ESTUDIOS DE CASO DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EXITOSAS.....	67
3.1 El caso de Brasil: Sello UNICEF, Municipio Aprobado.....	68

3.2 El caso de Colombia: Estrategia Municipios y departamentos por la Infancia, la adolescencia y la juventud, Hechos y Derechos.....	72
3.3 El caso de España: Ciudades Amigas de la Infancia.....	74
3.4 Lecciones para los municipios mexicanos.....	79
CAPÍTULO IV. LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ EN CONTEXTO: SITUACIÓN, PERCEPCIONES SOCIALES Y LA GESTIÓN PÚBLICA.....	85
4.1 Situación de la niñez y percepciones sociales sobre sus derechos en México.....	85
4.2 Situación de la niñez y percepciones sociales sobre sus derechos en Tijuana, B.C.....	92
4.3 La aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en México: análisis de la gestión y política públicas.....	99
4.3.1 Las medidas generales de aplicación de la CDN: Un punto de referencia.....	99
4.3.2 Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño: Análisis de las disposiciones administrativas implementadas por México.....	102
4.3.3 Valoración general sobre el avance en la implementación de las Medidas de aplicación de la CDN.....	105
4.3.4 Los derechos de la niñez: agenda pública y gubernamental en Tijuana, B.C.....	109
CAPÍTULO V. VALORACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA IMPLANTAR UNA GESTIÓN CON ENFOQUE DE DERECHOS DE NIÑEZ.....	117
5.1 Factor humano.....	121
5.2 Estructura institucional.....	124
5.3 Experiencia en gestión estratégica y asociativa.....	126
5.4 Diseño del proceso.....	130
5.5 Autonomía.....	132
5.6 Estímulo.....	133
5.7 Análisis de brecha por dimensiones de análisis.....	136
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES.....	145
6.1 Los derechos de la niñez, el desarrollo humano y la gestión pública: recapitulación conceptual y metodológica.....	145
6.2 Principales hallazgos.....	147
6.3 Limitaciones metodológicas.....	149
6.4 Líneas de investigación futura.....	149
6.5 Oportunidades en materia de política y gestión públicas.....	150
ANEXOS.....	153
Anexo i. Definiciones de indicadores básicos sobre la situación de los niños y adolescentes en México.....	153
Anexo ii. Guión de entrevista a funcionarios.....	154

Anexo iii. Guión de entrevista a actores de la sociedad civil organizada.....	160
Anexo iv. Valoración de la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en Tijuana, B.C. por ítems y técnicas de recopilación.....	166
Anexo v. Valoración de la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en Tijuana, B.C. por categorías y dimensiones de análisis.....	167
Anexo vi. Valoración de la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en Tijuana, B.C. por promedios y brechas.....	169
Anexo vii. Medios de verificación revisión documental por ítem.....	170
BIBLIOGRAFÍA.....	169
SITIOS WEB.....	175

ÍNDICE DE FIGURAS

Fig. 1.1 Delimitación del objeto de estudio a partir de las rutas teórica, metódica y operativa.....	13
Fig. 1.2 Diagrama valorativo.....	25
Figura 2.1 Factores que conforman la capacidad institucional para implantar un cambio en el enfoque de gestión.....	65
Figura 2.2 Dimensiones que conforman la capacidad institucional para implantar un cambio en el enfoque de gestión.....	66
Fig. 5.9 Supuesto y resultados de la investigación.....	142

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 4.1 Pirámide de población, México, 2010.....	86
Gráfica 4.2 Población por edad, Tijuana, B.C., 2010.....	94
Gráfica 5.1 Factor humano.....	122
Gráfica 5.2 Estructura institucional	124
Gráfica 5.3 Experiencia en gestión estratégica y asociativa.....	127
Gráfica 5.4 Diseño del proceso de gestión vinculado con la infancia.....	131
Gráfica 5.5 Autonomía.....	133
Gráfica 5.6 Estímulo.....	134
Gráfica 5.7 La Capacidad para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en Tijuana, B.C.....	136
Gráfica 5.8 Capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez por dimensiones de análisis: análisis de brecha por categorías de análisis.....	142

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1 Entrevistas realizadas.....	18
Tabla 1.2 Marco interpretativo de la investigación.....	20
Tabla 2.1 La Nueva Gestión Pública y la administración burocrática o tradicional.....	29
Tabla 2.2 Modelo de situación irregular vs. Modelo de protección integral de derechos.....	46
Tabla 2.3 Gestión con enfoque de derechos de niñez y Gestión Pública.....	56
Tabla 2.4 Clasificación de las acepciones de capacidad institucional.....	60
Tabla 3.1 Etapas de implementación del Sello UNICEF.....	70
Tabla 3.2 Actores nacionales, intermedios y locales involucrados en las iniciativas analizadas.....	78
Tabla 3.3 Análisis de las categorías de análisis que conforman la capacidad para la implantar el paradigma de derechos de niñez en las experiencias internacionales.....	82
Tabla 4.1 Indicadores básicos sobre la situación de la niñez en México.....	87
Tabla 4.2 Situación de los derechos de la niñez por entidades federativas.....	89
Tabla 4.3 Indicadores de pobreza, Tijuana, 2010.....	93
Tabla 4.4 Indicadores básicos de la población de 5 a 17 años por entidad federativa.....	97
Tabla 4.5 Disposiciones administrativas contenidas en las Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.....	100
Tabla 4.6 Medidas administrativas para la aplicación de la CDN en México.....	103
Tabla 4.7 Avances y limitantes del Programa Nacional de Atención a la Infancia.....	105
Tabla 4.8 Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño México ante los informes generales presentados en 1994 y 1999.....	106
Tabla 4.9 Valoración general sobre el nivel de implementación de México sobre las medidas generales de aplicación de la CDN en el ámbito administrativo.....	108
Tabla. 4.10 Distribución de competencias de los órdenes de gobierno por categoría de derechos de niñez.....	111
Tabla 4.11 Agenda pública y gubernamental en materia de derechos de la niñez en Tijuana, B.C.....	113
Tabla 5.1 Marco interpretativo-valorativo por indicadores de valoración e ítems.....	118

RESUMEN

Esta investigación está basada en la gestión pública en el ámbito municipal como categoría hermenéutico-analógica, a partir de la cual se cumplió con el objetivo de valorar, desde el paradigma estratégico, la capacidad institucional para implantar una gestión pública con enfoque de derechos de niñez. El *factor humano*, la *estructura institucional*, el *diseño del proceso* de gestión de las acciones que se realizan con y/o para la niñez, la *experiencia en gestión estratégica*, el nivel de *autonomía* y el *estímulo*, fueron los ámbitos de análisis valorados a través de una metodología mixta. El bajo nivel de conocimiento y capacitación sobre derechos de la niñez, el bajo nivel de referencia a la Convención de los Derechos del Niño en la gestión y políticas públicas, y la visión tradicional en la gestión pública que se manifiesta en una participación social jerárquica, no en un sentido de corresponsabilidad, son los principales limitantes en la conformación de la capacidad institucional objeto de este estudio. El reconocimiento de la niñez como tema de valía, el alto nivel de liderazgo y el alto nivel de estímulo ante fuerzas externas son indicadores que contribuirían a implantar una gestión con enfoque de derechos de la niñez en la medida en que éstas se incorporen en una agenda transversal de derechos humanos en la cual se incluya el conocimiento y la capacitación sobre derechos de la niñez y gestión estratégica con todos sus garantes.

ABSTRACT

This research is based on public management at the municipal level as an analog hermeneutic category. The objective was to assess the institutional capacity to implement a Child's Rights Public Management Approach. The *human factor*, the *institutional structure*, the *management process design*, the *experience in strategic management*, the level of *autonomy* and *stimuli*, were assessed using a mixed methodology. The low level of knowledge and training on Child's Rights, the low level of reference to the Convention on the Rights of the Child in the management and public policies, and the traditional public management approach, which is expressed in a hierarchical social participation, limit the institutional capacity to implement a Child's Rights Public Management. On the other hand, the importance given to childhood's issues, the high level of leadership and stimuli are indicators that contribute to implement a Child's Rights Public Management Approach, as long as the Child's Rights issue be integrated in a transversal agenda, that includes knowledge and training on human rights and strategic management to duty bearers.

INTRODUCCIÓN

*Somos los niños y niñas del mundo.
Somos las víctimas de la explotación y el abuso.
Somos niños y niñas de la calle. Somos niños y niñas de la guerra.
Somos las víctimas y los huérfanos del VIH/SIDA.
Se nos niega una educación de buena calidad así como buenos servicios de salud.
Somos las víctimas de la discriminación política, económica, cultural, religiosa y del medio ambiente.
Somos los niños y niñas cuyas voces no se oyen: es hora de que nos tomen en cuenta.
Queremos un mundo adecuado a las necesidades de los niños y niñas porque un mundo adecuado a nuestras
necesidades es un mundo adecuado a las necesidades de todos.
Un mundo apropiado para nosotros
Extracto del mensaje del Foro de la Infancia.*

Las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derechos humanos específicos dada su condición de edad. Los derechos de la niñez¹ garantizan su sano desarrollo y reconocen su ciudadanía.²

La ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN) por parte del Estado mexicano (1990), constituyó un importante parteaguas en la concepción de la niñez. La CDN trasciende la noción fundamentada en necesidades (Doctrina de situación irregular) y sienta los fundamentos de una noción basada en derechos (Doctrina de protección integral).

Con la ratificación de la CDN, los Estados partes se comprometieron a:

Artículo 4. Adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional (CDN, 1989).

¹ De acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño y con la Ley Federal para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (2000), los derechos de todo niño son el conjunto de prerrogativas inherentes a todo menor de 18 años de edad. En la presente investigación, por niñez se considera a todas las niñas, niños y adolescentes menores de 18 años de edad.

² De acuerdo con Corona (2007: 33), los principales argumentos para considerar a las niñas, niños y adolescentes como ciudadanos son: 1) Trascender el concepto de ciudadanía acotado a los derechos políticos y civiles -en concreto el derecho al voto y ser votado-, hacia uno más inclusivo que considere los derechos sociales; 2) El principio del interés superior del niño, estipulado en la Convención de los Derechos del Niño (CDN), implica considerar a todos los menores de 18 años como ciudadanos dado que implica que nadie puede ejercer su autoridad, sea personal, institucional o estatal, en contra de los derechos de todo niño y de lo que más le favorezca; 3) El ejercicio del derecho a la participación en todos los ámbitos y cuestiones que les afecten implica considerar a todo niño como ciudadano.

En línea con el art. 4 de la CDN, la garantía de los derechos de la niñez requiere de cambios consistentes con enfoques de derechos en la administración pública en todos sus niveles, pero en especial en el local, pues es el contexto más cercano a la atención de la niñez.³ En este sentido, de acuerdo con las buenas prácticas a nivel internacional sobre la garantía y protección de los derechos de la niñez desde los ámbitos locales, el paradigma estratégico y asociativo en la gestión pública han sido bases fundamentales, a partir de las cuales se han llevado a cabo estrategias de alcance nacional con el objetivo de garantizar los derechos de la niñez.

En México, la protección de los derechos de la niñez es una tarea que ha carecido de estrategias efectivas contenidas en una agenda transversal, integral y estratégica que contribuya a reconfigurar la noción basada en necesidades en situación irregular a una noción de niñez como sujetos de derechos humanos.⁴ La noción de transversalidad y el enfoque estratégico se encuentran presentes en las buenas prácticas internacionales analizadas en este estudio⁵, por lo que se consideran enfoques fundamentales para el éxito de acciones vinculadas con la protección de los derechos de la niñez desde los ámbitos locales.

El caso de estudio es el municipio de Tijuana, B.C., al ser un municipio con alternancia política y con capacidades institucionales por encima del promedio nacional. Con tales características, surge el interés de conocer cuál es la capacidad institucional del gobierno de Tijuana, B.C., para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez, y dentro de esto, cuáles son los factores limitantes y oportunidades existentes para hacer que el enfoque de derechos de la niñez dentro de la gestión pública sea efectivo.

³ Véase capítulo II.

⁴ Véase capítulo IV, el cual profundiza en las iniciativas del Estado mexicano relativas a la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), así como las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, órgano encargado de dar seguimiento a la aplicación de la CDN.

⁵ Véase capítulo III sobre buenas prácticas internacionales.

a. Antecedentes

Los derechos de la niñez se definen como el conjunto de estándares básicos que posibilitan a todo menor de 18 años vivir una vida digna. Tales derechos son un horizonte normativo vinculante para México a partir de la ratificación de la CDN, y cuyo cumplimiento requiere de reformas jurídicas y administrativas.

A partir de la ratificación de la CDN, ha habido grandes avances en materia jurídica, aunque en el plano administrativo y de gestión pública, son menores. En el ámbito jurídico, los principales avances son: las reformas a los artículos 1, 4, 18 y 73 constitucionales, en los cuales se reconocen los principios y derechos de la niñez y de la adolescencia; la promulgación de la Ley Federal de Protección a los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2000), que define los derechos de la niñez y de la adolescencia, sus principios y facultades de los garantes de derechos; y las leyes estatales en materia de protección de derechos, una de las cuales es la Ley de Protección y Defensa de los Derechos del Menor y la Familia de Baja California (2005).

En lo que respecta al plano administrativo, los principales avances han sido los planes y programas de acción nacional a favor de la infancia con la publicación de informes anuales (2003-2009), la conformación de espacios intersectoriales tales como el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA, 2001) y los Comités Estatales de Seguimiento a la Convención de los Derechos del Niño. Sin embargo, los planes han sido más un instrumento que clasifica y aglutina las acciones intersectoriales vinculadas con la infancia, que una estrategia integral. Por su parte, el COIA y los Comités Estatales han funcionado de manera intermitente, es decir, han tenido poco efecto en los ámbitos locales (Red por los derechos de la infancia, 2012).⁶

⁶ La Observación General No. 5 (2003) señala que la aplicación exitosa de la CDN significa: completa armonización de las leyes con la CDN; existencia de un proceso sistemático de vigilancia y evaluación de leyes, políticas y programas, de tal forma que se pueda determinar su impacto en el cumplimiento de los derechos de la infancia; asegurar la existencia de un proceso de exigibilidad de los derechos en el que las niñas, niños y adolescentes tengan acceso a procedimientos independientes de denuncia con asesoría legal; existencia de una estrategia nacional o agenda de infancia basada en la CDN y que tome en cuenta las competencias de los distintos órdenes de gobierno (véase tabla 1); desarrollo de mecanismos gubernamentales permanentes para asegurar una coordinación efectiva, monitoreo y evaluación de la implementación de dichas estrategias; capacitación de los

El Comité de los Derechos del Niño, en su observación General No. 5, define las medidas para la aplicación efectiva de la CDN, es decir, para la garantía y protección de los derechos de la niñez.⁷ Estas brindan un marco de referencia para analizar el nivel de progreso en la aplicación de la CDN. La mayoría tienen que ver con el ámbito administrativo y de gestión pública. A pesar del conocimiento de las Medidas Generales de Aplicación de la CDN, en México, no se ha logrado su institucionalización, al no contar con una estrategia transversal a través de la cual se hagan efectivos los principios y derechos de la niñez en la gestión pública.

En el caso de estudio, el municipio de Tijuana, en una revisión documental preliminar tampoco se identifican acciones derivadas de las Medidas Generales de Aplicación. Por tanto, el problema de estudio de la presente investigación es conocer la capacidad institucional del municipio de Tijuana, B.C. para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez.⁸

actores responsables de brindar servicios destinados a la infancia y fortalecimiento de capacidades institucionales; hacer visible el presupuesto destinado a la infancia y su respectiva vigilancia; definición de indicadores y recopilación de información sobre la situación de la infancia; existencia de mecanismos para asegurar que todos los actores gubernamentales y no gubernamentales que provean servicios a la infancia respeten la CDN; promoción de la cooperación y coordinación con la sociedad civil –organizaciones no gubernamentales, asociaciones de profesionales y la infancia, etc.-; promoción de la cooperación internacional en la implementación de las estrategias para la protección de los derechos de la infancia (Comité de los Derechos del Niño, 2003).

⁷ El art. 4 de la CDN, citado previamente (véase pág. 1), señala a grandes rasgos que los Estados partes adoptarán todas las medidas administrativas y jurídicas necesarias para hacer efectivos los derechos estipulados en la CDN.

⁸ Evidencia de esto es que el Plan de Desarrollo Municipal 2007-2010 establecía líneas estratégicas que hacían explícita la noción de derechos de niñez y adolescencia, sin embargo, tales acciones se referían solamente a protección especial, es decir, no tenía un enfoque integral consistente en un enfoque de derechos humanos. Además, en el III Informe de Gobierno (2010) no se hizo explícita la noción de Derechos de niñez y adolescencia derivadas de las líneas estratégicas planeadas, por lo que se vuelve complejo analizar cuáles fueron los resultados de las acciones (Plan de Desarrollo municipal de Tijuana, B.C., 2007-2010). Por su parte, en el Plan de desarrollo municipal para el periodo 2011-2013 se hace explícita la perspectiva de derechos sociales en la estrategia general 2.1 del Plan: “Conducir políticas públicas que promuevan los derechos sociales y equidad de oportunidades, fomentando el espíritu de corresponsabilidad gobierno sociedad.” Sin embargo, en dicha estrategia no se menciona la noción de derechos de niñez y adolescencia ni de forma retórica, por lo que también se deduce que no existe una gestión acorde con dicha noción.

b. Preguntas y objetivos de investigación

Dados los antecedentes del tema de investigación, la pregunta general del presente estudio es: ¿Cuál es la capacidad institucional del gobierno de Tijuana, B.C. para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en el marco de sus competencias? Las preguntas específicas son: ¿Cuáles son las categorías de análisis que conforman la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez? ¿Cuáles son las dimensiones de análisis que contribuyen a implantar eficazmente una gestión con enfoque de derechos de niñez? ¿Cuáles son las dimensiones del análisis que limitan la implantación de una gestión con enfoque de derechos de niñez?

El objetivo general de la investigación es conocer la capacidad institucional del gobierno municipal de Tijuana, B.C. para implantar una gestión pública con enfoque de derechos de niñez y adolescencia en el marco de sus competencias. Los objetivos específicos son:

- 1) Elaborar un marco interpretativo, a partir del cual sea posible valorar la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez.
- 2) Identificar las dimensiones de análisis que contribuyen a implantar una gestión con enfoque de derechos de la niñez en el municipio de Tijuana, B.C.
- 3) Identificar las dimensiones de análisis que limitan la implantación de una gestión con enfoque de derechos de la niñez en el municipio de Tijuana, B.C. ⁹

⁹ En el marco analítico para el análisis de la capacidad institucional objeto de este estudio se identifican seis variables: *Factor humano* entiéndase el conjunto de características del comportamiento de los funcionarios que inciden en el logro de los objetivos y el cambio organizacional, tales como liderazgo, estilo gerencial y cultura organizacional; *estructura institucional* alude al conjunto de elementos que configuran la organización y que inciden en el cumplimiento de sus responsabilidades, tales como tamaño, recursos técnicos y financieros; *experiencia en gestión estratégica* es el nivel de manejo de elementos de gestión estratégica, tales como: diagnóstico, visión a largo plazo, planeación, monitoreo, participación social, conformación de alianzas y consensos, evaluación y rediseño; *diseño* es el conjunto de elementos que definen el qué, quién, cuándo, y cómo se han desarrollado acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia. Por *autonomía* entiéndase el grado de libertad o independencia (financiera y política) para la autodirección conferido por las autoridades electas; *estímulo* alude al factor motivacional que facilita los esfuerzos de cambio organizacional. Véase apartado metodológico en capítulo 4.

c. Supuesto de la investigación.

La capacidad del gobierno municipal de Tijuana, B.C. para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez es baja. Entre las dimensiones del análisis que más favorecen implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez, se encuentran: el uso de instrumentos de gestión estratégica y asociativa y el reconocimiento de la importancia de priorizar a la niñez desde su ámbito de acción. Las dimensiones del análisis que favorecen menos para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez son: la falta de conocimiento sobre derechos de niñez, la persistencia de una gestión de tipo tradicional, jerárquica y burocrática, y la poca transversalidad en la gestión de políticas públicas focalizadas en la niñez.

d. Justificación

Los principales argumentos que justifican la investigación son tres y tienen que ver con la relevancia social, la implicación práctica en materia de gestión pública y políticas públicas, y el aporte teórico-metodológico.

La investigación tiene relevancia social e implicación práctica, dado que contribuye a identificar las oportunidades de los garantes de derechos para mejorar los procesos de gestión pública para el pleno cumplimiento de los derechos de la niñez en Tijuana, B.C.

Se considera que el estudio tiene relevancia social por dos razones. La primera es que la garantía de los derechos de la niñez tiene implicaciones fundamentales en el desarrollo humano. La segunda es el carácter vinculante de los derechos de la niñez que obligan al Estado a realizar las reformas consecuentes para su plena garantía.

Numerosos estudios (Jacques Van der Gaag, 1998; Heckman, 2006) sostienen que la inversión en la niñez desde las etapas más tempranas incide en la reducción de la desigualdad y en conformar una sociedad más sana y con mayor nivel de educación. Recientes estimaciones del Banco Mundial sostienen que la poca o inadecuada inversión en la niñez desencadena costos económicos, sociales y políticos, tanto directos, como de oportunidad que generan un gasto

social equivalente a dos puntos porcentuales del Producto Interno Bruto en América Latina (Vegas, Santibáñez, 2010: XXII-XXIII).¹⁰ Esto se explica por la naturaleza acumulativa de un bajo nivel de desarrollo humano, como, por ejemplo, altas tasas de abandono escolar, bajos niveles de entrada al mercado de trabajo, crimen y violencia, consumo de drogas, comportamientos sexuales de riesgo, por mencionar algunos con mayor potencial de provocar una causación de exclusión social.¹¹

Los derechos de la niñez tienen un carácter vinculante para México a partir de la ratificación de la CDN. Si bien se ha avanzado en materia jurídica, es relevante revisar cómo se han instrumentado y cómo se han llevado a cabo acciones vinculadas a su garantía y protección, específicamente en el ámbito de la gestión pública local.

La investigación aporta utilidad teórico-metodológica, pues vincula el tema de capacidad institucional en el ámbito local con el enfoque de derechos de niñez. Si bien, se han desarrollado metodologías, documentos guía, sistematizaciones de buenas prácticas e informes sobre la situación de los derechos de la niñez, no se han identificado estudios empíricos que vinculen el tema de derechos de niñez con la gestión pública en el ámbito local. Los resultados de la investigación brindaron herramientas teórico-metodológicas para valorar la capacidad del gobierno municipal para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez.

e. Reseña metodológica

La postura epistemológica a partir de la cual se construyó el objeto de estudio, es el paradigma complejo. Consistente con esta postura, el enfoque metodológico adoptado para delimitar el objeto de estudio, fue la hermenéutica analógica.

¹⁰ Ejemplos de costos directos que se reducirían con una adecuada inversión en niñez y adolescencia son: gastos para tratamiento médico, sistema criminal de justicia, seguridad social. Los costos de oportunidad son los beneficios potenciales de la ausencia o reducción de, por ejemplo: abandono escolar, embarazo en adolescentes, desempleo, por mencionar algunos.

¹¹ Si bien, este es un argumento económico y no reivindica la noción sustantiva de los derechos de la niñez, se considera que también es relevante puesto que presenta los efectos negativos de una inadecuada inversión.

Las técnicas de recopilación fueron entrevistas semi-estructuradas a los funcionarios de las dependencias del gobierno municipal, entrevistas en profundidad a actores clave de la sociedad civil y revisión documental. La técnica de análisis de información fue la valoración. Esta técnica permitió identificar, con base en el marco interpretativo-valorativo de referencia, las dimensiones de análisis que favorecen más y menos la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez. Para realizar la valoración, se utilizó el análisis cualitativo de las entrevistas realizadas, así como un análisis cuantitativo a través de estadística descriptiva.

f. Estructura de la tesis

La presente investigación consta de cinco capítulos. En el primero se desarrolla a detalle el marco metodológico de la investigación, en donde se detalla la postura epistemológica y el proceso de construcción del objeto de estudio. En el segundo se presenta el marco teórico y la delimitación conceptual, a partir de la cual se construyó el marco interpretativo-valorativo de la investigación. En el tercer capítulo se presentan tres estudios de caso de buenas prácticas internacionales en materia de protección de derechos de niñez desde el ámbito local. Dichas experiencias enriquecieron y sustentaron el modelo interpretativo-valorativo desarrollado a partir de la delimitación teórica. En el cuarto se presenta el contexto en torno a la niñez y sus derechos en México y en Tijuana, B.C. El análisis del contexto permite situar el problema de estudio, dadas las características específicas en el que se desarrolla. En el último capítulo, se presentan los resultados y la valoración de la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez. Por último, se presentan las conclusiones de la investigación, identificando las oportunidades y líneas de acción en materia de política y gestión pública, las limitaciones metodológicas de la investigación y sugerencias sobre líneas de investigación futuras.

CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO

*El conocimiento es navegar
en un océano de incertidumbres
a través de archipiélagos de certezas.*
Edgar Morin

El presente capítulo tiene como propósito explicitar el encuadre metodológico de este estudio. Para ello, primero se presenta la postura epistemológica que se adoptó para abordar el problema de investigación. Después, se detalla el tipo de estudio y su justificación. Posteriormente, se describen las rutas seguidas en la construcción del objeto de estudio y, dentro de una de ellas (ruta operativa), se justifica la elección del caso de estudio y las razones por las cuales se utiliza esta técnica de análisis. A continuación, se presenta el marco interpretativo-valorativo, señalando los ámbitos del análisis y sus definiciones conceptuales, así como los indicadores de la valoración con sus respectivos activadores. Después, se hace explícito el diagrama interpretativo-valorativo en el que se identifican los ámbitos de análisis y los estándares de medición. Por último, se describen las técnicas de recopilación y análisis de la información.

1.1 Postura epistemológica

La valoración de la capacidad institucional para implantar de un enfoque de derechos de niñez en la gestión pública es una tarea compleja. Los paradigmas a partir de los cuales se fundamenta la presente investigación (el desarrollo humano, la Gestión Pública de carácter estratégico y asociativo, y los derechos humanos de la niñez) valoran la importancia de focalizar a las personas en el centro, reconocen y promueven una mirada holística acorde con la naturaleza multidimensional de las personas y, en consecuencia, de los problemas públicos. En concreto, se parte de la idea de que la incorporación del enfoque de derechos de niñez en la gestión pública es un tema que tiene que ver con factores culturales, sociales, políticos e institucionales. Debido a ello, se adoptó una postura epistemológica consistente, a partir de la cual fue factible efectuar una reflexión más integradora, objetiva y comprensiva de los distintos ámbitos constitutivos del objeto de estudio.

Bajo este entendido, se adoptó el paradigma complejo en la construcción del objeto de estudio, pues es congruente con la naturaleza multidimensional de la problemática que justificó la presente investigación. A partir del paradigma complejo es posible tener un marco interpretativo amplio e integrador. De acuerdo con Morin, el paradigma complejo en la investigación científica busca “comprender un pensamiento que separa y que reduce junto con un pensamiento que distingue y religa. No se trata de abandonar el conocimiento de las partes por el conocimiento de las totalidades, ni el análisis por la síntesis, hay que conjugarlos” (Morin, 2001: 43).

La hermenéutica analógica es uno de los enfoques del paradigma complejo que propone una manera de conjugar las partes con las totalidades y el análisis con la síntesis (Beuchot, 2000; Ricoeur, 2004). En la metodología de la investigación, este enfoque o modelo teórico de interpretación, recupera el relativismo interpretativo pero le impone límites. De acuerdo con Beuchot (*Op.Cit.*: 7-10), la hermenéutica analógica es una pauta para la comprensión que abre el campo de validez de interpretaciones cerrado por el *univocismo* –lo imparcial, lo objetivo– pero también delimita el campo de validez de interpretaciones extremadamente abierto del *equivocismo* –lo relativo, lo subjetivo–. De este modo, se reconoce que hay diversas interpretaciones válidas en el análisis de lo que discurre (lo escrito, lo hablado o lo actuado) y es factible medirlas y jerarquizarlas delimitando así el marco interpretativo con objetividad.

La analogía, sea de proporcionalidad impropia o de atribución,¹ aporta una naturaleza variable al campo de interpretaciones analizadas aunque dentro de un marco interpretativo delimitado. Así, la analogía es la que inyecta el balance interpretativo entre lo unívoco y lo equívoco, con una propensión hacia éste último y con ímpetu hacia la univocidad (*Ibid.*: 54-56). “De esta manera no se exigirá una única interpretación como posible o válida, ni tampoco se dejará abierto hasta el infinito el ámbito de las interpretaciones a la vez posibles y válidas. Habrá

¹ Por analogía, el autor alude a una proporción en los sentidos de la interpretación, lo que da un rango de variabilidad a la interpretación de lo que discurre. La analogía metafórica o de proporcionalidad limitada alude a una comparación proporcional entre los sentidos y los conceptos en el discurso, aunque es limitada puesto que tiene un balance cargado hacia la relatividad o equivocidad. La analogía por atribución consiste en establecer una jerarquía a los significados; es decir, hay un significado principal y en función de él se estructuran o norman otros significados secundarios. En la analogía proporcional no existen jerarquías entre significados, sino que cada uno tiene una igual carga interpretativa, cuya concatenación es posible a partir de un punto en común, pero dentro de un margen interpretativo delimitado que evita fluyan en el infinito (*Ibid.*: 53-55).

algunas que se acerquen más a la verdad del texto² y otras que se alejen de ella. Pero, en todo caso, se podrá delimitar ese ámbito de la interpretación” (*Ibid.*: 11).

Fue fundamental precisar un método para la construcción del objeto de estudio consistente con la hermenéutica analógica. Para ello, se partió del círculo hermenéutico (Gadamer, 1988), el cual señala que es necesario situar lo individual en un contexto específico o delimitado, es decir, en el seno de una tradición, pues existe una relación entre ambos a partir de la cual es posible la aplicación de conocimientos generales y la identificación de proporciones variables en cada ámbito o categoría del análisis. Así, se tiene un marco delimitado con una riqueza interpretativa analógica.

También, es necesario precisar el papel del investigador como sujeto cognoscente en la tarea investigativa. De acuerdo con Morin (1999:170), el sujeto forma parte del proceso interpretativo, pues éste, según su intelecto y cultura, selecciona la información a partir de la cual interpretará el fenómeno observado. Por consiguiente, todo conocimiento se remite a los objetivos del sujeto y a su interrelación con el contexto que rodea la problemática que analiza.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que la construcción del objeto de estudio es un proceso en espiral, un método no lineal en el que es factible regresar itinerantemente a la reflexión teórica y a la confrontación con la realidad, según la interpretación y finalidad del sujeto que investiga. Y, para que el método de investigación tenga un carácter analógico, es necesario un método que brinde una estructura delimitada para la construcción teórica.

El paradigma epistemológico, el enfoque y método de interpretación adoptados en esta investigación, brindaron la posibilidad de tener una riqueza interpretativa no determinista sino integradora, pues fue posible construir el objeto de estudio a partir de varios ámbitos o categorías de análisis, que, en su conjunto, refieren a la habilidad o capacidad para emprender un cambio en la gestión pública hacia un paradigma que incluya los principios de los derechos de la niñez. Bajo este entendido, en los siguientes apartados se detalla el método seguido para

² El texto alude al discurso, es decir, todo lo que se hace, se dice o se escribe.

la construcción del objeto de estudio y para el análisis e interpretación del problema de investigación.

1.2 El proceso de construcción del objeto de estudio

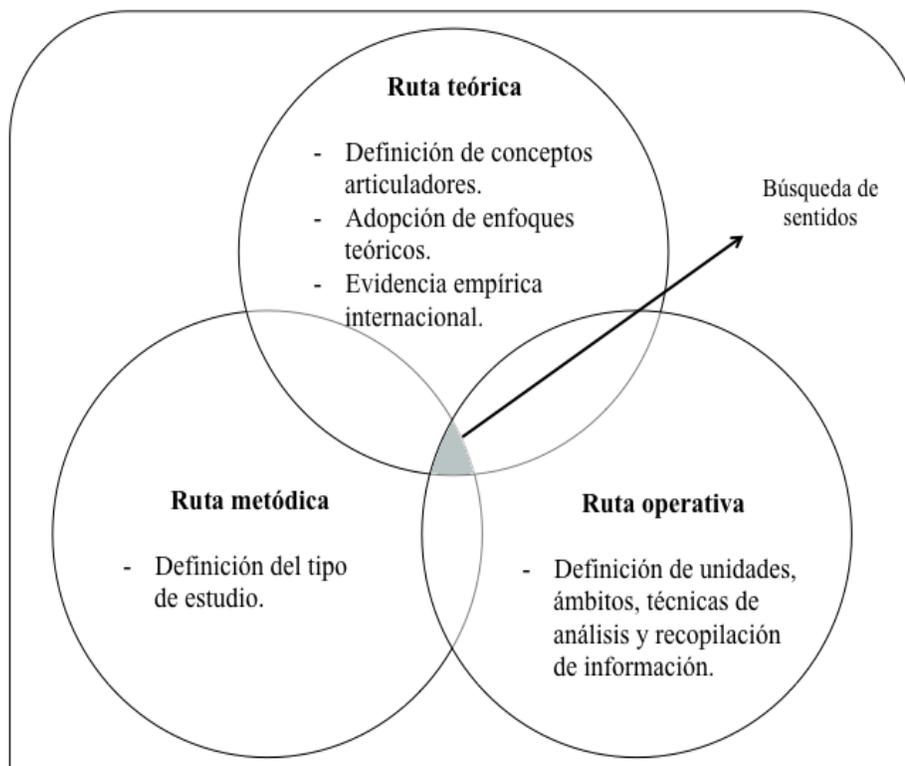
El objeto de estudio es la capacidad institucional para implantar un enfoque de derechos de niñez en la gestión pública municipal. En consonancia con el enfoque epistemológico de la investigación, se utilizó como analogía el círculo hermenéutico de Gadamer (*Op.Cit.*,1988) para delimitar y analizar el objeto de estudio.³

La investigación implicó el trazo de una ruta teórica, una metódica y otra operativa. La ruta teórica sentó las bases conceptuales a partir de las cuales se trazaron la ruta metódica y la operativa. Primero, se definió el encuadre teórico revisando la literatura existente sobre los conceptos articuladores de la presente investigación. A partir de éste, se trazó la ruta metódica y operativa. La ruta metódica consistió en definir el tipo de estudio más consistente con el enfoque epistemológico adoptado. Por último, el trazo de la ruta operativa tuvo como objetivo concreto definir cómo recopilar y analizar la información. En específico, se definieron las unidades, los ámbitos del análisis, instrumentos de recopilación y análisis de información, de tal modo que fueran útiles para contrastar la realidad con la teoría.

Las tres rutas siempre tuvieron un carácter flexible, puesto que los preceptos o pautas de cada una mantuvieron comunicación continua. La intersección de las tres rutas es el espacio delimitado de la investigación, a partir del cual fue posible interpretar la información.

³ Esta analogía fue desarrollada en una valoración de preescolares comunitarios en el Valle de México desde un enfoque de derechos (Van Dijk, 2009). Dicha investigación se tomó como una referencia especial para la concreción de la metodología del presente estudio.

Fig. 1.1 Delimitación del objeto de estudio a partir de las rutas teórica, metódica y operativa



Fuente: Elaboración propia con base y en analogía al círculo hermenéutico de Gadamer (*Op.Cit.,2008*).

A continuación se presentan los resultados obtenidos en el trazo de cada ruta.

1.2.1 Ruta teórica

El inicio de la investigación partió del estudio de casos sobre buenas prácticas internacionales relativos a la garantía de los derechos de la niñez desde el ámbito municipal. Los criterios utilizados para seleccionar los casos fueron: reconocimiento internacional, adopción del enfoque de derechos de la niñez, y existencia de una estrategia de alcance nacional. El estudio de casos en esta etapa tuvo como finalidad capturar las principales lecciones y aquellos elementos fundamentales que incidieron en su éxito. De acuerdo con Stake (1978: 5-7), el estudio de casos permite capturar la complejidad y especificidad de los acontecimientos que se llevan a cabo en un contexto específico. En este sentido, el caso seleccionado debe ser de

especial interés e importante, pues lo que se busca es entenderlo en profundidad, así como también entender las circunstancias que lo originaron. El mismo autor señala que este método de análisis es muy útil dentro de las ciencias sociales, puesto que es epistemológicamente consistente con la experiencia del lector; es decir, es el lector quien, con su lente crítico y experiencia, generaliza los hallazgos encontrados en un caso concreto. Sostiene que, esta técnica es consistente con el paradigma complejo por varias razones: su enfoque es holístico, los supuestos son importantes pero se encuentran subordinados al entendimiento del caso y las comparaciones se encuentran implícitas más que explícitas.

El estudio de casos fue un insumo importante para identificar los paradigmas, conceptos articuladores, ámbitos y dimensiones de análisis de la investigación. A partir de la identificación los conceptos articulares, se revisó el acervo teórico en torno a ellos y se adoptaron los paradigmas consistentes entre ellos: desarrollo humano, paradigma de derechos humanos o protección integral y Gestión estratégica y asociativa. Una vez definidos los paradigmas, fue posible definir las dimensiones de análisis, insumo importante para desarrollar el marco interpretativo de la presente investigación.

1.2.2 Ruta metódica

Una vez definida la postura epistemológica y definido el encuadre teórico, fue posible optar por un tipo de estudio consistente. Así, se optó por una investigación interpretativo-valorativa con metodología de análisis mixta, la cual se llevó a cabo en un contexto delimitado o caso de estudio.

Valorar una situación, como es el caso del objetivo que se persigue en la presente investigación, implica tener presente que el valor es una “cualidad estructural que tiene existencia en situaciones concretas” (Fronzizi, 1997:220). Así, inscrita en el paradigma complejo y consistente con la postura epistemológica adoptada para abordar el problema de estudio, la valoración como significado filosófico, es resultado de la interrelación entre el sujeto que analiza, los estándares definidos, la realidad, y el contexto que rodea tanto al sujeto

como al objeto (Stake, 2006). A partir de dicho resultado es posible interpretar qué tan adecuado o inadecuado es lo que se observa y porqué.

Los procesos para la asignación de valor toman forma metódica en dos principales enfoques: la evaluación y el *assessment*.⁴ La diferencia entre evaluación y *assessment* radica en los objetivos que persigue cada uno. De acuerdo con Baehr (2010: 7-8), ambos buscan mejorar el desempeño, calidad o resultado de lo que se hace, sólo que con diferentes finalidades y métodos. Por un lado, la evaluación tiene como propósito determinar la calidad del desempeño actual a partir de estándares fijados previamente. Es de tono más crítico, pues se hace un juicio de valor sobre las actuaciones ya realizadas. Por otro lado, el *assessment* busca mejorar la calidad del desempeño futuro según ciertos estándares ideales, pues provee retroalimentación sobre una serie de factores o elementos que inciden en su mejora o actuaciones futuras. Es de tono más propositivo, pues se concentra en la brecha entre la actuación ideal o futura y la actuación presente. La presente investigación utilizó como método de valoración el *assessment*.

El contexto delimitado de análisis es el caso de Tijuana, B.C. En coherencia con la postura epistemológica adoptada, la técnica de análisis de la investigación es el estudio de caso, pues tal como se señaló anteriormente, permite capturar la complejidad inherente en un contexto delimitado. Esta técnica permite analizar la particularidad de una problemática, pero sin obviar su complejidad y naturaleza única.

El municipio de Tijuana, B.C. cuenta con características distintivas que hacen relevante su análisis, tales como la alternancia política y el nivel de capacidades institucionales instaladas por encima del promedio nacional. La alternancia política implica mayor competitividad electoral, factor que en el contexto mexicano tiene una incidencia en la forma en que se desempeñan los gobiernos locales en materia hacendaria, pues bajo la amenaza de perder poder ante sus competidores, los gobiernos se ven más presionados a brindar mejores servicios

⁴ Se optó por utilizar el término *assessment* original en idioma inglés, puesto que su traducción al español, valoración, puede confundirse con el término filosófico al cual se refirió anteriormente.

(Ibarra, *et al.*, 2006: 488).⁵ Además, a partir de la revisión de los planes municipales de desarrollo de las dos últimas administraciones municipales (partidos políticos diferentes), se identificó que, en el Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010, la noción de derechos de la niñez sí se hizo explícita a partir de la línea de estratégica “Divulgar y promover el cumplimiento de lo dispuesto en la Convención de los Derechos de la Infancia” (IMPLAN, 2007). Sin embargo, en la revisión del Informe de Gobierno de esa misma administración municipal, no se identificaron acciones realizadas que, de manera transversal y explícita, hayan incorporado el paradigma de derechos de la niñez. Es decir, el tema sí se incorporó en la agenda gubernamental, sin embargo, no se encontró evidencia de que se hayan realizado acciones concretas que hayan promovido los principios de los derechos de la niñez. En el caso de la administración actual, el Plan Municipal de Desarrollo (IMPLAN, 2011), no incorpora la noción de derechos de la niñez de manera explícita. La única evidencia encontrada es el diseño del Programa Niño Promotor, cuyo objetivo es difundir los derechos de la Niñez a partir del ámbito escolar.⁶ Por otro lado, de acuerdo con el Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM) de Tijuana, medido por la capacidad fiscal, administrativa, de dotación de servicios y de rendición de cuentas, el municipio cuenta con capacidades institucionales por encima de la media nacional (Gómez y López, 2010: 209-277).⁷ Ante distintas prioridades y agendas gubernamentales, y con un nivel alto de capacidades institucionales, surgió el interés por conocer cuáles son las limitantes y oportunidades que se presentan para la aprehensión eficaz del enfoque de derechos de la niñez en la gestión pública en el momento actual.

⁵ El estudio de Ibarra *et al.* se focaliza en el impacto de la competencia electoral y el desempeño hacendario de los municipios en México y muestra que a mayor competencia electoral mejor es el desempeño hacendario de los municipios.

⁶ No es de interés comparar las prioridades de ambas administraciones, sino contextualizar cómo los derechos de la niñez se han incorporado o no, en la agenda gubernamental. El análisis remite a que el tema no ha sido priorizado a largo plazo, e incluso cuando lo ha sido, no se han identificado acciones concretas que promuevan una aprehensión efectiva de los principios de los derechos de la niñez por parte de todos los garantes de derechos en el momento actual.

⁷ El concepto de capacidad institucional desarrollado para medir el ICCIM es diferente al concepto de capacidad institucional utilizado en la presente investigación, aunque se parte del supuesto que un municipio con más alto ICCIM, será menos complicado optar por cambios en sus enfoques de gestión hacia uno que incorpore el enfoque de derechos de niñez.

Sin interés por hacer generalizaciones explícitas a partir del análisis de caso, éstas quedan implícitas según cada lector. Para realizar generalizaciones, la principal aportación de la presente investigación es el marco interpretativo, producto del trazo de la ruta operativa.

1.2.3 Ruta operativa

Inicialmente, se definieron las unidades básicas del análisis para la recopilación de la información en campo: las dependencias del Gobierno Municipal de Tijuana, B.C., cuyo trabajo se relaciona con la garantía de los derechos de la niñez, y las organizaciones de la sociedad civil que han participado en los procesos de gestión municipal. Después, se elaboró el modelo valorativo como medio de concreción del encuadre teórico y metódico (véase tabla 1.2). Para ello, fue necesario definir los ámbitos o categorías de análisis que conforman la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez. Para cada una de las categorías de análisis, se establecieron indicadores y sus respectivos *ítems*, cuya medición, en escala de *Likert*, permitió valorar el objeto de estudio e ilustrar el resultado en un marco interpretativo delimitado. Una vez elaborado el modelo valorativo, se definieron las técnicas de recopilación de información: revisión documental, entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las dependencias del gobierno municipal y entrevistas en profundidad a actores clave de la sociedad civil organizada (véase tabla 1.1). Dichas técnicas fueron insumos para valorar el universo empírico de interés en el presente estudio, pues cada una de las técnicas respondió a todos los *ítems* o activadores del marco de valoración.

En un principio, se tenía contemplado realizar sólo entrevistas semiestructuradas a los funcionarios de las dependencias del gobierno municipal y revisión de documentos oficiales del municipio, tales como informes de gobierno, planes, presupuestos, aperturas programáticas y evaluaciones, pero durante el trabajo de campo se optó por minimizar el sesgo que significaría tener un sólo tipo de fuente informativa (gobierno municipal). Debido a ello, se decidió realizar entrevistas en profundidad a actores clave de la sociedad civil organizada.

El instrumento de recopilación de información que se aplicó a los funcionarios públicos fue el mismo, de tal forma que su análisis permitiera hacer un consolidado a nivel municipal y calcular promedios. Éste consistió en una batería de preguntas (véase anexo 2). Durante su aplicación, se les solicitó a los funcionarios sustentaran sus respuestas con ejemplos basados en su experiencia, lo que implicaba una reflexión sobre ésta, minimizando así el sesgo de la subjetividad en sus respuestas auto-referidas.

El instrumento aplicado a los actores de la sociedad civil organizada consistió en preguntas abiertas (véase anexo 3), en las que se buscaba conocer su apreciación sobre la articulación entre el gobierno municipal y la sociedad civil. El análisis de la información partió de la transcripción de entrevistas. Como siguiente paso, se procedió a codificar las respuestas en la misma escala *Likert* utilizada en la batería de preguntas aplicada a los funcionarios públicos, de tal forma que las respuestas de los actores entrevistados pudieran ser promediadas e interpretadas en el marco interpretativo-valorativo desarrollado.

Tabla 1.1 Entrevistas realizadas

Instituciones municipales	
Dependencia	Puesto del entrevistado ⁸
1. Dirección de Protección al Ambiente.	Sub Director.
2. Instituto Municipal de la Juventud.	Director.
3. Secretaría de Educación Pública Municipal	Coordinación académica.
4. Dirección Municipal de Salud.	Jefe de Educación y Fomento a la Salud.
5. Instituto Municipal del Deporte de Tijuana	Director. Subdirector Técnico.
6. Instituto Municipal de Arte y Cultura.	Directora.
7. Secretaría de Seguridad Pública Municipal	Técnico de Planeación y Proyectos estratégicos. Plataforma México.
8. Dirección de Desarrollo Social.	Subdirector Social.
9. Instituto Metropolitano de Planeación.	Directora de Análisis Socioeconómicos.
10. Unidad Municipal de Derechos Humanos	Coordinador.
11. Sistema Municipal DIF.	Sub directora Operativa.
12. Instituto Municipal de la Mujer.	Encargada de Estudios y Proyectos.
Sociedad civil organizada	

⁸ Por protección de identidad y privacidad, se optó por mencionar sólo los cargos de las personas entrevistadas.

13. Save The Children	Coordinadora Oficina Regional.
14. Fundación Internacional de la Comunidad, A.C.	Directora, Miembro de la Red Hacer
15. Fundación para la Protección de la Niñez Miembro de la Red por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia	Procuración de Recursos.
16. Colubris-Colibrí Cuello Rubí, A.C./ONU	Directora General.
17. Centro de Atención Integral a la Niñez Tijuanaense, Ciudad de los niños.	Directora General y Consejera Ciudadana en Patronato del DIF Municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo.

La revisión documental tuvo como objetivo encontrar evidencia sobre cada *ítem* del modelo valorativo. Los hallazgos se codificaron y valoraron en escala *Likert*, lo que posibilitó el cálculo de promedios con las respuestas de los funcionarios públicos y de los actores de la sociedad civil organizada. Las respuestas de los funcionarios, los actores de la sociedad civil organizada y la revisión documental, alimentaron en conjunto el marco valorativo.

Para analizar la información recopilada en el trabajo de campo, se utilizó una metodología mixta. Así, fue posible capturar la riqueza informativa derivada de las técnicas cualitativas (entrevistas a los funcionarios y actores clave de la sociedad civil organizada) y también determinar una valoración numérica en relación con los estándares previamente definidos en el modelo valorativo, lo que facilitó su consolidación e interpretación.

El cálculo de promedios de respuestas de los funcionarios, sociedad civil y revisión documental para cada *ítem* y categoría de análisis, permitió la cuantificación numérica del modelo valorativo, así como realizar un análisis de brecha. La cuantificación de los datos se realizó mediante hojas de cálculo en las que se capturaron las respuestas codificadas en escala del 1 al 5 (siendo 1 nada, 2 poco, 3 regular, 4 aceptable y 5 mucho) de los funcionarios, actores de la sociedad civil y de las evidencias encontradas en la revisión documental.

El promedio generalizado por cada *ítem* y categoría de análisis se presenta en una hoja de cálculo consolidada, la cual contiene los datos promediados de la información recopilada en

las entrevistas a funcionarios, sociedad civil e interpretación de la revisión documental.⁹ Ésta identifica, tanto la capacidad institucional, como la brecha que existe con la capacidad institucional ideal o alta. A través del análisis de brecha fue posible identificar aquellas fortalezas y limitantes que coexisten en lo que discurre, hallazgos fundamentales para trazar actuaciones futuras con miras a garantizar los derechos de la niñez mediante la gestión pública. La brecha más grande entre la capacidad actual y la alta debieran ser las áreas prioritarias de política y gestión públicas, al requerir de mayor inversión en recursos (temporales, técnicos y financieros), mientras que las brechas más pequeñas indicarían un menor requerimiento de inversión en recursos (temporales, técnicos y financieros).

1.3 Marco interpretativo-valorativo

A continuación se presenta el marco interpretativo y el diagrama valorativo de la investigación, desarrollado a partir del marco teórico y metódico. En el modelo interpretativo se presentan las categorías o ámbitos del análisis con sus respectivas definiciones conceptuales, los indicadores de valoración y sus activadores o *ítems*. En el diagrama valorativo se presentan, los estándares de medición con sus respectivas definiciones.

Tabla 1.2 Marco interpretativo de la investigación

<i>Categorías de análisis</i>	<i>Definición conceptual</i>	<i>Indicadores de valoración</i>
Factor Humano	Conjunto de características del comportamiento de los funcionarios que inciden en el logro de objetivos y el cambio organizacional, tales como liderazgo, estilo gerencial y cultura organizacional.	- Nivel de liderazgo. - Nivel de adaptación al cambio. - Nivel de conocimiento sobre derechos de infancia. - Nivel de capacitación sobre derechos de infancia. - Nivel de reconocimiento de la importancia de focalizar a la infancia en las políticas y gestión públicas. - Nivel de capacitación en derechos de infancia.
		<i>Ítems</i>
		1. ¿En qué medida piensa que los objetivos de la organización son comprendidos por los demás funcionarios?

⁹ Por respeto a la cláusula de confidencialidad para la realización de las entrevistas con los funcionarios públicos, no se presentan las respuestas por dependencia.

		2. ¿En qué medida considera que los objetivos de la organización pueden lograrse actualmente?
		3. ¿En qué medida considera que los objetivos de la organización son consistentes con la visión de desarrollo del municipio?
		4. ¿En qué medida considera la facilidad con que los funcionarios de la organización se adaptan a los cambios organizacionales?
		5. ¿En qué medida los funcionarios de la organización consideran importante focalizar acciones en la niñez y la adolescencia?
		6. ¿En qué medida considera que la Convención de los Derechos del Niño es conocida por los funcionarios de la organización?
		7. ¿En qué medida los funcionarios han sido capacitados sobre derechos de la infancia?
Estructura institucional	Conjunto de elementos vinculados con la configuración de la organización para el cumplimiento de sus responsabilidades.	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de compatibilidad entre el tamaño institucional y la problemática del municipio - Nivel de presupuesto dadas las responsabilidades. - Nivel de capacidad de recopilación de información. - Nivel de adecuación de la estructura institucional con la participación social. Nivel de adecuación de la estructura institucional con la participación de niñas, niños y adolescentes. <p style="text-align: center;"><i>Ítems</i></p>
		8. ¿En qué medida considera que el tamaño de su organización es el adecuado dada la problemática del municipio?
		9. ¿En qué medida considera que el nivel de presupuesto de la organización es el adecuado dadas sus responsabilidades?
		10. ¿Cómo considera la capacidad de la organización para recolectar y analizar información en las fases de diagnóstico, planeación, implementación, evaluación y rediseño?
		11. ¿En qué medida considera que la estructura institucional en su organización esta preparada para incluir la participación social?
		12. ¿En qué medida considera que la estructura institucional en su organización esta preparada para incluir la participación de la niñez y de la adolescencia?
		13. ¿En qué medida considera que la estructura institucional esta preparada para conformar alianzas con actores (academia, sector privado, organizaciones no gubernamentales)?
Experiencia en gestión estratégica y operativa	Nivel de práctica en procesos de diagnóstico, planeación, implementación, evaluación y rediseño con una orientación	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel implementación. - Nivel de evaluación. - Nivel de rediseño. - Nivel de participación social en las fases de gestión.

	estratégica y asociativa.	<p style="text-align: center;"><i>Ítems</i></p> <p>14. ¿En qué medida el diagnóstico ha sido una herramienta utilizada previa a la planeación de acciones en su organización?</p> <p>15. ¿En qué medida las acciones planeadas se han implementado?</p> <p>16. ¿En qué medida las acciones implementadas se han evaluado?</p> <p>17. ¿En qué medida los resultados de las evaluaciones han sido consideradas en una fase de rediseño?</p> <p>18. ¿En qué medida se ha involucrado a la sociedad civil en la planeación de acciones?</p> <p>19. ¿En qué medida la sociedad civil y sector privado han participado en la implementación de las acciones?</p> <p>20. ¿En qué medida la sociedad civil y sector privado han participado en la evaluación de las acciones?</p>
Diseño del proceso de gestión en la atención a la infancia.	Conjunto de elementos relacionados con el qué, quién, cuándo y cómo se desarrollan acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de reconocimiento de la importancia de la labor con la infancia en contraste con el gobierno estatal y federal. - Nivel de referencia de la CDN para la gestión de acciones para la infancia. - Nivel de participación social. - Nivel de participación de niñas, niños y adolescentes en los proyectos o programas que les atañen. - Nivel de transversalidad en las acciones vinculadas con la niñez <p style="text-align: center;"><i>Ítems</i></p> <p>21. ¿En qué medida considera que es importante el rol de su institución en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con las demás organizaciones del Gobierno municipal?</p> <p>22. ¿En qué medida considera que es importante el rol de su institución en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con el rol de las instituciones del Gobierno estatal?</p> <p>23. ¿En qué medida considera que es importante el rol de su institución en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con las instituciones del Gobierno federal?</p> <p>24. ¿En qué medida está identificada la problemática que vive la niñez y la adolescencia en el municipio desde su ámbito de acción?</p> <p>25. ¿En qué medida considera que la Convención de los Derechos del Niño ha sido un referente en el diseño e implementación de acciones para la niñez y la adolescencia en su institución?</p>

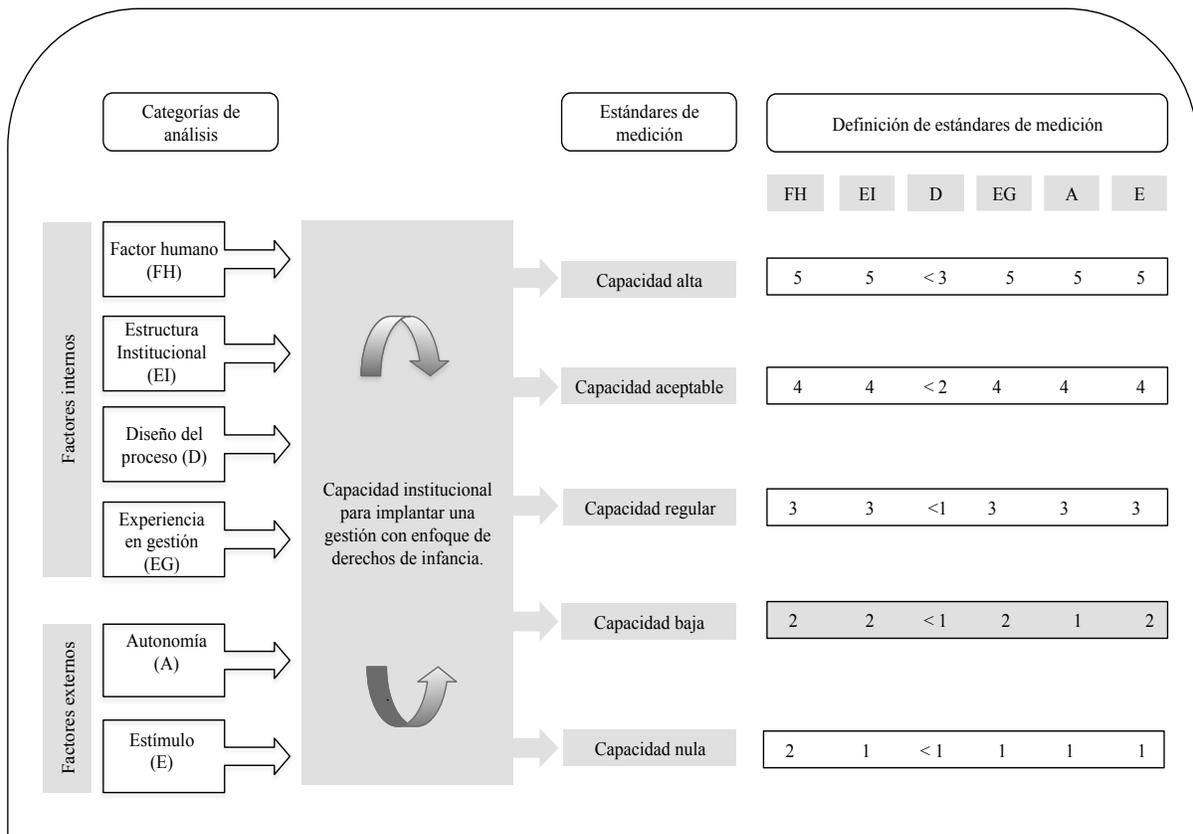
		26. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de los actores (sociedad civil, sector privado, academia, familias) en el diseño de acciones para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia?
		27. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la planeación?
		28. ¿En qué medida considera que las acciones planeadas para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia han sido implementadas?
		29. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la implementación de acciones?
		30. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de actores clave –sociedad civil, academia, sector privado– en la implementación de acciones?
		31. ¿En qué medida considera que las acciones implementadas se han evaluado?
		32. ¿En qué medida considera se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la evaluación de acciones?
		33. ¿En qué medida considera se ha incorporado la participación de actores clave –sociedad civil, academia, sector privado- en la evaluación de acciones?
		34. ¿En qué medida considera que los resultados de las evaluaciones han sido incorporados en el rediseño?
		35. ¿En qué medida considera que existe una consulta para el diseño de proyectos entre organizaciones del gobierno municipal vinculadas con la niñez y la adolescencia?
		36. ¿En qué medida considera que existe una consulta intergubernamental para el diseño de proyectos vinculadas con la niñez y la adolescencia?
		37. ¿Cómo considera que ha sido el nivel de consenso político intergubernamental para el diseño de acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia?
		38. ¿En qué medida considera que existe una consulta interorganizacional para el diseño de proyectos vinculadas con la niñez y la adolescencia?
		39. ¿En qué medida considera que en las acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia se prioriza a aquella en situación de pobreza?
		40. ¿En qué medida considera que en las acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia se incorpora la perspectiva de género?

Autonomía	Grado de libertad o independencia para la auto dirección conferido por las autoridades electas.	- Nivel de libertad para realizar un diagnóstico. - Nivel de libertad para planeación participativa. - Nivel de libertad para el rediseño de acciones.
		<i>Ítems</i>
		41. ¿Qué tanta libertad tiene la organización para realizar un diagnóstico donde se focalice la problemática de la niñez y la adolescencia?
		42. ¿Qué tanta libertad tiene la organización para planear participativamente –con sociedad civil y niñez y adolescencia– acciones para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia desde su ámbito de acción?
		43. ¿Qué tanta libertad tiene la organización para implementar las acciones planeadas para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia?
		44. ¿Qué tanta libertad tiene su organización para el rediseño de acciones según los resultados de las evaluaciones?
Estímulo	Factor motivacional que facilita los esfuerzos de cambio organizacional.	- Nivel de estímulo que provocan las amenazas para incorporar cambios en la gestión. - Nivel de estímulo que provocan las oportunidades para incorporar cambios en la gestión.
		<i>Ítems</i>
		45. ¿En qué medida las amenazas del entorno han motivado a realizar acciones en su organización?
		46. ¿En qué medida las amenazas del entorno han incrementado la participación social y la conformación de alianzas?
		47. ¿En qué medida considera usted que las oportunidades del entorno han motivado a diseñar acciones?
		48. ¿En qué medida las oportunidades del entorno han incrementado la participación social y la conformación de alianzas?

Fuente: Elaboración propia con base en marco teórico y metódico de la investigación.

La elaboración del diagrama valorativo partió del objetivo central y del supuesto de la investigación, pues éstos implican la definición de estándares de medición de la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en el municipio de estudio. También, se desarrolló con base en el modelo interpretativo presentado anteriormente.

Fig. 1.2 Diagrama valorativo



Fuente: Elaboración propia con base en el marco teórico y metódico.

*Los estándares de medición se elaboraron en la misma escala Likert utilizada en los instrumentos de recopilación de información: 1 nada, 2 poco, 3 regular, 4 aceptable y 5 mucho.

Con base en el anterior diagrama de valoración, fue posible interpretar la información recopilada en el trabajo de campo y medir la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de infancia. En los siguientes capítulos, se profundizará en el marco teórico y en el estudio del caso de la presente investigación.

CAPÍTULO II

LA GESTIÓN PÚBLICA Y LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ: UNA PROPUESTA DE ARTICULACIÓN CONCEPTUAL

*Hasta que otros acepten la responsabilidad que tienen con nosotros,
seguiremos luchando por nuestros derechos.
Tenemos la voluntad, el conocimiento,
la sensibilidad y la dedicación.
Prometemos que como adultos defenderemos
los derechos de la infancia
con la misma pasión que lo estamos haciendo
ahora como niños y niñas.
Prometemos tratarnos los unos a los otros
con dignidad y respeto.
Prometemos ser abiertos y sensibles ante nuestras diferencias.
Un mundo apropiado para nosotros,
Extracto del mensaje de los delegados
infantiles en el Foro de la Infancia.*

El presente capítulo tiene como objetivo definir los referentes teóricos al problema de investigación. Para ello, primero se abordan los paradigmas y antecedentes de la Gestión Pública, el desarrollo humano y los derechos de la niñez. Se presentan también sus antecedentes en el contexto latinoamericano y la importancia de su ejercicio en el ámbito local. Con base en esta revisión teórica, seguidamente se propone una articulación conceptual entre los paradigmas de Gestión Pública y el enfoque de derechos de niñez. Posteriormente, se revisan los principales retos en torno a la articulación de ambos paradigmas en el contexto latinoamericano. A partir de éstos, se presenta una propuesta para valorar la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en el ámbito local, que es la base conceptual del modelo interpretativo-valorativo de la presente investigación.

2.1 La Gestión Pública, el desarrollo humano y los derechos humanos de la niñez: paradigmas complementarios

La Gestión Pública, el desarrollo humano y los derechos de la niñez son paradigmas complementarios y convergentes. Cada uno desarrolla distintas aristas que, al contrastarlas, tienen el gran potencial de auto-reforzarse mutuamente. Los tres colocan a las personas y a su bienestar en primer plano. Con el propósito de sustentar dichas afirmaciones y delimitar el marco teórico, a continuación se presentan las definiciones, el contexto y los antecedentes en

los que se han construido los tres paradigmas, pues éstos han influido en su desarrollo conceptual.

2.1.1 Antecedentes, fundamentos teóricos e importancia en el ámbito local

Los desarrollos conceptuales más recientes en torno a la gestión pública tienen sus antecedentes en la crisis del estado del bienestar. En ese contexto, el impacto de sucesivas crisis restaron credibilidad a los arreglos institucionales a través de los cuales el Estado había conducido el desarrollo. El modelo de Estado imperante, tradicional, jerárquico y altamente burocrático, se desgastó y mostró su ineffectividad. Se produjo así una crisis de legitimidad quedando claro que la actuación pública requería mostrar resultados e impactos sociales (Aguilar, 2006: 137; Acosta, 2011: 125; Villoria, 1997: 79). Así, se hizo evidente la necesidad de modernizar la acción pública y la estructura institucional del Estado.

Las reformas administrativas iniciadas en esos tiempos intentaron responder al cuestionamiento sobre cuál debiera ser el papel del gobierno para seguir la ruta del desarrollo, lo que implicó también un debate sobre el sistema fiscal y administrativo, la cultura política, la noción del desarrollo, y en general, sobre las relaciones entre el gobierno y la sociedad (Aguilar, *Op. Cit.*: 137-138). Durante este periodo el término “fortalecimiento institucional” tomó relevancia y aludía a una reingeniería organizacional del Estado por la vía técnico-burocrática (Rosas, 2008: 122).

Fue al final de la década de los noventa, cuando surge la segunda generación de reformas del Estado, en un contexto de crisis económica que evidenciaba la insuficiencia de las estrategias de fortalecimiento institucional llevadas a cabo hasta ese momento. Éstas fueron promovidas por los organismos multilaterales con el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible por la vía de la eficiencia y la eficacia de las acciones públicas. Hasta ese periodo, la mayoría de las reformas emprendidas habían sido en el ámbito administrativo y menos en el político e

institucional, ya que en el primero era más visible la ineficacia e incapacidad financiera, técnica, directiva y operativa (Aguilar, *Op. Cit.*: 145).¹

Es importante destacar que la debilidad metódica de las experiencias de reforma implicó que, algunas tuvieran consecuencias negativas para la sociedad latinoamericana, pues no se adaptaron al contexto previsto y, otras no fueron acompañadas por reformas consistentes en los ámbitos políticos e institucionales acordes con los paradigmas de Gestión Pública que se pretendían implantar, pues aún se mantiene una gestión tradicional en donde predomina una burocracia y un énfasis en la autoridad gubernamental (Ramos, 2007:35). Al conjunto de modelos y corrientes que se adoptaron en las reformas de segunda generación, se le denominó Nueva Gestión Pública (NGP) (véase tabla 2.1).

Tabla 2.1 La Nueva Gestión Pública y la administración burocrática o tradicional

	<i>Nueva gestión pública</i>	<i>Administración tradicional</i>
Valores	Énfasis en la economía, eficacia y eficiencia.	Énfasis en la eficiencia con reglas procesales.
Estructura institucional	Compactación de la estructura administrativa en busca de una administración especializada enfocada en fines y metas.	Estructura administrativa robusta.
	Descentralización de las decisiones con empoderamiento y responsabilidad entre actuación y resultados.	Centralización de las decisiones.
	Creación de agencias públicas descentralizadas.	
Procesos de política	Distinción entre la formulación de la política y su implementación acentuando el potencial estratégico de la dirección.	Énfasis en la rutina y en las técnicas por lo que la implementación de la política es prioritaria y minimiza el potencial estratégico.
Orientación funcional	La orientación hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos.	Aparato etnocéntrico, orientado hacia las rutinas y técnicas reguladas para brindar servicios.
Funcionarios públicos	Énfasis en el desempeño del personal público y unidades e implantación de sistemas de medición y evaluación.	Estabilidad y confianza del personal público. Sin cultura de evaluación, énfasis en insumos y procesos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Aguilar (*Op.Cit.*: 149-152) y Peters (1999: 344-367).

¹ Las propuestas de reforma en los países latinoamericanos articularon debates políticos e institucionales dada la crisis política y social a partir de la cual se reiteraba la necesidad de reformas profundas al aparato estatal. En contraste, en los países europeos y anglosajones, origen de muchas de las técnicas y modelos adoptados en el marco de las reformas, las experiencias no articulaban dichos ámbitos puesto que ya se concebían como eficaces (*Ibidem*).

El fundamento doctrinario de la NGP es diverso (Schröder, s.f.: 39), entre sus principales fundamentos se encuentran: el neoinstitucionalismo –teoría del agente principal y la economía de costos de transacción–, la teoría de opción pública y el *management* empresarial –la gerencia de calidad total y la gestión estratégica–. Ramió (2001: 2) propone una clasificación de las corrientes de la NGP: la *neoempresarial*, de corte instrumental, focalizada en la reingeniería organizacional y, la *neopolítica*, de corte más normativo y focalizada en la repolitización, racionalización, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. De acuerdo con este autor, los preceptos de la corriente neopolítica son más difíciles de implantar puesto que se requiere primero la interiorización de los valores que prescribe, en contraste con los de la corriente neoempresarial, cuyos fundamentos son más fáciles de llevarse a cabo, pues son sólo de corte instrumental. Se considera que la distinción entre ambas corrientes es importante, dado que permite ilustrar por qué muchas de las reformas adscritas a la NGP no han sido reconocidas como eficaces en algunos países latinoamericanos: el uso de instrumentos de gestión no ha estado acompañado por la aprehensión de valores éticos y democráticos en la función pública. Para fundamentar esta postura, a continuación se realiza una revisión crítica de los principales fundamentos doctrinarios de la Nueva Gestión Pública y se distinguen aquellos utilizados en la presente investigación.

El neoinstitucionalismo es un paradigma focalizado en la estructura institucional, en las reglas del juego, los procedimientos, las relaciones, el comportamiento de los agentes gubernamentales, en las jerarquías de mando, en la incidencia de los factores contextuales, y pone énfasis en la racionalidad limitada. La economía de costos de transacción (Coase, 1937; Williamson, 1975; North, 1981) y la teoría de la agencia (Lane, 2000; Aucoin; 1995) han sido las dos principales teorías de este paradigma con más influencia en los preceptos de la Nueva Gestión Pública.

La teoría de la agencia pone de manifiesto características de la relación entre el agente –técnico– y el principal –directivo–: la racionalidad limitada de los actores y la asimetría en el acceso a la información y conocimiento, favorece la discrecionalidad por parte del agente para decidir sobre el interés del principal. Para neutralizar el margen de discrecionalidad relacionado con el papel del agente, se plantea la alineación de su desempeño con los

propósitos e intereses del principal a través de un contrato. La teoría de los costos de transacción complementa la teoría de la agencia en la regulación de los contratos mediante la vigilancia del desempeño. Además, esta teoría reconoce elementos como la coordinación, los cuales tienen una incidencia en la información, negociación y términos del contrato (Aguilar, *Op.Cit.*: 221). Así, la Nueva Gestión Pública adopta en ambas teorías, la necesidad de la regulación del desempeño, el manejo de contratos precisos y diseño de incentivos.

El *management* empresarial influyó en la Nueva Gestión Pública sobre todo en algunas técnicas como el uso de diagnósticos, el marco lógico y la evaluación. Dichos instrumentos y técnicas gerenciales se han incorporado a los nuevos paradigmas en la administración pública, tales como la gestión de calidad y la gestión estratégica (*Ibid.*: 232).

La gestión de calidad pone énfasis en los procesos de planeación, control, validación y mejora continua, de tal forma que las características de los servicios que se producen reúnan los atributos deseados por los usuarios. En concreto, los principios de la gestión de calidad son: la focalización en el cliente, la organización por procesos con atención al producto final, el empoderamiento del personal, el sistema de control del proceso y la mejora continua (*Ibid.*: 321-349). Una de las críticas a este enfoque en el ámbito de la acción pública es que, la gestión de calidad, por sí misma, no da cuenta de las políticas o servicios que desde un punto de vista estratégico generan mayor valor público.

En contraste, la gestión estratégica es un paradigma que sí considera el valor público como un medio y un objetivo orientador clave para proveer a la sociedad aquellas acciones que más aprecian los ciudadanos y su comunidad (Moore, 1998: 87-91). La creación de valor público se relaciona en cómo se producen los servicios públicos puesto que, para conocer cuáles generan mayor valor público, se requiere conocer las percepciones y expectativas de la sociedad. Para llevar a cabo dichas acciones, se requiere articulación de voluntades, creación de consensos entre los distintos sectores, sean sociales, privados o políticos. Es decir, se requiere un esfuerzo disciplinado y consensuado para producir decisiones y acciones que modelen la naturaleza y dirección de las actividades de la organización.

Un elemento fundamental dentro de este paradigma es la estrategia, la cual se define como un diseño articulador y metódico de propósitos, políticas, programas, acciones, decisiones y asignación de recursos hacia la producción de resultados y con visión a largo plazo, que define lo que es una organización, lo que hace y por qué lo hace (Bryson, 1988: 73). Los primeros estudios que relacionan la estrategia en las organizaciones se focalizaron en la planeación y sus componentes: definición de una misión y visión, análisis interno y del entorno de la organización, análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para definir la agenda a seguir para la consecución de la misión y visión de la organización, diseño de estrategias, diseño del sistema de dirección que abarcan la programación, presupuestación, seguimiento, acompañamiento, sistema de información, medición, evaluación y rediseño, sistemas de incentivos, etcétera (Aguilar, *Op.Cit.*:272).

Desarrollos recientes de este paradigma han puesto énfasis en el pensamiento estratégico y su dirección para la consecución de metas y objetivos con valor público. Es decir, los componentes de la planeación estratégica son tan sólo técnicas que conforman un método cognitivo para analizar situaciones, priorizar y definir orientaciones futuras. Los elementos sustantivos en el diseño de las estrategias más efectivas en el sector público son el liderazgo, la generación de consensos, la articulación de voluntades para generar valor público, el análisis permanente y proactivo de las acciones públicas y de las circunstancias del entorno, y en general, las habilidades para reposicionar la organización para que satisfaga las expectativas sociales (Moore, *Op. Cit.*: 201-276).

El papel proactivo de los gestores y sus habilidades para la conformación de consensos basados en información fidedigna son elementos clave en la definición de la agenda gubernamental. Éstos requieren de la aprehensión de valores éticos y de justicia social en el ejercicio de su función, de tal forma que se genere una cultura organizativa sólida que busque el valor público (Ramió *Op. Cit.*: 16). De ello dependerá que se conformen mecanismos de participación social incluyentes, igualitarios, que promuevan el empoderamiento, de tal forma que los distintos actores implicados reconozcan la conveniencia de priorizar uno u otro tema

en la agenda de gobierno y puedan llegar así a un consenso informado.²

Un enfoque que se desprende del paradigma estratégico, es el de la gestión asociativa. Éste define las aptitudes bajo las cuales, tanto gestores públicos como sociedad civil, conforman alianzas y generan consensos considerando los siguientes elementos: *a)* autonomía de los integrantes de la alianza; *b)* contribuciones diferenciadas y complementarias de las partes; *c)* representatividad y legitimidad de los actores; *d)* democracia en los vínculos entre los actores (Clemente, 2000). Una acepción de la gestión asociada es:

La gestión asociada se refiere a una concepción, un método que propicia una forma de gestión entre el Estado y la sociedad, lo que da lugar a acuerdos, negociaciones o concertaciones, así como al diseño de propuestas, integrando visiones e intereses diferentes y hasta contrapuestos. De lo que se trata es de pasar de las relaciones Estado-sociedad, es decir, entre decidores y organizaciones sociales, a la explicación concreta y clara de un pacto de resolución conjunta. [...] La gestión asociada como método incluye la creación de escenarios formales de planificación-gestión, procedimientos y reglas de funcionamiento, así como la sistematización de los mecanismos de cogestión (Reyes y Moreno, 2012: 173).

Entendida como método, la gestión asociada también es un espacio de articulación entre los actores sociales para la conformación de consensos bajo un objetivo común. Dicha articulación toma forma en espacios de participación en todas las fases del proceso de gestión, sea análisis situacional, análisis de factibilidad, planeación, implementación, monitoreo, ajuste o rediseño (*Ibid.*: 175).

² La conformación de la agenda desde el paradigma estratégico asociado contrasta con la realidad política que se rige bajo un sistema de gestión tradicional, en el que, de acuerdo con Subirats (1994: 53-55), las condiciones a partir de las cuales el poder público establece prioridades y otorga el estatus de problema a determinados temas y excluye a otros son: *a)* cuando el tema en cuestión ha alcanzado el nivel de crisis por lo que no puede ser más ignorado; *b)* si, derivado de una problemática general, el tema tiene características distintivas; *c)* cuando el tema provoca una situación emotiva que atrae la atención mediática; *d)* cuanto el tema adquiere importancia global; *e)* cuando el tema se tiene una carga simbólica fuerte relacionadas con la legitimidad o el poder público; *f)* y cuando los temas alcanzan gran notoriedad pública al conectarse con tendencias o valores de moda. El mismo autor señala además que, para que el tema se incluya en la agenda gubernamental se precisa de la influencia de los denominados agenda *setters*, tales como los grupos organizados que representan intereses sociales, los partidos políticos, los actores y sectores influyentes dentro del sistema político-burocrático, los creadores de opinión, los sectores afectados por la posible acción a incorporarse en la agenda. Así, el tránsito entre el tema hacia su priorización en la agenda gubernamental dependerá en buena medida del número de gente afectada por dicho problema y las medidas de solución, el alcance de los intereses afectados y su tipo de organización.

Se considera que los diversos paradigmas de gestión -de calidad, estratégica y asociada- son complementarios, cuya combinación en el terreno de lo empírico tiene el potencial de generar valiosas contribuciones en términos de desarrollo humano y garantía de los derechos de la niñez. Sin embargo, para emprender su implantación eficaz, se requiere un análisis previo tanto a nivel macro -modelo de Estado- como a nivel micro -factores dentro y fuera de las instituciones. El análisis a nivel macro es necesario para definir qué producirán las instancias públicas y su papel relacional con las familias, ciudadanos y el tercer sector. En el caso de la protección de los derechos de la niñez, el papel relacional de los distintos garantes de derechos es explícito y vinculante a partir de la ratificación de la CDN por parte del Estado Mexicano. Debido a ello, la presente investigación se focaliza en el nivel micro, factores internos y externos a las instituciones, con el propósito de identificar la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez. Para abordar este problema de estudio, se toman como referencia el paradigma estratégico y asociativo en la Gestión Pública, pues ambos son convergentes con el paradigma de derechos y desarrollo humano al poner en primer plano a las personas, sus libertades y opciones como vía para el desarrollo.

De forma paralela a los debates surgidos en las décadas de los ochenta y noventa en torno a la gestión pública, surgieron también otros que aludían a la necesidad de complejizar el concepto de desarrollo. Un elemento que influyó en estos debates fue el desarrollo de los análisis estadísticos, pues a través de éstos, se hizo evidente que el crecimiento económico no era el factor determinante para lograr un mayor nivel de bienestar humano. Así, se evidenció la disyuntiva que existía entre el crecimiento económico y el bienestar social, y quedó claro que se requería transformar la concepción del desarrollo hacia una más consistente con la naturaleza multidimensional de las personas.

El reto, que aún persiste, no sólo es la aprehensión sustantiva de los paradigmas de Gestión en la administración pública, sino articular éstos con el desarrollo humano, de tal forma que la Gestión sea una plataforma efectiva a partir de la cual se valoren, piensen, prioricen, consensuen, diseñen, ejecuten, evalúen y rediseñen las acciones públicas para generar valor

público mediante la garantía de los derechos humanos, logrando así un mayor nivel de desarrollo humano.³

El trabajo del economista Amartya Sen fue una aportación fundamental en la construcción del paradigma de desarrollo humano. Uno de sus estudios concluyó que, si se quería empatar el crecimiento económico con el bienestar social, se requería la redistribución de los medios de producción y de los servicios básicos, así como el incremento de la productividad en la mayoría de los países menos desarrollados. El Informe del Club de Roma en el que se formulaba el concepto de desarrollo (1972) y las reorientaciones conceptuales en torno al desarrollo de organismos internacionales, tales como las del Banco Mundial (pobreza y desarrollo humano), la Organización Internacional del Trabajo (el empleo como factor de desarrollo) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (transformación productiva con equidad), fueron otras aportaciones que pusieron de manifiesto la necesidad de reconceptualizar el desarrollo en torno a la dimensión humana (PNUD, 1997: 1).

A inicios de la década de los noventa, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, con aportaciones de Sen y Ul Haq, asumió el rol de preparar los informes de desarrollo humano. Éstos son críticos y propositivos, pues brindan alternativas a los planteamientos dominantes en torno al desarrollo tanto en los planos nacionales como internacionales.

En el primer Informe del PNUD, se definió al desarrollo humano como:

Un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr una vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles. Según este concepto de desarrollo humano, es obvio que el ingreso es sólo una de las oportunidades que la gente desearía tener, aunque ciertamente muy importante: pero la vida no sólo se reduce a eso. Por lo tanto, el desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y los ingresos. Su objetivo central debe ser el ser humano (PNUD, 1990: 134).

³ El propósito de la presente investigación es indagar los motivos, limitantes y fortalezas por las cuales aún persiste este reto, lo que a su vez permitirá identificar la viabilidad actual de la articulación de estos tres paradigmas en el terreno de lo empírico.

El anterior concepto recoge los postulados teóricos de Sen: el desarrollo como libertad. De acuerdo con el autor (Sen, 2000:19), el desarrollo es un proceso de expansión de las libertades de las personas, pues permite a los individuos aumentar sus capacidades para vivir de la manera que deseen. Según este concepto, la libertad tiene dos papeles en el desarrollo: es un fin y un medio. La libertad es un fin en el desarrollo; pero para lograrlo, es un medio necesario, pues los distintos tipos de libertades se refuerzan entre sí contribuyendo a aumentar otro tipo de libertades y generando una causación acumulativa pro-desarrollo.

Dentro de este enfoque, la concepción de libertad implica los procesos o circunstancias de las personas que posibilitan sus libertades de acción y decisión dadas sus circunstancias personales y sociales. En este punto, Sen incorpora otro elemento innovador a la concepción de desarrollo: la agencia de las personas. Es decir, las personas actúan, provocan cambios y sus logros pueden juzgarse en función de sus valores y objetivos (Sen, *Ibíd.*, :33-35). Así, este enfoque es pluralista, ya que las capacidades de decisión y acción de las personas son distintas.

Los preceptos teóricos del desarrollo humano se encuentran muy ligados con los derechos humanos, pues éstos son la esencia de las libertades humanas. Los derechos humanos están definidos como “todas aquellas garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana” (OACNUDH, 2006: 1). Tales obligaciones toman forma en ordenamientos jurídicos internacionales (Tratados, Convenciones, u otros ordenamientos jurídicos), regionales e internacionales, cada uno de los cuales establece principios específicos, mecanismos de seguimiento y exigibilidad.⁴

⁴ Entre los tratados internacionales básicos de derechos humanos se encuentran: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966, ratificado por 155 Estados); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, ratificado por 152 Estados); La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965, ratificado por 170 Estados); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979, ratificado por 181 Estados); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984, ratificado por 141 Estados); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989, ratificado por 192 Estados); la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990, ratificado por 34 Estados) (*Ibidem*).

Los derechos humanos, en específico los denominados derechos civiles y políticos, surgieron como respuesta a los regímenes autoritarios de los Estados. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un instrumento vinculante cuyo propósito fue poner límites a la interferencia del Estado en el tema de libertades civiles y políticas; es decir, su fundamento fue la garantía de libertades negativas.⁵

En contraste, los derechos de la segunda y tercera generación (derechos económicos, sociales, culturales y derechos colectivos como el derecho a la paz y a un ambiente saludable, respectivamente), se acercan mucho a la noción de desarrollo humano pues afirman las libertades positivas; es decir, los derechos se conciben como garantías colectivas o de los individuos en un colectivo que posibilitan conducir sus objetivos para llevar una vida de acuerdo con sus propias aspiraciones.

Si bien la tradición de ambas generaciones de derechos humanos es distinta, han tendido a converger en el tiempo debido al reconocimiento internacional de sus principios: *universalidad*, que alude a que los derechos humanos son intrínsecos a todas las personas sin distinción alguna; *inalienabilidad*, que refiere que los derechos humanos no pueden restringirse por ningún motivo, salvo en el caso de determinadas garantías procesales por comisión de delitos; *interdependencia e indivisibilidad*, referido a que todos los derechos están relacionados, esto es, la garantía de uno facilita el cumplimiento de los demás, y en caso contrario, la violación de uno afecta la garantía de los demás; *responsabilidad*, que se refiere a que los derechos humanos implican derechos y obligaciones, y el papel del Estado es adoptar medidas para facilitar la garantía de todos los derechos, y en el plano individual corresponde a todos respetarlos (*Ibidem*).

⁵ De acuerdo con Carter (2010: 1), la libertad negativa es la ausencia de obstáculos, barreras o restricciones que conforman la disponibilidad de actuar y normalmente se les atribuye a agentes individuales. Las libertades positivas, por el contrario, expresan la posibilidad de actuar para tomar control de la propia vida y alcanzar los objetivos fundamentales propios. Normalmente este tipo de libertades se atribuyen a colectivos o a individuos que forman parte de un colectivo.

Es necesario destacar que, en el terreno de lo empírico, aún persiste una gran brecha para la plena garantía de los derechos humanos de ambas generaciones. Se considera que una de las razones de esto, es que la garantía de los derechos humanos es una cuestión que requiere de un nuevo enfoque en el relacionamiento entre todos los individuos que conforman una sociedad, lo que a su vez se manifiesta en los valores y paradigmas institucionales sobre los cuales se conciben las acciones públicas. Debido a ello, una de las principales responsabilidades de los Estados es la promoción de este enfoque con todos los garantes de derechos en su jurisdicción, así como el fortalecimiento de capacidades con apoyo de la cooperación internacional. Pero para poder lograr esto, es necesario que las personas que conforman los gobiernos e instituciones nacionales e internacionales responsables de difundir este nuevo enfoque, lo conozcan de manera sustantiva y realicen las reformas institucionales consecuentes.

Dentro de los denominados derechos de segunda generación, se encuentran los derechos de todo niño o niña, aunque sus antecedentes radican en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las principales razones por las que los niños gozan de derechos específicos en virtud del derecho internacional son: el reconocimiento moral y legal de que la niñez requiere de cuidados específicos en virtud de su vulnerabilidad emocional, física y psicológica; el reconocimiento de que los eventos o situaciones que vive la niñez en el presente les impactarán a lo largo de su vida, y en consecuencia, a la sociedad en su conjunto; el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de que se requieren estándares más específicos que la Declaración de los Derechos Humanos para abordar injusticias hacia ciertos grupos de personas; y que los grupos o comunidades más vulnerables requieren de acciones programáticas especiales (ONU, 2001: 249).

Si bien los derechos de la niñez han gozado de una menor tradición histórica, la CDN representa la versión más acabada de la historia de la protección jurídica a la niñez y es el Tratado internacional con mayor reconocimiento internacional, puesto que prácticamente todos los países la han ratificado.⁶ Es a partir de la CDN que se ha acelerado el refinamiento teórico en torno a la garantía y protección de los derechos de la niñez (Beloff, 2006:160).

⁶ Exceptuando a los Estados Unidos de América y Somalia.

En términos conceptuales, los derechos de la niñez son el conjunto de libertades y estándares básicos inherentes a todos los seres humanos menores de dieciocho años. En específico, la Convención de los Derechos del Niño (1989) es el instrumento jurídico de carácter vinculante para los Estados partes que define los derechos de la niñez, así como las responsabilidades de todos sus garantes. Los principios fundamentales de los derechos de la niñez que se establecen en la CDN son: la no discriminación (art. 2, CDN), el interés superior del niño (art. 3, CDN), el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo (art. 6, CDN), y la participación (art. 12, CDN).

El principio de no discriminación señala:

Los Estados partes respetarán los derechos enunciados en la Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales (CDN, 1989, art. 2).

El interés superior se refiere a que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño” (art. 3 CDN). Este principio es entendido como una garantía para el cumplimiento de los derechos de la niñez por encima de los intereses de terceros que no se encuentren en categoría de derecho.

El principio de supervivencia y desarrollo reconoce que los *Estados partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño* (art. 6 CDN). De este principio se derivan los derechos a la salud, educación, y un ambiente adecuado para su pleno desarrollo.

Por último, el derecho a la participación señala que:

Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten, teniéndose

debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez, así como la oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional (CDN, 1989, art.12.).

La ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por parte del Estado Mexicano (1990) es un hito importante en la concepción de la niñez al trascender la noción de menores en situación irregular (doctrina de situación irregular) hacia una niñez sujeta de derechos humanos (doctrina de protección especial). Si bien la CDN motivó a reformar el sistema de atención a la niñez dados los escasos resultados que tuvo la doctrina de situación irregular sobre el mejoramiento de la situación de la infancia, es también importante reconocer los numerosos instrumentos internacionales que impulsaron y han consolidado dicha reforma.⁷ A partir de dichos instrumentos internacionales se definieron nuevos roles de la sociedad, la justicia y la familia en el trato hacia la niñez; así, según la autora, “es posible afirmar que se inaugura una era de ciudadanía de la infancia, ya que se reconoce al niño como sujeto pleno de derechos, situación sustancialmente diferente desde el punto de vista normativo, a la vigente hasta hace poco tiempo en América Latina” (Beloff, *Op. Cit.*: 109).

El paradigma de derechos de la niñez implica una renovación cultural en el trato y relación con la infancia. El gran reto es que se enfrenta con la inercia del antiguo enfoque basado en necesidades, el cual sigue estando fuertemente impregnado en la sociedad y, por tanto, en sus instituciones. Si, además de lo anterior, el paradigma de gestión es de corte tradicional en el que impera una visión burocrática, de control y jerarquía sobre las decisiones públicas, el conjunto de actores sociales que promueven el tema tienen poco margen de acción para incidir

⁷ Los instrumentos internacionales a los que se alude son: el Protocolo facultativo de la Convención de los derechos del niño, relativo a la participación de niños en conflictos armados; el Protocolo facultativo de la Convención de los derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad; las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riadh); la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre; la Declaración universal de derechos humanos; la Convención americana sobre derechos humanos; el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales; el Pacto internacional de derechos civiles y políticos y su protocolo facultativo; la Convención sobre la prevención y sanción del delito de genocidio; la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas; la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.

en la agenda gubernamental de manera efectiva, de tal manera que provoque un cambio en el paradigma de gestión y se realicen políticas públicas consecuentes.

En aras de comprender los elementos sustantivos y alcances de ambos paradigmas (enfoque de necesidades y derechos humanos), a continuación se presenta una reseña de sus elementos sustantivos. La nominación de ambos paradigmas ha sido ampliamente utilizada principalmente en el ámbito jurídico para categorizar las nociones implícitas en el relacionamiento con la niñez.

El enfoque basado en necesidades, conocido también como modelo tutelar o doctrina de situación irregular, concebía a la niñez como sujetos de tutela. En América Latina, esta doctrina impregnó fuertemente en la cultura, instituciones y políticas públicas durante la década de los ochenta. Dentro de este modelo, y en referencia al ámbito familiar, la titularidad de los derechos del niño o niña tenía límites privados, circunscritos al ámbito familiar en el que los padres eran únicos garantes, de tal forma que aquellos desprovistos de una familia se les consideraba en situación de riesgo, siendo ésta la situación que motivaba la intervención del Estado. De acuerdo con García Méndez:

La esencia de esta doctrina se resume en la creación de un marco jurídico que legitime una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituida por el mundo de los *menores*. La indistinción entre abandonados y delincuentes es la piedra angular de este magma jurídico. En este sentido, la extensión del uso de la doctrina de la situación irregular, resulta inversamente proporcional a la extensión y calidad de las políticas sociales básicas (s.f.: 4).

La intervención del Estado es de asistencia o tutela del menor abandonado en situación de riesgo o en su tratamiento correccional por actos delictivos, es decir, la relación entre el Estado y la infancia consistía en ser una especie de tutela sustituta como modo de prevención de la delincuencia, pues se creía en el determinismo causal entre pobreza y delincuencia (González, 2009: 101).

Dentro de esta doctrina se distingue una tipología de la niñez: aquella que pertenecía a una familia y acudía a la escuela hasta llegar a una edad adulta, aquella sin pertenencia a un núcleo familiar y requería la atención tutelar del Estado, y aquella que había cometido actos delictivos

o antisociales, la cual requería de atención correctiva (Hernández, 2009: 5). Es decir, las condiciones personales de la niñez y sus necesidades eran las que habilitaban la intervención del Estado.

La concepción de niñez como sujeta a asistencia impregnaba no sólo a las instituciones del Estado, sino mas bien ésta era sólo una emanación de la cultura predominante que involucraba todo el entramado social. En este sentido, Tejeiro (2005: 183) describe a la doctrina de situación irregular como aquella impregnada por una cultura en la que la noción de niñez es adjetivada por parte del colectivo social como pobre, desposeída y sin hogar, sea por el abandono de sus padres, de la guerra o miseria. No se considera que el origen de su condición radique en el Estado y la sociedad en un sentido de corresponsabilidad. Se considera que este enfoque es más consistente con una gestión de tipo tradicional en la que no se concibe la participación social como un mecanismo de corresponsabilidad en la conducción del desarrollo, sino que, por el contrario, se limita con prácticas clientelistas y paternalistas, e incluso, pretende su legitimación con asistencia social.

Otra característica que dentro de este paradigma se presenta en el trato hacia la niñez es la indiferencia hacia su opinión, si bien encubierta bajo el eufemismo de su protección, se les trata de incompetentes o incapaces, incluso violando o bien restringiendo sus derechos. Un ejemplo de las aproximaciones que desde esta perspectiva tiene el Estado ante los casos de protección, es la privación de la libertad de los menores en situación irregular. La misma lógica se aplica en los casos de imputación del delito en el que prima su situación sin considerar el hecho cometido, negándoseles incluso un debido proceso (Beloff, *Op. Cit.*: 102).

De acuerdo con Beloff (*Ibid.*: 100), tal concepción de niñez permitió dilucidar el hecho de que los derechos humanos no les eran reconocidos a los niños y niñas, además de que los efectos de la relación entre el Estado y la niñez, impregnado en un paradigma de gestión tradicional, reproducían e incluso ampliaban la marginalidad y la violencia. Tal enfrentamiento es expuesto en las críticas a las políticas públicas asistencialistas. En una de ellas, presentada por García Méndez, se argumenta que, con la excusa y supuesta legitimidad de su protección, algunas personas o instituciones adoptan un “inmediatismo pragmático” al sustraer recursos de

las políticas sociales universales (educación o salud) para políticas asistenciales. El mismo autor, haciendo referencia explícita a una política que promueve la obtención de beneficios sociales para los niños trabajadores (tal como seguro médico), señala que “la transferencia de beneficios sociales de las políticas universales a las asistenciales implica un aumento geométrico de la discrecionalidad en el manejo de estas últimas, que es el mejor caldo de cultivo para aumentar, y sobre todo, para legitimar las mil variables de las peores prácticas del clientelismo político” (García Méndez, 2007: 33).

La doctrina de protección integral, en contraste, concibe a la niñez como sujetos de derechos. Esta concepción rompe con la categorización que desde el modelo de situación irregular se sostenía, al universalizar la titularidad de los derechos a todos los menores de dieciocho años. Es decir, este paradigma rompe con los límites privados en el trato hacia la niñez, al ampliar su titularidad e incluir mecanismos de restitución de derechos, exigibilidad y responsabilidad (Beloff, *Op.Cit.*: 111).

Desde este paradigma, se reformula la relación entre la infancia y su entorno al establecer que, en caso de que se viole alguno de sus derechos, es deber de la familia, comunidad y del Estado el restablecimiento de dicho derecho a través de los mecanismos más eficaces (*Cfr.* Art. 4 y 5, CDN). Bajo este entendido, se requiere de un sentido de corresponsabilidad entre el conjunto de actores sociales, pues éstos ya no se conciben como actores pasivos o simples receptores de las acciones públicas, sino como garantes de derechos. En este marco, la Gestión estratégica y asociativa son paradigmas congruentes con la Doctrina de Protección integral, pues se reconoce la participación social, en un sentido de corresponsabilidad, como un mecanismo fundamental para generar valor público. Es decir, la Gestión estratégica se concibe como una plataforma a partir de la cual es posible transitar hacia una doctrina de protección integral de la infancia, pues se reafirma un sentido de corresponsabilidad entre el conjunto de actores sociales.

Además, la intervención del Estado se da en aquellas situaciones en que se viole o restrinja algún derecho, sin ser intervenciones coactivas dada su situación específica. De acuerdo con este modelo, en casos de imputación del delito, se requiere justicia especializada, con un sistema penal distinto al de los adultos donde se les reconozcan sus derechos sin privarlos de

su libertad, salvo en aquellos casos categorizados legalmente como muy graves. En cuanto a la política criminal, se reconocen garantías adicionales a las de los adultos y específicas dada su condición de edad, las cuales se encuentran incluidas en los instrumentos internacionales y constituciones nacionales (Beloff, *Op.Cit.*: 113-114).

De esta manera, todo niña y niño tienen el derecho de ser escuchados, estar informados, expresar su opinión en todos los ámbitos y decisiones que les afecte y que éstas sean tomadas en cuenta.⁸ Este derecho es uno de los que proyecta con más claridad las implicaciones de la nueva concepción de niñez en todos los ámbitos de su entorno, pues reconoce su capacidad de agencia considerando también las especificidades dada su edad. Así, este enfoque se asocia con arreglos sociales más democráticos y participativos. En este sentido, de acuerdo con Baratta, “el progreso en la relación de los derechos de los niños y el movimiento social que acompaña su realización son quizás el aprendizaje más importante para un proceso de realización de la sociedad democrática a nivel nacional e internacional” (Baratta, 2007: 23).

Si bien, varios instrumentos internacionales y nacionales expresan las nociones que se suscriben del modelo de protección integral, lo cierto es que éstos no cambian en automático la realidad de la niñez. Es necesario un proceso de armonización jurídica, institucionalización y aprehensión cultural por parte de todo el entramado social. En este sentido, como señala García Méndez:

La transformación de un nuevo tipo de cultura sobre la infancia en acciones concretas dependerá en buena medida de dos condiciones sine qua non: a) la capacidad de reproducir en forma ampliada y coherente esta nueva cultura sobre la infancia, es decir, la capacidad de transformar una percepción en políticas para/de la infancia y b) la capacidad que demuestren los sujetos (gubernamentales y no gubernamentales) de esa política en superar el carácter corporativo restringido de sus demandas inmediatas, es decir, la capacidad de vincular los problemas de la infancia con los problemas medulares de la democracia (García Méndez, *Op. Cit.*: 33).

⁸ En específico, los derechos que desde la Convención de los Derechos del Niño se asocian con este derecho son: derecho a expresar sus opiniones libremente en todos los asuntos que le afectan (art.11); derecho a ser escuchado por las autoridades judiciales y administrativas (art. 12); derecho a la libertad de expresión, a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo (art. 13); derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión (art. 14), a la libertad de asociación, de reunión pacífica (art. 15); derecho de acceso a la información (art.16), de pertenecer a minorías étnicas, religiosas, lingüísticas o indígenas y de tener su propia vida cultural; derecho a profesar y practicar su religión y servirse de su idioma (art. 30), a participar libremente en la vida cultural y artística en condiciones de igualdad (art. 31).

Se considera que los problemas medulares de la democracia tienen su origen en la visión que tienen los distintos actores (gubernamentales y no gubernamentales) sobre la forma en que se relacionan y su papel en la sociedad. Esta visión se manifiesta en los espacios públicos, en la gestión pública y, en consecuencia, en las políticas públicas.

Aunque el paradigma de protección integral ha motivado adecuaciones institucionales, es oportuno reconocer que su institucionalización es un proceso que ha transitado por una etapa, a la cual García Méndez la denomina paradigma de la ambigüedad. Esta etapa se presenta cuando no se consiguen implantar las prácticas consecuentes con el modelo de protección integral, sino simplemente existe una reducción significativa de las prácticas discrecionales y tutelares que caracterizan al modelo de situación irregular (*Ibid.*: 33-34).

Se considera que esta categoría es quizá una etapa transitoria natural en el proceso de implantación del paradigma de protección integral, dado que son numerosos los elementos – sociales, culturales, económicos, técnicos, políticos y de gestión pública– relacionados con el emprendimiento de reformas consecuentes. Por tanto, es fundamental tener claros los alcances, limitantes y profundidad de dichos cambios en los distintos ámbitos, así como las capacidades actuales de los garantes de derechos para emprenderlos.

Una de las vías para superar el *impasse* de la ambigüedad, es considerar como parámetro de referencia los ámbitos de responsabilidad de los garantes de derechos, tal como Fanlo Cortés señala:

La única vía para obviar la “debilidad” de los derechos de los más pequeños se enfrenta necesariamente a la exigencia de individuar quiénes son los sujetos sólidamente “obligados” frente a los niños y cuál es el contenido de sus obligaciones, amén de, obviamente, determinar los respectivos ámbitos de responsabilidad. Por lo tanto, en relación con este aspecto nada desdeñable, y más allá de la encomiable invitación a tomarse los derechos del niño en serio, el punto de vista de los “deberes” de los adultos continúa siendo un parámetro de referencia imprescindible (Fanlo Cortés, 2007: 176).

Además de reconocer las responsabilidades de los garantes de derechos, es necesario tener presente que se requieren emprender cambios institucionales y de gestión pública consistentes.

Tabla 2.2 Modelo de situación irregular vs. Modelo de protección integral de derechos

	Modelo de situación irregular	Modelo de la protección integral de derechos
<i>Características del destinatario de las normas e instituciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Menores -Incompletos -Incapaces -Objetos de protección -Infancia fragmentada -No importa la opinión del niño. 	<ul style="list-style-type: none"> -Niños y jóvenes/adolescentes. -Personas en desarrollo -Capaces relativos -Sujetos de derecho -Universalidad de la infancia - La opinión del niño es central
<i>Supuestos que habilitan la intervención del Estado</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Situación de riesgo o peligro moral o material, situación irregular, o circunstancias especialmente difíciles. -Menor en situación irregular. 	<ul style="list-style-type: none"> -Derechos amenazados o violados. -Adultos, instituciones y servicios en situación irregular.
<i>Características de la respuesta estatal.</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Centralización -Lo asistencial confundido con lo penal -Judicialización. 	<ul style="list-style-type: none"> -Descentralización. -Lo asistencial separado de lo penal. -Desjudicialización.
<i>Características y rol del juez</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Juez ejecutando política social/asistencia. -Juez como “buen padre de familia.” -Juez con facultades omnímodas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Juez en actividad jurisdiccional. -Juez técnico. -Juez limitado por garantías.
<i>Contenido y características de la intervención estatal frente a los casos de protección.</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Protección que viola o restringe derechos. -Separación del niño de la familia e internación como principal intervención. -Medidas coactivas por tiempo indeterminado. 	<ul style="list-style-type: none"> -Protección que reconoce y promueve todos los derechos que tienen los adultos más derechos específicos. -No hay intervenciones estatales coactivas para garantizar derechos. -Medidas de protección de derechos por tiempo necesario hasta restablecer el derecho vulnerado.

<p><i>Contenido y características de la intervención estatal frente a los casos de imputación del delito al menor de edad.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> -Especialización sin justicia -Procedimiento acusatorio sin debido proceso -Sistema inquisitivo -Se desconocen todas las garantías -Prevención especial -Privación de libertad como regla -Medidas por tiempo indeterminado 	<ul style="list-style-type: none"> -Desaparece el determinismo -Derecho penal de acto -Responsabilidad penal juvenil (consecuencias jurídicas absolutamente diferentes de las que se aplican en el sistema de adultos). -Justicia especializada -Procedimientos especiales -Sistema acusatorio (oral y contradictorio) -Se reconocen todas las garantías más garantías específicas. -Privación de libertad como excepción, por tiempo determinado y el más breve posible, y sólo para infractores graves. -Otras sanciones/medidas por tiempo determinado.
--	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en Beloff, *Op. Cit.*: 115-116.

Con base en todo lo anterior, se concluye que la Gestión Pública, los Derechos de la Niñez y el Desarrollo Humano son paradigmas complementarios y convergentes. La Gestión Pública, desde los enfoques estratégico y asociativo, brinda un sentido orientador a toda acción pública que debiera hacerse efectiva en cada fase de las políticas públicas: la generación de valor público mediante la participación social. Bajo este entendido, la Gestión Pública es convergente con el paradigma de los Derechos Humanos, pues no se concibe la generación de valor público sin el respeto a los derechos humanos y sin la participación de los agentes sociales. La Gestión Pública también aporta un sentido metódico valioso a través del cual es posible concretar las visiones y metas en la ampliación de opciones de las personas vía la garantía de sus libertades.

Por su parte, el paradigma de derechos humanos enriquece al de desarrollo humano con dos nociones fundamentales: la obligatoriedad o responsabilidad y la rendición de cuentas. A su vez, el paradigma de desarrollo humano le añade a la teoría de derechos humanos un sentido práctico u operativo en el diseño de acciones públicas, así como una noción de gradualismo en el alcance de las metas planteadas (PNUD, *Op.Cit.*: 21-24). De este modo, se considera que la garantía de los derechos humanos es un requisito fundamental para el desarrollo humano, pero éste, al ser un proceso gradual, es en igual medida, un medio para garantizar los derechos humanos y que debiese perseguirse de manera efectiva mediante la Gestión Pública, pues sus objetivos orientadores son perfectamente compatibles y convergentes.

Si bien en el terreno de lo teórico los tres enfoques han tendido a converger, en el terreno de lo empírico lo han hecho de una manera más pausada. Un factor que ha facilitado su convergencia es que partir de 1990, los derechos humanos han pasado a ser un asunto internacional y a concebirse como un conjunto de prerrogativas inherentes a todas las personas sin distinción entre cada generación por su carácter de indivisibles, universales, inalienables y de obligatoriedad. Uno de los principales elementos que ha limitado su confluencia en el terreno de lo empírico es que, los tres paradigmas requieren de saltos culturales cualitativos en la concepción de la niñez y del papel de las personas e instituciones en su conjunto en la conducción del desarrollo.

Además del creciente reconocimiento de la complementariedad de los tres paradigmas al menos en el ámbito teórico, un tema que también ha cobrado relevancia es la dimensionalidad o territorialidad en la conducción del desarrollo. Este tema ha sido abordado por el paradigma del desarrollo humano agregándole la denominación de local. Según este enfoque, los agentes en el territorio reflexionan, organizan, dialogan, negocian, consensuan y dirigen los procesos de desarrollo. Dado que las personas ejercen sus derechos, toman decisiones, establecen relaciones sociales y políticas y adquieren una cosmovisión desde sus ámbitos más cercanos, por ejemplo, la familia y su comunidad; la delimitación territorial más cercana a las personas es esencial como escenario para la gestión de las estrategias de desarrollo. En este sentido, “La variable territorial adquiere importancia como lugar de construcción social y política, como instancia organizadora del desarrollo y de la transformación social y económica de un espacio local o regional, lo cual se basa en las potencialidades del territorio dirigido estratégicamente por distintos actores” (Reyes y Moreno, *Op. Cit.*: 177).

La variable territorial en el problema de investigación es el municipio, puesto que es el territorio más cercano a las personas a través del cual se dirigen las acciones públicas. Aunque es necesario destacar que en términos de garantía y protección de derechos de niñez es necesario adoptar un enfoque transversal –el cual incluye la dimensión intergubernamental e inter-organizacional–, pues la garantía de los derechos de la niñez es responsabilidad del Estado en su conjunto.

La transversalidad es un mecanismo administrativo e institucional que reconoce que existen ciertos valores públicos (derechos de la niñez) y problemas complejos (problemática social) que requieren congruencia entre los distintos sectores, organismos, órdenes de gobierno y organizaciones civiles para lograr mayor eficacia. Existen dos formas en que la transversalidad tome forma: mediante instrumentos formales en los que se exija el respeto de los valores públicos en cuestión, tales como reglamentaciones internas para cada una de los organismos de gobierno, profesionalización, estándares y su respectivo seguimiento, o bien mediante mecanismos e instrumentos de gestión inter-organizacional e intergubernamental para que el valor en cuestión sea respetado no sólo tanto al interno del gobierno sino también en la sociedad (Aguilar, 2011: 37-38).⁹ Sin embargo, la aplicación efectiva de este enfoque se enfrenta a las limitantes que emergen del paradigma de gestión burocrática y jerárquica que impera en las instituciones del Estado.

De este enfoque se derivan las dimensiones de análisis para el marco analítico del trabajo de campo en la presente investigación: vertical (intergubernamental) y horizontal (inter-organizacional), tanto de la sociedad civil organizada como de las instancias gubernamentales, puesto que la protección de los derechos de la niñez compete a los distintos ámbitos político administrativos de gobierno –federal, estatal y municipal– y a las sociedad en su conjunto.

Dentro de la dimensión intergubernamental, el análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) aporta un marco analítico del contexto político-administrativo del país sobre el cual se establecen las relaciones centro-periferia y dentro de ellas, los mecanismos e instrumentos utilizados en la acción pública. Las RIG refieren a “las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno” (Méndez en Wright, 1997: 9). En este enfoque se define la importancia de la dimensión humana, es decir, las actitudes e imágenes de los funcionarios, puesto que de éstas derivan en gran medida sus acciones dentro de un sistema político-administrativo definido (Wright, 1997: 75). Una dimensión de este enfoque es la gestión intergubernamental (GIG), el cual Agranoff define como:

⁹ La gestión interorganizacional se refiere a “la gerencia de las diversas organizaciones que componen un gobierno específico”(Ibid.: 31), mientras que la gestión intergubernamental alude a “las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político administrativo”(Agranoff, 1997: 144). Ambos conceptos se abordan más a detalle en la explicación conceptual sobre gestión pública.

Conjunto de transacciones o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político administrativo. En su calidad de función de las RIG subraya el proceso de logro de objetivos, puesto que la gestión constituye un proceso mediante el cual los empleados intervinientes encaminan sus actuaciones hacia objetivos concretos (*Op.Cit.*: 145).

Una de las cualidades del análisis de la GIG es que “proporciona un mecanismo para entender y funcionar con el sistema tal como es, incluyendo perspectivas estratégicas que expliquen el cómo, y el por qué de los cambios jurisdiccionales, así como unas directrices sobre cómo actuar en el sistema” (*Ibidem*). Agranoff señala los enfoques y técnicas de la GIG: planificación estratégica, liderazgo, visión, los contactos entre los empleados públicos, la influencia de los recursos intergubernamentales y privados, el fomento de la capacidad, las exenciones, la desregulación y flexibilidad regulatoria negociada, la elaboración conjunta de políticas o colaboración en el proceso de la elaboración de políticas, la disminución del alcance de la supervisión central, la cooperación horizontal-desarrollo de redes y la reorganización gubernamental-enfoques del grado de eficiencia. Este enfoque es relevante en el marco teórico de la presente investigación, puesto que pone de manifiesto la importancia del factor humano, es decir, las aptitudes y habilidades para la coordinación, consenso y aptitud para el cambio de los gestores en el sistema federal mexicano.

A modo de conclusión del presente apartado, la convergencia entre la Gestión Pública, el desarrollo humano y los derechos humanos de la niñez radica en que todos afirman la libertad humana y, por tanto, destacan la necesidad de considerar la naturaleza multidimensional de las personas en las acciones públicas (PNUD, 2000: 20). Sin embargo, sus distintos orígenes y tradiciones han dado pie a que cada uno recorra diferentes trayectorias. Los derechos humanos han tomado fundamentalmente la vía del derecho internacional, formulando instrumentos vinculantes y órganos de vigilancia para su aplicación, y el desarrollo humano ha tomado primordialmente el camino de la acción pública mediante el diseño de políticas en cada país.¹⁰ El siguiente apartado pretende articular a detalle el paradigma de derechos de niñez y de

¹⁰ En años recientes y con la creación de los mecanismos de exigibilidad de los derechos humanos, existe una tendencia a que ambas trayectorias converjan. Así, por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño, a través de las medidas generales de aplicación de la CDN, ha influenciado a los Estados partes a que lleven a cabo acciones dentro del ámbito de gestión y políticas públicas.

Gestión Pública rescatando los desarrollos conceptuales que a la fecha se han realizado al respecto. Dicha propuesta es un referente teórico a partir del cual se desencadenó la ruta metódica y operativa de la presente investigación. También pretende ser un insumo teórico más en los esfuerzos de articulación de ambos paradigmas.

2.1.2 La gestión pública con enfoque de derechos de niñez: una propuesta de articulación conceptual

Este apartado tiene como objetivo presentar los significados en torno a la Gestión Pública con enfoque de derechos de niñez. Pues sólo a partir de esta propuesta de articulación conceptual, se podrá comprender las implicaciones en términos de capacidades institucionales. Lo que a su vez, es un insumo en el modelo interpretativo-valorativo de la presente investigación.

Las principales referencias que se utilizan en este apartado son el Manual de Implementación de la Convención de los Derechos del Niño (UNICEF, 2007), la guía para la programación con enfoque de derechos de infancia desarrollado por Save The Children (2007), el enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: hacia un entendimiento común entre los organismos de las Naciones Unidas (ONU, 2003)¹¹ y, por supuesto, los derechos y principios incluidos en la CDN.

Con referencia al marco teórico descrito en el apartado anterior, la Gestión Pública con enfoque de derechos de niñez es la plataforma, estratégica y asociativa, a través de la cual se aplican los principios de los derechos de la niñez –interés superior, no discriminación, supervivencia y desarrollo, rendición de cuentas y participación– en cada una de las fases del ciclo de políticas públicas, con el objetivo de promover el desarrollo humano y la generación de valor público, mediante la garantía y protección de los derechos de la niñez.

¹¹ Los acuerdos básicos del Entendimiento Común de Naciones Unidas para el Desarrollo basado en derechos humanos son: La cooperación para el desarrollo contribuirá al incremento de capacidades de los titulares de deberes para hacer cumplir con sus obligaciones y las capacidades de los titulares de derechos para demandar sus derechos; todos los programas, políticas y asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deben promover los derechos humanos, de acuerdo con los instrumentos internacionales en la materia; y los principios y derechos incluidos en los instrumentos de derechos humanos guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y fases de la programación (OACNUDH, *Op. Cit.*: 35).

Este enfoque se refiere a la manera en que se llevan a cabo las acciones públicas, es decir, a grandes rasgos implica reconocer y fomentar la ciudadanía y capacidad de agencia de la niñez, involucrándola en cada una de las distintas etapas del ciclo de políticas públicas, dar prioridad a aquellas niñas y niños más vulnerables o que sufren discriminación, conformar alianzas, empoderar a la sociedad civil y a la niñez para que participen y exijan rendición de cuentas, y garantizar la supervivencia de la niñez como un objetivo coordinado entre todos los garantes de derechos (Save the Children, 2007). Sin embargo, para que todo lo anterior se lleve a cabo de una manera efectiva, un punto de partida necesario es que los garantes de derechos conozcan y aprehendan el paradigma de derechos de niñez y de Gestión Pública. Sólo a partir de este punto se podrán enfrentar los retos intrínsecos al paradigma de situación irregular y de gestión de tipo tradicional en la gestión pública, así como aprovechar las oportunidades en la adopción de un enfoque de derechos de niñez. Así, será factible emprender una transición que involucre a todos los garantes de derechos –sociedad civil y Estado–.

Las etapas a través de las cuales se hace efectiva una Gestión con enfoque de derechos de niñez¹², son: 1) Conocimiento de los principios de los derechos de la niñez; 2) análisis situacional; 3) planeación; 4) monitoreo, evaluación, aprendizaje y retroalimentación, 5) incidencia externa, abogacía; 6) rendición de cuentas (Save The Children, *Op. Cit.*: 8). Es en cada una de estas etapas donde los principios de los derechos de la niñez se debieran hacer efectivos. Con el propósito de profundizar en cómo hacer efectivos los principios de derechos de niñez en cada una de estas etapas, es importante primero definir y tener en cuenta el importante rol de los garantes de derechos.¹³

¹² Se considera necesario distinguir entre Gestión Pública como paradigma y como proceso. La gestión pública como paradigma refiere a una serie de elementos y valores a partir de los cuales se conciben y llevan a cabo las acciones públicas. Por tanto, la gestión pública como proceso debiera contener dichos elementos sustantivos en la práctica cotidiana.

¹³ Por garantes de derechos humanos entiéndase aquellos actores con obligaciones explícitas –vinculantes legalmente– señaladas en la Convención de los derechos del niño y en las leyes nacionales, tal como la Ley Federal para la Protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En virtud del derecho internacional, el Estado es el principal garante de derechos al tener la obligación de respetar, promover, cumplir y proteger los derechos de todos los individuos.¹⁴ Los padres de familia y otros actores vinculados con el cuidado de la niñez son también garantes de derechos. Por otra parte, se encuentran los garantes de derechos que desde un plano moral tienen responsabilidades específicas con las niñas y niños, y que si bien su responsabilidad no es legal, el respeto, promoción y protección de los derechos de la niñez dependerá de los códigos morales de la cultura que se trate (*Ibid.*: 10).

El rol de la niñez como sujetos de derechos es demandar rendición de cuentas y, en general, estar habilitados para hacer escuchar su voz en su entorno. Un elemento fundamental en ello es que estén apropiados y tengan conocimiento de sus derechos. Para ello, las instituciones que conforman el Estado, deben estar habilitados para difundir, proteger, promover y cumplir los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes; institucionalizar los espacios de participación y colaboración, así como los instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas.

Con base en lo anterior, es posible esquematizar de una forma más clara cómo implementar los principios de los derechos de la niñez: interés superior, participación, no discriminación, supervivencia y desarrollo. Tales principios son una especie de brújula que debieran guiar todas las acciones públicas que emprendan los garantes de derechos en cada una de las etapas de gestión definidas anteriormente.

Supervivencia y desarrollo. De acuerdo con el primer inciso del art. 27 de la CDN, “Los Estados partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño” (Art. 27, inciso 2, CDN, 1989).

¹⁴ Por respeto entiéndase que los Estados no pueden interferir directa o indirectamente en el pleno ejercicio de los derechos humanos; la protección alude a que los Estados tienen que tomar medidas de prevención de tal forma que terceras partes no interfieran en el pleno ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; por promoción entiéndase que se deben adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, entre otras, para lograr el pleno ejercicio de los derechos en cuestión; y por cumplimiento entiéndase la provisión de asistencia o servicios para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes (*Ibidem*).

La implementación de este principio en términos de la Gestión Pública implica:

- a) Entendimiento y conciencia de las capacidades en cada una de las etapas de desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, así como un análisis de capacidades del Estado para priorizar la supervivencia y el desarrollo de la niñez que incluya: recursos financieros, presupuestación, políticas y legislación, capacidades técnicas, y capacidades organizacionales. Es necesario también un análisis de las capacidades de la sociedad civil, organizaciones internacionales y sector privado, quienes desde su respectivo ámbito de acción contribuyen al respeto y protección de los derechos de la infancia.
- b) Planificar programas que incluyan las perspectivas de todos los actores clave vinculados con el cumplimiento de los derechos de la niñez.
- c) Implementar acciones que fortalezcan la capacidad del Estado para el cumplimiento de sus obligaciones como garante de derechos, conformar alianzas con diversos actores y gestionar recursos técnicos y/o financieros de la cooperación internacional.
- d) Monitorear y evaluar la situación de la niñez y la adolescencia con indicadores de impacto y confiables, los cambios en la capacidad de los actores en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, los cambios en las políticas, en la legislación y en las actitudes sociales hacia el pleno ejercicio de tales derechos.

No discriminación. De acuerdo con el art. 2 de la CDN:

Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales (CDN, art. 2).

En términos de Gestión Pública, este principio implica:

- a) La promoción de valores de respeto a la diversidad, información y capacitación a la infancia y la adolescencia y a actores clave.
- b) Realizar un análisis situacional desagregado en el que se especifique los grupos de niños, niñas y adolescentes que experimentan mayor discriminación, tipificando además sus distintos

aspectos, por ejemplo, género, etnia, religión, clase social, etcétera. Identificar además el trabajo que realizan otros actores como vía para combatir dicha discriminación.

c) Planificar por objetivos incorporando los insumos del análisis situacional y justificando cómo se combatirá la discriminación.

d) En la fase de implementación del programa se debe favorecer el empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes que sufren de discriminación, crear conciencia pública sobre los elementos que envuelven la discriminación, y demostrar los valores y habilidades de las niñas, niños y adolescentes vulnerables considerándolos actores sociales.

e) En la fase de monitoreo y evaluación es necesario utilizar indicadores que midan los cambios en las actitudes discriminatorias, considerando las perspectivas de los diferentes grupos y actores clave.

Participación. El artículo 12 de la CDN en su primer inciso establece que “los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afecten al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de su edad y madurez”.

En términos de gestión, este principio implica:

a) Conciencia y entendimiento de las capacidades y habilidades de los niños para actuar y expresar sus opiniones sobre su propio desarrollo, considerando sus etapas de desarrollo.

b) Identificar las barreras para la plena participación de los niños y adolescentes para participar y expresar libremente sus opiniones.

c) Planificar creando espacios para incorporar las opiniones y perspectivas de la niñez y la adolescencia en el diseño de los programas.

d) En la etapa de implementación se deben de crear espacios adecuados para incorporar las perspectivas y opiniones de todos los actores clave, desde los ámbitos familiar y comunitarios. Asimismo, empoderar a las niñas, niños y adolescentes como miembros activos de su comunidad de tal forma que participen de manera informada, con confianza y conocimiento de sus derechos y obligaciones y de manera responsable en los espacios creados.

e) En la etapa de monitoreo y evaluación, es necesario utilizar indicadores para medir el alcance de la participación de las niñas, niños y adolescentes, tanto en términos de

representatividad, equidad y calidad de su participación, así como su incidencia en la toma de decisiones.

f) Asimismo, en necesaria la participación de las niñas, niños y adolescentes en las fases de retroalimentación y rediseño de los programas y acciones que les afecten, en los espacios de rendición de cuentas y que sus opiniones sean consideradas en la medida de lo posible en el diseño de los programas (Save the Children, *Op. Cit.*: 13).

De acuerdo con la Oficina Regional del Fondo de la Naciones Unidas para el este y sudeste africano, la implementación de un enfoque de derechos humanos requiere de los fundamentos reconocidos como buenas prácticas en materia de Gestión Pública (los cuales recuperan planteamientos de desarrollo humano, estratégico y asociativo), pero también los enriquece (Rozga, 2001:7). Con base en los aportes de la Oficina y en la revisión teórica señalada anteriormente, a continuación se presenta la distinción entre la Gestión Pública y aquella con enfoque de derechos de niñez.

Tabla 2.3 Gestión con enfoque de derechos de niñez y Gestión Pública

Gestión Pública	Gestión Pública con enfoque de derechos de niñez
Las personas deben ser reconocidas como actores clave en su desarrollo, en vez de beneficiarios pasivos a los cuales se les transfieren productos o servicios.	Todos los niños son sujetos de derechos humanos específicos a su condición de edad. Por tanto, es lógico reconocer a la niñez en pobreza como actores clave en su desarrollo y empoderarlos para que exijan el respeto a sus derechos.
La participación es crucial, tanto como un fin como un medio. Pero dicha participación es horizontal, en la que tanto sociedad civil como sector público articulan esfuerzos con un fin en común: la generación de valor público.	La participación es un principio de los derechos de la niñez frecuentemente violado, por lo que requiere ser a la vez un medio y un fin.
El empoderamiento es un aspecto de una estrategia, que debiera acompañarse además de fortalecimiento de capacidad, abogacía, mejora de servicios, etc.	La niñez requiere conocer sus derechos para poder ejercer su ciudadanía y su agencia como individuo. El empoderamiento funciona como un catalítico que acompaña los esfuerzos e intereses de todo niño por ejercer su ciudadanía.
El análisis de actores es útil para la movilización, desarrollo de programas y proyectos, y evaluación. A partir de él, se identifican las responsabilidades en la comunidad y sociedad en conjunto.	La mayoría de los actores son garantes de derechos. Además de un análisis de garantes de derechos, es importante identificar las relaciones clave que se dan entre éstos y la niñez.
Los enfoques de arriba hacia abajo debieran ser evitados pues limitan la agencia de las personas en la conducción del desarrollo; y los enfoques de abajo hacia arriba también debieran ser evitados pues son utópicos. Se requiere de un enfoque intergubernamental en el que, basado en el contexto,	La completa garantía de los derechos de la niñez implica el ejercicio de valores que muchas veces no se encuentran internalizados en la cultura local, por lo que requieren ser promovidos en un inicio desde arriba hacia abajo en la dimensión intergubernamental.

se defina el mejor arreglo o balance entre los distintos niveles o dimensiones en la conducción del desarrollo.	
Los programas deberían ser desarrollados con base en un diagnóstico que identifique los problemas con más prioridad a resolver y sus causas. Las causas, sean estructurales, de nivel medio inmediatas, se deben enfrentar, sea simultánea o secuencialmente.	Se parte del entendimiento de las causas de los problemas y el conocimiento de sus causas en todos sus niveles. Los principios de indivisibilidad de los derechos humanos implican que se atiendan las causas de los problemas simultáneamente en todos sus niveles, incluyendo el nivel básico o estructural.
El establecimiento de metas es importante. En la fase de planeación, se requiere definir metas a diversos plazos, y los esfuerzos o acciones públicas debieran ir encaminados a promover su cumplimiento, de tal forma que los cambios que se logren sean sostenibles.	La garantía y protección de los derechos de la niñez requiere, tanto el logro de resultados, como un proceso a través del cual se vean reflejados los principios de los derechos humanos de la niñez. En este sentido, la Gestión Pública con enfoque de derechos de infancia implica intrínsecamente el logro de resultados. Es decir, dentro de este enfoque el fin no justifica los medios.
Se debe identificar las alianzas estratégicas, incluyendo donantes, organizaciones de la sociedad civil o del sector privado, pues es muy posible la adquisición de recursos adicionales.	La garantía y protección de los derechos de la niñez es un proceso que debiera darse con iniciativa del Estado y ser apoyado por agencias externas. En este sentido, las agencias de Naciones Unidas tienen la facultad y misión de promover los Derechos humanos en los países donde destinan su cooperación, y UNICEF, en concreto, los derechos de la niñez.

Fuente: Elaboración propia, con base en Urban, 2000.

En suma, la Gestión Pública con enfoque de derechos de niñez implica adoptar un lente a través del cual se piensen, analicen y se lleven a cabo todas las acciones públicas. Su uso permitiría visualizar en primer plano los derechos de la niñez y sus principios. Sin embargo, la adopción de este lente se enfrenta a limitaciones que persisten en la gestión pública para generar valor público y desarrollo humano por la vía de la garantía de los derechos de la niñez. Entre las principales limitaciones, se encuentra la persistencia de una cultura burocrática y tradicional en las relaciones de los distintos actores sociales, en donde persiste el clientelismo, control gubernamental y paternalismo, lo que obstaculiza que éstos adopten un sentido de corresponsabilidad como garantes de derechos. Esto mismo se manifiesta en una cultura de gestión adultista en la que los niños se conciben como meros receptores de asistencia, más que como actores protagónicos en el desarrollo.

2.2 Los derechos de la niñez y la Gestión Pública: principales retos para su eficaz articulación en el contexto latinoamericano

Los retos en torno a la articulación entre el enfoque de derechos de la niñez y la Gestión Pública en el contexto latinoamericano son varios. Éstos pudiesen esquematizarse en dos

dimensiones: macro y micro. En la dimensión macro, el reto se relaciona con el modelo del Estado imperante; y desde la dimensión micro, tiene que ver con las condiciones internas y externas a las instituciones que inciden en la capacidad para implantar cambios en los enfoques de gestión hacia unos necesarios y acordes con los principios derechos humanos.

En la dimensión macro, de acuerdo con Ramió (*Op. Cit.:5*), las reformas en torno a la gestión pública en muchos países latinoamericanos no se han logrado consolidar al no haber un consenso precedente sobre el modelo del Estado, a través del cuál se definiera el papel y la relación entre la familia, el mercado, el sector público y el tercer sector. Esto ha dado pie a que muchas reformas en torno a la gestión pública se aplicaran sólo de manera instrumental, sin un cambio sustantivo en los servicios que se brindan, ni aprehensión de valores democráticos, ni claridad en el papel relacional de los distintos actores, dando como resultado que los servicios y políticas públicas fueran de tipo incrementalistas.

En América Latina, la Gestión Pública, de corte estratégico y asociativo, aún se enfrenta a la inercia del antiguo modelo jerárquico encubierto por el modelo representativo, y el paradigma de protección integral al modelo tutelado-asistencial. Si bien hay experiencias significativas en torno a la articulación de ambos paradigmas, éstas son aún muy pocas (véase capítulo III). Es indispensable reiterar que los procesos de democratización en la Gestión Pública, necesarios para la convergencia con un enfoque de derechos de niñez, son procesos socio-culturales que poco a poco han permeado diversas iniciativas de Reforma de Estado.

En la dimensión micro, previo a la implantación de los distintas reformas o parámetros en la Gestión Pública, se requiere de un análisis de ciertos factores internos y externos a las instituciones, dado que éstos inciden en la capacidad para implantar los cambios requeridos según los paradigmas asociativo y estratégico, y en concreto, en materia de derechos de la niñez. En el contexto latinoamericano, no se ha encontrado evidencia de que dichos análisis se hayan llevado a cabo, por lo que es natural el deducir que muchas de las experiencias relativas a la garantía y protección de los derechos de la niñez no han sido sostenibles ni articulados, en el terreno de lo empírico, con la Gestión Pública.

La presente investigación se focaliza en la dimensión micro. Dentro de ésta, lo que se pretende es conocer cuál es la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez. En el siguiente apartado se desarrolla el marco teórico en torno a la capacidad institucional, principal insumo para elaborar el modelo interpretativo-valorativo de la presente investigación.

2.3 La capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez

Este apartado tiene el propósito de definir los factores y atributos de una gestión eficaz con enfoque de derechos de niñez en el ámbito municipal. Para ello, se inicia con una revisión de las distintos usos y acepciones al término capacidad institucional y se identifica aquella utilizada en la presente investigación. Posteriormente, se presenta una descripción de los distintos factores que determinan la capacidad para implantar una gestión exitosa con enfoque de derechos de niñez, con base en los fundamentos de los paradigmas de gestión estratégica, asociativa, de derechos humanos y de derechos de la niñez.

2.3.1 Usos y acepciones de capacidad institucional

El término de capacidad institucional ha tenido diversas interpretaciones, no es un concepto unívoco pues su acepción depende del paradigma de gestión que lo utilice y del motivo y disciplina de estudio.

A la par de las reformas del Estado descritas en el apartado anterior, el fortalecimiento de las capacidades institucionales ha sido un tema que acompaña recurrentemente a los parámetros o fundamentos de los diversos paradigmas de gestión. De esta forma, se puede concluir que el término capacidades institucionales ha ido evolucionando a la par del desarrollo de nuevos paradigmas de gestión.

Rosas (2008: 124) presenta una clasificación del concepto de capacidad según su uso: capacidad indicada, capacidad efectiva, capacidad como producto o resultado de un proceso, y capacidad como proceso. La capacidad indicada se refiere al potencial para cumplir tareas; la

capacidad efectiva alude a la actuación del gobierno, es decir, su desempeño; la capacidad como producto o resultado de un proceso alude al alcance o habilidades producidas; y la capacidad como proceso se refiere a la habilidad para mejorar la capacidad como producto o resultado, es decir, la habilidad transformativa de las instituciones. De acuerdo con esta clasificación, en la tabla 2.4 se presentan los principales conceptos del término.

Tabla 2.4 Clasificación de las acepciones de capacidad institucional

Capacidad indicada	Capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad (Migdal, 1998).
	Eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales (Sikkinki, 1993).
	Disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto. La capacidad puede depender de los siguientes factores: <i>a)</i> que los actores involucrados fijen ciertas reglas de juego claras y previsibles; <i>b)</i> que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos; <i>c)</i> que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de los procesos de gestión; <i>d)</i> que los recursos sean suficientes en cantidad y calidad; <i>e)</i> que las políticas de recursos humanos sean congruentes con las exigencias de una función pública; y <i>f)</i> que las capacidades individuales de los participantes sean congruentes con los perfiles de los cargos (Oslak, 2004).
	Por capacidad estatal o institucional entiéndase la fuerza del poder del Estado para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia (Fukuyama, 2004).
Capacidad efectiva	Aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas (Repetto, 2007).
	Habilidad de un gobierno para prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales a fin de orientar la acción futura (Honadle, 1981).
Capacidad como producto o resultado de un proceso	Habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Hilderbrand, Grindle, 1997; Land, 2000; Burns, 2005; Ospina, 2002).
	Habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas (Savitch, 1998).
Capacidad como proceso	Habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos y de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público (Willems, 2004).
	Desarrollo de la estructura de una institución de tal forma que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo (Chávez, Rayas, 2006).
	Habilidad del Estado para adaptarse a los <i>shocks</i> y a las presiones externas (Weiss, 1998).

Fuente: Elaboración propia a partir de Rosas, *Op.Cit.*:124; Fukuyama, 2004; Repetto, 2007.

De acuerdo con la clasificación anterior, en la presente investigación se utiliza el término capacidad como proceso, puesto que se considera que, si el objetivo es implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez, se requiere de un cambio o transformación en el enfoque de Gestión Pública en el ámbito municipal. Partiendo de la interpretación de capacidad como proceso, en la presente investigación por capacidad institucional, entiéndase la habilidad o aptitud del gobierno municipal para transformar su enfoque de gestión hacia uno que incorpore los principios de los derechos de la niñez.

2.3.2 La capacidad institucional y los derechos de la niñez: una propuesta para su valoración

Con base en la delimitación del concepto de capacidad institucional, de los preceptos teóricos del paradigma de derechos humanos, derechos de la niñez, gestión estratégica y asociativa, del planteamiento analítico de Vinzant y Vinzant (1994), del Manual de UNICEF para la Aplicación de la CDN (*Op. Cit.*, 2007), de la guía de Save The Children sobre el Enfoque de derechos de Infancia en la planeación, implementación y evaluación (*Op. Cit.*, 2007), y del Manual para la valoración de la capacidad de Instituciones nacionales de derechos humanos (PNUD, 2012), a continuación se proponen las categorías o ámbitos de análisis que tienen una incidencia con la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en el ámbito municipal.

El factor humano es todo cambio institucional nace y deriva de las personas, por lo que el factor humano es fundamental para analizar la capacidad para adoptar los cambios requeridos para incorporar un enfoque de derechos de niñez en las etapas de la gestión pública. Este factor se define como el conjunto de características del comportamiento de los funcionarios que inciden en el logro de objetivos y el cambio organizacional, tales como liderazgo, estilo gerencial y cultura organizacional (Vinzant y Vinzant, *Op. Cit.*: 146).

El liderazgo, entendido como la aptitud para emprender, comunicar y motivar los cambios transformacionales dentro de las instituciones, mediante la consecución de objetivos de corto, mediano y largo plazo (Tichy y Ulrich, 1984:59), es esencial para guiar y acometer una agenda sostenida de cambio institucional.

Las personas establecen una serie de hábitos, costumbres y adoptan valores éticos y morales que conforman la cultura institucional. El análisis de ésta debiera ser un paso previo a la implantación de un enfoque de derechos de niñez, puesto que expresa la forma en que se conciben a las niñas, niños y adolescentes, desprendiéndose de ahí las acciones institucionales vinculadas con la niñez. El análisis culturo-organizacional permite dilucidar el tiempo y los recursos que se tienen que invertir para que los cambios en las instituciones sean acordes con los nuevos paradigmas de gestión que se implantan, de tal forma, que las acciones que se realicen para incorporar el nuevo enfoque de gestión sean viables.

El estilo gerencial es otro factor que juega un papel relevante en la incorporación de cambios en la gestión pública. El estilo gerencial que es incompatible para adoptar cambios de acuerdo con una gestión con enfoque de derechos de niñez es aquel extremadamente politizados, jerárquico-tradicional o reactivo. Los cambios necesarios para incorporar un nuevo estilo de gestión en un entorno muy politizado, requieren de más tiempo en la incorporación de una gestión con enfoque de derechos de infancia, puesto que los funcionarios tienen una mayor motivación o presión por satisfacer o serenar a los diferentes actores con los que interactúan. Esto les lleva a priorizar sólo las demandas con mayor carga política, sin atención a las causas básicas o estructurales de los problemas más prioritarios. Un estilo gerencial pasivo o reactivo también mina el intento de un cambio en el enfoque gerencial, puesto que se prefiere que las cosas sucedan y responder al día a día, sin una visión a mediano y largo plazo.

Es necesario considerar que la consolidación de una nueva cultura organizacional es un propósito de largo plazo por naturaleza, por lo que, sin un liderazgo que promueva y guíe los cambios requeridos en el estilo gerencial y en la cultura organizacional con una visión a largo plazo, la implantación de una gestión con enfoque de derechos de niñez tendrá mínimas posibilidades de éxito (Varzant y Varzant, Op. Cit.: 147).

Estructura institucional. Este factor se define como el conjunto de elementos vinculados con la configuración de las instituciones para cumplir sus responsabilidades y para implantar los principios de los derechos de la niñez en los procesos de diagnóstico, evaluación,

implementación, control, evaluación y rediseño, tales como el tamaño, el diseño institucional y los recursos. De acuerdo con Vinzant y Vinzant (*Ibid.*: 148), entre mayor sea el tamaño institucional, se requieren mayores recursos, temporales, técnicos y financieros para implantar un nuevo enfoque de gestión. El diseño institucional y los recursos destinados para incorporar un cambio deben ser consecuentes con los principios de derechos de niñez. En este punto, se debe considerar el desarrollo de la capacidad para recolectar y analizar información en las etapas de diagnóstico, planeación, implementación, control, evaluación y el rediseño.

Experiencia en gestión estratégica y asociativa. El tercer factor interno es la experiencia en los paradigmas de gestión estratégica y asociativa en el diagnóstico, planeación, implementación, evaluación y rediseño de acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia. Las instituciones que han incorporado la participación social, orientadas a la generación de valor público –gestión estratégica–, tendrán menos dificultad en implantar un enfoque de derechos de niñez.

La incorporación de una gestión de tipo asociativa evidencia experiencia, voluntad y cultura política, del conjunto de la administración pública, para orientar las acciones públicas y generar valor público, con capacidad para coordinar, negociar y consensuar entre los distintos actores sociales. Dicha capacidad es una base importante dentro del enfoque de derechos de niñez, puesto que ésta implica la coordinación entre los distintos garantes de derechos. Además, significa una mayor posibilidad para incorporar la participación de la niñez, al tener espacios genuinos de participación social. También es importante destacar que el paradigma estratégico y el asociativo han sido un referentes en las experiencias internacionales sobre la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en el ámbito municipal (véase capítulo III).

Diseño del proceso de gestión pública. El último factor interno es el conjunto de elementos relacionados con el qué, quién, cuándo y cómo se desarrollan las acciones vinculadas con la infancia dentro del ciclo de gestión (*Ibidem*). Desde una perspectiva estratégica, las acciones vinculadas con la niñez debieran partir de un diagnóstico, en el que se identifique su problemática desde una perspectiva de derechos, contener una visión y serie de metas y

objetivos a corto, mediano y a largo plazo con un sistema de indicadores a partir del cual se monitoree su cumplimiento, y un sistema de evaluación articulado con las acciones de rediseño y un sistema de rendición de cuentas. Todo bajo un proceso asociativo en el que se incluya la participación genuina de niñas, niños y adolescentes. Dado que la perspectiva de derechos de infancia implica un cambio cultural en el relacionamiento con la niñez, su implantación en la Gestión Pública es a largo plazo.

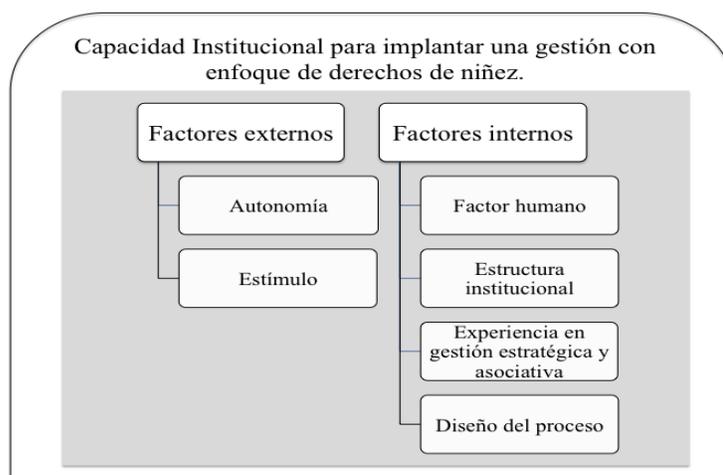
La autonomía y el estímulo, como factores externos a las instituciones, son la pauta o base no sustituible para una gestión eficaz con enfoque de derechos de niñez. Se considera que el nivel de capacidad que aportan estos factores para emprender un cambio en el enfoque de gestión es mayor que el conjunto de factores internos, pues sin suficiente autonomía ni estímulo para el cambio, es imposible eliminar la inercia de una cultura institucional sustentada en una gestión de tipo tradicional (*Ibidem*) y basada en el viejo paradigma de necesidades en la atención a la niñez.

Autonomía. Se refiere al grado de libertad o independencia institucional para la auto-dirección conferido por las autoridades electas, tanto en términos legales, como fiscales. Dado que los derechos de la niñez implican acciones públicas transversales –intergubernamentales e inter-organizacionales–, se considera necesario conocer el nivel o grado de especificidad de la legislación, los mandatos, ordenanzas y reglamento para poder determinar la medida en que éstas permiten incorporar cambios en el enfoque de gestión. La combinación entre el presupuesto y la libertad en su uso conforman el grado de autonomía fiscal. Las instituciones en el ámbito municipal tienen un nivel bajo de autonomía, dado el alto número de prescripciones y controles a su presupuesto. Por tanto, el valor de utilizar una gestión de tipo estratégico dependerá de incorporar cabalmente un enfoque de tipo asociativo, tanto en la dimensión intergubernamental, como inter-organizacional (Boschken, 1988: 217).

Estímulo. Es un elemento que motiva y facilita los esfuerzos de cambio organizacional en la gestión. Desde el paradigma estratégico y de acuerdo con Bryson (*Op.Cit.: 76*), los principales motivos para incorporar cambios organizacionales son las amenazas y las oportunidades presentes en el entorno. Por un lado, las amenazas son un motivo muy poderoso en los

esfuerzos de cambio organizacional, puesto que los costos, tanto sociales como políticos, de no atenderlos, son fuertes. Las amenazas son un elemento dinamizador que posibilita el cambio organizacional y la incorporación de nuevas prácticas en los procesos de gestión. Por el contrario, las oportunidades en el entorno son menos notorias, pues los costos al no aprovecharlas son mínimos. Debido a ello, demandan menos atención por parte de los funcionarios públicos, aunque los costos de oportunidad sean mucho mayores (Vinzant y Vinzant, *Op. Cit.*: 145). Las oportunidades en el entorno tienen un mayor potencial de facilitar la incorporación de un enfoque de derechos de infancia que las amenazas, pues para responder a estas últimas, se tiene una mayor presión de respuesta inmediata, sin aprehender previamente el enfoque de derechos y aplicarlo en la acción pública. Por el contrario, las oportunidades permiten una respuesta consensuada para el re-direccionamiento organizacional.

Figura 2.1 Factores que conforman la capacidad institucional para implantar un cambio en el enfoque de gestión



Fuente: Elaboración propia con base en *Ibid.*: 143.

Figura 2.2 Dimensiones que conforman la capacidad institucional para implantar un cambio en el enfoque de gestión

Factores externos	Factores internos
<i>Autonomía</i> -Autonomía fiscal -Autonomía administrativa	<i>Factor humano</i> -Liderazgo -Estilo gerencial - Cultura organizacional
<i>Estímulo</i> - Oportunidades -Amenazas	<i>Estructura institucional</i> - Tamaño de la organización - Infraestructura - Diseño organizacional
	<i>Experiencia en gestión estratégica y asociativa</i> - Tipo de participación - Valores en torno a la gestión pública. - Uso de diagnósticos, planeación, presupuestación, evaluación y rendición de cuentas.
	<i>Diseño del proceso</i> - Aplicación de los principios de los derechos de la niñez en las etapas de la gestión pública.

Fuente: Elaboración propia con base en *Ibíd.*: 153.

A modo de conclusión, una gestión con enfoque de derechos de niñez en el ámbito municipal implica un gran cambio institucional, cuya posibilidad de éxito dependerá de varios factores. Dos son los factores fundamentales: estímulo y un nivel de autonomía suficiente para que las diversas dependencias del gobierno municipal tengan posibilidad de incorporar los principios de derechos de niñez en su gestión. Partiendo de esta base, se requiere que los diversos factores internos que conforman las unidades del gobierno municipal (factor humano, diseño del proceso, estructura institucional, experiencia en gestión estratégica y asociativa) sean consecuentes con el paradigma de derechos. De esta forma, se amplía la posibilidad de un cambio institucional hacia la aprehensión de los valores de derechos de niñez y su implementación en la gestión cotidiana y a lo largo del ciclo de políticas públicas.

CAPÍTULO III

LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA GESTIÓN MUNICIPAL: ESTUDIOS DE CASO DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EXITOSAS

La experiencia brasileña, que comenzó en un estado de la región más pobre de Brasil, se difundió hasta ganar, posteriormente, el apoyo del Gobierno Federal. Estas entidades se consolidaron en una red nacional y estatal de cooperación para la difusión del Sello, desempeñando un importante papel de estímulo a otros municipios e incluso otras regiones.
Elimar Pinheiro do Nascimento
Vinicius de Carvalho
UNICEF Brasil.

El objetivo de este capítulo es analizar las prácticas internacionales relativas a la garantía de los derechos de la niñez desde el ámbito municipal, con la intención de dilucidar cómo han sido implementadas y validar o enriquecer el marco teórico delimitado en el capítulo anterior. Se espera también, distinguir los elementos comunes entre las buenas prácticas analizadas y concluir en algunas lecciones para los gobiernos municipales mexicanos.

La mayoría de las buenas prácticas relacionadas con la garantía de los derechos de la niñez desde la gestión local han sido desarrolladas en el marco de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño. La CDN se constituyó como el principal parteaguas para el desarrollo de estrategias y acciones innovadoras en materia política, para la protección de los derechos de la niñez.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Comité Italiano fue el promotor del proyecto "Alcaldes Defensores de los Niños" (1991). Éste tuvo como intención compartir los preceptos de la CDN a los municipios, dada la noción de que son el ambiente más cercano a los niños y las niñas y, por tanto, son una dimensión importante en el desarrollo de estrategias destinadas a dicho segmento de la población. En el marco de este Movimiento, se desarrollaron Coloquios Internacionales (Dakar, 1992; México, 1992; París, 1993) con la participación de alcaldes representantes de varios países, organizaciones municipales

internacionales y organizaciones no gubernamentales (UNICEF Comité español, 2011). Fue conformándose así un Movimiento Mundial por la Infancia, que ha crecido con la implementación de estrategias internacionales, la sistematización de experiencias y su intercambio en escenarios internacionales.

En 2003, el Comité de los Derechos del Niño define como una medida general para la aplicación de la CDN: “La administración pública, *en su conjunto y en todos sus niveles*, si se quiere promover y respetar los derechos del niño, se debe trabajar sobre la base de una estrategia nacional unificadora, amplia, fundada en los derechos y basada en la Convención” (Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 5, 2003). Tal observación se ha fortalecido, que ya se venían dando internacionalmente, en materia de aplicación de la CDN en la administración pública en todos sus niveles.

En este marco, el programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF ha desarrollado guías metodológicas, sistematizado e intercambiado experiencias. El programa viene a incrementar el acervo de conocimiento sobre la aplicación de la CDN en las dimensiones sub-nacionales. Dentro de este programa, se eligieron las prácticas internacionales que se presentan a continuación.¹ Los criterios de selección de los casos son: reconocimiento internacional en lo que respecta a sus resultados, adopción del enfoque de derechos de la niñez y adolescencia, y que se lleven a cabo mediante una estrategia de alcance nacional. Resulta interesante el análisis de las diferencias operativas y contextuales de las iniciativas, por ello mismo se optó analizar dos casos latinoamericanos y uno europeo –Colombia, Brasil y España–.

3.1 El caso de Brasil: Sello UNICEF, Municipio Aprobado

En Brasil, alrededor del 32 por ciento de la población son menores de 18 años, y aproximadamente representa un tercio de la población en esa edad en América Latina. Para el 2009, alrededor del 21 por ciento de la población vivía en pobreza. En 2007, el alcance de la

¹ Es también importante destacar el trabajo de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en cada una de las experiencias que se analizan en este capítulo. Si bien el programa Ciudades Amigas de la Infancia es promovido por UNICEF, su operacionalización en cada país incluye el trabajo asociativo con organizaciones de la sociedad civil en las diferentes dimensiones territoriales.

pobreza entre la niñez fue mucho mayor, impactando al 40 por ciento de los menores de 18 años (CEPAL, UNICEF, 2010: 41). Si bien Brasil ha tenido grandes avances en su incidencia de pobreza reduciéndose en un poco más del 10 por ciento en el periodo 2004-2009 (Banco Mundial, 2011), aún son grandes sus desafíos en materia de equidad. La inequidad también está presente entre las regiones rural y urbana, y entre la niñez de raza blanca y negra.

El contexto político-administrativo de Brasil tiene características específicas a las cuales se adaptó la estrategia en aras de lograr un consenso para su operacionalización. Brasil tiene un régimen político federal. A partir de la Constitución de 1988, los municipios cuentan con autonomía administrativa, política y financiera, aunque coexiste un alto grado de federalización de las políticas públicas. El proceso de descentralización administrativo no ha ido acompañado de los recursos financieros necesarios para la ejecución de las nuevas atribuciones municipales. La división de competencias aún requiere de mejores definiciones, de tal forma que se evite la superposición, descoordinación y conflictos institucionales (Do Nascimento Limar, De Carvalho Vinicius, 2009: 19).

El Sello UNICEF inició su operacionalización en el estado de Ceará, al noroeste de Brasil, en 1999. Para el 2005, la estrategia había aumentado su alcance a 11 estados de la región semiárida del país, los cuales concentraban 13 millones de niños, niñas y adolescentes, y tenían los peores indicadores sociales del país. En el 2006, el Sello incorporó a 1,130 municipios de los 1,500 de la región; para el 2009, se anexaron todos los estados de la región amazónica y las comunidades de bajos ingresos en Río de Janeiro y Sao Paulo. La estrategia formó parte del Pacto Nacional Un Mundo apropiado para la Niñez en la región semiárida brasileña, que incluyó la ratificación del Presidente de la República (Luiz Inácio Lula Da Silva, 2004), de todos los gobernadores de la región semiárida, de 60 organizaciones de la sociedad civil, de representantes del sector privado, de organismos internacionales y de los Ministros (Ciudades Amigas de la Infancia, 2011).

El Sello UNICEF Municipio Aprobado es una estrategia de movilización para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, mediante su priorización en las políticas públicas y la construcción de capacidades de los garantes y sujetos de derechos desde las escalas

municipales. La estrategia ha sido concebida y liderada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Brasil. Actualmente, esta experiencia es considerada como una buena práctica o experiencia exitosa a nivel internacional, a tal grado, que se ha desarrollado una guía de implementación para su réplica en otros países latinoamericanos. La estrategia incorpora el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia, combina las prioridades de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se focaliza en tres aspectos principales: mejorar la situación de la niñez y adolescencia; mejorar las capacidades de gestión pública en el nivel municipal, considerando el mejoramiento de mecanismos de participación social (Do nacimiento Limar, De Carvalho Vinicius, 2011).

La estrategia es, además, un reconocimiento competitivo, en donde los municipios que se inscriben a la iniciativa se comprometen al alcance de objetivos en materia de educación, salud y protección. Sus logros adquieren reconocimiento y dan visibilidad a las iniciativas impulsadas. Asimismo, se destaca la construcción de alianzas entre diferentes sectores y organizaciones. En suma, en el marco del Sello, se desarrollan capacitaciones, talleres, reuniones de coordinación y colaboración con participación social, y diversos instrumentos de comunicación con carácter lúdico.

Las fases de la implementación del Sello se sintetizan a continuación:

Tabla 3.1 Etapas de implementación del Sello UNICEF

Etapa	Actividades
Planeación y movilización	<ul style="list-style-type: none"> - Movilización de actores clave a nivel nacional y definición de una persona para el enlace intergubernamental. - Definición de objetivo: Mejorar la situación de la niñez en un periodo de tres años y medio.
Organización	<ul style="list-style-type: none"> - Designación de una persona de enlace intergubernamental. - Conformación de municipios de acuerdo a su nivel de similitud en los indicadores sociales. - Conformación de una Comisión coordinadora en el nivel municipal para la implementación de las políticas públicas.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de línea de base. - Definición de acciones y de recursos para mejorar sus indicadores. - Acciones para el fortalecimiento de capacidades de gestión municipal, con énfasis en la colaboración intersectorial, monitoreo y manejo de sistemas de información. - Lanzamiento oficial de la estrategia, de manera lúdica y con gran alcance en los medios de comunicación.

	<ul style="list-style-type: none"> -Movilización comunitaria, actividades intersectoriales de diagnóstico y evaluación con participación social y de la niñez. La participación de la niñez se lleva a cabo desde el análisis de situación, identificación de prioridades, implementación de los proyectos sociales, comunicación social y movilización de adolescentes. - Firma de un Pacto Nacional con el compromiso de los tres niveles de gobierno. - Armonización de la información municipal con los programas y presupuestos federales a nivel nacional.
Evaluación y retroalimentación	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluadores independientes evalúan información de implementación. - Comisiones coordinadoras realizan evaluaciones y comunican los logros alcanzados. - Calificación de los logros alcanzados en materia de impacto social, gestión de política pública y participación social. - Las comisiones coordinadoras reciben comentarios y recomendaciones, hacen aclaraciones, y ajustan sus acciones a emprender en un próximo periodo. - Entrega de reconocimiento a municipios con mejores puntajes en evento con fuerte publicidad y a escala nacional, evento al que asisten funcionarios públicos, socios y el Presidente de la República.

Fuente: Elaboración propia con base en Do Nascimento Limar, De Carvalho Vinicius, *Op. Cit.*:66.

A partir del análisis de cada una de las etapas de implementación del Sello, es posible identificar elementos de gestión estratégica y asociativa, entre ellos: visión estratégica, liderazgo en todos los niveles de la administración pública, cooperación y coordinación, participación social en todos los niveles y con todos los sectores, evaluación y generación de conocimiento, rediseño, transversalidad, entre los principales.

Entre los resultados más destacados de impacto destacan: la reducción de la tasa de desnutrición y de mortalidad infantil. En los 1,130 municipios de la región semiárida, la tasa de desnutrición infantil se redujo de 8.1 a 4.2 por ciento entre 2005 y 2007. La tasa de mortalidad infantil se redujo en 10.7 por ciento entre 2004 y 2006; en contraste con el 3.1 por ciento en los municipios donde no se aplicó la estrategia. En materia educativa, durante el periodo 2004-2005, la tasa de niños de 4 a 16 años matriculados en preescolar pasó del 56 al 63.5 por ciento. En materia de gestión municipal, los 691 foros realizados fortalecieron las capacidades de los funcionarios municipales en materia de participación y gestión integral en el tema de derechos de niñez. Un efecto de tal capacitación fue la creación de 170 consejos municipales de los derechos del niño y adolescente (UNICEF Brasil, 2011).

3.2 El caso de Colombia: Estrategia Municipios y departamentos por la Infancia, la adolescencia y la juventud, Hechos y Derechos

Colombia es una república unitaria, descentralizada con autonomía territorial y conformada por 32 departamentos y 1,099 municipios. La niñez y adolescencia representa el 37 por ciento de la población total, en términos absolutos son 15 millones de niños, niñas y adolescentes. El país ha tenido avances significativos en materia de pobreza pero subsisten desafíos en esta materia. Según el Banco Interamericano de desarrollo (2011), la tasa de incidencia de la pobreza para el 2009 fue de 45.5 por ciento. Datos de UNICEF revelan que, seis de cada 10 niños y niñas menores de 6 años viven en situación de pobreza (UNICEF Colombia, 2011).

La estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia, la adolescencia y la juventud –Hechos y Derechos– es una iniciativa concebida en Colombia en 2004. Actualmente, tiene el compromiso político de la Procuraduría General de la Nación, la Federación Nacional de Departamentos, los mandatarios de los 32 departamentos del país, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la asesoría técnica de UNICEF. Hoy día, la estrategia se encuentra operando en los 32 departamentos de Colombia y se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, (Secretariado Internacional de Ciudades Amigas de la Infancia, 2011). Asimismo, tiene reconocimiento como una experiencia demostrativa de Gobernabilidad Local y Derechos de Infancia en la región, otorgado por el Programa del Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe.

La estrategia Municipios y Departamentos por la infancia, la adolescencia y la juventud, Hechos y Derechos² es una alianza estratégica entre actores a diferentes escalas –nacional y sub-nacional– tiene como objetivo incidir en las decisiones políticas, técnicas, administrativas y financieras que contribuyan a la garantía de los derechos de la niñez. Sus ejes principales son el cumplimiento de obligaciones normativas en materia de niñez, el acompañamiento técnico en la formulación, gestión y evaluación de políticas públicas, la participación de la niñez, la articulación de actores y el control social en la gestión (UNICEF Colombia, 2011).

² UNICEF Colombia, Estrategia Hechos y Derechos, en: <http://unicef.org.co/Gobernadores/> , consultado el 2 de agosto de 2011.

La estrategia prioriza dos objetivos: la inclusión de la niñez en el ciclo de políticas públicas desde la escala municipal y el mejoramiento de la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes.

Para el cumplimiento del primer objetivo, se desarrollaron las siguientes líneas de acción: conocimiento y comprensión sobre la garantía de los derechos de la niñez, definición de prioridades, formulación de líneas de política pública, inversión en niñez bajo los criterios de equidad, suficiencia y pertinencia, seguimiento y evaluación a los efectos de la política en la situación de la niñez.

El segundo objetivo se focaliza en el monitoreo de 12 metas de política pública del país en materia de niñez y adolescencia: todos vivos, todos saludables, ninguno sin familia, ninguno desnutrido, todos con educación, todos jugando, todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad, todos registrados, todos participando en los espacios sociales, ninguno sometido a maltrato o abuso, ninguno en actividad perjudicial, los adolescentes acusados de violar la ley tienen un debido proceso y sanciones educativas proporcionales (UNICEF Colombia, 2011).

En el ámbito de creación y funcionamiento de la estrategia, se conformaron instancias colectivas, tales como la mesa de inspección, vigilancia y control, cuyo rol está vinculados con la generación de conocimiento, programación técnica, vigilancia y control; se llevaron a cabo encuentros con autoridades a nivel departamental y municipal para la inclusión de la niñez en los planes municipales; en materia de movilización social, se motivó la participación de los medios de comunicación, líderes de opinión, políticos y sociales.

Hechos y Derechos es una estrategia que debido a su reciente lanzamiento aún no ha sistematizado y difundido resultados de impacto; sin embargo, los resultados de proceso o intermedios han sido importantes en materia de cobertura de servicios, abogacía, información, conocimiento y fortalecimiento de capacidades en gestión pública, principalmente en la etapa de planeación en materia de derechos de niñez y adolescencia. En el aspecto de abogacía, la estrategia inspiró la inclusión del artículo 204 del Código de Infancia y Adolescencia,

impulsó la creación del Marco de Política Nacional en materia de niñez y adolescencia y el Sistema Nacional de Seguimiento que promueve la generación de información en materia de niñez y adolescencia.

3.3 El caso de España: Ciudades Amigas de la Infancia

En España viven 8,192,866 niños y niñas, que representan el 17.5 por ciento del total poblacional. La dinámica de población en los últimos treinta años ha estado caracterizada por el envejecimiento y por la inmigración. Ambos factores se han contrapuesto de tal forma que, la inmigración ha contribuido al 75 por ciento del crecimiento poblacional, resultando en una especie de contrapeso para el envejecimiento de la población. Actualmente, son 971,479 niños extranjeros en el país y representan el 13.5 por ciento de la población menor de 18 años (UNICEF España, 2010: 4).

De acuerdo con el Informe Anual de UNICEF sobre la situación de la infancia en España (UNICEF, 2010), los desafíos más urgentes para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en el país son: *a)* la escasa inversión focalizada en niñez y adolescencia; *b)* la falta de congruencia programática en materia de administración pública en las distintas dimensiones territoriales (regional, local); *c)* la permanencia de inequidad, vulnerabilidad y exclusión social de minorías étnicas, migrantes no acompañados, con capacidades especiales; *d)* los bajos niveles en la calidad de la enseñanza; *e)* y el escaso protagonismo y participación de la niñez en la agenda gubernamental.

En materia de administración pública, España es una federación descentralizada con estatutos de autonomía. Estas características político-administrativas facilitan la adopción de enfoques de abajo hacia arriba en la gestión pública. Sin embargo, tales características implican otros desafíos en materia de coordinación inter-regional y desarrollo de capacidades. En este sentido, el Comité de Derechos del Niño en sus observaciones del 2010 a España (octubre, 2010) señala como recomendación la procuración de un sistema de coordinación efectivo

desde la administración central y entre las comunidades autónomas para aplicar políticas en la promoción y protección de los derechos de la niñez.

En años recientes, España contó con un Plan Estratégico Nacional de Infancia y adolescencia (2006-2009) en el que se definieron las líneas estratégicas con un proceso participativo y con la conformación de alianzas. Sin embargo, es necesario el seguimiento y perfeccionamiento a los planes en materia de participación de la niñez y de la sociedad civil, así como el desarrollo de instrumentos de monitoreo y evaluación. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño también recomendó mejorar la aplicación efectiva del plan, el perfeccionamiento técnico en materia de definición de objetivos, metas e indicadores con vinculación a presupuesto (Comité de los derechos del niño, 2010).

Los desafíos en materia de la situación de la infancia en España, las características de la administración pública y los avances en materia de planeación estratégica a nivel nacional, hacen de la experiencia española en materia de gestión local y derechos de la niñez un referente valioso en el tema, puesto que se pueden vislumbrar los desafíos que persisten en la gestión pública aún en un contexto de descentralización, los cuales reiteran la necesidad de un liderazgo en la coordinación y conformación de consensos de manera transversal –intergubernamentales e intersectoriales–.

En España, la promoción de la CDN en la administración pública local inició con las reuniones de Alcaldes Españoles Defensores de los Niños (Pamplona, 1993; Sabiánigo, 1998) y el Encuentro de Municipios a favor de la Infancia y la Adolescencia del País Vasco (Bilbao, 1999). Posteriormente, para el 2000, se empezaron a entablar acciones que tratan sobre la aplicación de la CDN en el municipio, con la participación de las autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil (UNICEF Comité español, 2011).

En este contexto, en 2004 se desarrolló el Programa Ciudades Amigas de la Infancia, liderada por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, la Federación Española de Municipios y Provincias y la Red Local a Favor de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. El programa Ciudades Amigas de la Infancia en España, es una estrategia de promoción para la implementación de acciones en favor de los derechos de la niñez. Su objetivo primordial es impulsar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en las entidades locales (*Ibidem*). Asimismo, se impulsa el trabajo en red, la participación ciudadana, la creación de planes municipales en materia de infancia y las políticas municipales que favorezcan los derechos de las niñas y niños.

La estrategia se operacionaliza mediante una certificación, con validez por un periodo de cuatro años, con una evaluación de medio término (dos años) sobre el progreso obtenido. Entre los requisitos para la obtención de la certificación se encuentran: a) existencia de una estrategia, plan de acción o acción conjunta y coordinada relativa a la niñez; b) existencia de una comisión de niñez o algún mecanismo similar; c) y la adhesión oficial del Consejo municipal en la que se exprese su voluntad de participar.

Un jurado interinstitucional, conformado por la Dirección General de Niñez y Familia, la Comisión de Servicios Sociales, la Federación española de Municipios y Provincias, la Red Local de la Niñez y adolescencia, UNICEF, la niñez, y algunos expertos, seleccionan las ciudades que participan y revisa la evidencia de las acciones implementadas utilizando una herramienta de monitoreo de indicadores en materia de derechos de niñez. Las iniciativas se reconocen en un certamen de derechos de la niñez y política municipal, en el cual se presentan iniciativas, proyectos y programas municipales dirigidos a la niñez. Además de la certificación, existen reconocimientos especiales para aquellas iniciativas destacadas en temáticas específicas: participación, salud, educación, ambiente saludable, recreación, ambiente familiar, tolerancia y sociedad multicultural (*Ibidem*).

Durante el proceso, se destaca la coordinación y colaboración interinstitucional, política y social. La Red Local a Favor de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia está integrada por más de 25 Consejos municipales españoles, cuyo principal objetivo es el desarrollo, promoción y aplicación de políticas, participación y coordinación locales para la aplicación de la CDN. El intercambio especializado en materia de iniciativas de niñez que se desarrollan al interno de la Red, y al externo con la Federación española de Municipios y Provincias e instituciones gubernamentales, ha enriquecido el conocimiento en materia de programación con enfoque de derechos.

En su primera edición (2004), el programa certificó a 26 ciudades amigas de la niñez; para el 2006, fueron certificadas 30; y actualmente, son 34 las ciudades certificadas, las cuales aglutinan el 24 por ciento de la población del país (*Ibidem*).

Entre los resultados del programa se destacan la construcción de alianzas y trabajo en red, el intercambio de información, abogacía, construcción de capacidades de funcionarios locales en materia de planificación y gestión. Además, el carácter competitivo de la certificación, el monitoreo y la evaluación de cada iniciativa, ha estimulado la mejora en el desempeño de acciones relativas a la niñez y adolescencia.

No obstante, entre los principales desafíos del programa se encuentran: la evaluación de su impacto en la situación de los niños, niñas y adolescentes, la coherencia en el diseño de actividades con los objetivos del programa, la cobertura aún es limitada; y la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos (UNICEF, Ciudades Amigas de la Infancia, 2009).

A modo de conclusión del presente capítulo, puede observarse que, en todas las buenas prácticas analizadas, existe un acuerdo nacional y se ha privilegiado la participación de todos los garantes de derechos, al sector privado empresarial, y a las niñas, niños y adolescentes, tanto en la dimensión intergubernamental, como inter-organizacional (véase tabla 3.2). La operacionalización de las estrategias ha sido impulsada y apoyada por organismos no gubernamentales y de la sociedad civil, los cuales han brindado asesoría técnica y apoyo en el diagnóstico, planeación, implementación y evaluación de las iniciativas que, en acuerdo y

alianza con el sector gubernamental, han estimulado un cambio en las políticas y gestión públicas.

Tabla 3.2 Actores nacionales, intermedios y locales involucrados en las iniciativas analizadas

	Ámbito nacional	Intermedio	Local	Otros actores
Brasil	Ministerios de Cultura, Desarrollo social y combate al hambre, Educación, Integración Nacional, Secretarías de Defensa, Civil, Medio Ambiente y de Salud. De los derechos de la Infancia y la adolescencia, Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas, Instituto de investigación económica aplicada, Consejo Nacional	Gobiernos estatales de Alagoas, Bahia, Ceará, Espiritu Santo, Maranhao, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí. Tribunal regional electoral de Alagoas, Ceará, Paraíba y Pernambuco. Consejos estatales de los Derechos de la Infancia y la adolescencia. Asambleas Legislativas de los Estados.	Prefecturas de los 1179 municipios a la iniciativa. Consejos Municipales de los Derechos de la niñez y la adolescencia y Consejos Tutelares.	UNICEF Brasil, Cooperación técnica alemana, GTZ, UNICEF Comité alemán, Comité francés, Comité holandés. Sector privado: Banco Itaú, Compañía de energía eléctrica de Ceará-Coelce, Diario de Natal, Grupo J. Macedo, Instituto Simoes Filho, Grupo A Tarde, Petrobras, RGE, TV Diario, TV Globo. Organizaciones de la sociedad civil, Frente parlamentario en Defensa de los Derechos de los niños y los adolescentes.
Colombia	Presidencia, vicepresidencia, Departamento Nacional de planeación, Ministerio de ambiente y de vivienda y desarrollo territorial, instituto de medicina legal, Registraduría nacional del estado civil, servicio nacional de aprendizaje, Procuraduría central de la nación, Contraloría general de la nación, Federación colombiana de departamentos	32 gobernadores, Procuraduría para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia y para asuntos territoriales y agrarios, Contraloría departamental y gerencias regionales, Gobernación e instituciones descentralizadas y desconcentradas, Consejo departamental de política social.	Alcalde, equipo local del programa.	Agencias de cooperación: UNICEF Colombia, Organización Internacional de Migraciones, OIM, Fondo de las Naciones Unidas para la Población, UNFPA. Academia: Centro de Investigaciones Multidisciplinarias para el desarrollo CIMDER, de la Universidad del Valle.

España	Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Federación española de Municipios y Provincias, Red Local a Favor de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (25 Consejos)	Federación española de Municipios y Provincias.	Gobiernos Municipales de Palencia, Lasarte Oria, Lleida, Barcelona, Segovia, Humanes de Madrid, Mejorada del Campo, Mostoles, Parla, Pinto, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes, Velilla de San Antonio, Vejer de la Frontera, Puerto Real, Umbrete, Granada, Andújar, Marmolejo, Daimiel, Valdepeñas, Alcázar de San Juan, Alzira, Leganés, Getafe, Fuenlabrada, Coslada, Arganda del Rey, Alcorcón, Alcobendas, Madrid, Algete, Collado Villalba.	UNICEF Comité español, Secretariado Internacional de Ciudades Amigas de la Infancia, Instituto universitario de necesidades y derechos de la Infancia y la Adolescencia, IUNDIA.
---------------	---	---	--	--

Fuente: Elaboración con base en Kalsberg, *et al.*, 2007

3.4 Lecciones para los municipios mexicanos.

El propósito de este apartado es identificar los elementos para el éxito de las experiencias analizadas y, dentro de ellos, los factores que inciden en la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez; utilizando como marco de análisis aquellos factores presentados en el último apartado del segundo capítulo, mismos que integran el modelo interpretativo-valorativo en la presente investigación. Entre los principales elementos comunes a todas las experiencias analizadas, se encuentra la visión estratégica para generar valor público, el uso de instrumentos de gestión estrategia y asociativa, el liderazgo y el fortalecimiento de capacidades. A continuación se detallan dichos elementos:

Visión estratégica. Uno de los elementos de partida es la construcción de una visión de desarrollo compartida por todos los actores sociales pero sobre todo por los funcionarios públicos en todos sus niveles. En esta visión se priorizó incorporar en la agenda gubernamental el tema de los derechos de la niñez y realizar las acciones públicas con especial ayuda de la cooperación internacional con la participación social y mecanismos de autogestión desde el nivel municipal y comunitario.

Instrumentos de estratégica. Uno de los instrumentos estratégicos de partida fue la elaboración de un diagnóstico municipal sobre la situación de la niñez. Además, se requiere un análisis de los marcos competenciales, base para determinar el margen de acción de los distintos actores en cada dimensión territorial. Dentro de este análisis, se requiere definir los espacios de coordinación intergubernamental, para avanzar, de manera asociada y coordinada, en las actividades que ataquen las causas de la violación de los derechos de la niñez. Más allá de la construcción de una visión a largo plazo, la gestión estratégica implica un cambio de enfoque en la implementación de las iniciativas, hacia uno que privilegie el monitoreo permanente, controlando la generación de valor público y el respeto permanente por los principios de los derechos de la niñez en todas las etapas de la gestión pública. Ello, sólo se puede llevar a cabo con la definición de un sistema de monitoreo, basado en resultados a mediano y largo plazo.

Coordinación y cooperación. La coordinación y cooperación público-privada, tanto horizontal, como vertical, son elementos básicos en las tres experiencias analizadas. Puede apreciarse que a mayor nivel de coordinación y cooperación entre los distintos niveles político-administrativos y sectores privado y social, mayor nivel de eficacia en las acciones emprendidas. Esta es una lección aprendida de las tres experiencias analizadas. Puede apreciarse, además, la participación de actores clave y de la niñez en las distintas escalas territoriales –nacional, intermedio, local–.

El caso de España es interesante en este aspecto, puesto que define la coordinación horizontal a nivel nacional como uno de los desafíos principales en su experiencia. El caso de Brasil es el más emblemático, puesto que define mecanismos específicos de coordinación, tales como la definición de comisiones coordinadoras, enlaces municipales y la Firma de un Pacto por parte de los tres niveles de Gobierno.

Liderazgo. Cabe destacar que el liderazgo, en las iniciativas de las tres experiencias analizadas, es un factor que parte de un compromiso a favor de la niñez. En el caso de Colombia y Brasil, este compromiso se realiza desde la escala nacional, y se estimula en las escalas locales. Los liderazgos locales son fundamentales en el funcionamiento y la

sostenibilidad de las experiencias.

En el caso de Colombia, la Procuraduría General de la Nación ha desarrollado un liderazgo operativo, colocando en segundo término los liderazgos municipales (Karlsberg, *et al*, *Op. Cit.* :85). Caso contrario, en España y Brasil, los liderazgos locales son elementos base para la obtención de las certificaciones. En las experiencias analizadas, los liderazgos locales han sido alentados por medio de reconocimientos especiales, donde el carácter lúdico es primordial para la atracción política, y la organización y articulación funcional entre los actores y promueve el trabajo en red. El surgimiento de los liderazgos en las distintas escalas territoriales parte del análisis del marco competencial y, de la subsecuente definición del margen de acción en la escala local. Además, el seguimiento permanente de las acciones, basado en los resultados de las iniciativas, refuerza la sostenibilidad éstas.

Fortalecimiento de capacidades. El análisis de las capacidades fiscales, técnicas y políticas³ es el punto de partida en el diseño de iniciativas que promuevan la operacionalización de la CDN en el ámbito local. Las experiencias analizadas definen como uno de los principales obstáculos la debilidad de las capacidades técnicas y fiscales en la sostenibilidad de las iniciativas emprendidas. En este sentido, las líneas de acción de todas las iniciativas se han encaminado al fortalecimiento de tales capacidades, a la organización y la coordinación política con visión a largo plazo.

En Brasil, el desarrollo de talleres para el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales ha sido un elemento importante a nivel local.

En cuanto a las capacidades técnicas, en España, el intercambio y difusión de las iniciativas emprendidas, de guías metodológicas y sistemas de evaluación es elemento esencial. En Colombia, el acompañamiento técnico es componente en la formulación, gestión y evaluación de políticas públicas, en los mecanismos de participación de la niñez el control social.

³ El uso del concepto de capacidad institucional al cual se refiere en esta sección, es capacidad como producto o resultado de un proceso. Este uso es diferente al que aborda el presente estudio (capacidad como proceso), aunque tienen una relación estrecha (véase tabla 2.4).

En lo referente a las capacidades financieras, la articulación con los organismos internacionales y el sector privado, así como los mecanismos de coordinación intergubernamental, han sido factores relevantes para el fortalecimiento de la gestión financiera de las iniciativas.

En cuanto a las capacidades políticas, en las tres iniciativas ha sido relevante el liderazgo de los gobiernos en la dimensión nacional y sub-nacional. Este factor ha facilitado el margen de acción político local. Además, la promoción de las redes público-privadas promueve la aprehensión de los valores de los derechos de la niñez con los distintos actores o garantes de derechos.

Además de los anteriores elementos, en la siguiente tabla se presentan los atributos de los diversos factores que, de acuerdo con el marco interpretativo de la presente investigación, inciden en la capacidad para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez.

Tabla 3.3 Análisis de las categorías de análisis que conforman la capacidad para la implantar el paradigma de derechos de niñez en las experiencias internacionales

	Brasil	Colombia	España
<i>Factor humano</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Liderazgo de los funcionarios públicos en todos los niveles, legitimado por un acuerdo nacional liderado por el Presidente. - Liderazgo de UNICEF y de la sociedad civil que, en asociación con las autoridades municipales da apoyo técnico en todas las etapas del ciclo de gestión de la estrategia. - La estrategia promueve un cambio en el estilo gerencial y la cultura organizacional al incorporar foros de capacitación en derechos de infancia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Liderazgo político de la Procuraduría General de la Nación y mandatarios de los 32 departamentos del país. - La estrategia promueve un estilo gerencial proactivo a través de políticas públicas con enfoque de derechos de infancia. 	<ul style="list-style-type: none"> - La estrategia promueve la adhesión del Consejo municipal a la iniciativa, con lo que se evidencia la voluntad y liderazgo político para incorporar el tema de infancia en la agenda pública.

<i>Estructura institucional</i>	- El enlace y la comisión coordinadora son responsables de identificar, informar y coordinar acciones necesarias para hacer posible la estructura y el diseño institucional municipal y la inclusión de los principios de los derechos de la infancia.	- Con la creación y el funcionamiento de instancias colectivas mixtas y abiertas, tal como la mesa técnica de gobierno y la mesa de inspección, vigilancia y control, la estructura institucional en el ámbito local se ve fortalecida para incorporar los principios de los derechos de infancia.	- La creación de una Comisión de Niñez, además de su articulación con la Red Local de la Niñez y adolescencia, UNICEF Federación española de Municipios y Provincias e instituciones gubernamentales.
<i>Experiencia en gestión</i>	- Visión estratégica a nivel intra e intergubernamental. El fortalecimiento de capacidades de gestión asociativa y estratégica con enfoque de derechos en el diagnóstico, planeación, implementación, control social, evaluación y rediseño.	- Uno de los objetivos de la estrategia es fortalecer la conocimiento y comprensión sobre la garantía de los derechos de la infancia en el ciclo de políticas públicas bajo los criterios de equidad, suficiencia y pertinencia.	- La estrategia establece como condición la existencia de un plan de infancia, por lo que la experiencia previa en gestión es fundamental.
<i>Diseño del proceso</i>	- El diseño competitivo de la estrategia parte de una línea de base, definición de prioridades, seguimiento, evaluación y rediseño de acciones bajo un esquema asociativo con la participación de la adolescencia, estratégico e intergubernamental.	- Las políticas públicas tienen un sentido estratégico - definiendo prioridades, objetivos y metas- y su formulación, ejecución y evaluación es de tipo asociativo.	- La estrategia promueve un avance competitivo y estratégico intermunicipal en el que los mayores logros -a partir de una línea de base- son reconocidos públicamente. Se reconoce además las alianzas intersectoriales.
<i>Autonomía</i>	- Se favorece la coordinación y cooperación intergubernamental e inter-organizacional de tal forma que los gobiernos municipales tengan la libertad necesaria para llevar a cabo las objetivos planteados basados en el diagnóstico situacional.	- Se identifican los actores clave de la gestión pública, con énfasis en aquellos que tienen mayor posibilidad de ordenamiento institucional y programático. Para ellos, se diseñan instrumentos de gestión flexibles que facilitan la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.	- La autonomía, política y financiera de las comunidades autónomas facilita la definición local de acciones estratégicas, aunque reitera la importancia de la coordinación y colaboración intergubernamental.
<i>Estímulo</i>	- La participación en la estrategia es motivada por la oportunidad que brinda la asociación transversal, el reconocimiento, el carácter lúdico y competitivo de participar.	- El reconocimiento de la estrategia a nivel latinoamericano, las publicaciones sobre los avances, y los Encuentros entre Gobernantes, Asambleas departamentales y Concejos municipales, han sido un estímulo para participar.	- La certificación como Ciudad Amiga de la Infancia, el reconocimiento y la retroalimentación continua del proceso brinda un estímulo a los participantes.

Fuente: Elaboración propia con base en UNICEF, Katsberg, *et al. Op. Cit.*; UNICEF, Hechos y derechos, 2012; UNICEF, Ciudades Amigas de la Infancia, 2012; Sello UNICEF, 2012.

A modo de conclusión del presente capítulo, se considera que la abogacía de la sociedad civil y el acompañamiento técnico de los organismos internacionales ha promovido el involucramiento de las instancias gubernamentales y la incorporación del tema de los derechos de la niñez con perspectiva de derechos en la agenda pública en todos los niveles. El punto de partida para que las diversas estrategias en el ámbito municipal sean efectivas, es a partir de un compromiso político en todos los órdenes de gobierno y de la sociedad civil. Es necesario el diseño y puesta en marcha de mecanismos asociativos y estratégicos, con cierto nivel de autonomía para implantar acciones adecuadas al entorno, y con la posibilidad de adecuar el diseño institucional para que sea viable incorporar los principios de los derechos de la niñez en todas las etapas de la gestión pública. Eventualmente, todos los factores analizados conforman una sinergia que logra resultados tanto de proceso como de impacto, pues inciden en un cambio en la concepción de la niñez y en el relacionamiento de ésta con los distintos garantes de derechos. De esta manera, poco a poco se genera un entorno más apropiado para la niñez donde sus derechos se les respeten y donde se le reconozca condición de ciudadanía.

CAPÍTULO IV

LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ EN CONTEXTO: SITUACIÓN, PERCEPCIONES SOCIALES Y GESTIÓN PÚBLICA

*Día tras día, se niega a los niños el derecho de ser niños.
Los hechos, que se burlan de ese derecho,
imparten sus enseñanzas en la vida cotidiana.
El mundo trata a los niños ricos como si fueran dinero,
para que se acostumbren a actuar como el dinero actúa.
El mundo trata a los niños pobres como si fueran basura,
para que se conviertan en basura.
Y a los del medio, a los niños que no son ricos ni pobres,
los tiene atados a la pata del televisor,
para que desde muy temprano acepten,
como destino, la vida prisionera.
Mucha magia y mucha suerte tienen
los niños que consiguen ser niños.*

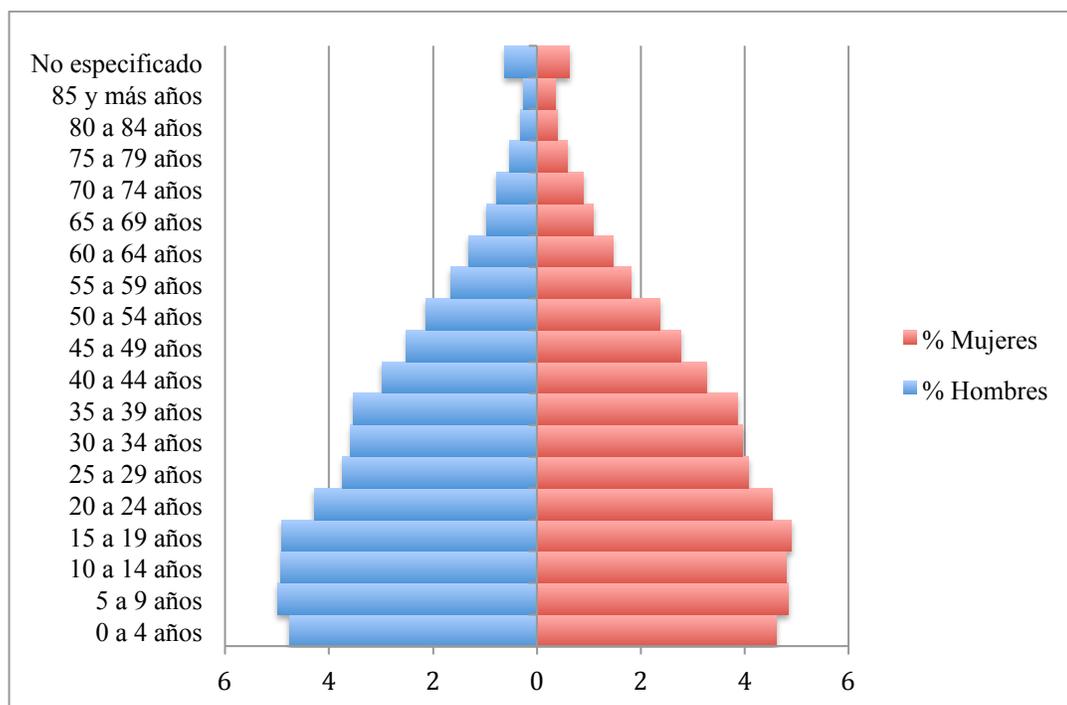
Eduardo Galeano

El presente capítulo tiene como objetivos: describir la situación de la niñez en México y en Tijuana, B.C., identificar las percepciones sociales sobre los derechos de la niñez y valorar las acciones hasta ahora implementadas en la gestión pública para garantizar los derechos de la niñez. Este capítulo es un acercamiento al contexto macro del objeto de estudio.

4.1 Situación de la niñez y percepciones sociales sobre sus derechos en México

La población de México es mayoritariamente joven (véase gráfica 4.1). Son 39 millones, 229 mil 744 niñas, niños y adolescentes en México y representan el 35% de la población nacional (INEGI, 2010).

Gráfica 4.1 Pirámide de población, México, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2010.

No obstante el peso poblacional de la niñez en México y del impacto que representaría la garantía de sus derechos para el desarrollo humano, los patrones de desigualdad y pobreza del país se agudizan en la niñez.

Aunque algunos indicadores básicos promedio sobre la situación de la infancia en México (véase tabla 4.1) muestran una disminución significativa en la mortalidad infantil y de menores de 1 año durante la última década (UNICEF, 2012: 89-141), aún persisten factores que muestran los enormes retos en la protección de los derechos de la niñez, tales como graves disparidades regionales vinculadas con la cantidad y calidad de los servicios públicos, riesgos y vulnerabilidad medioambientales y de aquellos derivados de la violencia e inseguridad en el país, así como todos aquellos asociados a la pobreza (UNICEF, 2010: 9).

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el índice de Desarrollo Humano (IDH) para el 2008, calculado con un parámetro de aversión a la desigualdad, pasó de 0.7543 a .3818. Es decir, si el IDH fuera sensible a las diferencias de los niveles de desarrollo

en los hogares, México tendría un IDH de 0.3818 (2008) (PNUD, 2011:35). En la tabla 4.2 se presentan algunos indicadores que describen la situación de la niñez en el país, haciendo énfasis en los niveles mínimos y máximos de cada indicador por entidades federativas. Así, se puede observar que, mientras en Chiapas el porcentaje de niñas y niños con desnutrición crónica en las zona rural es de 29.7 por ciento y en la zona urbana de 23.4 por ciento, en Colima tiene niveles de 3.1 por ciento en la zona rural y .8 por ciento en la zona urbana; en Guerrero aproximadamente el 21 por ciento de la población entre 12 y 14 años trabaja, en Chihuahua el trabajo infantil tiene niveles de 2.5 por ciento; en el Distrito Federal aproximadamente el 78 por ciento de los adolescentes de entre 15 y 17 años asiste a la escuela, Michoacán apenas asiste el 54.9 por ciento (UNICEF, Infoniñez, 2012).

Ante este panorama, se concluye que la desigualdad en la situación de la niñez se hace más evidente la relevancia estratégica de partir de las dimensiones locales para el diagnóstico y diseño de acciones públicas que garanticen sus derechos.

Por otra parte, de acuerdo con la medición de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en 2010, la pobreza moderada y extrema en México aumentó 1.7 por ciento en el periodo 2008 a 2010 (de 44.5 a 46.2%). Mediciones anteriores de pobreza del CONEVAL, focalizadas en la niñez, también identifican un aumento en la pobreza de tipo alimentaria, de capacidades y de patrimonio para el periodo 2006-2009: 6.3 por ciento en patrimonio (de 53.2 a 59.5%), 6 por ciento en capacidades (de 28 a 34%) y 6.5 por ciento (de 19 a 25.5%) en pobreza alimentaria (UNICEF, *Op. Cit.*: 14).

Tabla 4.1 Indicadores básicos sobre la situación de la niñez en México

Población total (miles), 2010	112,336.538	
Población <18 años, (miles) 2010	39,226.744	
Población <5 años, (miles) 2010	11,095	
Tasa de mortalidad de menores de 5 años	1990	49
	2010	17
Tasa de mortalidad infantil <1 año	1990	38
	2010	14
Tasa de mortalidad neonatal, 2010	7	
Muertes anuales <5 años (miles)	37	
Esperanza de vida al nacer (años, 2010)	77	

Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (%) 2007-2009	100	
Distribución familiar del ingreso (%) 2000-2010	40% más bajos	12
	20% más altos	56
Recién nacidos con bajo peso (%) 2006-2009	7	
% de menores de 5 años que padecen cortedad de talla moderada y grave 2006-2010 (OMS)	16	
% de la población que usa instalaciones mejoradas de saneamiento, 2008	Total	85
	Urbana	90
	Rural	68
% de la población que usa fuentes mejoradas de agua potable, 2008	Total	94
	Urbana	96
	Rural	87
Número estimado de mujeres de más de 15 años que viven con VIH, 2009 (miles)	59	
Niños (0-17 años) huérfanos debido a todas las causas, 2009 (miles)	1,500	
Tasa neta de matriculación en la escuela secundaria (%), 2007-2010	Hombre	72
	Mujer	74
Porcentaje de niños que trabajan y que no asisten a la escuela, 2009*	35.3%	
Tasa de cobertura de la atención prenatal (%), 2006-2010	Por lo menos una vez	96
	Por lo menos 4 veces	86
Tasa de mortalidad derivada de la maternidad, 2006-2010	Registrada	54
	Ajustada	85
Trabajo infantil, 2000-2010	Hombre	6
	Mujer	5
Matrimonio precoz, 2000-2010	Casados a los 15 años	5
	Casados a los 18 años	23
Tasa de partos entre las adolescentes, número de nacimientos por cada mil niñas de 15 a 19 años 2000-2010.	90	
Porcentaje de niños que trabajan y se encuentran expuestos a riesgos en el trabajo, 2009*	17%	
Porcentaje de menores atendidos por maltrato físico o emocional de acuerdo con el DIF	51.6%	
Porcentaje de menores atendidos por omisión de cuidados, negligencia y abandono de acuerdo con el DIF.	43%	

Fuente: Elaboración propia a partir de Estado Mundial de la Infancia 2012 (UNICEF, *Op. Cit.*: 89-141). Véase anexo 1 para definición de indicadores.

* Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2009, Módulo de trabajo infantil, 2009, cifras al cuarto trimestre del 2009, indicadores y tabulados, en:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/modulos/mti/mti2009/default.aspx>, consultado el 21 de abril de 2012.

Otro elemento más que ha venido agravando la situación de la niñez del país es la violencia. En el ámbito familiar, de acuerdo con el Sistema Nacional DIF, el 51.6 por ciento de los menores atendidos en el DIF es por maltrato físico o emocional. Por otra parte, de acuerdo con el Sistema Nacional de Información en Salud, los homicidios siguen siendo una de las diez principales causas de mortalidad entre la población de 1 a 4 años desde el 2000, y fueron una de las primeras cinco causas de mortalidad en edad escolar (de 5 a 14 años) en el 2008 (SINAIS, 2012). En concreto, la tasa de homicidio para las niñas y niños de 0 a 17 años aumentó de 1.7 a 3.6 por cada 100, 000 en el periodo de 2007 a 2010; entre las edades de 15 a 17 años, el crecimiento fue de 5.3 a 14.4 para el mismo período (INEGI, 2010). Además, según el Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, “Infancia y conflicto armado en México”, desde diciembre de 2006 a octubre 2010, 996 niñas y niños perdieron la vida en la lucha contra la delincuencia organizada. El mismo estudio señala que son más de 43,000 niños que trabajan con y por los grupos criminales como los zetas o el cártel de Sinaloa (Geremia, 2011: 27-36).

De acuerdo con Galtung (1996: 197), la violencia es un fenómeno enraizado en la cultura (violencia cultural) y en la insatisfacción de necesidades básicas (violencia estructural), y se expresa en comportamientos y actos de violencia (violencia directa).¹ Así, se puede concluir que la violencia hacia la niñez es un fenómeno complejo que deriva de elementos impregnados en la cultura de la sociedad mexicana, que se refleja en la falta de garantía y protección de sus derechos humanos.

Tabla 4.2 Situación de los derechos de la niñez por entidades federativas

<i>Grupo de derecho</i>	<i>Indicador</i>		<i>Entidad federativa con nivel mínimo</i>		<i>Entidad federativa con nivel máximo</i>	
Supervivencia	Desnutrición crónica (%), 2009	Rural	Colima	3.1%	Chiapas	29.7%
		Urbana		.8%		23.4%
	Sobrepeso u obesidad (%), 2006	Rural 5-11 años	Guerrero	12%	Baja California Sur	35%
		Urbana 5-11 años		21%		40%
Niños con acceso a	Rural	Guerrero	6.0	Baja	51.2	

¹ Cabe señalar en este punto el vínculo directo que tiene la falta de garantías en la protección de los derechos humanos con la violencia estructural.

	seguridad social (%), 2009	Urbana		30.5	California Sur	56.9
	Pobreza multidimensional, 2010	Moderada	Nuevo León	23.9	Chiapas	46.8
Extrema		2.1		37.3		
Desarrollo	Tasa de eficiencia terminal, 2010	Primaria	Michoacán	93.8	Hidalgo	100.1
		Secundaria		71.1		88.4
	Tasa de asistencia neta: primaria y secundaria	Primaria	Chiapas	92.5	Distrito Federal	96.1
		Secundaria		54.8		75.2
	Todos los niños que asisten a la escuela %	12-14	Michoacán	86.3	Distrito Federal	95.2
15-17		54.9		78		
Protección	Trabajo infantil, 2009, %	5-11	Chihuahua	.1	Guerrero	4
		12-14		2.5		21
Participación	Niños con acceso a internet, 2008, %	3-5	Chiapas	1	Baja California Sur	17
		6-11		2.5		22
		12-17		2.6		31
	Niños con acceso a radio, 2008, %	3-5	Sinaloa	70	Zacatecas	79
		6-11		74		80
		12-17		63		82
	Niños con acceso a la televisión, 2008, %	3-5	Oaxaca	68	Distrito Federal	94
		6-11		74		95
		12-17		80		96
	Niños con acceso a libros y revistas, 2008, %	3-5	Chiapas	2.5	Quintana Roo	41
		6-11		4		45
		12-17		4.1		54

Fuente: Elaboración propia a partir de UNICEF Infoníñez, 2012, en <http://www.infoninez.mx/>

Ante este panorama nacional, se concluye que aún existe un gran camino por recorrer para la plena garantía de los derechos de la niñez. La desigualdad en el país y la violencia son dos argumentos fundamentales para avanzar hacia una gestión pública con enfoque de derechos de niñez.

Se considera que las condiciones estructurales y culturales que inciden en la situación de la niñez son evidenciadas también por las percepciones sociales sobre sus derechos. A continuación se describen dichas percepciones, considerando como fuente de información el

análisis temático sobre las percepciones y actitudes de la sociedad hacia la niñez de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (CONAPRED y UNICEF, 2011).²

Uno de los principales hallazgos de la Encuesta es que, a pesar del reconocimiento por parte de la sociedad de que la niñez debe tener los derechos que la Ley les reconoce (65.5%), un 28 por ciento de la población aún opina que son los padres quienes deben definir sus derechos, y cerca del 4 por ciento opina que no tienen derechos por ser menores de edad. Otro hallazgo importante es que, la concepción de niño como sujeto de derechos cambia según características socioeconómicas y etarias de los encuestados, mostrando que entre los encuestados con mayor nivel socioeconómico, existe un mayor reconocimiento de los derechos de la niñez como algo que debe respetarse dada su estipulación en la ley, y no se justifica la violencia física, ni la intolerancia religiosa. En un alto porcentaje de la población de 60 años y más, persiste la idea de que la niñez debe gozar sólo de las prerrogativas que les concedan sus padres o que incluso éstos no tienen derechos por ser menores de edad; los adolescentes de entre 12 y 17 años de edad son el grupo poblacional con un mayor nivel de intolerancia y con actitudes discriminatorias, siendo también el grupo poblacional que señala ha sido objeto de discriminación, perpetuando así un círculo de víctima-victimario (*Ibid.*: 8-9).

A grandes rasgos, la Encuesta concluye que la sociedad mexicana es contradictoria en lo que respecta a la noción de derechos, ya que, por un lado, reconoce dicha noción, pero por otro, es tolerante en castigos con violencia física (*Ibid.*: 11). Este es un reflejo de la persistente cultura tutelar en la sociedad mexicana, donde de manera discursiva se reconocen los derechos de la niñez, pero de manera fáctica aún existe una amplia brecha para su completo respeto.³

² La Encuesta arrojó información de una muestra de 52, 095 personas en 13 751 hogares en los 32 estados del país y en 301 municipios. Las unidades de muestreo fueron seleccionadas con la probabilidad proporcional a su población. Los resultados de la Encuesta permiten comparar entre 11 regiones geográficas, 10 zonas metropolitanas de mayor población, entre ellas Tijuana, 4 tipos de localidad (rurales –menor a 15 mil habitantes-, semiurbanas –con más de 15 mil y menos de 100 mil habitantes-, urbanas –con más de 100 mil y menos de 500 mil habitantes- y con alto nivel de urbanización –con más de 500 mil habitantes-). Dadas las características del muestreo se pueden obtener estimaciones generales con un 95 por ciento de confianza y un margen de error de ± 1.1 puntos porcentuales (UNICEF, CONAPRED, 2011:19).

³ De acuerdo con Pérez García: La concepción de *minoridad* claramente asociada a “incapacidad jurídica, psicológica y física” justifica el corpus argumentativo de la negación de derechos expresado en la “discriminación tutelar” hacia la infancia. La *discriminación tutelar* es una expresión sutil y encubierta de la discriminación tradicional, que hace diferencia de los que están fuera de “la normalidad adulta y occidental”. Este tipo de discriminación sustenta su práctica social en dos principios fácticos: estado de minoridad e incapacidad,

4.2 Situación de la niñez y percepciones sociales sobre sus derechos en Tijuana, B.C.

En este apartado se describe la situación de la niñez en el municipio, con el objetivo de contextualizar el objeto de estudio y sustentar la relevancia del problema de investigación.

Es pertinente partir de las características del municipio de Tijuana y de los factores socio-económicos y culturales, pues es dichas características tienen una relación directa con la calidad de vida arrojan información sobre el nivel de garantía de los derechos humanos.

Tijuana es un municipio fronterizo cuya proximidad con Estados Unidos ha sido un factor determinante en su crecimiento y en su dinámica poblacional. El crecimiento económico, demográfico y urbano acelerado de la ciudad durante las primeras décadas del siglo XX, tuvo sus antecedentes en las políticas y programas de Estados Unidos que incentivaron los flujos migratorios entre México y Estados Unidos, tal como la Ley Volstead (conocida como Ley seca de Estados Unidos), y el Programa Bracero (1942-1965). Desde entonces, los flujos migratorios han sido una constante, aunque con un desacelerado crecimiento demográfico y un crecimiento económico muy dependiente de la economía estadounidense, la conformación de redes sociales de los migrantes en ambos lados de la frontera y las recurrentes crisis económicas, siguen impulsando la migración entre México y Estados Unidos. Hoy en día, Tijuana es uno de los principales puntos de tránsito migratorio, tanto a nivel nacional como internacional (López, 2009: 12; Zavala, 2009: 32).

En este contexto, el crecimiento urbano del municipio se ha caracterizado por irregularidad de tenencia de la tierra, construcciones de viviendas sin servicios públicos, asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo, rezago en la infraestructura urbana y segregación social, los cuales causan poca accesibilidad a los servicios de salud, educación y recreación (López, *Op. Cit.*: 105-138). De acuerdo con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política

sin importar la edad o capacidades cognitivas; esto significa que no todas las acciones de protección hacia la infancia o grupos altamente discriminados, serán “acción afirmativa con enfoque de derechos” que faciliten el ejercicio de sus derechos humanos, ya que en el fondo se usará como medio para justificar acciones autoritarias. Por ejemplo, en el caso de la infancia callejera esto adquiere una curiosa complejidad, ya que desde “el discurso de derechos” se impone la mirada tradicional sustentada en la visión de necesidades por encima de una basada en un enfoque de derechos; así parece sencillo llegar a la conclusión de que es posible violar un derecho para tutelar otros (en UNICEF, CONAPRED, *Op. Cit.*: 13).

Social (CONEVAL, 2010), del total de la población en el municipio, 10.4 por ciento (166,737 habitantes) enfrentaba carencias en calidad y espacios de la vivienda y un 2.4 por ciento (38,435 personas) enfrentaban carencias en el acceso a los servicios básicos en la vivienda (Véase tabla 4.3).

Tabla 4.3 Indicadores de pobreza, Tijuana, 2010

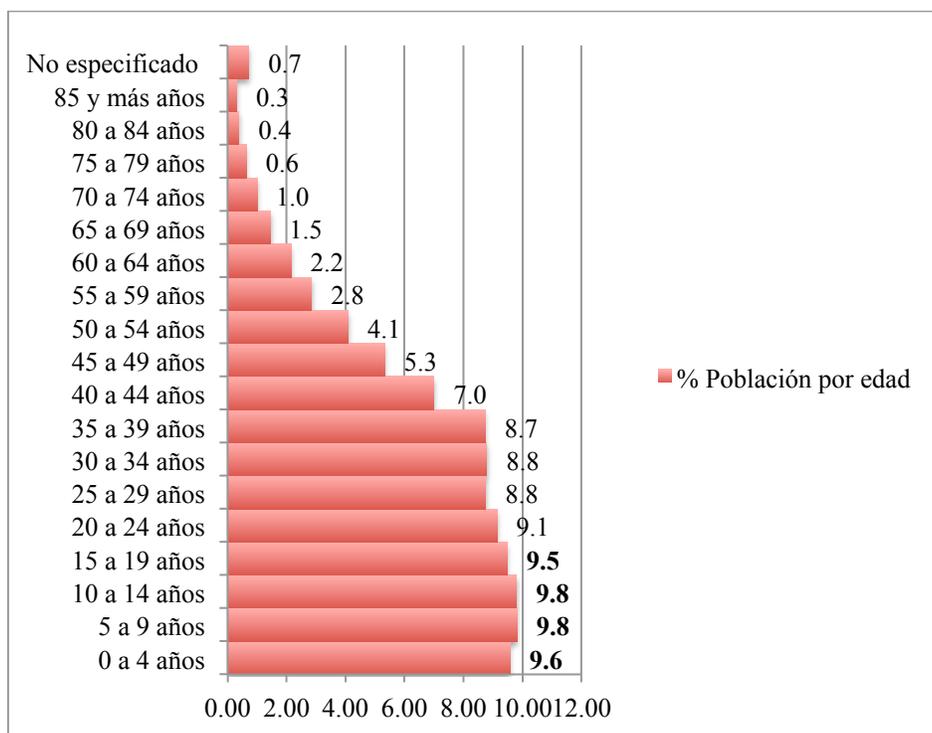
Indicadores	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias
<i>Pobreza</i>			
Población en situación de pobreza	32.8	525,769	2.1
Población en situación de pobreza moderada	29.2	469,033	2.0
Población en situación de pobreza extrema	3.5	56,736	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	40.1	643,641	1.8
Población vulnerable por ingresos	6.0	96,727	0.0
Población no pobre y no vulnerable	21.1	337,818	0.0
<i>Privación social</i>			
Población con al menos una carencia social	72.9	1,169,410	2.0
Población con al menos tres carencias sociales	16.5	265,023	3.4
<i>Indicadores de carencia social</i>			
Rezago educativo	17.2	275,362	2.4
Acceso a los servicios de salud	41.0	657,444	2.4
Acceso a la seguridad social	55.9	895,956	2.2
Calidad y espacios de la vivienda	10.4	166,737	2.7
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	2.4	38,435	3.2
Acceso a la alimentación	15.9	255,725	2.9
<i>Bienestar económico</i>			
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	10.2	162,835	2.2
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	38.8	622,495	1.8

Fuente: CONEVAL, Medición municipal de la pobreza, 2010.

El municipio cuenta con una población de 1,559,683 habitantes, los cuales representan el 50 por ciento de la población de Baja California (3,155,070). Del total de la población en el municipio, aproximadamente el 36 por ciento son niñas, niños y adolescentes (INEGI, 2010). A partir del análisis de la estructura poblacional del municipio, puede observarse que Tijuana

es un municipio con una mayoría de niñas, niños y adolescentes, proporcional a los demás grupos de edad de la población (véase gráfica 4.2).

Gráfica 4.2 Población por edad, Tijuana, B.C., 2010



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2010.

Dadas las características y dinámica poblacional en un contexto fronterizo, Tijuana también es escenario de niñez migrante no acompañada, cuya vulnerabilidad es alta, dada su condición de viaje e inseguridad en la región. De acuerdo con UNICEF (2010: 70) “migrar solos expone a los niños a una serie de riesgos a su salud, su integridad física, su dignidad e incluso sus propias vidas. Ellos son vulnerables a la explotación, a la trata por razones sexuales o laborales, al abuso físico y sexual”. Según estadísticas del Instituto Nacional de Migración (Rodríguez, Martínez, 2011: 39-43), durante 2011 se realizaron 15,524 eventos de repatriación de menores de 17 años, de los cuales el 82.8 por ciento (12,853) fueron hombres y el restante 17.2% por ciento (2,671) fueron mujeres. Del total de eventos de repatriación de menores de 17 años, el 74.21 por ciento viajó sin compañía, y del total de eventos de repatriación de menores no acompañados, el 86.7 por ciento fueron hombres y el restante 13.3 por ciento fueron mujeres. Baja California es el estado de la República que recibe más inmigrantes

repatriados de los Estados Unidos. Durante el 2011, Baja California recibió al 35.8 por ciento del total de eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos (*Ibidem*). Tijuana, al ser el municipio del estado con los mayores flujos migratorios del estado, es la ciudad con mayor flujo de menores migrantes no acompañados repatriados desde Estados Unidos.

En materia educativa, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, el grado promedio de escolaridad de la población femenina es de 9.13 y de la población masculina de 9.41. Mientras que el porcentaje de población que no asiste a la escuela entre la población de entre 6 a 14 años no supera el 3 por ciento, entre la población de entre 15 a 17 años dicho porcentaje aumenta a 29.22 por ciento, lo cual indica el alto porcentaje de adolescentes sin educación media superior (INEGI, 2010). Además, el índice de aprovechamiento de bachillerato⁴ fue apenas de 62 (escala 0-100). Entre las principales causas del rezago educativo en la educación media superior en el municipio, se encuentran la insuficiente infraestructura educativa y el abandono escolar por decisión propia o por presiones familiares, debido a la falta de ingresos (Reyes, en López, 2009: 194).

En materia de salud, la mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos para 2005 fue de 11.59 (CONAPO, 2005). Durante el 2010, el 31.61 por ciento de la población de 0 a 14 años no tenía derechohabiencia, y en la población de 15 a 19 años el porcentaje sin derechohabiencia fue de 40.37 por ciento (INEGI, 2010). Por otra parte, según datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2006) reportan que el 65.7 por ciento de las adolescentes de 12 años o más, que declararon haber iniciado la vida sexual, ha estado embarazada. Y, del 57.9 de los adolescentes de 19 años, que iniciaron su vida sexual antes de los 19 años, sólo el 44 por ciento usa método anticonceptivo (Mejía, en López, 2009: 211).

En cuanto a la infraestructura de salud, son 72 las unidades médicas con una densidad relativamente alta en el centro de la ciudad, siendo menos densa en la zona sur y este de la ciudad, donde también se encuentran las colonias con mayor nivel de marginación, y con pocas y difíciles vías de acceso (*Ibid.*: 227).

⁴ Se refiere al número de alumnos aprobados entre el total de alumnos, multiplicando el resultado por cien.

En materia de servicios básicos en la vivienda, para el 2005 el 14.8 por ciento de la población de 0 a 17 años no contaba con agua entubada dentro de la vivienda (*Ibidem*). De acuerdo con López (*Op. Cit.:* 399), el nivel de equipamiento urbano y el crecimiento de viviendas desocupadas en los últimos años, producto de la movilidad de la población, son factores que inciden en problemas como violencia e inseguridad.

En materia de protección especial, cabe resaltar la escasa información disponible y sistematizada en el ámbito municipal, a pesar de ello, y con el análisis de ciertos indicadores en el ámbito estatal, puede concluirse que la niñez en la región es víctima de violencia con grandes diferencias por género. En lo que respecta a registro, para el 2006, hubo un rezago de 25.2 por ciento en la población menor a 1 año según residencia habitual de la madre. Para el 2007, en Baja California el índice de femineidad de los menores atendidos por maltrato infantil fue de 86.6 (niñas por cada 100 niños), y para el 2009 el porcentaje de mortalidad por homicidio de la población de 15 a 19 años en el estado fue de 16.9 por ciento, en contraste con el porcentaje nacional, el cual fue de 10.7 por ciento (REDIN, 2011).

La transformación de la estructura de los hogares en el municipio es otro elemento que repercute en la violencia en las familias. Según López (*Op.Cit.:* 132), en el municipio existe un buen número de familias reconstituidas con hijos de distintos padres y un incremento de hogares encabezados por mujeres. De acuerdo con la misma autora (*Ibidem*), la aún persistente noción conservadora de la sociedad tijuanaense, en lo que respecta a la estructura familiar, promueve roles tradicionales para los integrantes dentro de las familias, generando violencia y perpetuando la concepción autoritaria y jerárquica, donde la niñez es objeto de tutela.

La tasa de ocupados de la población de 5 a 17 años que no asisten a la escuela en Baja California es de 39.9 (véase tabla 11), la cual es superior a la tasa nacional (39.7) (INEGI, 2009). Esto indica que el trabajo infantil es uno de los principales motivos por los cuales la población de 5 a 17 años en el estado no asista a la escuela.

Tabla 4.4 Indicadores básicos de la población de 5 a 17 años por entidad federativa

Entidad federativa	Tasa de ocupación ¹	Tasa de inasistencia escolar ¹	Tasa de ocupados que no asisten a la escuela ²	Tasa de ocupados que trabajan 35 horas o más a la semana ²	Tasa de quehaceres domésticos que no asisten a la escuela ³	Tasa de hogares con niños o niñas de 5 a 17 años ocupados ⁴
Nacional	10.7	9.5	39.7	31.9	10.6	15.8
Baja California	5.7	7.7	39.9	28.9	9.7	8.8
1/ Tasa calculada respecto a la población de 5 a 17 años.						
2/ Tasa calculada respecto a la población ocupada de 5 a 17 años.						
3/ Tasa calculada respecto a la población de 5 a 17 años en quehaceres domésticos.						
4/ Tasa calculada respecto al total de hogares con niños y niñas de 5 a 17 años.						

Fuente: Elaboración propia con base en ENOE, INEGI, 2009, Trimestre: Octubre-noviembre 2009.

Se concluye que las principales problemáticas que viven la niñez en el municipio son la violencia expresada en maltrato infantil con incidencia diferenciada por género, los homicidios en población adolescente, el rezago en la educación media superior, la persistente cultura tutelar al interior de las familias, la precariedad en la infraestructura urbana, segregación urbana, y servicios urbanos y de vivienda insuficientes. Todas las anteriores problemáticas que vive la niñez, en especial la violencia, tienen causas estructurales ligadas al viejo paradigma tutelar; además, evidencian los desafíos en la protección integral de sus derechos humanos.

En cuanto a las percepciones sociales sobre los derechos de la niñez, tomando como referencia la EDANIS (*Op. Cit.*: 64-108), Tijuana es una de las dos ciudades metropolitanas de México con un menor porcentaje de población que opina que los derechos de las niñas y niños sí son respetados (28.9%)⁵, mientras que el 12.6 por ciento opina que no lo son, y el restante 58.2 por ciento de la población opina que sólo son respetados en parte. Esto contrasta con la media nacional donde el 42.2 por ciento de la población considera que sí se respetan, mientras que, el 37.3 por ciento opina que se respetan sólo en parte y el 19.9 por ciento opina que no se respetan.

⁵ Las zonas metropolitanas consideradas en la comparación fueron: la Ciudad de México, Guadalajara, Cd. Juárez, León, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Querétaro, Toluca y Torreón.

Por otra parte, el 1.1 por ciento de la población señala que se justifica pegarle a un niño para que obedezca, el 22.2 por ciento señala que se justifica algo o poco (una proporción más alta que a nivel nacional -22.1%-), y el restante 76.7 por ciento señala que nada. En cuanto a las percepciones de la sociedad con respecto a la violencia física hacia los niños como medio de obediencia, el 51.6% por ciento de la población cree que sí se les pega a los niños para que obedezcan, el 43.1 por ciento señala que algo o poco (porcentaje más alto que el nivel nacional 41.1%), y el restante 5.4 por ciento señala que nada.

Respeto a las prohibiciones religiosas relativas a símbolos patrios, el 2.3 por ciento de la población señaló que las autoridades escolares deben expulsar a los niños que se nieguen a saludar a la bandera (a nivel nacional fue de 1.5%), el 9 por ciento de la población señaló que las autoridades deben obligarlos a saludar a la bandera (a nivel nacional fue de 7.6%), el 62 por ciento señaló que se deben respetar sus creencias (a nivel nacional dicho porcentaje fue de 63.1%), y el 26 por ciento señaló que se les debe educar para que cumplan con sus deberes patrios (el porcentaje a nivel nacional fue de 25.4%).

Por último, el 81 por ciento de la población de Tijuana señala que los niños deben tener los derechos que les da la ley, el 16.5 por ciento señala que deben de tener los derechos que les confieran sus padres, y el 1.9 por ciento señala que no tienen derechos por su condición de minoría de edad. (*Ibid.*: 64-108).

El análisis de los resultados de la Encuesta demuestran que la sociedad tijuanaense reconoce en su mayoría que los derechos de la niñez son un conjunto de prerrogativas conferidas por ley. Sin embargo, coexiste una cultura tutelar en las percepciones de la población, dado que, más de la mitad de la población cree que se les pega a los niños para que obedezcan, aproximadamente el 40 por ciento de la población, opina que se les debe aplicar una medida correctiva ante la negación al saludo a símbolos patrios por prohibición religiosa, y un cuarto de la población opina que la violencia física se justifica como medio de obediencia.

Se concluye que la situación de la niñez en Tijuana tiene problemáticas distintivas a las del resto de México, pero las percepciones sociales sobre sus derechos tienen en común la cultura tutelar. Si bien, existe un reconocimiento retórico sobre sus derechos, la situación de la niñez en el municipio, sobre todo en materia de violencia, contradice dicho reconocimiento y destaca la necesidad de investigar sobre los factores que explican porqué persiste el paradigma tutelar y las limitantes en la transición hacia un paradigma de derechos humanos.

4.3 La aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en México: análisis de la gestión y política públicas

Un punto de partida para el análisis empírico sobre la capacidad del gobierno municipal para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez, es la descripción de las acciones que desde el ámbito federal se han llevado a cabo para hacer efectivos los postulados de la CDN en lo relativo a las políticas y gestión pública, tomando como referencia las medidas generales de aplicación. El presente apartado busca tal objetivo, utilizando como referencia los informes oficiales del gobierno federal al Comité de los Derechos del Niño, los informes alternativos de México realizados por la sociedad civil organizada y las Observaciones finales del Comité al Estado Mexicano relativos a las medidas generales de aplicación y el plan municipal de desarrollo de Tijuana, B.C. (IMPLAN, 2011).

4.3.1 Las medidas generales de aplicación de la CDN: Un punto de referencia

El Comité de los Derechos del Niño ha preparado la Observación general N° 5 para describir las implicaciones jurídicas y administrativas de los Estados Partes, denominadas Medidas Generales de Aplicación. Por aplicación entiéndase el proceso en virtud del cual los Estados Partes toman medidas para garantizar la efectividad de todos los derechos reconocidos en la Convención a todos los niños situados dentro de su jurisdicción.⁶ Es necesario destacar que, cuando un Estado ratifica la Convención, asume, en virtud del derecho internacional, la obligación de aplicarla. Si bien es el Estado quien asume obligaciones en virtud de la

⁶ A los efectos de la Convención, por niño se entiende "todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad" (art. 1, CDN).

Convención, tienen que participar todos los sectores de la sociedad y los propios niños (Comité de los Derechos del Niño, 2003: 1).

En específico, el art. 4 de la CDN señala:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional (CDN, 1989).

Las medidas generales de aplicación no son prescripciones normativas, sino son producto de la experiencia adquirida a través de los exámenes presentados por los Estados Partes, del diálogo con los gobiernos, los organismos de Naciones Unidas, las Organizaciones No Gubernamentales y demás actores competentes durante la primera década de vigencia de la CDN. Por tanto, las Medidas Generales de Aplicación debieran verse como una referencia para garantizar la aplicación efectiva de la Convención. A continuación, en la tabla 4.5, se detallan dichas recomendaciones en lo que respecta a la gestión pública.

Tabla 4.5 Disposiciones administrativas contenidas en las Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño

Elaboración de una amplia estrategia nacional unificadora y amplia basada en la Convención.

- La estrategia deberá elaborarse mediante un proceso de consulta, con los niños y los jóvenes y con las personas que viven y trabajan con ellos. Para celebrar consultas con los niños es necesario que haya procesos especiales que tengan en cuenta la sensibilidad del niño.
- La estrategia debe autorizarse desde el más alto nivel de gobierno para conferirle autoridad.
- Vincular la estrategia con la planificación nacional del desarrollo y se incluya en los presupuestos nacionales con objetivos reales y asequibles en relación con los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.
- Establecer prioridades sin descuidar las obligaciones concretas que los Estados Partes han asumido en virtud de la Convención.
- La estrategia debe tomar en cuenta todos los fondos necesarios, tanto humanos como financieros.
- Amplia difusión de la estrategia, en toda la administración pública y entre la población, incluidos los niños.
- La estrategia deberá incluir disposiciones para la supervisión y el examen continuo, el rediseño y la presentación de informes periódicos a la población y al Congreso.

Tabla 4.5 Disposiciones administrativas contenidas en las Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño

Coordinación de la aplicación de los derechos del niño.

- Coordinación entre los departamentos de la administración central, entre las diferentes regiones, entre la administración central y otros niveles de la administración, y entre los poderes públicos y la sociedad civil.
- Los gobiernos de los Estados Partes han de conservar las facultades necesarias para exigir el pleno cumplimiento de la Convención por las administraciones sub-nacionales y han de establecer mecanismos permanentes de vigilancia para que la Convención se respete y aplique a todos los niños sometidos a su jurisdicción, sin discriminación.

Descentralización, federalización y delegación.

- En todo proceso de transferencia de competencias, los Estados Partes tienen que asegurarse de que las autoridades a las que se traspasan las competencias disponen realmente de los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para desempeñar eficazmente las funciones relativas a la aplicación de la Convención.

Privatización.

- Los Estados Partes tienen la obligación jurídica de velar para que los proveedores privados de servicios actúen de conformidad con los derechos contenidos en la CDN.
- Los Estados Partes deben respetar una inspección rigurosa para asegurar el cumplimiento de la Convención mediante un mecanismo o proceso permanente de supervisión para velar por que todos los proveedores públicos y privados de servicios respeten la Convención.

Vigilancia de la aplicación: necesidad de valorar y evaluar los efectos sobre los niños.

- Formular políticas en todos los niveles de los poderes públicos y su respectiva valoración previa sobre los efectos en los niños y de evaluación de los efectos acontecidos.
- Vigilancia independiente de los progresos logrados en la aplicación por parte, por ejemplo, de las ONG, las instituciones académicas, las asociaciones profesionales, los grupos de jóvenes y las instituciones independientes que se ocupan de los derechos humanos.

Reunión de datos y análisis y elaboración de indicadores.

- Es necesario que la reunión de datos abarque toda la infancia, hasta los 18 años.
- La recopilación de datos se coordine en todo el territorio a fin de que los indicadores sean aplicables a nivel nacional.
- Los Estados deben colaborar con los institutos de investigación pertinentes y fijarse como objetivo el establecimiento de un panorama completo de los progresos alcanzados en la aplicación, con estudios cualitativos y cuantitativos.
- Establecer sistemas eficaces de reunión de datos y que los datos recopilados se evalúen y utilicen para valorar los progresos realizados en la aplicación.
- La evaluación requiere la elaboración de indicadores sobre todos los derechos garantizados por la Convención.

Visibilidad de los niños en los presupuestos.

- Rigurosa vigilancia de los efectos de las políticas económicas y su ajuste para proteger los derechos económicos, sociales y culturales del niño puesto que no son nunca neutrales en sus consecuencias sobre dichos derechos, puesto que los programas de ajuste estructural y la transición hacia una economía de mercado han tenido frecuentes efectos negativos.
- Se requiere que la infancia sea visible en los presupuestos, además de saber las medidas se han adoptado en todos los niveles de gobierno para que las políticas públicas en los sectores económico y social se lleven a cabo considerando el interés superior del niño, y para que los niños, incluidos especialmente los grupos de niños marginados y desfavorecidos, estén protegidos contra a los efectos negativos de las políticas económicas o de los declives financieros.

Cooperación con la sociedad civil.

- La obligación de respetar y garantizar los derechos del niño niños se extiende más allá de las instituciones del Estado, implicando a sus padres, a las familias y a otros adultos, así como servicios y organizaciones no estatales.
- Brindar apoyo imparcial y establecer relaciones positivas entre las ONG dedicadas a la promoción, protección y vigilancia de los derechos del niño.

Cooperación internacional.

- El Comité alienta a los Estados a que presten y utilicen, según proceda, asistencia técnica en el proceso de aplicación de la Convención. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y otros organismos de las Naciones Unidas y organismos conexos de las Naciones Unidas pueden prestar asistencia técnica en lo que se refiere a muchos aspectos de la aplicación.

- Al promover la cooperación internacional y la asistencia técnica, todos los organismos de las Naciones Unidas y organismos conexos de las Naciones Unidas deben guiarse por la Convención y dar un lugar central a los derechos del niño en todas sus actividades.

Formación y fomento de la capacidad.

- Fomento de la capacidad de todos los funcionarios que participan en el proceso de aplicación y de todos los que trabajan con los niños y para los niños.

- La formación tiene que ser sistemática y continua destacando la situación del niño como titular de derechos humanos, hacer conocer la Convención y fomentar su respeto mediante su reflejo en los programas de formación profesional, en los códigos de conducta y en los programas de estudio en todos los niveles.

- Promover la comprensión y el conocimiento de los derechos humanos entre los propios niños.

- La promoción de los derechos del niño se integre en la preparación para la paternidad y en la formación de los padres.

- Realizar una evaluación periódica de la eficacia de la capacitación en la que se examine el conocimiento de la Convención y cómo ha contribuido a crear actitudes y prácticas que promuevan el disfrute de los derechos del niño.

Instituciones independientes de derechos humanos.

- Las instituciones independientes de derechos humanos complementan las estructuras estatales efectivas que se ocupan de la infancia, y el elemento fundamental es la independencia.

- Las personas necesitan saber qué derechos tienen, tradicionalmente en la mayoría de las sociedades no se ha considerado a los niños como titulares de derechos por lo que es necesaria una estrategia de difusión amplia en toda la sociedad, así como de los informes del Estado parte al Comité.

Fuente: Elaboración propia con base en Comité de los Derechos del Niño (2003).

Las anteriores medidas de aplicación son un marco de referencia para valorar las acciones públicas realizadas por el Estado mexicano en la protección y garantía de los derechos de la infancia. En los siguientes apartados se describirá cómo se han aplicado dichas medidas, tanto a nivel nacional como municipal.

4.3.2 Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño: Análisis de las disposiciones administrativas implementadas por México

El presente apartado tiene como objetivo revisar los avances que en materia de gestión y política pública, ha realizado México para hacer efectivas las medidas generales de aplicación de la CDN como vía para la garantía y protección de los derechos de la infancia (véase tabla 4.6). Para ello, se utilizan como principales fuentes de información los informes de México al Comité de los Derechos del Niño y las recomendaciones generales que dicho órgano brinda en respuesta a los exámenes presentados por el país.

Tabla 4.6 Medidas administrativas para la aplicación de la CDN en México

1989.	Suscripción a la CDN.	
1990.	Ratificación de la CDN. Cumbre Mundial a favor de la Infancia. Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1990-1995.	
1991.	Comisión Nacional de Acción en Favor de la Infancia	
1994.	Presentación del Primer Informe País. Observaciones al primer informe. Reforma al Art. 4 de la Constitución.	
1995.	Segundo Plan Nacional de Acción a favor de la Infancia, 1995-2000.	
1998.	Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Convención de los El Plan de Acción interinstitucional para Prevenir, atender y erradicar la Explotación Sexual Comercial	Derechos del Niño
1999.	Presentación tardía del Segundo Informe País. Observaciones al Segundo informe. El Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar	
2000.	Ley Federal para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	
2001.	Creación del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, COIA.	
2002.	Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia, 2002-2010.	
2011.	Informe país sobre el Protocolo facultativo de la Convención sobre los relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Examen del informe presentados por México en virtud del Protocolo facultativo de la	Derechos del Niño
	Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.	
2012.	Preparación del Tercer Informe País sobre la aplicación de la CDN al Comité de los Derechos del Niño.	

Fuente: Elaboración propia con base en Red por los Derechos de la Infancia, 2012.

Luego de la suscripción de México a la CDN, la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (septiembre, 1990) fue un evento en el cual se acordó la elaboración de Planes de acción en favor de la infancia, aunque es importante considerar que en esos momentos, dada la reciente ratificación de la CDN por parte de los estados, aún no se contaba con una base sólida de formación y entendimiento del nuevo paradigma de derechos. En este contexto, la ratificación de la CDN por parte del Estado mexicano (1990), se conformó la Comisión Nacional de Acción a favor de la Infancia (1991), encabezada por la Secretaría de Salud, cuyo objetivo fue articular las políticas y programas de atención a la niñez. Entre los principales logros de la Comisión, se encuentran la sistematización o recopilación de las acciones a favor de la niñez de forma intersectorial.

En este contexto, surge el primer Plan Nacional de Acción a favor de la Infancia, PAFI (1995-2000) el cual aglutina las políticas y programas preexistentes dirigidos a la infancia (Sauri, s.f.). Lejos de cumplir con el propósito de articular acciones y diseñar una estrategia

transversal que incorporara el enfoque de derechos de la niñez, la Comisión se limitó a conglomerar información de acciones de gobierno de los distintos sectores dirigidas a la infancia, objetivo que persistió en el segundo Plan Nacional de Acción a favor de la Infancia subsecuente (2002-2010).

En 1998 se estableció el Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño, como una respuesta a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño ante el primer Informe de México sobre la Aplicación de la CDN en 1994. El Sistema dio origen a los Consejos locales, estatales y municipales, para la coordinación de acciones para la protección de los derechos de la niñez y su promoción. Sin embargo, en su mayoría tales Consejos no han sido funcionales (*Ibidem*).

En 2001 se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA), una comisión intersectorial cuyo objetivo fue coordinar y definir las políticas para el desarrollo integral de la infancia con una cultura de protección y respeto a sus derechos. El objetivo inmediato del Consejo fue cumplir con los compromisos de la Sesión Especial sobre Infancia (2002) en la que se acordó la elaboración de planes integrales más adecuados a los preceptos de la CDN. Sin embargo, el Consejo no fue funcional dada la debilidad en su estructura interna, por lo que fue la Secretaría de Desarrollo Social la que tomó la responsabilidad fáctica de realizar el Programa Nacional de Atención a la Infancia, PAFI (*Ibidem*). En 2002, se aprueba dicho programa (con vigencia 2002-2010), cuyos avances y limitantes en materia de protección a los derechos, tanto del proceso de realización, como de su diseño, se presentan en la tabla 4.7.

Tabla 4.7 Avances y limitantes del Programa Nacional de Atención a la Infancia.

<i>Avances</i>	<i>Limitantes</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión de datos vinculados con la situación de la infancia. - Incorporación del tema de participación infantil. - Contempla mecanismos de monitoreo y evaluación, tales como el Sistema de Seguimiento de la Situación de la Infancia y Adolescencia, SESESIA el cual recopilaba información de los diversos sistemas de información gubernamental. - Vigencia del COIA como organismo de coordinación y seguimiento del programa. - Definición de metas y medibles en salud, educación y protección. - Impulso, aunque débil, para la creación de programas estatales del mismo tipo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa participación de instancias gubernamentales de los distintos niveles y actores de la sociedad civil en la elaboración del Programa. - Nula participación infantil en el diseño del programa. - Ubica los diversos programas federales sin una integración real entre ellos con enfoque de derechos de infancia. - Deficientes espacios para la participación de la sociedad civil y de la infancia en el diseño, seguimiento, ejecución y evaluación de las políticas públicas. - Sin mecanismos de coordinación y articulación entre niveles de gobierno ni sociedad civil. - Sin estímulo eficaz para que las dimensiones sub-nacionales elaboren estrategias similares. - Sin transparencia de gasto público focalizado en la infancia ni su seguimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en Sauri (s.f.); Ramírez, 2011; Plan Nacional de Atención a la Infancia, 2002.

En la presente administración, el PAFI y del COIA han quedado sin funcionamiento, priorizando el desarrollo de estrategias sectoriales. Así pues, de acuerdo con Ramírez (*Ibidem*), no se ha avanzado consistentemente en la conformación de una estrategia nacional, articuladora y coordinada focalizada en los derechos de la niñez, ni en la puesta en marcha de mecanismos funcionales para el desarrollo, supervisión y evaluación de las políticas integrales de infancia, a pesar de que se tiene una estructura institucional suficiente para asegurar más y mejores avances para la protección y garantía de los derechos de la infancia.

4.3.3 Valoración general sobre el avance en la implementación de las Medidas de aplicación de la CDN

En virtud de los exámenes periódicos de México ante el Comité de los Derechos del Niño, específicamente, las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño ante los Informes del país, es posible valorar el nivel de avance en la implementación de las medidas generales de aplicación de la CDN en el ámbito administrativo. En la tabla 4.8 se presentan las principales recomendaciones del Comité en cuanto a políticas y gestión públicas, derivados de los distintos informes de México ante dicho órgano desde la ratificación de la CDN. En las observaciones más recientes se pueden observar los desafíos persistentes.

Tabla 4.8 Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado mexicano ante los informes generales presentados en 1994 y 1999

7/02/1994	Examen de los informes presentados por los estados partes Con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales del Comité de los derechos del niño: México CRC/C/15/Add.13	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer un mecanismo de vigilancia de la aplicación de la Convención. - Crear mecanismos de supervisión a nivel federal, estatal y local, derivados del Programa Nacional de Acción. - Fortalecer la coordinación entre los diferentes niveles de la administración, así como la cooperación con las organizaciones no gubernamentales que participan en la aplicación de la Convención y en su supervisión.
10/11/1999	Examen de los informes presentados por los estados Partes con arreglo al artículo 44 de la convención Observaciones finales del Comité de los derechos del niño. CRC/C/15/Add.112	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer comisiones federales y estatales que garanticen el cumplimiento de la convención. - Fortalecer colaboración con las organizaciones no gubernamentales. - Mejorar el sistema de acopio de datos estadísticas de todos los menores de 18 años. - Fortalecer programas sistemáticos de capacitación y educación sobre las disposiciones de la convención. - Dar prioridad a la dotación de un crédito presupuestario suficiente para los servicios sociales en favor de la infancia.
8/06/2006	Examen de los informes presentados por los estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones finales CRC/C/MEX/CO/3	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar que el Consejo nacional de la niñez y adolescencia tenga un mayor papel en la formulación de las políticas públicas, asignarle funciones y un presupuesto, y que la sociedad civil esté representada entre los miembros del Consejo. - Diseñar un programa nacional integral para la protección de los derechos del niño. - Elaborar un sistema de información de todos los menores de 18 años, desglosados por sexo y grupos de niños que necesitan protección especial. - Aumentar, tanto en valores nominales como reales, la parte del presupuesto asignada a la realización de los derechos del niño. - Difundir información sobre la convención y su aplicación. - Impartir capacitación sistemática y constante sobre los derechos humanos, incluidos los derechos de los niños, a todas las personas que trabajan para y con los niños, así como a los mismos niños. - Promover la participación de las ONG en la redacción, planificación y aplicación de políticas, leyes y programas. - Promover el respeto a las opiniones de los niños, y facilitar su participación en todos los asuntos que los afecte, y evaluar dicha participación.

07/04/2011	Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. CRC/C/OPAC/MEX/CO/1	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer un mecanismo de coordinación para la aplicación del Protocolo facultativo tanto en el plano horizontal como a los niveles federal, estatal y local. - Difundir los principios y disposiciones del Protocolo entre la población en general y, en particular, entre los niños. - Diseñar programas de sensibilización, educación y capacitación acerca de las disposiciones del Protocolo para los grupos profesionales pertinentes que trabajen con niños y las fuerzas armadas. - Establecer un sistema central de recopilación de datos que permita determinar cuál es el número de niños asociados a grupos armados tanto en su jurisdicción como en el extranjero. - Establecer un mecanismo oficial de coordinación con las ONG y fomentar un clima de respeto de los derechos humanos y de los defensores de los derechos humanos. - Robustecer la cooperación internacional en relación con la aplicación del Protocolo. - Difundir los informes y recomendaciones en virtud del Protocolo entre la población en general, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los grupos de jóvenes, los grupos de profesionales, y los niños, a fin de generar debate y concienciar sobre su aplicación y seguimiento.
------------	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Comité de los Derechos del Niño (1994; 1999; 2011), en <http://tb.ohchr.org/default.aspx>, consultado el 18 abril 2012.

Como puede observarse, son varias las medidas derivadas de las recomendaciones del Comité que aún persisten sin aplicación, desde el primer informe país (1994): la definición de mecanismos de coordinación, de vigilancia y seguimiento a la CDN, así como la puesta en marcha de planes de infancia integrales desde los ámbitos locales, es decir, una estrategia sistemática y transversal con enfoque asociativo. A partir de la revisión de dichas observaciones, en la tabla 4.9 se presenta una valoración general sobre el nivel de implantación de las medidas de aplicación de la CDN.

Tabla 4.9 Valoración general sobre el nivel de implementación de México sobre las medidas generales de aplicación de la CDN en el ámbito administrativo

<i>Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño</i>	<i>Valoración del nivel de implantación</i>					
	<i>Nivel de progreso ↓</i>	<i>Negativo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>	<i>Exitoso</i>
Elaboración de una amplia estrategia nacional unificadora y amplia basada en la Convención tomando en cuenta las políticas de descentralización, federalismo y privatización.			◆			
Desarrollo de mecanismos gubernamentales para asegurar una coordinación efectiva, monitoreo, evaluación e implementación.			◆			
Formación y fomento de la capacidad.				◆		
Visibilidad de los niños en los presupuestos.			◆			
Reunión de datos y análisis y elaboración de indicadores.				◆		
Cooperación con la sociedad civil.				◆		
Instituciones independientes de derechos humanos.					◆	
Cooperación internacional.				◆		

Fuente: Elaboración propia con base en las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (1994; 1999; 2011).

Nivel exitoso: Existe evidencia de un cambio, da prioridad y destina recursos a fin de llevar a cabo las medidas de aplicación.

Nivel alto: Se da cuanto existe un proceso de planeación, y un progreso permanente hacia la aplicación de las medidas generales.

Nivel bajo: Se presenta cuando las medidas generales de aplicación se encuentran en la agenda pero existen progresos insuficientes o simple retórica sin acciones emprendidas ni presupuesto.

Nivel mínimo: Se presenta cuando no hay evidencia de algún cambio o iniciativa emprendida relacionada con las medidas de aplicación o el tema no se encuentra en la agenda de forma sustantiva.

Nivel negativo: Se presenta cuando el Estado y sus instituciones han establecido obstáculos para llevar a cabo las medidas generales de aplicación.

A modo de conclusión, a 22 años de la ratificación de la CDN por parte de México, la definición de una agenda gubernamental estratégica, asociativa y transversal efectiva para garantizar los derechos de la niñez es aún una tarea pendiente, particularmente, la incorporación de los valores de derechos de niñez en la gestión de las políticas públicas. Si bien ha habido grandes avances en el mejoramiento de la situación de la niñez en materia de salud y educación, aún coexisten patrones de desigualdad, pobreza y violencia. Por sí mismos, estos patrones implican la violación estructural de sus derechos.

Ante este contexto, la presente investigación se focalizó en analizar y valorar la capacidad del gobierno municipal para incorporar cambios en su enfoque de gestión hacia uno que favorezca la inclusión de los principios de los derechos de la niñez. En el siguiente capítulo se presenta el marco interpretativo-valorativo utilizado para recopilar la información en el trabajo de campo, así como los resultados sistematizados.

4.3.4 Los derechos de la niñez: agenda pública y gubernamental en Tijuana, B.C.

A partir de la indagación sobre la aplicación de la CDN en el ámbito nacional, fue posible identificar que el tema de derechos de la niñez no ha sido incorporado de manera efectiva en una agenda gubernamental transversal. Con el propósito de contextualizar más a detalle el anterior argumento, a continuación se presenta un análisis de la agenda pública y gubernamental en el municipio con respecto a la niñez y sus derechos. Para ello, se tomó información de referencia el marco legal sobre competencias de los distintos órdenes de gobierno y la contenida en el Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013 (IMPLAN, 2011). Este análisis es contextual, y fue un insumo en la construcción del objeto de estudio y, en concreto, para la elaboración del marco interpretativo-valorativo.⁷

Primero, es necesario realizar la distinción entre la agenda pública y la agenda gubernamental. La agenda pública, también conocida como sistémica o constitucional, se refiere a “todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política identifican como legítimas y merecedoras de la atención de las autoridades gubernamentales en una jurisdicción dada”(Cobb y Elder, 1986:115-166). Sin embargo, dada la cultura, ideología, visión, prejuicios, creencias, valoraciones, espacios de negociación entre actores, las fuerzas políticas de los diversos actores que intervienen en el proceso de construcción de agenda, la limitada capacidad de atención de los actores gubernamentales, las presiones, recursos, conflictos,

⁷ A partir del análisis de la agenda pública y gubernamental del municipio, fue posible identificar que el tema de derechos de la niñez no es una prioridad para los actores gubernamentales, puesto que no ha sido un tema incorporado en la agenda gubernamental de manera efectiva. Debido a ello, el problema de investigación se focaliza en la capacidad institucional para implantar dicho enfoque en su gestión. A partir del marco interpretativo desarrollado para analizar dicha capacidad, fue posible indagar sobre los motivos por los cuales el tema de derechos de niñez no ha sido una prioridad por parte de las autoridades gubernamentales, así como las oportunidades existentes para transformar esta realidad.

problemas, las autoridades gubernamentales no necesariamente adoptan todas esas cuestiones en su agenda gubernamental, denominada también formal o institucional (Aguilar, 1993: 32). Este segundo tipo de agenda alude al conjunto de cuestiones explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de las autoridades gubernamentales (Cobb y Elder, *Op.Cit.*:115-166).

Con base en esta distinción, es posible clasificar las cuestiones o temas contenidos en el Plan Municipal de Desarrollo en agenda pública o agenda gubernamental del municipio y, dentro de este análisis, cómo se constituye el tema de derechos de la niñez.

Un punto de referencia en la formación de la agenda pública es el marco legal sobre competencias de cada ámbito de gobierno. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala, en su art.1o., que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (DOF,1917, Reforma 2012). El reconocimiento de los tratados internacionales como normas de derechos humanos en la misma jerarquía de Ley que la Constitución, implica que la CDN es un instrumento jurídico no sólo vinculante en virtud del derecho internacional, sino exigible en el ámbito nacional. Además, en su Art. 4º., la Constitución señala que “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez” (*Ibidem*).

El análisis del marco constitucional muestra que el gobierno municipal tiene poder, sea regulatorio o de provisión de servicios, en todas las áreas de política vinculadas con los derechos de la niñez (Véase Tabla 4.10).

Tabla. 4.10 Distribución de competencias de los órdenes de gobierno por categoría de derechos de niñez

<i>Categoría de derecho</i>	<i>Área de política</i>	Gobierno federal		Gobierno estatal		Gobierno municipal	
		<i>Poder regulatorio</i>	<i>Provisión de servicios</i>	<i>Poder regulatorio</i>	<i>Provisión de servicios</i>	<i>Poder regulatorio</i>	<i>Provisión de servicios</i>
Salud y supervivencia	Salud	◆	◆		◆		◆
	Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales	◆		◆	◆	◆	◆
	Política de medio ambiente	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Pleno desarrollo	Educación	◆	◆		◆		◆
	Calles, parques y jardines y su equipamiento	◆					◆
Protección especial	Políticas sociales	◆	◆	◆	◆	◆	◆
	Justicia	◆	◆	◆	◆		
	Seguridad pública	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Participación	Participación social	◆	◆	◆	◆	◆	◆

Fuente: Elaboración propia con base en Flamand, 2010.

Además, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (Art. 11, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012), uno de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social es “Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social. La misma Ley señala los derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Art. 6).

En la misma ley, se señala la competencia de los municipios en materia de desarrollo social: “Corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

- I.* Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social.
- II.* Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social.
- III.* Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social.
- IV.* Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes.
- V.* Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones.
- VI.* Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social.
- VII.* Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social.
- VIII.* Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social.
- IX.* Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables (Art. 45).

Ante este marco jurídico, los derechos de la niñez son un asunto que requiere de la atención de los tres niveles de gobierno. Es necesario considerar también que la garantía de los derechos de la niñez no sólo son una cuestión de provisión de servicios, sino de gestión pública y de hechura de las políticas públicas.

Con base en estas distinciones, a continuación se presenta la agenda pública y gubernamental del municipio con respecto al tema de derechos humanos de la niñez (véase tabla 4.11). Cada tipo de agenda fue identificada a partir de los objetivos, estrategias, programas y líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013 (IMPLAN, 2011). Se considera que los objetivos y estrategias del Plan refieren a la agenda pública, pues son cuestiones amplias que merecieron la atención pública al ser incorporadas al PMD, pero que no necesariamente son ejecutadas en su amplitud a través de acciones concretas. Por otra parte, se considera que las cuestiones identificadas en los programas y líneas de acción son parte de la agenda

gubernamental, pues derivadas de los objetivos y estrategias generales, son más concretas y, en su mayoría, se les asigna un presupuesto.

Tabla 4.11 Agenda pública y gubernamental en materia de derechos de la niñez en Tijuana, B.C.

<i>Agenda pública</i>	<i>Agenda gubernamental</i>
Desarrollo social integral	
Objetivo general Mejorar las condiciones de vida de las y los tijuanaenses.	
Estrategia general Conducir políticas públicas que promuevan los derechos sociales y equidad de oportunidades, fomentando el espíritu de corresponsabilidad gobierno sociedad.	
Objetivo Promover el desarrollo integral de los diferentes sectores sociales. Estrategias: Abrir espacios para el desarrollo de las capacidades de los jóvenes. Brindar atención a grupos vulnerables y prevenir problemas de salud y adicciones.	Programa Promoción de capacidades juveniles. Líneas de acción Crear la infraestructura, equipamiento y servicios para el desarrollo integral de los jóvenes de Tijuana. Ampliar y mejorar talleres y cursos de nuevos oficios para los jóvenes. Consolidar el funcionamiento del Consejo metropolitano de participación juvenil. Reorientar la aplicación de estímulos educativos a la juventud en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Programa Protección y prevención social. Línea de acción Asistir a través del DIF a menores y adultos mayores, así como operar estancias infantiles buscando la factibilidad de ampliación de horarios, casas refugio y casa del abuelo, así como asistencia social a familias, mujeres y niños. Gestionar recursos públicos y privados para construir una casa de atención y desarrollo de niñas y niños y adolescentes de la calle.
Objetivo Mejorar la calidad de la educación municipal. Estrategia: Fortalecer el sistema educativo municipal.	Programa Educación de calidad en escuelas municipales. Línea de Acción Coordinar programas preventivos en escuelas. Diseñar y ejecutar el Programa “Niño promotor”. Implementar el curso de salud reproductiva. Programa Escuela limpia. Líneas de acción Realizar una “cruzada” por una escuela y una ciudad limpia. Elaborar un folleto sobre educación ambiental y aspectos básicos de participación de alumnos, profesores padres de familia en actividades de protección ambiental. Realizar una serie de talleres de manejo adecuado de residuos sólidos y producción de composta en escuelas.

<p>Ciudad Segura Objetivo General. Garantizar la tranquilidad, paz social y protección de la integridad física y moral de la ciudadanía. Estrategia General. Promover acciones coordinadas con los tres órdenes de gobierno y la sociedad para lograr paz y tranquilidad.</p>	
<p>Objetivo Promover un esquema de desarrollo institucional para la prevención del delito, fortaleciendo la participación ciudadana en la generación de entornos seguros y libres de violencia y la prevención de riesgos y emergencias. Estrategia Fortalecer la participación ciudadana en la cultura de la autoprotección, como estrategia alterna para reducir la comisión de delitos.</p>	<p>Programa Prevención social del delito y protección civil. Líneas de acción Elaborar un diagnóstico municipal sobre la violencia, que contemple los factores sociales, económicos y culturales que inciden en su agravamiento, y el consecuente debilitamiento de la cohesión social y comunitaria. Diseñar un plan municipal de prevención social de la violencia, que permita, a partir de un enfoque multidisciplinario, orientar las políticas públicas municipales para incidir en la disminución de los factores de riesgo. Alentar y promover investigaciones multidisciplinarias con enfoque en seguridad ciudadana, derechos humanos, perspectiva de género, factores detonantes y repercusión de la violencia.</p>
<p>Objetivo Prevenir la comisión de delitos y propiciar entornos más seguros y libres de violencia. Estrategia Diseñar e implementar un modelo institucional, con un enfoque integral para la prevención del delito, orientado a grupos y sectores específicos.</p>	<p>Programa Prevención integral del delito. Líneas de acción Desarrollar un programa orientado a jóvenes estudiantes, para convertirlos en agentes de cambio que incidan en el desarrollo social y comunitario de las colonias. Implementar una campaña dirigida a jóvenes, para prevenir riesgos y accidentes. Diseñar e instrumentar estrategias de atención a jóvenes en riesgo que participan en pandillas, que los ayuden a crear habilidades para la vida e inhibir su vinculación con el crimen organizado.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en PMD (IMPLAN, 2011)

A partir del anterior análisis, es posible concluir que la incorporación del tema de derechos de la niñez en la agenda gubernamental municipal ha carecido del carácter transversal, además de no incorporar acciones que promuevan un cambio en el relacionamiento con la niñez hacia uno que promueva de manera sustantiva sus derechos.

La agenda gubernamental, derivada del objetivo “Conducir políticas públicas que promuevan los derechos sociales y equidad de oportunidades” (*Ibidem*), incorpora explícitamente el tema de derechos de la niñez en la línea de acción: diseño y ejecución del programa Niño promotor, el cual tiene como propósito difundir los derechos de la niñez en el ámbito escolar. Sin embargo, la sectorialización del programa en el ámbito educativo, limita la aprehensión del enfoque de derechos por parte de sus garantes.

Asimismo, el programa de protección y prevención social, fomentando el espíritu de corresponsabilidad gobierno sociedad, tiene como líneas de acción vinculadas con la niñez: “Asistir a través de la promoción del DIF, la operación de estancias infantiles y la construcción de una casa de atención y desarrollo de niñas, niños y adolescentes [en] calle” (*Ibidem*). Si se considera que la asistencia social es sólo una dimensión de la protección de los derechos de la niñez (según el paradigma de protección integral) y, que en dicha asistencia no se plantean líneas de acción para la incorporación del principio del interés superior del niño, es posible concluir que la agenda gubernamental para la protección y prevención social es limitada e, incluso, no prioriza un cambio en la concepción y trato hacia la niñez de un enfoque de necesidades hacia un enfoque de derechos humanos.

Por otra parte, es necesario reconsiderar que el proceso de formación de la agenda gubernamental implica un proceso complejo en el que intervienen múltiples factores, entre ellos, las estructuras de poder de los diversos actores, a partir de la cuales es posible distinguir dinámicas promotoras y opositoras de las cuestiones identificadas como de valencia y que ameritan acción gubernamental. Si, aunado a lo anterior, impera una gestión de corte tradicional y burocrática en la relación gobierno-sociedad, y una sociedad civil con limitadas capacidades de negociación para promover temáticas en la agenda, con desconocimiento de su potencial y retos, y condicionada a ser mera receptora de ayuda gubernamental, se estará ante un escenario reproductor de problemas estructurales de clientelismos y paternalismos (Ramos, 2012:133), que poco promueven la incorporación del enfoque de derechos de niñez en la agenda gubernamental.

En el caso de Tijuana, son pocos los organismos de la sociedad civil que promueven el enfoque de derechos de niñez como una cuestión para ser incorporada en la agenda gubernamental, pues además de que la participación social es concebida como asistencia social enmarcada dentro de una gestión de tipo tradicional, son pocos los organismos que dentro de sus objetivos organizacionales explicitan la noción de derechos de niñez.⁸ De

⁸ A partir del análisis del Catálogo de los Organismos de la Sociedad Civil (OSC's) en el municipio de Tijuana, se identificó que son muy pocos los organismos que identifican explícitamente los derechos de la niñez en sus objetivos organizacionales. Aunque, por otro lado, son muchos los OSC's que tienen como objetivo la asistencia

acuerdo con la Procuradora de recursos de la Fundación para la Protección de la Niñez, IAP, la participación social en Tijuana se ha manifestado de la siguiente manera:

La articulación sociedad civil-gobierno municipal, dentro de lo que he percibido, es más que nada apoyo económico por proyectos, el gobierno municipal tiene un proceso de convocatoria, hay un Comité que selecciona los proyectos, resuelve y lo distribuye, pero hasta allí. Lo que yo he estado viendo en los últimos años (y aquí no hay partido, yo creo que funciona igual con cualquier gobierno a cargo), es que las mismas organizaciones que están dentro del mismo Comité de selección de proyectos con la sociedad civil son las que se llevan los proyectos. Entonces yo creo que quien es parte de ese Comité de selección no debería participar en la convocatoria, porque no es transparente. También se ha dado últimamente mucho apoyo a los centros de rehabilitación y se ha descuidado mucho el apoyo a la niñez, se da una partida, pero es la menor. También he escuchado muchos rumores en ese sentido. Pero también los centros de rehabilitación le dan mano de obra al gobierno, entonces es como un intercambio. Aunque también hay personas de parte de la sociedad civil que me han comentado que las gestiones con el gobierno municipal implican un cantidad enorme de trámites, ir y venir y tocar puertas con mil personas. Es decir, así como algo sencillo, no es (Procuradora de Fondos de IAP, 2012).

Ante este contexto, nacional y municipal, la presente investigación se focalizó en analizar y valorar la capacidad del gobierno municipal para incorporar cambios en su enfoque de gestión hacia uno que favorezca la inclusión de los principios de los derechos de la niñez. Entre los hallazgos de dicha valoración se encuentran las limitantes para la priorización del enfoque de derechos de la niñez, y, por tanto, para su integración efectiva (estratégica y transversal) en la agenda gubernamental. A su vez, dichas limitantes, en su conjunto, remiten a la viabilidad de implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez.

En el siguiente capítulo se presenta el marco interpretativo-valorativo utilizado para recopilar la información en el trabajo de campo, así como los resultados de la investigación.

y protección de la niñez. Incluso, los OSC's que incorporan dentro de su misión la noción de derechos de niñez, son muy pocos los que participan en los espacios de formación de la agenda gubernamental (véase capítulo IV).

CAPÍTULO V

VALORACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA IMPLANTAR UNA GESTIÓN CON ENFOQUE DE DERECHOS DE NIÑEZ

Sin un compromiso firme al más alto nivel, no será posible reformar o perfeccionar nuestras políticas, programas, presupuestos e instituciones para asegurar el interés superior del niño. Sólo la visión de los dirigentes y la voluntad de las personas encargadas de las políticas pueden allanar el camino hacia un mundo apropiado para los niños.

Korn Dabbaransi

El presente capítulo tiene como objetivo presentar los resultados de la investigación de una forma sistemática. Para ello, se presentan los resultados consolidados por ámbito de análisis (factor humano, estructura institucional, diseño del proceso, experiencia en gestión estratégica y asociativa, autonomía y estímulo), según la codificación de la información recopilada de las entrevistas a funcionarios y a los actores clave de la sociedad civil, así como de la revisión documental.

Tal como se señaló en el apartado metodológico (véase capítulo I), la información recabada de las diversas fuentes de información –entrevistas a funcionarios, actores de la sociedad civil y revisión documental–, buscó responder a una serie de *ítems* utilizando una escala del 1 al 5. Esta medición permitió identificar los principales elementos dentro de cada categoría de análisis, que más favorecen o que más limitan la conformación de una capacidad institucional alta para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez.

Con base en el marco teórico, a continuación se presenta el marco interpretativo-valorativo identificando los indicadores de valoración por cada dimensión de análisis e *ítem*.

Tabla 5.1 Marco interpretativo-valorativo por indicadores de valoración e ítems

<i>Categoría de análisis</i>	<i>Factor Humano:</i> Conjunto de características del comportamiento de los funcionarios que inciden en el logro de objetivos y el cambio organizacional, tales como liderazgo, estilo gerencial y cultura organizacional.
<i>Dimensiones del análisis/Indicadores de valoración</i>	<i>Ítems</i>
Liderazgo/Nivel de liderazgo.	1. ¿En qué medida piensa que los objetivos de la organización son comprendidos por los demás funcionarios? 2. ¿En qué medida considera que los objetivos de la organización pueden lograrse actualmente? 3. ¿En qué medida considera que los objetivos de la organización son consistentes con la visión de desarrollo del municipio?
Adaptabilidad al cambio/Nivel de adaptación al cambio.	4. ¿En qué medida considera la facilidad con que los funcionarios de la organización se adaptan a los cambios organizacionales?
Sensibilidad/Nivel de reconocimiento de la importancia de focalizar a la infancia en las políticas y gestión públicas.	5. ¿En qué medida los funcionarios de la organización consideran importante focalizar acciones en la niñez y la adolescencia?
Conocimiento/Nivel de conocimiento sobre derechos de infancia.	6. ¿En qué medida considera que la Convención de los Derechos del Niño es conocida por los funcionarios de la organización?
Capacitación/Nivel de capacitación sobre derechos de infancia.	7. ¿En qué medida los funcionarios han sido capacitados sobre derechos de la infancia?
<i>Categoría de análisis</i>	<i>Estructura institucional:</i> Conjunto de elementos vinculados con la configuración de la organización para el cumplimiento de sus responsabilidades.
<i>Dimensiones de análisis/Indicadores de valoración</i>	<i>Ítems</i>
Capacidad operativa/Nivel de compatibilidad entre el tamaño institucional y la problemática del municipio	8. ¿En qué medida considera que el tamaño de su organización es el adecuado dada la problemática del municipio?
Capacidad financiera/Nivel de presupuesto dadas las responsabilidades.	9. ¿En qué medida considera que el nivel de presupuesto de la organización es el adecuado dadas sus responsabilidades?
Capacidad técnica/Nivel de capacidad de recopilación de información.	10. ¿Cómo considera la capacidad de la organización para recolectar y analizar información en las fases de diagnóstico, planeación, implementación, evaluación y rediseño?
Participación social/Nivel de adecuación de la estructura institucional con la participación social.	11. ¿En qué medida considera que la estructura institucional en su organización esta preparada para incluir la participación social? 13. ¿En qué medida considera que la estructura institucional esta preparada para conformar alianzas con actores (academia, sector privado, organizaciones no gubernamentales.)?
Participación de niñez y adolescencia/Nivel de adecuación de la estructura institucional con la participación de niñas, niños y adolescentes.	12. ¿En qué medida considera que la estructura institucional en su organización esta preparada para incluir la participación de la niñez y de la adolescencia?

Tabla 5.1 Marco interpretativo-valorativo por indicadores de valoración e ítems

Categoría de análisis	Experiencia en gestión estratégica y operativa: Nivel de práctica en procesos de diagnóstico, planeación, implementación, evaluación y rediseño con una orientación estratégica y asociativa orientada hacia el valor público.	
Dimensiones de análisis/Indicadores de valoración	Ítems	
Uso de instrumentos estratégicos/Nivel de manejo de diagnósticos como herramientas para la toma de decisiones.	14. ¿En qué medida el diagnóstico ha sido una herramienta utilizada previa a la planeación de acciones en su organización?	
Capacidad de implementación/Nivel de implementación.	15. ¿En qué medida las acciones planeadas se han implementado?	
Uso de evaluaciones/Nivel de evaluación.	16. ¿En qué medida las acciones implementadas se han evaluado?	
Uso de rediseño/Nivel de rediseño.	17. ¿En qué medida los resultados de las evaluaciones han sido consideradas en una fase de rediseño?	
Participación social/Nivel de participación social en las fases de gestión.	18. ¿En qué medida se ha involucrado a la sociedad civil en la planeación de acciones? 19. ¿En qué medida la sociedad civil y sector privado han participado en la implementación de las acciones? 20. ¿En qué medida la sociedad civil y sector privado han participado en la evaluación de las acciones?	
Categoría de análisis	Diseño del proceso de gestión en la atención a la niñez: Conjunto de elementos relacionados con el qué, quién, cuándo y cómo se desarrollan acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia	
Dimensiones de análisis/Indicadores de valoración	Ítems	
Reconocimiento de la niñez en rol institucional/Nivel de reconocimiento de la importancia de la labor con la infancia en contraste con gobierno estatal y federal.	21. ¿En qué medida considera que es importante el rol de su institución en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con las demás organizaciones del Gobierno municipal? 22. ¿En qué medida considera que es importante el rol de su institución en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con el rol de las instituciones del Gobierno estatal? 23. ¿En qué medida considera que es importante el rol de su institución en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con las instituciones del Gobierno federal?	
Referencia a CDN/Nivel de referencia de la CDN para la gestión de acciones con infancia.	25. ¿En qué medida considera que la Convención de los Derechos del Niño ha sido un referente en el diseño e implementación de acciones para la niñez y la adolescencia en su institución?	

Tabla 5.1 Marco interpretativo-valorativo por indicadores de valoración e ítems

<p>Participación social/Nivel de participación social.</p>	<p>26. ¿En qué medida considera se ha incorporado la participación de los actores (sociedad civil, sector privado, academia, familias) en el diseño de acciones para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia? 30. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de actores clave –sociedad civil, academia, sector privado- en la implementación de acciones? 33. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de actores clave –sociedad civil, academia, sector privado- en la evaluación de acciones?</p>
<p>Participación de la niñez/Nivel de participación de niñas, niños y adolescentes en los proyectos o programas que les atañen.</p>	<p>27. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la planeación? 29. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la implementación de acciones? 32. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la evaluación de acciones?</p>
<p>Inclusión de la niñez en la gestión/Nivel de priorización de la niñez en las etapas de gestión</p>	<p>24. ¿En qué medida está identificada la problemática que vive la niñez y la adolescencia en el municipio desde su ámbito de acción? 28. ¿En qué medida considera que las acciones planeadas para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia han sido implementadas? 31. ¿En qué medida considera que las acciones implementadas se han evaluado? 34. ¿En qué medida considera que los resultados de las evaluaciones han sido incorporados en el rediseño? 39. ¿En qué medida considera que en las acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia se prioriza a aquella en situación de pobreza? 40. ¿En qué medida considera que en las acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia se incorpora la perspectiva de género?</p>
<p>Transversalidad/Nivel de transversalidad en las acciones vinculadas con la niñez</p>	<p>35. ¿En qué medida considera que existe una consulta para el diseño de proyectos entre organizaciones del gobierno municipal vinculadas con la niñez y la adolescencia? 36. ¿En qué medida considera que existe una consulta intergubernamental para el diseño de proyectos vinculadas con la niñez y la adolescencia? 37. ¿Cómo considera que ha sido el nivel de consenso político intergubernamental para el diseño de acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia? 38. ¿En qué medida considera que existe una consulta inter-organizacional para el diseño de proyectos vinculadas con la niñez y la adolescencia?</p>

Tabla 5.1 Marco interpretativo-valorativo por indicadores de valoración e ítems

<i>Categoría de análisis</i>	<i>Autonomía</i> : Grado de libertad o independencia para la auto dirección conferido por las autoridades electas.	
<i>Dimensiones de análisis/Indicadores de valoración</i>	<i>Ítems</i>	
Uso de instrumentos estratégicos/Nivel de libertad para realizar un diagnóstico.	41. ¿Qué tanta libertad tiene la organización para realizar un diagnóstico donde se focalice la problemática de la niñez y la adolescencia?	
Participación social/Nivel de libertad para planeación participativa.	42. ¿Qué tanta libertad tiene la organización para planear participativamente –con sociedad civil y niñez y adolescencia- acciones para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia desde su ámbito de acción?	
Autonomía operativa/Nivel de libertad para implementar y rediseñar acciones.	43. ¿Qué tanta libertad tiene la organización para implementar las acciones planeadas para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia? 44. ¿Qué tanta libertad tiene su organización para el rediseño de acciones según los resultados de las evaluaciones?	
<i>Categoría de análisis</i>	<i>Estímulo</i> : Factor motivacional que facilita los esfuerzos de cambio organizacional.	
<i>Dimensiones de análisis/Indicadores de valoración</i>	<i>Ítems</i>	
Motivación reactiva/Nivel de estímulo que provocan las amenazas para incorporar cambios en la gestión.	45. ¿En qué medida las amenazas del entorno han motivado a realizar acciones en su organización? 46. ¿En qué medida las amenazas del entorno han incrementado la participación social y la conformación de alianzas?	
Motivación estratégica/Nivel de estímulo que provocan las oportunidades para incorporar cambios en la gestión.	47. ¿En qué medida considera usted que las oportunidades del entorno han motivado a diseñar acciones? 48. ¿En qué medida las oportunidades del entorno han incrementado la participación social y la conformación de alianzas?	

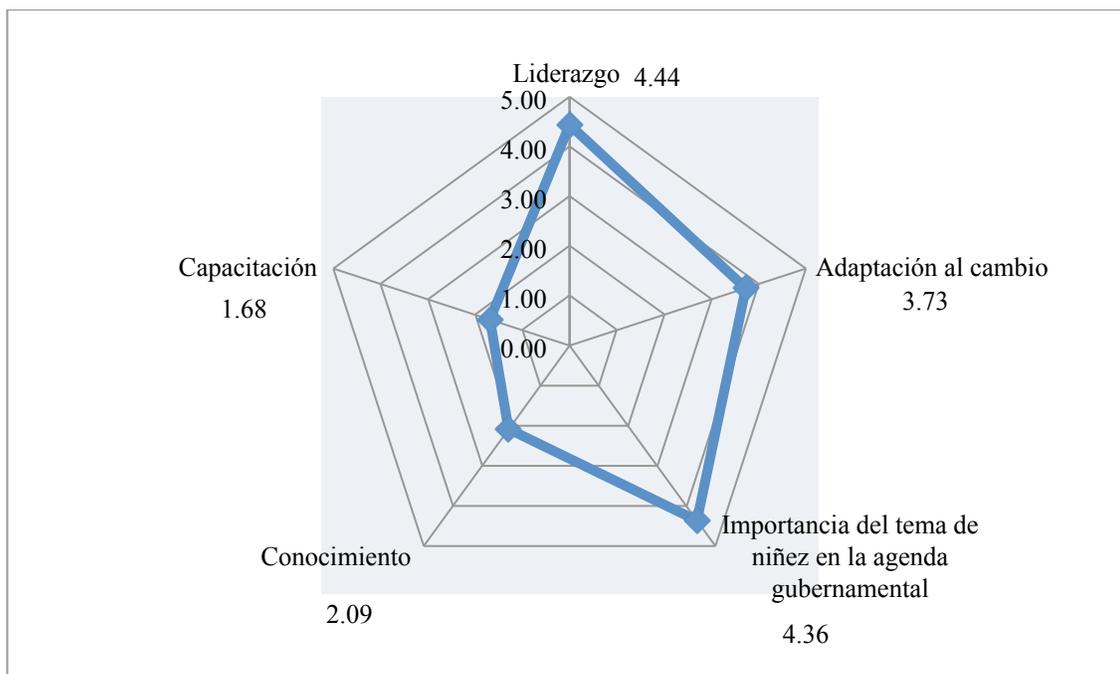
Fuente: Elaboración propia con base en marco teórico y metódico de la investigación.

5.1 Factor humano

El factor humano alude a las características del comportamiento, actitudes y conocimiento de los funcionarios que inciden en el cambio organizacional (Vinzant y Vinzant, *Op. Cit.*: 146) y, en concreto, en la implantación de un enfoque de derechos de infancia en la gestión pública. El liderazgo, el estilo gerencial, la cultura organizacional y el nivel de conocimiento sobre derechos de infancia fueron los elementos valorados a través de siete *ítems*.

Los resultados promediados de todos los indicadores de valoración dentro de esta categoría, arrojan como resultado un nivel de capacidad aceptable, con un promedio de 3.6 (véase gráfica 5.1).¹ El bajo nivel de conocimiento de la CDN por parte de los funcionarios y la nula capacitación sobre derechos de la infancia son los elementos que, dentro de la categoría de factor humano, inciden negativamente en la conformación de la capacidad institucional objeto de este estudio.

Gráfica 5.1 Factor humano



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la información obtenida del trabajo de campo.

El Sistema Integral de Evaluación e Indicadores (SIEI) mide el desempeño de las dependencias con respecto al nivel de cumplimiento de las acciones y programas públicos del gobierno municipal. Su alimentación es permanente por parte de las diversas dependencias y su implementación ha sido responsabilidad del Instituto de Planeación Metropolitana, IMPLAN de Tijuana. A través del sistema, se puede hacer un seguimiento de los objetivos programáticos de las diversas dependencias y su nivel de avance con respecto al monto

¹ Los datos consolidados de cada una de las categorías y dimensiones de análisis por fuente de información (entrevistas con sociedad civil, entrevistas con funcionarios y revisión documental) pueden consultarse en el anexo 4.

presupuestal ejecutado y en general con respecto al Plan de Desarrollo Municipal (véase anexo 3). De acuerdo con el Primer Informe de Gobierno, el porcentaje global ejecutado del Ayuntamiento fue de 94.2 por ciento, indicando el nivel de logro de los objetivos programáticos (H. Ayuntamiento de Tijuana, 2012).

Además, los funcionarios de las dependencias señalaron que, en general, los demás funcionarios de sus respectivas dependencias se adaptan con mucha facilidad a los cambios organizacionales. Sin embargo, en el diagnóstico sobre la Administración Pública Municipal se señala que las causas que limitan los cambios necesarios para responder a los requerimientos de la administración y desafíos en el entorno son: la limitada vocación de cambio de los líderes, lo enraizado de la cultura burocrática, las respuestas inmediatas ante los requerimientos cotidianos donde todo urge, el acomodamiento al *status quo*, las limitaciones técnicas y culturales para diseñar los cambios y la visión cortoplacista de pensar sólo en la gestión municipal en un periodo de tres años (Plan de Desarrollo Municipal, 2011-2013). Aunque también existen indicios de superar el inmediatismo en la cultura gerencial, como lo muestra la iniciativa de presentar el Plan Estratégico Metropolitano, si bien está en proceso de consolidación.

Por otra parte, los funcionarios entrevistados señalaron que, en general, el personal administrativo de sus respectivas dependencias consideraban muy importante focalizar a la niñez desde sus respectivos ámbitos de acción. Esto es perceptible también en el informe de gobierno, en el que se identifican acciones vinculando a la infancia en la mayoría de los sectores, tales como ambiente, deporte, registro civil y desarrollo social.

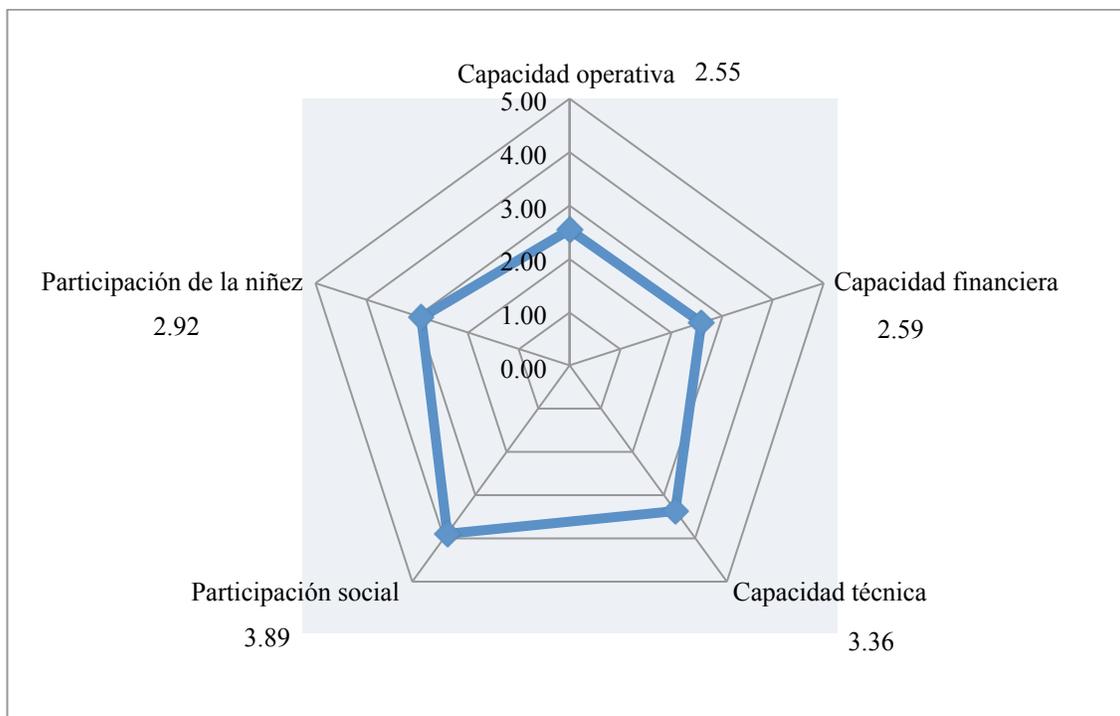
Sin embargo, los funcionarios entrevistados señalaron que, en general, el personal de sus respectivas dependencias conocen poco la Convención de los Derechos del Niño. En cuestión de capacitación, los funcionarios también señalan que el personal de sus dependencias han sido poco capacitados en el tema de derechos de infancia. De acuerdo con el Primer Informe de Gobierno, el programa de capacitación no contiene ningún contenido sobre el tema de derechos de niñez. En entrevista con el Jefe de la Unidad Municipal de Derechos Humanos (Entrevista, 2012), señala como principal vertiente de la unidad la capacitación en derechos

humanos a los funcionarios públicos, tal como se encuentra establecido en el reglamento interior de la Secretaría de Gobierno, y para febrero de 2012, más de 300 funcionarios han sido capacitados, en su mayoría elementos de seguridad pública municipal y funcionarios de la instancia municipal de infractores, poniendo énfasis en la sensibilización sobre un trato adecuado a la ciudadanía.

5.2 Estructura institucional

El tamaño, el diseño y los recursos de las dependencias del gobierno municipal son otra dimensión de análisis a partir de la cual se analizó la capacidad de éstas para implantar cambios en su enfoque de gestión y, en concreto, para incorporar los principios de derechos de infancia en las fases de diagnóstico, planeación, implementación, control, evaluación y rediseño. Dicha variable se analizó a través de seis *ítems* (véase gráfica 5.2). El promedio global de esta variable arrojó como resultado una capacidad regular (3.20).

Gráfica 5.2 Estructura institucional



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en el trabajo de campo.

Entre los principales elementos que inciden de forma negativa en dicho resultado son el tamaño de la organización para responder a la problemática del municipio, el bajo nivel de presupuesto de la organización, dadas las responsabilidades de cada dependencia, y la estructura institucional para la inclusión de la participación de las niñas, niños y adolescentes.

Por un lado, los funcionarios de las dependencias opinaron que la falta de recursos técnicos y financieros para responder a la problemática del municipio son los principales factores que limitan sus funciones. Esta información puede validarse también a partir del análisis en la ejecución del presupuesto en las que algunas dependencias tienen un nivel de presupuesto bajo para el desarrollo de proyectos e infraestructura, tal como la Secretaría de Educación Pública y el DIF Municipal (H. Ayuntamiento de Tijuana, 2011 Informe de Gobierno). Además, durante 2012 los Fondos Federales del Ramo 33 para Tijuana tuvieron una disminución aproximada del 36 por ciento, tendencia contraria a la que se venía dando desde 2006. Esta reducción ha frenado proyectos y ha obligado a re-planificar conforme al ajuste del presupuesto (H. Ayuntamiento de Tijuana, 2012).

Por otra parte, en los últimos años, y sobre todo a partir de la reforma al artículo 115 constitucional (1999), creció el poder regulatorio del municipio para enfrentar las diversas problemáticas del entorno, lo que a su vez ha provocado el desarrollo de la estructura municipal, observable en el crecimiento operativo de las secretarías. Si bien en algunos casos el crecimiento ha sido limitado, tales como en la Dirección de Salud, Educación y Ambiente; en otros casos, como Seguridad Pública, de la Juventud y el DIF municipal, ha sido evidente el fortalecimiento institucional (*Ibidem*).

Por último, la participación de la niñez en los procesos de gestión de las distintas dependencias es limitada. En la minoría de los casos existe un proceso para la consulta con la niñez para la definición de acciones públicas. Si bien hubo un proceso de consulta en los foros de planeación municipal, denominado “Danos más ideas” (2011), la metodología utilizada fue de tipo tradicional en la que se limitaba a solicitar a los jóvenes (entre 12 y 25 años) los proyectos o ideas de su agrado para ser llevadas a cabo por el gobierno municipal. En entrevista con la Directora General de Ciudad de los Niños y Consejera Ciudadana del DIF, refiriéndose

específicamente a la evolución de la estructura institucional para la atención de la infancia señaló:

Yo conocí un DIF municipal conformado por 4 lideresas, tenían 3 guarderías y dos preescolares. Definitivamente sí ha habido un avance, se han puesto centros de desarrollo comunitario en las áreas más alejadas, cómo lo están haciendo y qué tipos de servicios no sé. El número de niños a atendidos sí ha crecido, aunque creo que nos hace falta hacer programas integrales y sobre todo vinculando los programas de DIF con los de otras organizaciones de la sociedad civil y hacer un trabajo conjunto. En cuestión de infraestructura y atención el DIF sí ha crecido, pero yo creo que todos seguimos cerrados, sí hemos avanzado, pero que aún nos falta muchísimo (Directora General de Ciudad de los Niños, entrevista, 2012).

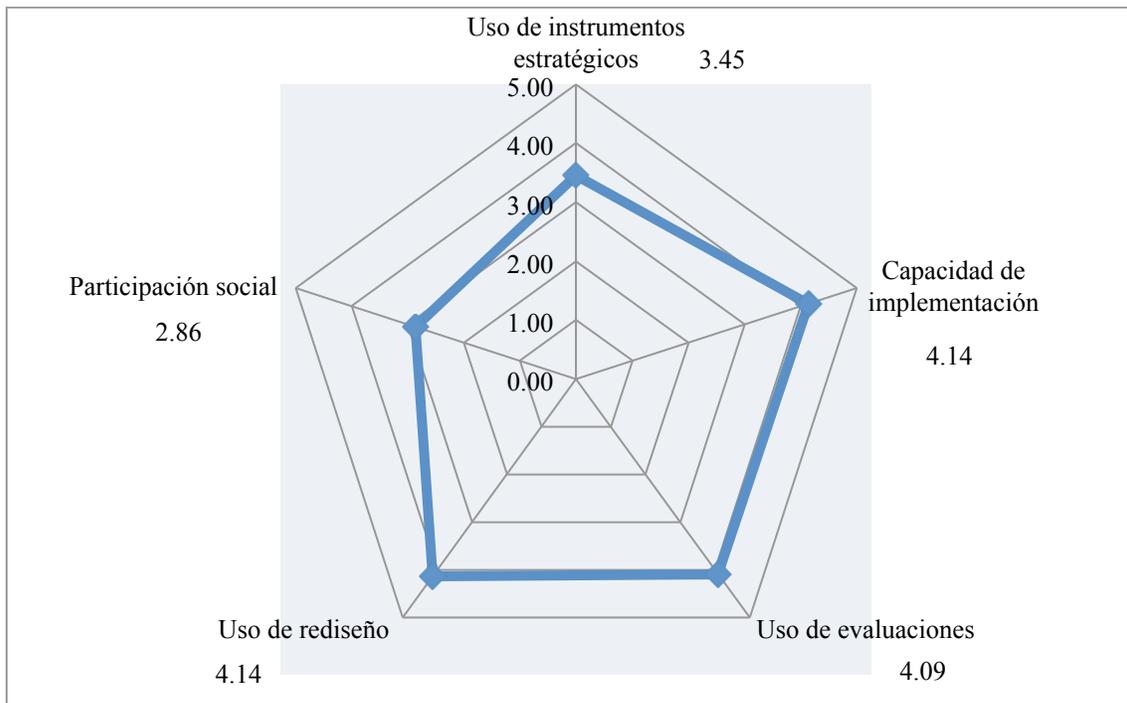
5.3 Experiencia en gestión estratégica y asociativa.

El nivel de experiencia en el manejo de los enfoques de gestión estratégica y asociativa son un indicador de la capacidad institucional para el cambio y la consecución de objetivos a corto, mediano y largo plazo para la generación de valor público. Se considera que, en la medida que dichos enfoques hayan sido eficazmente integrados en la gestión pública, será menos complicado incorporar los valores y principios de los derechos de la niñez, dado que son consecuentes y complementarios con el enfoque de derechos.

Esta dimensión de análisis fue medida a través de siete *ítems* referidos al manejo de procesos estratégicos en la gestión pública, tales como el diagnóstico, la planeación estratégica, la evaluación y el rediseño, así como al tipo de articulación de la sociedad civil en dichos procesos.

El análisis de esta categoría arroja un nivel regular en la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez (véase gráfica 5.3). Los *ítems* valorados con un nivel más bajo son los referidos a la gestión asociativa, es decir, a la inclusión de la sociedad civil, sobre todo en ciertas etapas del proceso estratégico, tales como la implementación y en la evaluación.

Gráfica 5.3 Experiencia en gestión estratégica y asociativa.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en el trabajo de campo.

Por un lado, el enfoque estratégico ha sido utilizado más que nada de manera instrumental. Tres son los principales instrumentos que evidencian el manejo del enfoque estratégico en la gestión municipal: El Plan Municipal de Desarrollo (PMD), el Plan Estratégico Metropolitano y el Sistema Integral de Evaluación e Indicadores (SIEI). El PMD es el instrumento rector de las políticas municipales para el periodo de gobierno que, con base en un diagnóstico intersectorial, describe las líneas de política identificadas y consensuadas para responder a las problemáticas que se viven en el municipio. Por su parte, el Plan Estratégico de Tijuana (PET) (2011-2026) es una herramienta estratégica con una perspectiva metropolitana y de largo plazo. La elaboración del PET aún se encuentra en proceso de organización y definición. A la fecha se han llevado a cabo talleres de consulta ciudadana sobre temas ambientales, urbanos, sociales, económicos, binacionales, transporte, tecnología y desarrollo institucional y en los cuales han participado representantes de los sectores académico, privado, social, gubernamental y ciudadanía en general (H. Ayuntamiento de Tijuana, *Op. Cit.:* 203). Por su parte, el SIEI es una herramienta digital a través de la cual es factible dar libre seguimiento a los programas operativos anuales y proyectos del Ayuntamiento, conocer sus objetivos, metas,

avances y grado de cumplimiento. También permite medir y evaluar los resultados obtenidos con respecto al presupuesto ejercido y el cumplimiento de metas según el Plan de Desarrollo Municipal (*Ibíd.*: 216).

Si bien, se tiene experiencia en el uso instrumental de los fundamentos de gestión estratégica, el fundamento de fondo dentro de este paradigma es la generación de valor público, que se ve limitado por una gestión asociativa tradicional y jerárquica, tal como lo señala la Directora de la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos, A.C., Directora de *International Community Foundation* y miembro de la Red HACER en entrevista:

Los gobiernos se creen gobierno, punto, se creen Dios todo poderoso, aunque sean los jefes delegacionales. Todavía traen esta concepción de que el gobierno es autoridad y todos los ciudadanos vayamos a su ritmo y ni siquiera nos tienen que tomar en cuenta. De hecho hace muy poco escuché preguntar a un Diputado en una reunión sobre por qué consultar a la sociedad civil si ya lo habían nombrado representante. Es decir, se representan a sí mismos y a sus intereses, son muy poco sensibles a los intereses de la población, y si le agregas los componentes de corrupción y presiones del narcotráfico es un asco. Pero, además, también tienen una cosa a su favor, la población tampoco está capacitada y no es exigente. Un ejemplo son los organismos de participación ciudadana en las leyes de fomento, en los que los representantes de la sociedad civil se sientan a dialogar en mayoría ante el gobierno, y éste siempre gana, es decir, no hay una responsabilidad de los organismos de la sociedad civil para representar sus intereses, no sabemos actuar ni entendemos la ventaja enorme de los comités ciudadanos, entonces por eso se hacen foros, no política pública. Estamos mal preparados y el gobierno mal estructurado. Los funcionarios por su parte no tienen la suficiente preparación técnica y metodológica para poder implementar programas, planes, proyectos y consultar a la sociedad civil... y la sociedad civil está peor, entonces ellos ganan. [...] La forma en que la sociedad civil hace seguimiento de los planes y programas es a través de los observatorios ciudadanos, pero el seguimiento sobre todo es a la política pública federal. Estos observatorios son metodologías nuevas y se enfocan en vigilar los presupuestos públicos, que es lo que más le preocupa a la gente. [...] Es decir sí hay seguimiento pero con instrumentos específicos e incluso financiados por la propia Secretaría de la Función Pública Federal, entonces son proyectos que al gobierno municipal le interesa que vigilemos por presión de las mismas organizaciones pero también por política pública de la federación. [...] La participación no es en todo el ciclo de políticas, más bien el gobierno nos utiliza para justificar números pero no para la implementación de políticas o programas públicos, nada más para vigilarlos, recrearlos, operar algunos pero no como política pública, por ejemplo, un ejemplo son las guarderías del DIF. Sí son de participación ciudadana, pero no es la implementación de una política pública de protección a la niñez como tal, es un servicio. Entonces estamos muy cortos en eso. Y en la evaluación, mucho menos, no tengo noticias de que se haga (Directora de la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos, A.C., Directora de *International Community Foundation* y miembro de la Red HACER, entrevista, 2012).

De acuerdo con el Informe de Gobierno, previo a la convocatoria social para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, se realizó un curso para funcionarios sobre planeación estratégica y la elaboración de un diagnóstico sobre participación ciudadana. Entre los resultados de dicho diagnóstico se señalan: baja participación ciudadana por la falta de credibilidad en los gobernantes, los gobernantes han actuado discrecionalmente sin atender temas y causas de interés social, poca cultura democrática, presencia de organismos sociales que han surgido para dar respuesta a los temas que no han sido atendidos por el gobierno y bajo nivel de organización social para encontrar soluciones a temas de su interés. Con insumos del diagnóstico se procedió a llevar a cabo los foros de consulta ciudadana para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, a los que asistieron aproximadamente 5,600 ciudadanos que organizados por mesas sectoriales, dieron su opinión sobre las necesidades más urgentes de la ciudad y las señalaron. De acuerdo con el Primer Informe de Gobierno, dichas propuestas fueron sistematizadas, clasificadas y analizadas para conocer su viabilidad técnica y financiera y el nivel de gobierno responsable de su atención. Es decir, el gobierno municipal fungió como gestor de las solicitudes de los ciudadanos en los foros ante los demás órdenes de gobierno (H. Ayuntamiento de Tijuana, *Op. Cit.*: 205-213).

A partir de esta descripción de los foros de consulta en el Informe de Gobierno, es evidente que persiste una cultura jerárquica, que es reforzada a través de las metodologías de los foros, en los que los ciudadanos se focalizan a describir sus solicitudes o necesidades, más que contemplar gestión asociativa de proyectos. Además, en el mismo Informe no se identifican acciones que vinculen la participación social más allá de la fase de planeación.

Otro elemento contextual que configura el tipo de participación social es el perfil de la sociedad civil organizada en el municipio. La Directora de la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos, A.C., Directora de *International Community Foundation* y miembro de la Red HACER, describe el perfil de la sociedad organizada como sigue:

Desde mi experiencia, la trayectoria de las organizaciones de la sociedad civil (OSC's) en el norte del país es diferente a la del centro y sur. En el norte, las OSC's se generaron por intereses de vocación cristiana y empresariales de caridad y filantropía, y entonces abrieron organizaciones atendiendo a necesidades urgentes, por ejemplo, los niños en orfanatos, ancianitos, desnutrición, carencias de los migrantes, y bueno la infancia ha sido algo muy importante en la filantropía. [...] Desde mi opinión, la sociedad civil en BC no se organiza en

torno a reivindicaciones de derechos humanos, aún se organiza en torno a la filantropía, todavía creen en la corresponsabilidad gobierno sociedad, creen que con los recursos públicos se pueden hacer grandes maravillas, pero no olvidan esta trayectoria asistencialista, es muy difícil levantar una conciencia crítica aquí, la universidad no ayuda, no es crítica, al contrario, la formación en las profesiones es bastante neoliberal. [...] En el centro y sur del país las organizaciones de la sociedad civil representan los intereses más nobles y puros de la comunidad porque están reivindicando derechos humanos, es una práctica comunitaria muy solidaria, con mucha claridad de la problemática que está sucediendo (Directora de *International Community Fund*, entrevista, 2012).

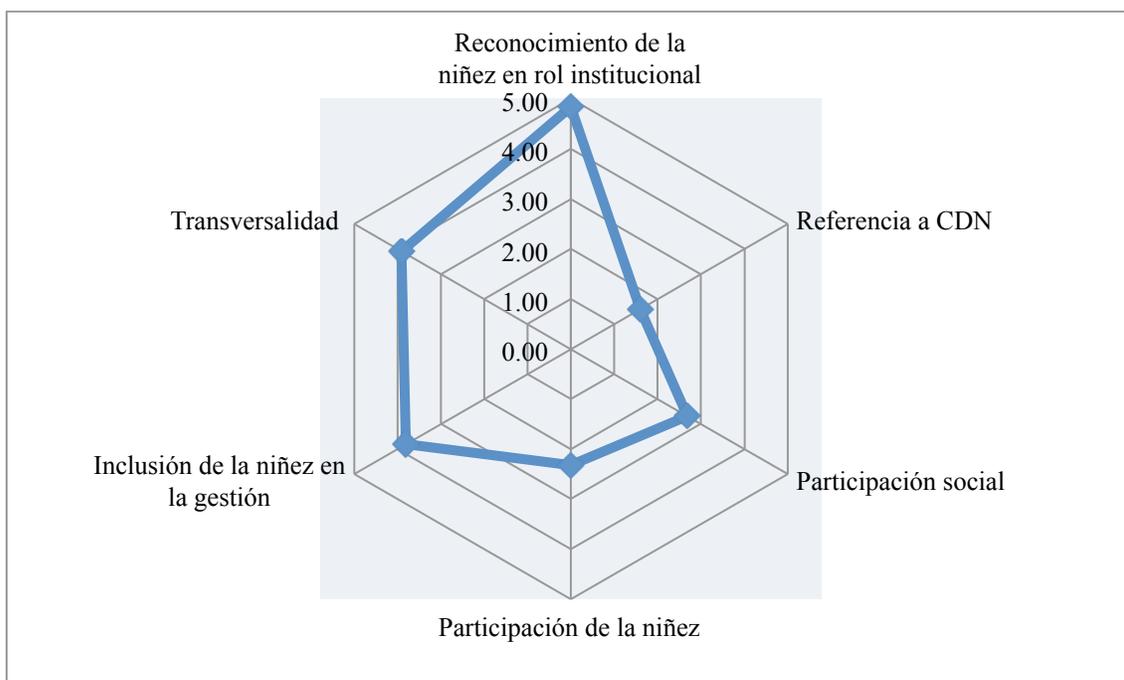
Se considera que el perfil de la sociedad civil organizada, de corte filantrópico y de asistencia social, por su naturaleza y misión particular, en la mayoría de los casos limita su articulación e incidencia en los espacios de gestión y políticas pública. Esto conlleva a que la sociedad civil figure poco como promotor de cuestiones de valía en la agenda gubernamental.

5.4 Diseño del proceso

Esta categoría se analizó a través de 19 *ítems*, los cuales están relacionados con el cómo, quién y qué acciones públicas están vinculadas con la niñez. El análisis de esta categoría brinda una panorámica sobre el nivel de incorporación de los principios de derechos de la niñez en las acciones públicas de las distintas dependencias. Se considera que en la medida en que dichos principios estén incorporados en los procesos de gestión, será más factible implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez eficaz.

Los resultados del análisis de esta categoría señalan una capacidad institucional regular. Los *ítems* valorados con niveles más bajos fueron el grado de referencia de la CDN en el diseño de acciones vinculadas con la niñez, la baja identificación de las problemáticas que vive la niñez, la baja participación ésta y de la sociedad civil en los procesos de implementación y evaluación de las acciones vinculadas con la este segmento de la población (véase gráfica 5.4).

Gráfica 5.4 Diseño del proceso de gestión vinculado con la infancia



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en el trabajo de campo.

Por un lado, la CDN no es un documento mencionado en los instrumentos de planeación del municipio ni es un referente para los funcionarios públicos en el diseño de acciones orientadas a la infancia, por lo que se deduce que las acciones municipales vinculadas con la infancia no incluyen una noción basada en derechos. En el análisis del PMD 2011-2013, no se tiene contemplada una estrategia para la protección y garantía de los derechos de la niñez. La estrategia contemplada en el plan, está focalizada en los jóvenes (12-29 años de edad), cuyo rango de edad incluye a los adolescentes. La estrategia tiene como propósito abrir espacios para el desarrollo de las capacidades de los jóvenes, mediante la promoción de las actividades de la Secretaría municipal de la Juventud a este sector de la población, la conformación de un espacio de participación juvenil y brindar estímulos educativos. La línea estratégica que involucra a los niños es la relacionada con la protección y prevención social y educación de calidad en las escuelas municipales con líneas de acción referidas a la operación de estancias infantiles y la ejecución del programa Niño Promotor y Escuela Verde, respectivamente. Es decir, no existe una línea estratégica dirigida a los niños, niñas y adolescentes que, bajo un enfoque de derechos humanos, contemple acciones transversales (H. Ayuntamiento de Tijuana, PDM, 2011).

Por otra parte, el diagnóstico municipal contenido en el PMD no identifica la problemática que vive la niñez, de tal forma que las acciones planeadas son sobre todo reactivas, a partir de los foros ciudadanos realizados en la planeación municipal.

Por último, la participación de la niñez en los procesos de planeación y evaluación de las acciones públicas es baja. En los documentos municipales existe poca evidencia de que se les involucre en la implementación de los proyectos, su involucramiento es más bien sectorial, por ejemplo, en medio ambiente y difusión de derechos con el Programa Escuela Verde y Niño Promotor del DIF, y existe ninguna evidencia de que dicho sector de la población se involucre en la evaluación.

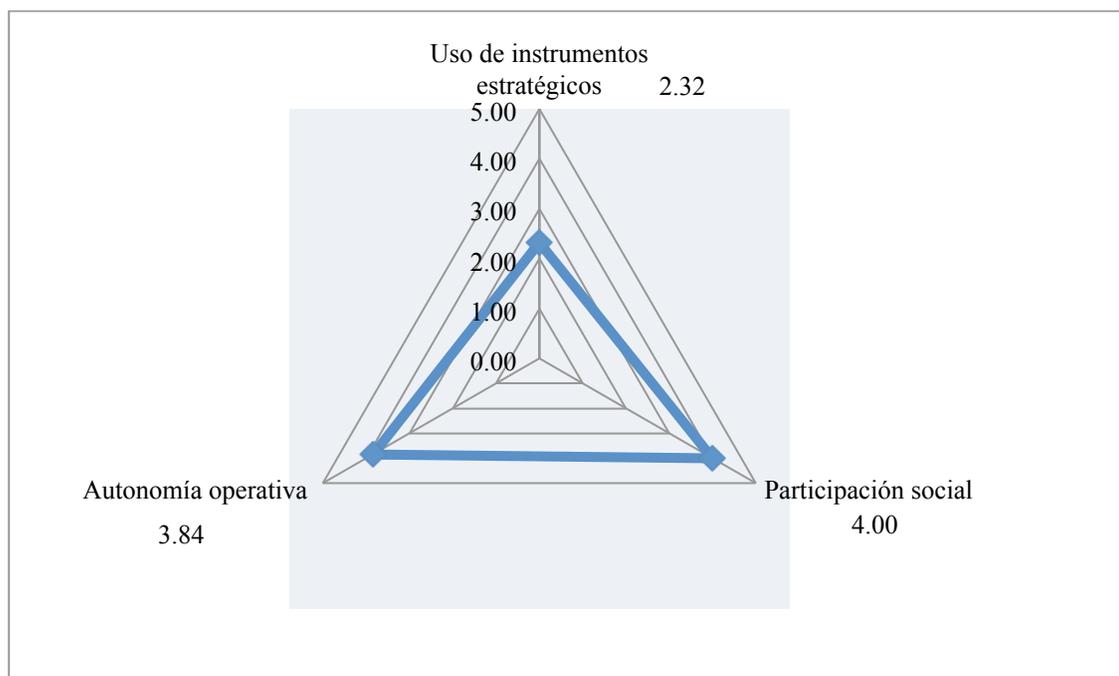
5.5 Autonomía

Esta categoría tiene que ver con el nivel de flexibilidad de las dependencias del gobierno municipal para incorporar los cambios requeridos en su enfoque de gestión, y que éstos favorezcan la incorporación de los principios de derechos de la niñez. Su medición se realizó a través de cuatro *ítems* vinculados con la libertad técnica y financiera para realizar un diagnóstico de las problemáticas vinculadas con su sector, incorporar espacios asociativos en los procesos de gestión, y rediseñar acciones dadas las evaluaciones.

Los resultados evidencian que existe una baja libertad técnica y financiera para realizar un diagnóstico según el ámbito de acción de cada dependencia en el que se identifique la problemática que vive la niñez, así como una regular libertad financiera para rediseñar acciones según los resultados de las evaluaciones (Véase gráfica 5.5). En general, existe buena libertad financiera para que las dependencias incorporen mecanismos de participación social en su gestión, así como para implementar acciones planeadas en el marco del Plan Municipal de Desarrollo. La mayoría de los funcionarios señalaron que la participación social es un tema prioritario, para lo cual incluso, se han destinado fondos para realizar procesos participativos en su planeación anual. Sin embargo, identifican limitantes burocráticas en las modificaciones a los programas, sean estatales o federales, lo que reduce la flexibilidad para incorporar ciertos cambios en las acciones contempladas y presupuestadas en los programas anuales. Aunque por

otra parte, también se identificaron casos en los que se han negociado exitosamente modificaciones a ciertas reglas de operación de programas federales para la adecuación al contexto o requerimientos del municipio.

Gráfica 5.5 Autonomía



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en el trabajo de campo.

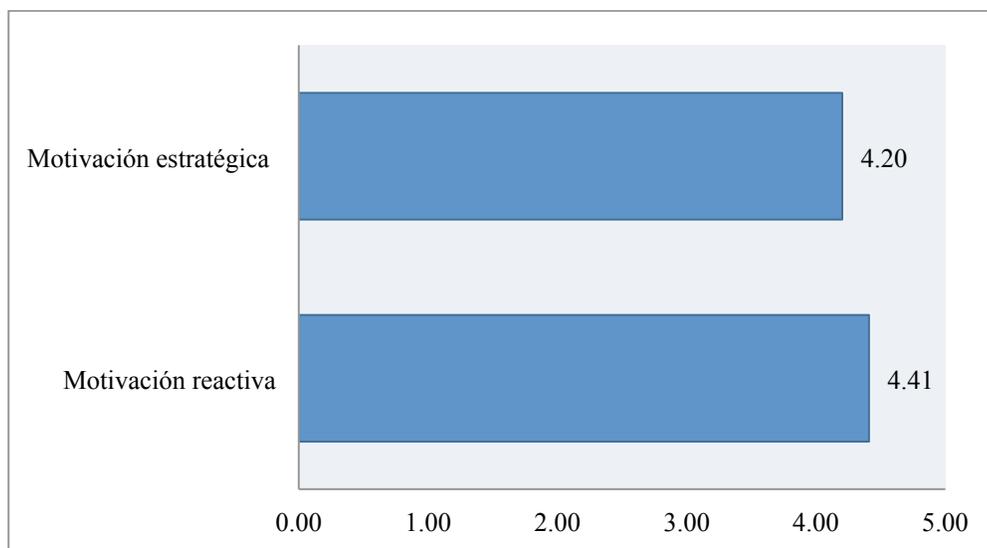
En términos generales, la flexibilidad que aporta un nivel de autonomía de las dependencias de gobierno municipal para incorporar cambios en su gestión, según las especificidades locales y acorde a un enfoque de derechos de niñez, es regular. El análisis de esta categoría y de sus limitantes pone de manifiesto la necesidad de incorporar una agenda transversal al momento de implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez. Un punto de partida es la incorporación del tema en el Plan Municipal de Desarrollo.

5.6 Estímulo

Esta categoría de análisis se valoró a partir del nivel de motivación derivado de las amenazas u oportunidades en el entorno para realizar acciones o cambios institucionales. Los resultados permiten determinar si la gestión es de tipo reactiva o tradicional o bien proactiva o

estratégica. Se considera que, si el tipo de gestión es reactiva, implantar los principios de derechos de niñez en la gestión llevará más tiempo y recursos, puesto que se requiere un cambio en la cultura organizacional hacia una estratégica y asociativa, basada en un liderazgo proactivo sostenido que busque metas a corto, mediano y largo plazo (véase gráfica 5.6).

Gráfica 5.6 Estímulo



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en el trabajo de campo.

Los resultados del análisis de esta categoría evidencian que, aunque por poco margen, las amenazas presentes en el entorno estimulan más a emprender acciones que las oportunidades. Esto también se hace patente en el diagnóstico sobre la administración pública, donde se señala que existe un “inmediatismo en la respuesta a la agitada cotidianidad, donde todo urge” (H. Ayuntamiento de Tijuana, 2012, PDM). Por otro lado, sí existe evidencia de que las oportunidades en el entorno han sido aprovechadas por parte de las instituciones del gobierno municipal, aunque unas más que otras. Al respecto, la Directora de Procuración de Recursos de la Fundación para la Protección Integral para la Niñez, A.C., señala:

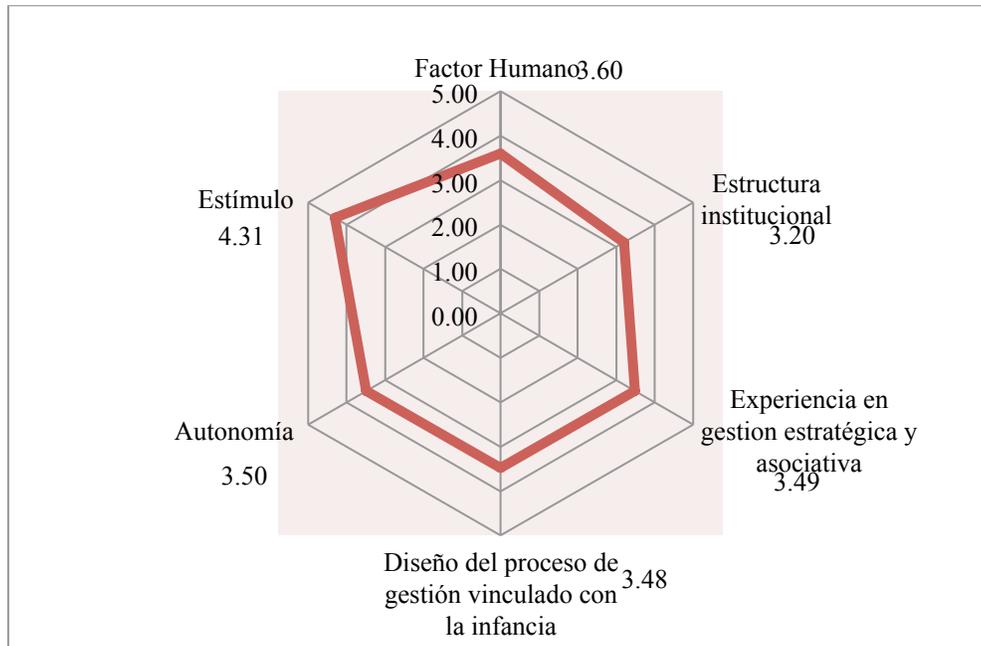
Este año empezamos a tener más relación con algunas organizaciones del gobierno municipal para desarrollar proyectos e impactar más, es algo nuevo, apenas vamos a hacer un convenio y ver cómo va a funcionar. [...] Este tipo de relación se dio porque una tercera persona hizo el vínculo, nosotros respetamos mucho pero no apoyamos organizaciones gubernamentales, como Fundación no se nos permite apoyar a gobierno directamente, entonces no podemos hacerles donaciones. Lo que estamos haciendo es una alianza para que el poco recurso que se está gestionando genere un impacto. [...] Lo que yo he estado viendo en los últimos años, y aquí no

hay partido, yo creo que funciona igual con cualquier gobierno a cargo, es que el tipo de relación de trabajo por parte del gobierno con la sociedad civil tiene que ver con las personas que están dentro y no tanto con el sistema (Directora de Procuración de Recursos de la Fundación para la Protección integral para la Niñez, A.C., Entrevista, 2012).

Se concluye que el estímulo, derivado de las oportunidades, es fundamental y un muy buen motivo para incorporar cambios en los enfoques de gestión, y que, en materia de derechos de niñez, debiera ser promovido por el gobierno federal o estatal. El papel de la sociedad civil organizada también es fundamental para ejercer presión e incidir en la agenda pública y gubernamental. Sin embargo, en el caso de Tijuana, son muy pocas las organizaciones de la sociedad civil que buscan incidir en la agenda gubernamental municipal en materia de la protección y garantía de los derechos de niñez.

En síntesis, los resultados consolidados muestran una capacidad institucional aceptable para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez (véase gráfica 5.7). La estructura institucional es la categoría de análisis que arroja el nivel más bajo (3.20), y por tanto, limita la capacidad objeto de este estudio. Por otra parte, el estímulo es la otra categoría de análisis con un nivel más alto (4.31), indicando que los motivos contextuales, las oportunidades y las amenazas, sobre todo éstas últimas, son los principales estímulos para incorporar cambios en el enfoque de gestión. Esto indicaría una gestión de tipo tradicional o reactiva.

Gráfica 5.7 La Capacidad para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en Tijuana, B.C.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en el trabajo de campo.

5.7 Análisis de brecha por dimensiones de análisis

El presente apartado tiene como objetivo detallar las principales limitantes encontradas dentro de cada ámbito de análisis, así como las dimensiones de análisis que contribuyen y limitan la conformación de una capacidad para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez (véase gráfico 5.8).

Factor humano.

El regular conocimiento y baja capacitación sobre derechos de la niñez es uno de los factores que menos favorece implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez. Si bien, los funcionarios públicos reconocen la importancia de focalizar a la niñez desde su ámbito de acción, el regular conocimiento y baja capacitación sobre derechos de la niñez implica el desconocimiento de los principios de derechos humanos y cómo hacerlos efectivos desde su ámbito de acción.

También, la Convención de los Derechos del Niño ha sido poco utilizada como referencia en el diseño de acciones públicas vinculadas con la niñez en el municipio, pues pocos funcionarios señalaron conocer, en un nivel adecuado, este instrumento vinculante de derechos humanos; además, no existe evidencia documental oficial de su uso transversal.

Las dimensiones de análisis que más favorecen la incorporación de una gestión con enfoque de derechos de niñez son: la alta sensibilidad y reconocimiento, por parte de los funcionarios públicos, de la importancia de incorporar a la niñez en las acciones públicas, y el liderazgo. Contrastando el alto nivel de la primera dimensión con el bajo nivel de conocimiento y capacitación sobre derechos de la niñez, se deduce que persiste una concepción tutelar en la gestión pública. Es importante destacar que la sola sensibilidad y reconocimiento de la importancia de incorporar a la niñez en las acciones públicas no basta, pues se requiere conocimiento y capacitación sobre los derechos de la niñez; de lo contrario, más acciones hacia la niñez, derivadas del alto nivel de sensibilidad y reconocimiento de su importancia, estarían perpetuando la concepción tutelar o de situación irregular, justificadas bajo el eufemismo de su protección.

Con respecto a la segunda dimensión, el liderazgo, se encontró evidencia de que es alto, pues existe un nivel alto de implementación de los objetivos institucionales, y, en entrevista, los funcionarios señalaron que los objetivos institucionales son comprendidos por los demás funcionarios. Por tanto, se concluye que, si con dicho liderazgo se ejecutaran acciones para hacer efectivos los principios de los derechos de la niñez, existiría una buena posibilidad de éxito. Pero para que esto ocurra, se reitera la importancia del conocimiento y la capacitación sobre el paradigma de derechos humanos.

Estructura institucional.

Dentro de este ámbito de análisis, los elementos que menos favorecen la capacidad institucional objeto de este estudio, son la regular capacidad operativa y financiera para

responder a las problemáticas del municipio. Asimismo, se identifica que existe una estructura institucional inconsistente con los requerimientos de participación de la niñez en la gestión y en el ciclo de políticas públicas. Si bien existen algunas dependencias que son la excepción, de modo generalizado, la participación de la niñez sólo se ha llevado a cabo en la planeación municipal mediante los foros de consulta para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y el Plan Estratégico Metropolitano, sin que su participación se haga efectiva en las demás fases de las políticas públicas. Dentro de dicha participación, las metodologías refuerzan una cultura institucional jerárquica y tutelar, al acotar la participación a una serie de solicitudes e identificación de problemáticas. Las excepciones que se presentan al respecto, toman forma en proyectos, tales como Escuela Verde y Difusores Infantiles, en los que la niñez es partícipe en la implementación de los proyectos. Se considera que dichos proyectos son un ejemplo de la posibilidad de adecuar la estructura institucional para incorporar la participación de la niñez en las distintas fases de las acciones públicas; sin embargo, al ser pocos proyectos y sectorializados, también identifican que persiste una cultura institucional tutelar heredado del paradigma basado en necesidades.

Por otro lado, la dimensión que más favorece implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez, es la participación social. Es decir, sí existe una estructura institucional que favorece la participación social, pues existe un presupuesto acorde, y se promueven espacios de participación. Sin embargo, en este punto, valdría la pena profundizar en la calidad de la participación en dichos espacios.² De acuerdo con la información recabada a través de las entrevistas con la sociedad civil organizada, dichos espacios son de corte jerárquico, no asociativo acorde con el paradigma de derechos humanos de la niñez. Además, dicha participación, es efectiva en espacios para la etapa de planeación municipal, y no en las demás etapas de la gestión pública.

² En la presente investigación no se profundizó en la calidad de la participación, valorada a partir de los mecanismos existentes; sin embargo, a partir de las entrevistas con la sociedad civil fue posible identificar que ésta es aún de tipo jerárquica.

Experiencia en gestión estratégica y asociativa.

El principal elemento que favorece menos la capacidad institucional objeto de este estudio es el aceptable uso de instrumentos estratégicos, tales como diagnósticos y evaluaciones. Si bien la capacidad es aceptable, es importante destacar la calidad en su uso. Es decir, si efectivamente se utilizan para la toma de decisiones y si en ellos se incorpora la noción de valor público y asociativo. Dentro de esta misma categoría, la participación social es regular. De lo anterior se interpreta que, en los instrumentos estratégicos utilizados no se realizan bajo un enfoque asociativo y, por tanto, tampoco estratégico. Es decir, el uso de diagnósticos y evaluaciones es meramente instrumental, sin incorporar los valores y fundamentos teóricos para lo cual están en principio concebidos. Esto, a su vez, obstaculiza la legitimidad por resultados sociales, y por supuesto, es un limitante para avanzar hacia una gestión con enfoque de derechos de niñez.

Por otra parte, el elemento que favorece más para incorporar una gestión con enfoque de derechos de niñez, es el alto nivel de implementación de las acciones planeadas por parte de las dependencias del gobierno municipal. La alta capacidad operativa indica una gestión eficiente de los recursos técnicos, temporales y financieros para cumplir con las acciones planeadas. Por tanto, es un factor que facilita incorporar cambios en la gestión, aunque para ello es necesario se definan qué acciones y valores es necesario perseguir y que haya un fuerte liderazgo.

De nuevo, se considera que el conocimiento sobre derechos de la niñez es fundamental para que se pueda concebir un cambio en la gestión hacia una que incorpore los principios de los derechos de la niñez.

Diseño del proceso de gestión vinculado con las acciones hacia la infancia.

Dentro de este ámbito de análisis, la dimensión que más favorece para implementar una gestión con enfoque de derechos de niñez es el alto reconocimiento por parte de los funcionarios, de la importancia del rol institucional, de cada dependencia y ámbito de

gobierno, en la protección de los derechos de la niñez. Sin embargo, esto contrasta con el bajo nivel de referencia a la CDN para llevar a cabo acciones destinadas a la niñez. Por tanto, se destaca la necesidad del fortalecimiento de capacidades técnicas para la incorporación de los derechos de la niñez en el gestor público, en todos los niveles, desde Presidente y Directivo, hasta ejecutor de proyectos.

Autonomía para la adaptación a las especificidades locales.

En materia de autonomía, la dimensión de análisis que más facilita incorporar una gestión con enfoque de derechos de niñez es la libertad para hacer efectivos mecanismos de participación social. El contraste de los resultados de esta misma dimensión con las de otras categorías de análisis, como la de estructura institucional, diseño del proceso, y experiencia en gestión estratégica y asociativa, permite interpretar que la libertad para incorporar mecanismos de participación social en cada dependencia, no se ha hecho efectiva, pues coexisten estructuras institucionales que no la favorecen y sigue sin hacerse efectiva en todas las etapas de la gestión pública. Esto remite a un problema más intrincado, que es la concepción de participación social que se promueve, y la cultura institucional a partir de la cual se reproduce. A partir de los resultados, es posible interpretar que coexiste una cultura institucional jerárquica y tradicional, lo que contradice los valores estratégicos, de derechos humanos y del paradigma asociativo.

Por otra parte, la dimensión de análisis que menos favorece para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez, es la regular libertad financiera de cada dependencia para realizar y utilizar instrumentos estratégicos, tales como el diagnóstico. Si bien se realiza un diagnóstico municipal, éste es una referencia poco utilizada para la planeación y seguimiento de las acciones públicas. Es decir, las prioridades que persiguen las dependencias son derivadas de las líneas priorizadas políticamente y de las “peticiones” de la sociedad civil hechas en los espacios de planeación municipal. Es decir, el uso estratégico de los instrumentos como el diagnóstico no es utilizado, lo que limita la toma de decisiones. Por otra parte, las peticiones de la sociedad civil evocan una cultura paternalista y jerárquica, que, en la gestión pública, puede generar legitimidad, pero no ataca los problemas estructurales

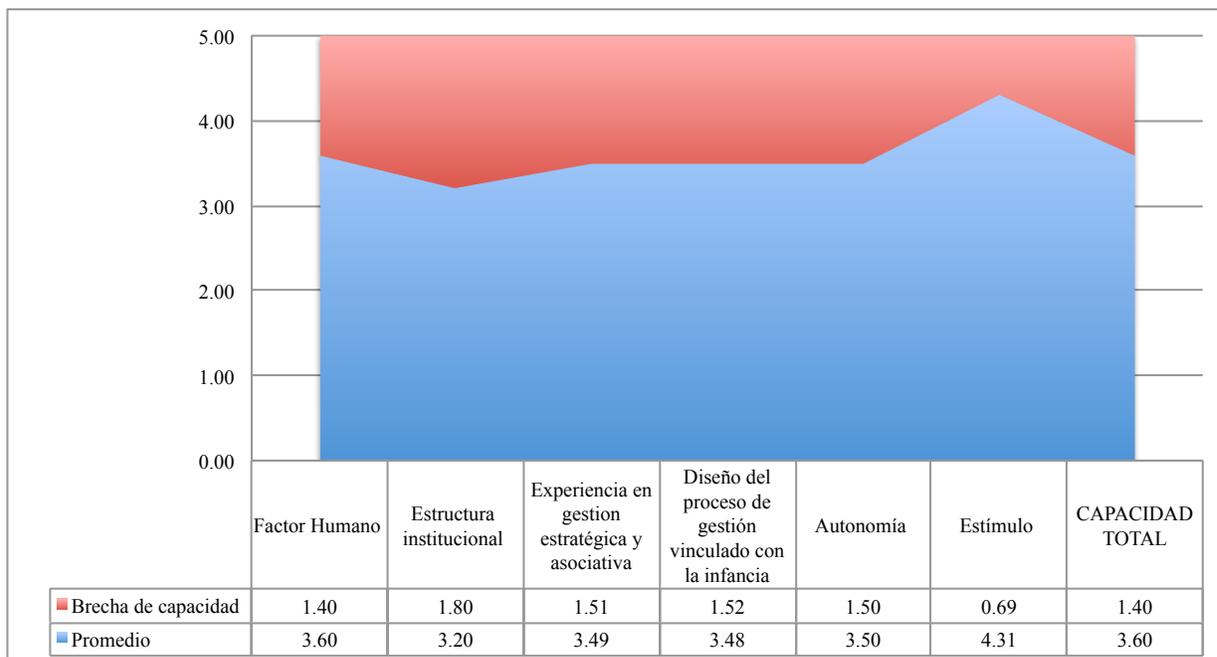
vinculados con la violación de los derechos humanos, ni transforma la cultura tutelar en torno a la concepción de la niñez.

Estímulo.

Dentro de este ámbito, se concluye que existe una cultura institucional reactivo-tradicional en la gestión local, pues son las amenazas en el entorno las que, en general, motivan mucho más a llevar a cabo acciones públicas, versus las oportunidades. Sin embargo, no por mucha diferencia, las oportunidades también son un estímulo importante. Por tanto, se concluye que la prevalencia de las amenazas ante las oportunidades en la acción pública, indica una gestión reactiva, lo cual limita respuestas estratégicas a largo plazo.

Ante este contexto, el papel de los diversos garantes de derechos y de los distintos sectores de la sociedad civil organizada es fundamental, pues tiene un alto potencial de incidir en las decisiones públicas. Sin embargo, en Tijuana, es muy poca la sociedad civil organizada que maneja el enfoque de derechos del niño, por lo que no existe un estímulo consistente por parte de las organizaciones locales para incorporar el tema en la agenda pública. Además, en términos intergubernamentales, dada la revisión de la agenda pública federal en el tema (véase capítulo III), tampoco existe un estímulo que motive a las autoridades municipales a incorporar los principios de los derechos humanos de la niñez en su gestión.

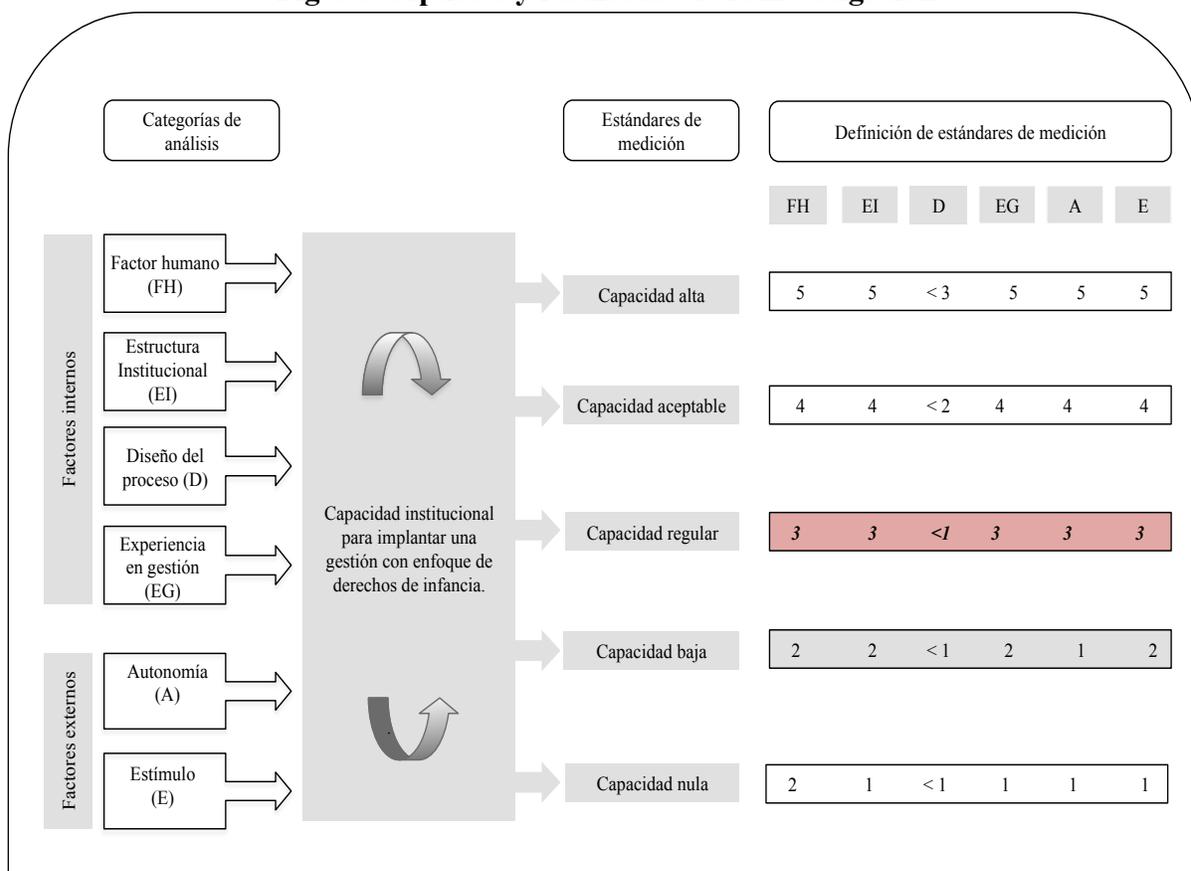
Gráfica 5.8 Capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez por dimensiones de análisis: análisis de brecha por categorías de análisis



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en el trabajo de campo.

Los anteriores resultados contrastan en cierta medida con el supuesto de investigación, pues se partía de que la capacidad para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez era baja. Además, se concebía que los elementos o dimensiones de análisis que más favorecían eran: el uso de instrumentos o mecanismos efectivos de gestión estratégica y asociativa y el reconocimiento de la importancia de priorizar a la niñez desde su ámbito de acción; y, las dimensiones de análisis que menos favorecían eran: el bajo nivel de conocimiento sobre derechos de niñez, la persistencia de una gestión de tipo tradicional, jerárquica y burocrática, y la poca transversalidad en la gestión de políticas públicas focalizadas en la niñez (véase Fig. 5.9).

Fig. 5.9 Supuesto y resultados de la investigación.



Los estándares de medición sombreados en rojo aluden al resultado general de la investigación.

Los estándares de medición sombreados en gris aluden al supuesto de investigación.

Los estándares de medición se elaboraron en escala Likert, misma utilizada en los instrumentos de recopilación de información: 1 nada, 2 poco, 3 regular, 4 aceptable y 5 mucho.

Fuente: Elaboración propia a partir del marco teórico y metódico.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

*La utopía está en el horizonte.
Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos
y el horizonte se corre diez pasos más allá.
¿Entonces para qué sirve la utopía?
Para eso, sirve para caminar.
Eduardo Galeano.*

6.1 Los derechos de la niñez, el desarrollo humano y la gestión pública: recapitulación conceptual y metodológica.

El desarrollo humano y la garantía de los derechos humanos son cuestiones complejas. El entramado de garantes de derechos, su nivel de reconocimiento como tales, la forma en que éstos se conciben y se relacionan entre sí, los procesos, las instituciones y sus capacidades, las prácticas sociales, morales, culturales y políticas que están involucradas en la garantía y protección de los derechos humanos es algo muy intrincado que se manifiesta en todos los ámbitos de interacción entre individuos. Los derechos humanos nacen a partir de su mención explícita en las leyes; se garantizan a través de las instituciones, de la aprehensión sustantiva por parte de todos individuos y de su reconocimiento como garantes; se protegen y recrean en la acción pública. Cuando se intenta vincular el desarrollo humano con la garantía de los derechos humanos de un segmento de personas con un status social y cultural específico, como lo es la niñez, el desafío se complica, pues la concepción de toda niña o niño como sujeto de derechos se enfrenta al antiguo paradigma de necesidades o de situación irregular aún impregnado en la cultura y en todos los ámbitos en que ésta se manifiesta. Desde este paradigma, la niñez en el desarrollo se concibe como una inversión a plazo, cuya protección o asistencia es el eufemismo perfecto a través del cual se destina un gasto. Desde el paradigma de protección integral, toda niña y niño son ciudadanos con derechos específicos dada su edad y condición de vulnerabilidad en un mundo mal o bien dirigido por adultos, y en el que el desarrollo humano se manifiesta y sostiene a través de la garantía de sus derechos.

Esta investigación está basada en la gestión pública como categoría hermenéutico-analógica, a partir de la cual se intentó discernir la capacidad institucional para incorporar los principios de los derechos de la niñez en el paradigma de gestión pública en el ámbito municipal. El principal argumento detrás de la selección de la gestión pública como principal categoría de investigación, es que través de ésta se concibe la acción gubernamental en el ámbito político-administrativo más cercano a las personas y se conduce hacia el desarrollo dadas las especificidades del entorno. Sin embargo, el paradigma a partir del cual se concibe la gestión pública es el que define el *qué, cómo, para qué, con quiénes y por qué* de la acción gubernativa. Desde una gestión de tipo tradicional o burocrática, la acción gubernativa tiene resquicios autoritarios, clientelistas, paternalistas y de control, que poco margen dejan para ejercer una acción gubernativa verdaderamente pública en un sentido de corresponsabilidad social y congruente con un enfoque de derechos humanos. Desde una gestión de tipo estratégica y asociativa, la acción gubernamental se fundamenta en generar valor público, y la función gubernativa es facilitar la conducción del desarrollo en un sentido colaborativo. La gestión estratégica y asociativa es una plataforma fundamental para incorporar los principios de los derechos de la niñez y adolescencia en la acción pública. Por tanto, la gestión pública brinda un marco a partir del cual es posible analizar las interacciones entre gobierno, sociedad civil y niñez, y, por medio de éstas, cómo se conduce hacia el desarrollo.

El factor humano, la estructura institucional, el nivel de experiencia en gestión estratégica y asociativa, el diseño del proceso vinculado con las acciones que se realizan con y/o para la niñez, el nivel de autonomía y el estímulo fueron las categorías de análisis más concretas, a partir de las cuales se valoró la capacidad institucional objeto de este estudio. El argumento detrás de la selección de estas categorías de análisis, es que los derechos de la niñez no son una cuestión incorporada en la agenda gubernamental, por lo que se complicaba tener una riqueza interpretativa amplia sobre las limitantes, fortalezas y posibilidades de un cambio (acorde con un enfoque de derechos de niñez) en la amplitud del concepto de gestión pública a partir del sólo análisis de la etapa de formación de la agenda gubernamental. En este marco, la ruta seguida fue identificar, dentro de la literatura existente y las experiencias internacionales exitosas, los ámbitos de análisis dentro de la gestión pública que conforman la capacidad o habilidad institucional para emprender un cambio en su paradigma de gestión hacia uno que

sea congruente con los principios de los derechos de la niñez. La valoración, como técnica de interpretación consistente con el enfoque hermenéutico analógico, permitió conocer las dimensiones de análisis que contribuyen y limitan implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en la gestión pública.

6.2 Principales hallazgos

Teniendo en consideración los resultados de la investigación y los argumentos expuestos, la tesis que se defiende es que el bajo nivel de conocimiento y capacitación sobre el paradigma de derechos de niñez (dentro de la categoría de factor humano), el bajo nivel de referencia a la Convención de los Derechos del Niño en la gestión y políticas públicas (diseño del proceso de gestión), y la visión tradicional en la gestión pública que se manifiesta en una participación social jerárquica e instrumental, no en un sentido de corresponsabilidad, son las principales limitantes en la conformación de la capacidad institucional objeto de este estudio. Por su parte, el reconocimiento de la importancia de la niñez como tema de valía en el rol institucional y en la agenda gubernamental (diseño del proceso de gestión y factor humano), el alto nivel de liderazgo, el alto nivel de estímulo ante fuerzas externas, tanto oportunidades como amenazas, son los principales elementos que contribuirían en la incorporación de los principios de los derechos de niñez en la gestión pública. Sin embargo, las anteriores dimensiones de análisis se conciben como fortalezas en la medida en que éstas se incorporen en una agenda transversal e intergubernamental en materia de derechos humanos, en la cual se incluya el conocimiento y la capacitación en materia de derechos de la niñez y del paradigma de gestión estratégica y asociativa con todos los garantes de derechos. Las mismas dimensiones de análisis también podrían concebirse como limitantes en la medida en que no haya estímulos para el cambio en la concepción y ejercicio de la gestión pública, y a través de los cuales se responda al *cómo, para qué, para quiénes y con quiénes* conducir al desarrollo humano desde un enfoque de derechos de la niñez.

La garantía de los derechos de la niñez, y más aún, la aplicación de sus principios en la gestión pública, es un proceso que se encuentra estrechamente vinculado con la democracia, la forma y el sentido de hacer política y políticas públicas. En este sentido, la subsistencia de una

cultura jerárquica y paternalista en el gestionar público evoca viejos esquemas, antidemocráticos y tutelares, inconsistentes con el paradigma de derechos humanos, y en concreto, de la niñez.

En el caso de Tijuana, B.C., aún persiste un paradigma tradicional en la gestión pública que se manifiesta en la ausencia de un sentido de corresponsabilidad en la articulación entre la sociedad civil y el gobierno municipal y reconociéndose como garantes de derechos. Esto es quizá la principal razón por la que la alternancia política en el Estado y el municipio, no sea un factor relevante para la incorporación efectiva del enfoque de derechos de niñez en la agenda gubernamental. Sin embargo, la posibilidad de cambio emana principalmente de la sociedad civil organizada, cuyas propuestas de participación y su debida reglamentación en los espacios de gestión municipal y estatal, realizadas a través de alianzas, han sido un camino sinuoso pero exitoso. Si, aunado a esto, se tiene en cuenta que los funcionarios públicos son muy receptivos a los estímulos externos y conciben el trabajo por la niñez como un tema de valía en su rol institucional, la sociedad civil estará mejor situada para incidir en la incorporación del tema de derechos de infancia en la agenda gubernamental. En la actualidad, el principal reto es que la sociedad civil organizada integrada en alianzas maneje el tema de derechos de la niñez y proponga líneas concretas de acción para su incorporación estratégica en la agenda gubernamental.

La gestión con enfoque de derechos de niñez es una propuesta que rompe con los valores antidemocráticos, pues reconoce la ciudadanía de toda niña y niño. En este marco, el principal reto es lograr la aplicación efectiva de este paradigma en un mundo sistematizado y manejado por los adultos que, voluntaria o involuntariamente, perpetúan la noción tutelar aprehendida desde su misma infancia en la acción pública y en su interacción con las nuevas generaciones. Por tanto, queda en manos de todos los garantes de derechos conocer, asir, difundir, promover y ejercer el paradigma de derechos de la niñez en el entramado social en el que interactúan. La propuesta, implícita en esta investigación, es la necesidad de promover una gestión pública más responsable socialmente a partir de la cual sea posible concebir, promover y recrear los derechos de la niñez.

En este marco, pareciera que la propuesta sobre la implantación de los principios de los derechos de la niñez en la gestión pública está adelantada al tiempo y circunstancias que se viven. Pese a ello, es importante destacar el rol de la generación de conocimiento, su difusión con la sociedad civil organizada y los funcionarios públicos. Así, la sociedad civil organizada, motivada por transformar la forma en que se gobierna y, enterada de cómo hacer efectivos los paradigmas en torno a su propio desarrollo, tendrá más argumentos para incidir en la agenda gubernamental. Y, los actores gubernamentales, como principales garantes de derechos, conociendo nuevos planteamientos en torno a la conducción del desarrollo humano, estarán más estimulados para incorporarlos en su agenda de gobierno.

6.3 Limitaciones metodológicas

Una de las principales limitantes metodológicas de la presente investigación es que el estudio es de tipo transeccional, pues los resultados no permiten hacer comparaciones en el tiempo. Otra limitante es que las respuestas de los funcionarios públicos, las de los actores de la sociedad civil fueron, en su mayoría, antagónicas en relación con el tema de participación social. Para evitar el sesgo que significó el carácter antagónico de dichas respuestas, se tomó una fuente de información adicional: los documentos de gobierno oficiales. Otra técnica de recopilación de información de control que hubiera sido relevante utilizar, dada la naturaleza de este estudio, es la observación no participante en los procesos de gestión pública. Sin embargo, dado que tales procesos implican grandes ciclos temporales, no fue posible utilizar dicha técnica en la presente investigación.

6.4 Líneas de investigación futura

Entre las líneas de investigación futura que se consideran valiosas como una vía para profundizar en el tema sobre la garantía de los derechos de la niñez, es el manejo de dicho enfoque en las organizaciones de la sociedad civil en la frontera norte del país. Un aspecto relevante, identificado en el trabajo de campo, es que el perfil, las características y la orientación de la sociedad civil organizada en Tijuana es de tipo filantrópico, en contraste con la sociedad civil organizada de otras regiones de México, tales como centro y sur, en el que los

derechos humanos son el tema angular en su incidencia.

Con base en el análisis sobre el manejo del tema de derechos de niñez en las organizaciones de la sociedad civil, otro tema que se considera con gran relevancia a investigar es sobre su capacidad para incidir en la agenda gubernamental y conformar alianzas bajo esquemas asociativos y dirigidos a la protección y garantía de derechos de la niñez. En las buenas prácticas a nivel internacional, el papel de la sociedad civil organizada y los organismos internacionales han sido actores fundamentales, pues su incidencia ha estimulado la incorporación del tema en la agenda gubernamental.

6.5 Oportunidades en materia de política y gestión públicas.

Con base en los hallazgos señalados en el apartado anterior, a continuación se identifican las principales oportunidades encontradas, a partir de las cuales es posible señalar algunas líneas de acción pertinentes en términos de política y gestión pública, en aras de mejorar la capacidad para implementar una gestión con enfoque de derechos de niñez.

Difusión y capacitación a los garantes de derechos sobre los derechos humanos de la niñez.

La principal línea de acción es el fortalecimiento de la capacitación y la difusión social sobre los derechos de la niñez con los distintos garantes de derechos. En Tijuana, B.C. se encuentra en funcionamiento la Unidad Municipal de Derechos Humanos que entre sus funciones principales orienta en materia de derechos humanos a las dependencias y unidades de la administración pública centralizada y a las entidades paramunicipales, según el art. 64 del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobierno. Sin embargo, la estructura institucional y el escaso presupuesto de la Unidad, limita la capacitación sobre derechos de niñez a los funcionarios municipales. Pese a tales limitantes, la Unidad, en alianza con la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California ha brindado capacitación a los funcionarios públicos en materia de seguridad con el principal objetivo de prevención a la violación de derechos humanos en el servicio que brindan. En este contexto, como línea de acción, se propone la incorporación del tema de derechos de niñez en el programa de

capacitación de la Unidad, y que esté destinado a los funcionarios públicos en todos sus niveles.

Dentro de la gestión pública, se requiere impulsar el cambio culturo-organizacional jerárquico y reactivo hacia uno colaborativo o asociativo y proactivo en la acción pública. Hacer hincapié en fortalecer la noción de valor público y pensamiento estratégico, desarrollo humano y derechos humanos, tanto con los funcionarios públicos en todos sus niveles, como con los distintos garantes de derechos humanos. Cabe reiterar que la cultura jerárquica y asistencialista vinculada con el viejo paradigma de necesidades en la atención a la niñez, también está arraigada en las organizaciones de la sociedad civil. Por ello, es también necesario incluirla en la capacitación, de tal forma que conozcan sus responsabilidades como garantes de derechos humanos y los asuman; además, estará más facultada para incidir en la incorporación del tema en la agenda pública.

Fortalecimiento de alianzas.

La conformación de alianzas y su incidencia en la gestión pública a través de redes, es un elemento recientemente abordado en el municipio, pero con un gran potencial de éxito para incidir en la agenda gubernamental. La alianza podría partir de los organismos de la sociedad civil que ya manejan el tema de derechos de niñez en el municipio, tales como *Save The Children*, Colibrí, con las redes existentes que ya han iniciado un trabajo valioso de incidencia, tal como la Red Hacer. También, una alianza importante sería con UNICEF y las instituciones nacionales de derechos humanos, a través de los cuales se podría promover la formación de multiplicadores locales en materia de derechos de niñez con los garantes de derechos.¹

Fortalecimiento de la capacidad estratégica y asociativa.

¹ El programa Niño Promotor se focaliza en formar multiplicadores infantiles para capacitar sobre los derechos de la niñez a más niños. Sin embargo, se considera que, a la par de ese programa, es fundamental la capacitación a los garantes de derechos, pues en cuya responsabilidad se encuentra la garantía de los derechos de la niñez.

Los valores en torno al paradigma estratégico y asociativo son bases fundamentales a partir de las cuales es posible generar un cambio hacia la incorporación de los principios de los derechos de la niñez en la gestión pública. Sin embargo, los resultados muestran que dichos valores no han sido emprendidos efectivamente por parte de los funcionarios en su accionar público. Por tanto, una línea de política pública fundamental es la capacitación en torno a los valores estratégicos (valor público) y asociativos (valores democráticos deliberativos).

Estímulo.

La creación de una estrategia lúdica, estratégica y transversal, a partir de la cual se definen oportunidades concretas de fortalecimiento de capacidades, y conformación de alianzas para mejorar la situación de la niñez por la vía de la garantía de sus derechos en la gestión pública. En este punto, se reitera el papel fundamental de las OSC's y de los organismos internacionales.

Las anteriores oportunidades y líneas de política son fundamentales para avanzar hacia la incorporación de los principios de los derechos de la niñez en la gestión pública en el caso de estudio de la presente investigación. Es necesario destacar que dicho proceso implica un cambio cultural e institucional de largo plazo, por lo que, en la medida en que se emprendan, seguramente se vislumbrarán otras líneas de política prioritarias.

Sólo a través del respeto y fomento de la dignidad humana, materializado en derechos humanos exigibles y por el establecimiento de Estados democráticos, sociales y de derechos, podremos asegurar el desarrollo y la paz en el mundo. Los niños y las niñas son un buen pretexto para comenzar.
Marvin Rabanales.

ANEXOS

Anexo i. Definiciones de indicadores básicos sobre la situación de los niños y adolescentes en México.

Tasa de mortalidad de menores de 5 años: Probabilidad de muerte desde el nacimiento hasta la edad de 5 años, expresada por cada 1,000 nacidos vivos; **Tasa de mortalidad infantil <1 año:** Probabilidad de muerte desde el nacimiento hasta la edad de 1 año, expresada por cada 1,000 nacidos vivos; **Tasa de mortalidad neonatal, 2010:** probabilidad de morir durante los primeros 28 días completos de vida, expresada por cada 1,000 nacidos vivos; **Esperanza de vida al nacer (años, 2010):** El número de años que un recién nacido podría vivir si en el momento de su nacimiento está sujeto a los riesgos de mortalidad prevalentes en una muestra representativa de la población; **Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (%) 2007-2009:** Número de niños matriculados o que asisten a la escuela primaria, expresado como porcentaje del número total de niños en edad de ir a la escuela primaria; **Distribución familiar del ingreso (%) 2000-2010:** Proporción del ingreso recibido por el 20% de los hogares con el ingreso más alto y el 40% de los hogares con el ingreso más bajo; **Recién nacidos con bajo peso (%) 2006-2009:** Porcentaje de lactantes que pesan menos de 2,500 gramos al nacer; **% de menores de 5 años que padecen cortedad de talla moderada y grave 2006-2010 (OMS):** Porcentaje de niños de 0 a 59 meses que están menos dos desviaciones estándar por debajo de la media de altura por edad del Patrón Internacional de Crecimiento infantil de la OMS; **% de la población que usa instalaciones mejoradas de saneamiento, 2008:** Porcentaje de la población que utiliza cualquiera de las siguientes instalaciones de saneamiento, sin compartirlas con otros hogares: letrina con sifón que descarga en una cloaca con tubería, un tanque séptico o una letrina de pozo; letrina de pozo mejorada con ventilación; letrina con pozo con losa; pozo cubierto; retrete de compostaje; **% de la población que usa fuentes mejoradas de agua potable, 2008:** Porcentaje de la población que utiliza como su principal fuente de agua potable los medios siguientes: abastecimiento de agua potable conectada al hogar, a un terreno, a un patio o al patio del vecino; fuente o toma de agua; pozo entubado o perforado; pozo excavado protegido; fuente protegida; agua de lluvia; agua embotellada además de una de las fuentes anteriores como fuente secundaria; **Número estimado de mujeres de más de 15 años que viven con VIH, 2009 (miles):** Número estimado de mujeres de más de 15 años que vivían con VIH a finales de 2009; **Niños (0-17 años) huérfanos debido a todas las causas, 2009 (miles):** Número estimado de niños de 0 a 17 años que han perdido a uno o a ambos progenitores debido a cualquier causa hasta 2007; **Tasa neta de matriculación en la escuela secundaria (%), 2007-2010:** El número total de niños matriculados en la enseñanza secundaria que tienen la edad oficial para realizar estudios secundarios, expresado como el porcentaje del número total de niños que tienen la edad oficial para realizar estudios secundarios; **Tasa de cobertura de la atención prenatal (%), 2006-2010:** Mujeres de 15 a 49 años de edad que durante el embarazo fueron atendidas al menos una vez por personal de salud especializado (médicos, enfermedad o parteras) y el porcentaje que recibieron la atención de cualquier personal de salud por lo menos cuatro veces; **Tasa de mortalidad derivada de la maternidad, 2006-2010:** Número anual de mujeres fallecidas por causas relacionadas con el embarazo por cada 100,000 nacidos vivos durante el mismo período. La tasa registrada indica las cifras presentadas por los países que no han sido ajustadas para tomar en cuenta las clasificaciones erróneas y la población que ha quedado sin registrar; **Trabajo infantil, 2000-2010:** % de niños de 5 a 14 años que trabajaban en el momento de la encuesta. Se considera que un niño está sometido al trabajo infantil cuando se dan las condiciones siguientes: niños de 5 a 11 años que, durante la semana de referencia, realizaron una actividad económica al menos durante una hora o realizaron tareas domésticas por lo menos durante 28 horas y niños de 12 a 14 años que, durante la semana de referencia de la encuesta, realizaron una actividad económica al menos durante 14 horas o realizaron tareas domésticas por lo menos durante 28 horas; **Matrimonio precoz, 2000-2010:** % de mujeres de 20 a 24 años de edad que ya estaban casadas o tenían algún tipo de vínculo antes de cumplir los 15 años y % de mujeres de 20 a 24 años de edad que ya estaban casadas o tenían algún tipo de vínculo antes de cumplir 18 años; **Tasa de partos entre las adolescentes:** Número de nacimientos por cada mil niñas de 15 a 19 años 2000-2010.

Anexo ii. Guión de entrevista a funcionarios



DERECHOS DE LA NIÑEZ Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.

Capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en Tijuana, Baja California, México.

El objetivo de esta entrevista es conocer su opinión sobre factores internos y externos a su organización que inciden en la capacidad del gobierno municipal para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez y adolescencia. Por capacidad entiéndase un factor que hace posible que el gobierno local incorpore exitosamente un enfoque de derechos de niñez y adolescencia en su gestión (Fiszbein, 1997). Para ello, atentamente se le solicita conteste a la siguiente batería de preguntas, las cuales manejan una escala del 1 al 5, siendo 1= nada; 2= poco; 3= regular; 4= aceptablemente; 5= completamente o mucho.

Datos generales:

Fecha aplicación:
 Institución:
 Responsable de contestar el cuestionario:
 Puesto que desempeña:
 Formación:
 Teléfono:
 Correo electrónico:

Parte 1. Ámbitos de análisis internos a la organización

El objetivo de esta primera parte del cuestionario es conocer su apreciación sobre el recurso humano, la estructura institucional, la experiencia y el diseño de acciones en su organización, los cuales inciden en el cambio organizacional.

Categoría de análisis: Factor humano

Definición conceptual: Conjunto de características del comportamiento de los funcionarios que inciden en el logro de objetivos y el cambio organizacional, tales como liderazgo, estilo gerencial y cultura organizacional (Vinzant y Vinzant, 1996: 146).

Preguntas o ítems:	Completamente (mucho)	Aceptablemente	Regular	Poco	Nada
1. ¿En qué medida piensa usted que los objetivos de la organización son comprendidos por los demás funcionarios?	5	4	3	2	1
2. ¿En qué medida considera usted que los objetivos de la organización pueden lograrse actualmente?	5	4	3	2	1
3. ¿En qué medida considera usted que los objetivos de la organización concuerdan con la visión de desarrollo del municipio?	5	4	3	2	1
4. ¿En qué medida usted considera que los funcionarios de la organización se adaptan a los cambios organizacionales?	5	4	3	2	1
5. ¿En qué medida los funcionarios de la organización consideran importante focalizar a la niñez y la adolescencia?	5	4	3	2	1

6. ¿En qué medida considera usted que la Convención de los Derechos del Niño es conocida por los funcionarios de la organización?	5	4	3	2	1
7. ¿En qué medida los funcionarios han sido capacitados sobre derechos de la infancia?	5	4	3	2	1

Categoría de análisis: Estructura

Definición conceptual: Conjunto de elementos vinculados con la configuración de la organización para el cumplimiento de sus responsabilidades, tales como tamaño, microestructura y recursos necesarios acorde con una gestión con enfoque de derechos de niñez y adolescencia, y el diseño de la organización. (Vinzant y Vinzant, 1996:148).

	Completamente (mucho)	Aceptablemente	Regular	Poco	Nada
Preguntas o ítems:					
8. ¿En qué medida considera que el tamaño de su organización es el adecuado dada la problemática del municipio?	5	4	3	2	1
9. ¿En qué medida considera usted que el nivel de presupuesto de la organización es el adecuado dadas sus responsabilidades?	5	4	3	2	1
10. ¿Cómo considera la capacidad de la organización para recolectar y analizar información en las fases de diagnóstico, planeación, monitoreo, evaluación y rediseño?	5	4	3	2	1
11. ¿En qué medida usted considera que la estructura institucional esta preparada para incluir la participación social?	5	4	3	2	1
12. ¿En qué medida usted considera que la estructura institucional esta preparada para incluir la participación de la niñez y de la adolescencia?	5	4	3	2	1
13. ¿En qué medida usted considera que la estructura institucional esta preparada para conformar alianzas con actores (academia, sector privado, organizaciones no gubernamentales.)?	5	4	3	2	1

Categoría de análisis: Experiencia en gestión estratégica y asociativa.

Definición conceptual: Nivel de práctica en procesos de gestión estratégica y asociativa como plataforma para generar valor público.

	Completamente (mucho)	Aceptablemente	Regular	Poco	Nada
Preguntas o ítems:					
14. ¿En qué medida el diagnóstico ha sido una herramienta utilizada previa a la planeación de acciones en su organización?	5	4	3	2	1
15. ¿En qué medida las acciones planeadas se han implementado?	5	4	3	2	1
16. ¿En qué medida las acciones planeadas se han evaluado?	5	4	3	2	1
17. ¿En qué medida los resultados de las evaluaciones han sido consideradas en una fase de rediseño?	5	4	3	2	1
18. ¿En qué medida se ha involucrado a la sociedad civil en la planeación de acciones?	5	4	3	2	1
19. ¿En qué medida la sociedad civil y el sector privado han participado en la implementación de acciones?	5	4	3	2	1
20. ¿En qué medida la sociedad civil y el sector privado han participado en la evaluación de acciones?	5	4	3	2	1

Categoría de análisis: Diseño

Definición conceptual: Conjunto de elementos relacionados con el qué, quién, cuándo y cómo se desarrollan los procesos de gestión vinculados con la niñez y la adolescencia (Varzant, Varzant, 1996:148).

Preguntas o ítems:	Completamente (mucho)	Aceptablemente	Regular	Poco	Nada
21. ¿En qué medida considera usted es importante el rol de su organización en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con las demás organizaciones del Gobierno estatal?					
22. ¿En qué medida considera usted es importante el rol de su organización en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con las demás organizaciones del Gobierno estatal?	5	4	3	2	1
23. ¿En qué medida considera usted es importante el rol de su organización en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con las instituciones del Gobierno federal?	5	4	3	2	1
24. ¿En qué medida está identificada la problemática que vive la niñez y la adolescencia en el municipio desde su ámbito de acción?	5	4	3	2	1
25. ¿En qué medida considera usted que la Convención de los Derechos del Niño ha sido un referente en el diseño e implementación de acciones para la niñez y la adolescencia en su institución?	5	4	3	2	1
26. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de los actores (sociedad civil, sector privado, academia, familias) en el diseño de acciones para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia?	5	4	3	2	1
27. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la planeación?	5	4	3	2	1
28. ¿En qué medida considera usted que las acciones planeadas para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia han sido implementadas?	5	4	3	2	1
29. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la implementación de acciones?	5	4	3	2	1
30. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de actores clave –sociedad civil, academia, sector privado- en la implementación de acciones?	5	4	3	2	1
31. ¿En qué medida considera usted que las acciones implementadas se han evaluado?	5	4	3	2	1
32. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la evaluación de acciones?	5	4	3	2	1
33. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de actores clave –sociedad civil, academia, sector privado- en la evaluación de acciones?	5	4	3	2	1
34. ¿En qué medida considera usted que los resultados de las evaluaciones han sido incorporados en el rediseño?	5	4	3	2	1
35. ¿En qué medida considera usted que existe una consulta intergubernamental para el diseño de proyectos vinculados con la niñez y la adolescencia?	5	4	3	2	1

36. ¿En qué medida considera usted existe una consulta intergubernamental para el diseño de proyectos entre organizaciones del gobierno municipal vinculadas con la niñez?	5	4	3	2	1
37. ¿Cómo considera usted ha sido el nivel de consenso político intergubernamental para el diseño de acciones vinculadas con la niñez?	5	4	3	2	1
38. ¿En qué medida considera usted es el nivel de consenso político entre las organizaciones del gobierno municipal, vinculado con el tema de la niñez?	5	4	3	2	1
40. ¿En qué medida considera usted que en las acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia se incorpora la perspectiva de género?	5	4	3	2	1

Parte 2. Ámbitos de análisis externos a la organización

El objetivo de esta segunda parte del cuestionario es conocer su apreciación sobre factores en el entorno de la organización los cuales inciden en la capacidad de la organización para realizar cambios organizacionales.

Categoría de análisis: Autonomía

Definición conceptual: Grado de libertad o independencia para la auto dirección conferido por las autoridades electas (Vinzant y Vinzant, 1996:142; Boschken, 1988:217).

Preguntas o ítems:	Completamente (mucho)	Aceptablemente	Regular	Poco	Nada
41. ¿Qué tanta libertad en materia financiera tiene la organización para realizar un diagnóstico donde se focalice la problemática de la niñez y la adolescencia?	5	4	3	2	1
42. ¿Qué tanta libertad tiene la organización para planear participativamente -con sociedad civil y niñez y adolescencia- acciones para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia desde su ámbito de acción?	5	4	3	2	1
43. ¿Qué tanta libertad en materia financiera tiene la organización para implementar las acciones planeadas para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia?	5	4	3	2	1
44. ¿Qué tanta libertad tiene su organización en materia financiera para el rediseño de acciones según los resultados de las evaluaciones?	5	4	3	2	1

Categoría de análisis: Estímulo

Definición conceptual: Factor motivacional que facilita los esfuerzos de cambio organizacional (Vinzant, Vinzant, 1996:144) y que desde el paradigma estratégico puede categorizarse en amenazas y oportunidades (Bryson, 1995:76).

Preguntas o ítems:	Completamente (mucho)	Aceptablemente	Regular	Poco	Nada
45. ¿En qué medida las amenazas del entorno han motivado a realizar acciones en su organización? <i>Amenaza: todas aquellas situaciones externas que en caso de presentarse afectarían los resultados de la organización, y sobre las cuales la organización tiene poco control (Dutton, Jackson, 1987).</i>	5	4	3	2	1
46. ¿En qué medida las amenazas del entorno han incrementado la participación social y la conformación de alianzas?	5	4	3	2	1

<p>47. ¿En qué medida considera usted que las oportunidades del entorno han motivado a diseñar acciones? <i>Oportunidades: todas aquellas situaciones externas que en caso de presentarse facilitarían los resultados de la organización, y sobre las cuales la organización tiene cierto grado de control</i> (Dutton, Jackson, 1987).</p>	⑤	④	③	②	①
<p>48. ¿En qué medida las oportunidades del entorno han incrementado la participación social y la conformación de alianzas?</p>	⑤	④	③	②	①

GRACIAS POR PARTICIPAR EN ESTE ESTUDIO

Anexo iii. Guión de entrevista a actores de la sociedad civil organizada.



GUIÓN DE ENTREVISTA

El objetivo de esta entrevista es conocer su apreciación sobre la participación social y su ejercicio en la planeación, diseño, monitoreo y evaluación de los programas gestionados por el gobierno municipal vinculadas con la niñez y la adolescencia en Tijuana, B.C. El tiempo aproximado de respuesta del cuestionario es de entre 40 minutos y 1 hora. Se agradece de antemano su colaboración.

Datos generales:

Fecha aplicación:

Institución:

Responsable de contestar el cuestionario:

Puesto que desempeña:

Formación:

Teléfono:

Correo electrónico:

1. ¿Podría dar una breve introducción de las organizaciones y proyectos en los que actualmente colabora?
2. ¿Desde su experiencia, cuáles han sido las principales fortalezas y limitantes en la articulación gobierno municipal-sociedad civil?
3. ¿En qué medida usted considera que la estructura institucional del Gobierno Municipal (organizaciones, leyes, reglamentos, mecanismos, espacios de participación) esta preparada para incluir la participación social?

1 (nada) 2 (Poco) 3 (Regular) 4 (Aceptable) 5 (mucho)

¿Por qué?

4. ¿En qué medida usted considera que la estructura institucional del Gobierno municipal esta preparada para incluir la participación de la niñez y de la adolescencia?

1 (nada) 2 (Poco) 3 (Regular) 4 (Aceptable) 5 (mucho)

5. ¿En qué medida la sociedad civil y sector privado han participado en la implementación de las acciones?

1 (nada) 2 (Poco) 3 (Regular) 4 (Aceptable) 5 (mucho)

¿Por qué?

6. ¿En qué medida la sociedad civil y sector privado han participado en la evaluación de las acciones?

1 (nada) 2 (Poco) 3 (Regular) 4 (Aceptable) 5 (mucho)

¿Por qué?

7. Desde su experiencia en derechos humanos, ¿Cómo considera usted ha sido el trabajo del gobierno municipal en la incorporación de este enfoque en su gestión? ¿Cuáles han sido las principales limitantes en la incorporación eficaz de este enfoque en la gestión municipal?

Anexo iv. Valoración de la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en Tijuana, B.C. por ítems y técnicas de recopilación.

Factor Humano					
<i>Ítems</i>	<i>Entrevistas funcionarios</i>	<i>Entrevistas sociedad civil</i>	<i>Revisión documental</i>	Promedio	Brecha de capacidad
1. ¿En qué medida piensa usted que los objetivos de la organización son comprendidos por los demás funcionarios?	4.00	0.00	4.00	4.00	1.00
2. ¿En qué medida considera usted que los objetivos de la organización pueden lograrse actualmente?	4.73	0.00	4.00	4.36	0.64
3. ¿En qué medida considera usted que los objetivos de la organización son consistentes con la visión de desarrollo del municipio?	4.91	0.00	5.00	4.95	0.05
4. ¿En qué medida considera usted es la facilidad con que los funcionarios de la organización se adaptan a los cambios organizacionales?	4.45	0.00	3.00	3.73	1.27
5. ¿En qué medida los funcionarios de la organización consideran importante focalizar acciones en la niñez y la adolescencia?	4.73	0.00	4.00	4.36	0.64
6. ¿En qué medida considera usted que la Convención de los Derechos del Niño es conocida por los funcionarios de la organización?	2.18	0.00	2.00	2.09	2.91
7. ¿En qué medida los funcionarios han sido capacitados sobre derechos de la infancia?	2.36	0.00	1.00	1.68	3.32
PROMEDIO				3.60	
CAPACIDAD ALTA, REFERENCIA				5.00	
BRECHA DE CAPACIDAD				1.40	
Estructura institucional					
<i>Ítems</i>	<i>Entrevistas funcionarios</i>	<i>Entrevistas sociedad civil</i>	<i>Revisión documental</i>	Promedio	Brecha de capacidad
8. ¿En qué medida considera que el tamaño de su organización es el adecuado dada la problemática del municipio?	3.09	0.00	2.00	2.55	2.45
9. ¿En qué medida considera usted que el nivel de presupuesto de la organización es el adecuado dadas sus responsabilidades?	3.18	0.00	2.00	2.59	2.41

10. ¿Cómo considera la capacidad de la organización para recolectar y analizar información en las fases de diagnóstico, planeación, implementación, evaluación y rediseño?	3.73	0.00	3.00	3.36	1.64
11. ¿En qué medida usted considera que la estructura institucional en su organización esta preparada para incluir la participación social?	4.45	2.25	4.00	3.57	1.43
12. ¿En qué medida usted considera que la estructura institucional en su organización esta preparada para incluir la participación de la niñez y de la adolescencia?	4.27	1.50	3.00	2.92	2.08
13. ¿En qué medida usted considera que la estructura institucional esta preparada para conformar alianzas con actores (academia, sector privado, organizaciones no gubernamentales.)?	4.45	4.20	4.00	4.22	0.78
PROMEDIO				3.20	
CAPACIDAD ALTA, REFERENCIA				5.00	
BRECHA DE CAPACIDAD				1.80	
Experiencia en gestión estratégica y asociativa					
<i>Ítems</i>	<i>Entrevistas funcionarios</i>	<i>Entrevistas sociedad civil</i>	<i>Revisión documental</i>	Promedio	Brecha de capacidad
14. ¿En qué medida el diagnóstico ha sido una herramienta utilizada previa a la planeación de acciones en su organización?	3.91	0.00	3.00	3.45	1.55
15. ¿En qué medida las acciones planeadas se han implementado?	4.27	0.00	4.00	4.14	0.86
16. ¿En qué medida las acciones implementadas se han evaluado?	4.18	0.00	4.00	4.09	0.91
17. ¿En qué medida los resultados de las evaluaciones han sido consideradas en una fase de rediseño?	4.27	0.00	4.00	4.14	0.86
18. ¿En qué medida se ha involucrado a la sociedad civil en la planeación de acciones?	4.09	2.50	3.00	3.20	1.80
19. ¿En qué medida la sociedad civil y sector privado han participado en la implementación de las acciones?	4.18	2.00	3.00	3.06	1.94
20. ¿En qué medida la sociedad civil y sector privado han participado en la evaluación de las acciones?	4.00	1.00	2.00	2.33	2.67
PROMEDIO				3.49	
CAPACIDAD ALTA, REFERENCIA				5.00	
BRECHA DE CAPACIDAD				1.51	

Diseño del proceso de gestión vinculado con la infancia					
<i>Ítems</i>	<i>Entrevistas funcionarios</i>	<i>Entrevistas sociedad civil</i>	<i>Revisión documental</i>	Promedio	Brecha de capacidad
21. ¿En qué medida considera usted es importante el rol de su institución en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con las demás organizaciones del Gobierno municipal?	4.70	0.00	5.00	4.85	0.15
22. ¿En qué medida considera usted es importante el rol de su institución en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con el rol de las instituciones del Gobierno estatal?	4.70	0.00	5.00	4.85	0.15
23. ¿En qué medida considera usted es importante el rol de su institución en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con las instituciones del Gobierno federal?	4.60	0.00	5.00	4.80	0.20
24. ¿En qué medida está identificada la problemática que vive la niñez y la adolescencia en el municipio desde su ámbito de acción?	3.80	0.00	2.00	2.90	2.10
25. ¿En qué medida considera usted que la Convención de los Derechos del Niño ha sido un referente en el diseño e implementación de acciones para la niñez y la adolescencia en su institución?	2.20	0.00	1.00	1.60	3.40
26. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de los actores (sociedad civil, sector privado, academia, familias) en el diseño de acciones para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia?	3.70	2.33	3.00	3.01	1.99
27. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la planeación?	3.20	3.00	3.00	3.07	1.93

28. ¿En qué medida considera usted que las acciones planeadas para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia han sido implementadas?	4.20	0.00	4.00	4.10	0.90
29. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la implementación de acciones?	3.50	1.00	2.00	2.17	2.83
30. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de actores clave – sociedad civil, academia, sector privado- en la implementación de acciones?	4.00	1.67	3.00	2.89	2.11
31. ¿En qué medida considera usted que las acciones implementadas se han evaluado?	3.80	0.00	4.00	3.90	1.10
32. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la evaluación de acciones?	3.20	1.00	1.00	1.73	3.27
33. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de actores clave – sociedad civil, academia, sector privado- en la evaluación de acciones?	3.50	1.00	2.00	2.17	2.83
34. ¿En qué medida considera usted que los resultados de las evaluaciones han sido incorporados en el rediseño?	4.30	0.00	4.00	4.15	0.85
35. ¿En qué medida considera usted existe una consulta para el diseño de proyectos entre organizaciones del gobierno municipal vinculadas con la niñez y la adolescencia?	4.10	0.00	4.00	4.05	0.95
36. ¿En qué medida considera usted existe una consulta intergubernamental para el diseño de proyectos vinculadas con la niñez y la adolescencia?	4.00	0.00	2.00	3.00	2.00
37. ¿Cómo considera usted ha sido el nivel de consenso político intergubernamental para el diseño de acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia?	4.20	0.00	4.00	4.10	0.90
38. ¿En qué medida considera usted es el nivel de consenso político ente organizaciones del gobierno municipal vinculadas con la niñez y la adolescencia?	4.00	0.00	5.00	4.50	0.50

39. ¿En qué medida considera usted que en las acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia se prioriza a aquella en situación de pobreza?	4.90	0.00	4.00	4.45	0.55
40. ¿En qué medida considera usted que en las acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia se incorpora la perspectiva de género?	4.70	0.00	2.00	3.35	1.65
PROMEDIO				3.48	
CAPACIDAD ALTA, REFERENCIA				5.00	
BRECHA DE CAPACIDAD				1.52	
Autonomía					
<i>Ítems</i>	<i>Entrevistas funcionarios</i>	<i>Entrevistas sociedad civil</i>	<i>Revisión documental</i>	Promedio	Brecha de capacidad
41. ¿Qué tanta libertad en materia financiera tiene la organización para realizar un diagnóstico donde se focalice la problemática de la niñez y la adolescencia?	2.64	0.00	2.00	2.32	2.68
42. ¿Qué tanta libertad tiene la organización para planear participativamente -con sociedad civil y niñez y adolescencia- acciones para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia desde su ámbito de acción?	4.00	0.00	4.00	4.00	1.00
43. ¿Qué tanta libertad en materia financiera tiene la organización para implementar las acciones planeadas para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia?	4.36	0.00	4.00	4.18	0.82
44. ¿Qué tanta libertad tiene su organización en materia financiera para el rediseño de acciones según los resultados de las evaluaciones?	4.00	0.00	3.00	3.50	1.50
PROMEDIO				3.50	
CAPACIDAD ALTA, REFERENCIA				5.00	
BRECHA DE CAPACIDAD				1.50	
Estímulo					
<i>Ítems</i>	<i>Entrevistas funcionarios</i>	<i>Entrevistas sociedad civil</i>	<i>Revisión documental</i>	Promedio	Brecha de capacidad
45. ¿En qué medida las amenazas del entorno han motivado a realizar acciones en su organización?	4.64	0.00	5.00	4.82	0.18
46. ¿En qué medida las amenazas del entorno han incrementado la participación social y la conformación de alianzas?	4.00	0.00	4.00	4.00	1.00
47. ¿En qué medida considera usted que las oportunidades del entorno han	4.27	0.00	4.00	4.14	0.86

motivado a diseñar acciones?					
48. ¿En qué medida las oportunidades del entorno han incrementado la participación social y la conformación de alianzas?	4.55	0.00	4.00	4.27	0.73
PROMEDIO				4.31	
CAPACIDAD ALTA, REFERENCIA				5.00	
BRECHA DE CAPACIDAD				0.69	
PROMEDIO TOTAL DE CAPACIDAD				3.60	
CAPACIDAD ALTA, REFERENCIA				5	
BRECHA DE CAPACIDAD TOTAL				1.40	

Fuente: elaboración propia a partir de la información recopilada en el trabajo de campo.

Anexo v. Valoración de la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en Tijuana, B.C. por categorías y dimensiones de análisis.

<i>Categoría de análisis</i>	<i>Dimensión de análisis</i>	<i>Valoración</i>
<i>Factor Humano</i>	Liderazgo	4.44
	Adaptación al cambio	3.73
	Importancia del tema de niñez en la agenda gubernamental	4.36
	Conocimiento	2.09
	Capacitación	1.68
<i>Estructura institucional</i>	Capacidad operativa	2.55
	Capacidad financiera	2.59
	Capacidad técnica	3.36
	Participación social	3.89
	Participación de la niñez	2.92
<i>Experiencia en gestión estratégica y asociativa</i>	Uso de instrumentos estratégicos	3.45
	Capacidad de implementación	4.14
	Uso de evaluaciones	4.09
	Uso de rediseño	4.14
	Participación social	2.86
<i>Diseño del proceso de gestión vinculado con la infancia</i>	Reconocimiento de la niñez en rol institucional	4.83
	Referencia a CDN	1.60
	Participación social	2.69
	Participación de la niñez	2.32
	Inclusión de la niñez en la gestión	3.81
	Transversalidad	3.91
<i>Autonomía</i>	Uso de instrumentos estratégicos	2.32
	Participación social	4.00
	Autonomía operativa	3.84
<i>Estímulo</i>	Motivación reactiva	4.41
	Motivación estratégica	4.20

Fuente: elaboración propia a partir de la información recopilada en el trabajo de campo.

Anexo vi. Valoración de la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en Tijuana, B.C. por promedios y brechas.

<i>Categoría de análisis</i>	<i>Promedio</i>	<i>Brecha de capacidad</i>
Factor Humano	3.60	1.40
Estructura institucional	3.20	1.80
Experiencia en gestión estratégica y asociativa	3.49	1.51
Diseño del proceso de gestión vinculado con la infancia	3.48	1.52
Autonomía	3.50	1.50
Estímulo	4.31	0.69
CAPACIDAD TOTAL	3.60	1.40

Fuente: elaboración propia a partir de la información recopilada en el trabajo de campo.

Anexo vii. Medios de verificación revisión documental por ítem.

Factor Humano	
<i>Indicadores, ítems</i>	<i>Análisis documental/medio de verificación</i>
1. ¿En qué medida piensa usted que los objetivos de la organización son comprendidos por los demás funcionarios?	Informe de Gobierno/Sistema Integral de Evaluación e Indicadores, SIEI
2. ¿En qué medida considera usted que los objetivos de la organización pueden lograrse actualmente?	Informe de gobierno, Sistema Integral de Evaluación e Indicadores, SIEI
3. ¿En qué medida considera usted que los objetivos de la organización son consistentes con la visión de desarrollo del municipio?	Aperturas programáticas/Plan de desarrollo municipal
4. ¿En qué medida considera usted es la facilidad con que los funcionarios de la organización se adaptan a los cambios organizacionales?	Informe de gobierno
5. ¿En qué medida los funcionarios de la organización consideran importante focalizar acciones en la niñez y la adolescencia?	Informe de gobierno
6. ¿En qué medida considera usted que la Convención de los Derechos del Niño es conocida por los funcionarios de la organización?	Calendario de capacitación/Informe de Gobierno
7. ¿En qué medida los funcionarios han sido capacitados sobre derechos de la infancia?	Calendario de capacitación/Informe de Gobierno
<i>Indicadores, ítems</i>	<i>Análisis documental/medio de verificación</i>
8. ¿En qué medida considera que el tamaño de su organización es el adecuado dada la problemática del municipio?	Informe de gobierno
9. ¿En qué medida considera usted que el nivel de presupuesto de la organización es el adecuado dado sus atributos?	Informe de gobierno

10. ¿Cómo considera la capacidad de la organización para recolectar y analizar información en las fases de diagnóstico, planeación, implementación, evaluación y rediseño?	Organigrama de las dependencias-presupuestos
11. ¿En qué medida usted considera que la estructura institucional en su organización esta preparada para incluir la participación social?	Reglamentos internos de dependencias
12. ¿En qué medida usted considera que la estructura institucional en su organización esta preparada para incluir la participación de la niñez y de la adolescencia?	Reglamentos internos de dependencias
13. ¿En qué medida usted considera que la estructura institucional esta preparada para conformar alianzas con actores (academia, sector privado, organizaciones no gubernamentales.)?	Reglamentos internos de dependencias
Experiencia en gestión estratégica y asociativa	
Indicadores, ítems	Análisis documental/medio de verificación
14. ¿En qué medida el diagnóstico ha sido una herramienta utilizada previa a la planeación de acciones en su organización?	Diagnóstico sectorial y/o línea de base
15. ¿En qué medida las acciones planeadas se han implementado?	Informe de Gobierno
16. ¿En qué medida las acciones implementadas se han evaluado?	Informe de Gobierno
17. ¿En qué medida los resultados de las evaluaciones han sido consideradas en una fase de rediseño?	Informe de Gobierno
18. ¿En qué medida se ha involucrado a la sociedad civil en la planeación de acciones?	Plan de desarrollo municipal/Informe de Gobierno
19. ¿En qué medida la sociedad civil y sector privado han participado en la implementación de las acciones?	Informe de Gobierno
20. ¿En qué medida la sociedad civil y sector privado han participado en la evaluación de las acciones?	Informe de Gobierno
Diseño del proceso de gestión vinculado con la infancia	
Indicadores, ítems	Análisis documental/medio de verificación
21. ¿En qué medida considera usted es importante el rol de su institución en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con las demás organizaciones del Gobierno municipal?	Informe de Gobierno
22. ¿En qué medida considera usted es importante el rol de su institución en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con el rol de las instituciones del Gobierno estatal?	Informe de Gobierno
23. ¿En qué medida considera usted es importante el rol de su institución en la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia en comparación con las instituciones del Gobierno federal?	Informe de Gobierno
24. ¿En qué medida está identificada la problemática que vive la niñez y la adolescencia en el municipio desde su ámbito de acción?	Plan de desarrollo municipal/Informe de gobierno

25. ¿En qué medida considera usted que la Convención de los Derechos del Niño ha sido un referente en el diseño e implementación de acciones para la niñez y la adolescencia en su institución?	Plan de desarrollo municipal/Reglamentos internos
26. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de los actores (sociedad civil, sector privado, academia, familias) en el diseño de acciones para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia?	Convenios establecidos
27. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la planeación?	Plan de desarrollo municipal
28. ¿En qué medida considera usted que las acciones planeadas para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia han sido implementadas?	Informe de Gobierno/SIEI
29. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la implementación de acciones?	Informe de Gobierno
30. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de actores clave – sociedad civil, academia, sector privado- en la implementación de acciones?	Informe de Gobierno/Convenios establecidos
31. ¿En qué medida considera usted que las acciones implementadas se han evaluado?	Informe de Gobierno
32. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la evaluación de acciones?	Informe de Gobierno
33. ¿En qué medida considera usted se ha incorporado la participación de actores clave – sociedad civil, academia, sector privado- en la evaluación de acciones?	Informe de Gobierno
34. ¿En qué medida considera usted que los resultados de las evaluaciones han sido incorporados en el rediseño?	Informe de Gobierno
35. ¿En qué medida considera usted existe una consulta para el diseño de proyectos entre organizaciones del gobierno municipal vinculadas con la niñez y la adolescencia?	Convenios interinstitucionales establecidos/Informe de gobierno
36. ¿En qué medida considera usted existe una consulta intergubernamental para el diseño de proyectos vinculadas con la niñez y la adolescencia?	Plan de desarrollo municipal/Reglas de operación Programas federales
37. ¿Cómo considera usted ha sido el nivel de consenso político intergubernamental para el diseño de acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia?	Existencia de una agenda intergubernamental con acciones vinculadas hacia la infancia
38. ¿En qué medida considera usted es el nivel de consenso político entre organizaciones del gobierno municipal vinculadas con la niñez y la adolescencia?	Proyectos conjuntos
39. ¿En qué medida considera usted que en las acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia se prioriza a aquella en situación de pobreza?	Informe de Gobierno/reglas de operación de programas

40. ¿En qué medida considera usted que en las acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia se incorpora la perspectiva de género?	Informe de gobierno/reglas de operación de programas
Autonomía	
<i>Indicadores, ítems</i>	<i>Análisis documental/medio de verificación</i>
41. ¿Qué tanta libertad en materia financiera tiene la organización para realizar un diagnóstico donde se focalice la problemática de la niñez y la adolescencia?	Presupuestos y reglamentos internos
42. ¿Qué tanta libertad tiene la organización para planear participativamente -con sociedad civil y niñez y adolescencia- acciones para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia desde su ámbito de acción?	Reglamentos internos
43. ¿Qué tanta libertad en materia financiera tiene la organización para implementar las acciones planeadas para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia?	Presupuestos
44. ¿Qué tanta libertad tiene su organización en materia financiera para el rediseño de acciones según los resultados de las evaluaciones?	Presupuestos
Estímulo	
<i>Indicadores, ítems</i>	<i>Análisis documental/medio de verificación</i>
45. ¿En qué medida las amenazas del entorno han motivado a realizar acciones en su organización?	Planes operativos
46. ¿En qué medida las amenazas del entorno han incrementado la participación social y la conformación de alianzas?	Convenios establecidos
47. ¿En qué medida considera usted que las oportunidades del entorno han motivado a diseñar acciones?	Planes operativos
48. ¿En qué medida las oportunidades del entorno han incrementado la participación social y la conformación de alianzas?	Convenios establecidos

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Félix, 2011, “Evaluando la política social y el desempeño del gobierno en México: tensiones y dificultades institucionales”, en Ramos *et al.*, Coord/s., *La evaluación de políticas públicas en México*, Tijuana, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C./El Colegio de la Frontera Norte, pp. 123-146.

Agranoff, Robert, 1997, “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Bañón Rafael, Carrillo Ernesto Comp/s., 1997, *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 125-168.

Aguilar Villanueva, Luis, 2011, “Políticas públicas y transversalidad”, en Ramos *et al.*, coords., *La evaluación de políticas públicas en México*, Tijuana, Instituto Nacional de Administración pública, A.C./El Colegio de la Frontera Norte, pp. 23-42.

_____ 2006, *Gobernanza y gestión pública*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

_____ Editor, 1993, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, D.F. Miguel Ángel Porrúa.

Álvarez Gómez, David, Jorge de Dios López, 2010, “Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: Un mapa de su diversidad”, en David Álvarez Gómez, coord., *Capacidades institucionales para el desarrollo humano, conceptos, índices y políticas públicas*, México, D.F., H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Universidad de Guadalajara/Miguel Ángel Porrúa, pp. 209-277.

Baehr, Marie, 2010, “Distinctions Between Assessment and Evaluation”, *Faculty Development Series*, Pacific Crest.

Baratta, Alessandro, 2007, “Democracia y derechos del niño”, *Justicia y Derechos del Niño*, No. 9., Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Santiago de Chile, pp. 17-25.

Beuchot, Mauricio, 2000, *Tratado de hermenéutica analógica, hacia un nuevo modelo de interpretación*, 2ª ed., México, D.F., Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México/Itaca.

Beloff, M., 2006, “Protección integral de derechos del niño vs derechos en situación irregular”, en *Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México.

Boschken, H., 1988, *Strategic design and organizational change: Pacific Rim seaports in transition*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Bryson, John, 1998, “A Strategic Planning Process for Public and Non-Profit Organizations”, *Long Range Planning*, vol. 21, núm. 12.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, última reforma publicada, de 9 de febrero de 2012.

_____ Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, última reforma publicada, de 9 de febrero de 2012, de 20 de enero de 2004.

Carter, Ian, 2010, “Libertad negativa y positiva”, *Astrolabio, Revista internacional de Filosofía*, Núm. 10, pp. 15-35.

Clemente, Adriana, 2000, “El papel de las ONGs en el desarrollo local”, *Política y desarrollo local en Iberoamérica, Síntesis*, pp. 33-34.

Cobb, Roger, W., Charles D. Elder, 2000, “La formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, pp. 77-104.

Comité de los Derechos del Niño, 2003, Observación General Núm. 5, Medidas Generales de Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño, 34 período de sesiones.

Corona Caraveo, Yolanda, 2007, “Desarrollos conceptuales sobre ciudadanía y niñez”, en Corona, Caraveo, Yolanda, *et al., Anuario de investigación 2006*, México, CSH UAM Xochimilco, Departamento de Educación y Comunicación, pp. 27-41.

Do Nascimento Limar De Carvalho, Vinicius, 2009, *Sello UNICEF Municipio Aprobado: Elementos para la implementación en otros países Latinoamericanos*, UNICEF-PNUD.

Fanlo Cortés, I., 2007, “Los derechos del niño y las teorías de los derechos: Introducción a un debate”, *Justicia y Derechos del Niño*, No. 9., Chile, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, pp. 159-176.

Flamand, Laura, 2010, “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos”, en Merino Mauricio, coord., *Los grandes problemas de México, Políticas públicas*, vol. 13, México, El Colegio de México, pp. 495-521.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, 2012, *Estado Mundial de la Infancia, Las niñas y los niños en un mundo urbano*, Nueva York.

_____ 2010, *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México, una agenda para el presente*, México, D.F..

_____ 2010, *La infancia en España 2010-2011, 20 años de la Convención de los Derechos del Niño: Retos pendientes*.

_____ 2010, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*.

_____ 2007, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, 3era. edición, Ginebra.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2010, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Resultados sobre niñas, niños y adolescentes*, México, D.F.

Fronidizi, Risieri, 1997, *¿Qué son los valores?*, México, Fondo de Cultura Económica.

Gadamer, Hans George, 1988, *Verdad y Método I*, traducción de Ana Agud Aparicio y Rafael Agapito, Salamanca, Ed. Sígueme.

Galtung, Johan, 1996, *Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization*, Oslo, Sage Publications.

García Méndez, E., 2007, “Infancia, Ley y democracia: una cuestión de justicia”, en *Justicia y Derechos del Niño*, No. 9., Chile, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, pp. 27-47.

Geremia, Valeria, 2011, *Infancia y conflicto armado en México*, Red por los derechos de la infancia en México, México, REDIM.

Gómez Álvarez, David Coord., 2010, *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, Guadalajara, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara (UDG).

González Contró, 2009, M., “Justicia para adolescentes y derechos humanos”, en García Ramírez, Sergio, González Mariscal, Gloria, Coord/s., Foro sobre justicia penal y justicia para adolescentes, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 97-111.

Heckman, James J. , 2006, “Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children”, *Science*, Vol. 312, pp. 1900-1902.

Ibarra, Juan Fernando, *et al.*, 2006, “La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México”, *Foro internacional*, vol. XLVI, número 003, El Colegio de México, pp. 465-492.

Instituto Municipal de Planeación, *Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013*, Tijuana, B.C.

Instituto Municipal de Planeación, *Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010*, Tijuana, B.C.

Katsberg, *et al.*, 2009, Sello UNICEF, Municipio Aprobado, elementos para la implementación en otros países latinoamericanos, UNICEF, PNUD.

López, Silvia, 2009, *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en material de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: El caso de Tijuana, Baja California Norte, México*, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Morin, Edgar, 1999, *El Método, la naturaleza de la Naturaleza*, traducción de Marcelo Pakman, Madrid, Cátedra.

_____, 2001, *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, traducción de Mercedes Vallejo-Gómez, México D.F., Dower/UNESCO.

Moore, Mark H., 1998, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas, ONU, Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.

_____, 2001, *Training Manual on Human Rights Monitoring*, Ginebra.

Peters, Guy B., 1995, *La política de la burocracia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2012, *Capacity Assessment Manual for National Human Rights Institutions*, Bangkok, Asia-Pacific Regional Centre United Nations Development Programme.

_____, 2011, Índice de desarrollo humano de hogares e individuos 2008, PNUD, Sonideas.

_____, 2000, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000, Derechos humanos y desarrollo humano*, Nueva York, Mundi prensa.

_____, 1990, *Informe sobre Desarrollo Humano 1990, Definición y medición del desarrollo humano*, Bogotá, Colombia, Tercer Mundo Editores, S.A.

_____, 1997, *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba*, La Habana, Cuba, Caguayo, S.A.

Ramos García, José María, “Gestión estratégica asociada y gobiernos locales en México”, en Villalobos Alberto, José María Ramos Coord/s., 2012, *Gestión, políticas y desarrollo en México*, México, Fundación Konrad Adenauer Stiftung/Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, pp. 117-140.

_____, 2007, *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*, México, D.F., Ed. Porrúa.

Ramió Matas, Carles, 2001, “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21, Caracas.

Repetto, Fabián, 2007, *Capacidades Estatales, Instituciones y Política Social*, Prometeo libros, Buenos Aires.

Reyes Ruiz, Marcela, Moreno Mena, José Ascención, 2012, “Gestión asociada en el ámbito público: Una propuesta integral para el desarrollo”, en Villalobos Alberto, José María Ramos, et. al., coord/s., *Gestión, políticas y desarrollo en México*, México, Fundación Konrad Adenauer Stiftung/Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, pp. 169-200.

Ricoeur, Paul, 2004, *Del texto a la acción*, traducción de Pablo Corona, México, Fondo de Cultura Económica.

Rosas Huerta, Angélica, 2008, “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, *Política y Cultura*, otoño 2008, núm. 30, pp. 119-134.

Rosga, Dorothy, 2001, *Applying Human Rights based approach to programming: Experiences of UNICEF*, Londres.

Save the Children, 2007, *Getting it Right for Children, A Practitioners' Guide to Child Right Programming*, Londres, Alianza Internacional Save the Children.

Schröder, Peter, sin fecha, *Nueva Gestión Pública, aportes para el buen gobierno*, Fundación Friedrich Naumann Oficina Regional América Latina.

Sen, Amartya, 2000, *Desarrollo y Libertad*, Bogotá, Colombia, Editorial Planeta.

Subirats, Joan, 1989, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Stake, Robert E., 2006, *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*, traducción de Albino Santos, Barcelona, Editorial GRAÓ.

Tejeiro López, 2005, C., *Teoría general de niñez y adolescencia*, 2da. Edición, Colombia, Universidad de los Andes.

Tichy N., & Ulrich, 1984, “The Leadership Challenge: A call for the transformational leader”, *Sloan Management Review*, núm. 26, pp. 59-68.

Urban Jonsson, 2000, *An Approach to Human Rights Based Programming in UNICEF (Eastern and southern Africa)*, Ginebra, UNICEF.

Van der Gaag, Tan Jee Peng, 1998, “The benefits of Early Child Development Programs: An Economics Analysis”, *Education*, The World Bank, Human Development Network, Vol. 1.

Van Dijk Kochertaler, Sylvia Catharina, 2009, [tesis de doctorado], “Valoración de preescolares comunitarios en el Valle de México desde un enfoque de derechos. Caso Save the Children”, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Área académica de ciencias de la educación, sin pie de imprenta.

Vegas, Emilia, Santibañez, Lucrecia, 2010, *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial/Mayol Ediciones, S.A.
Villoria, Manuel, 1997, “Modernización administrativa y gobierno postburocrático”, en Bañón Rafael, Carrillo Ernesto comp/s., 1997, *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 77-103.

Villoria, Manuel, Carrillo, Ernesto, 1997, “La legitimidad de la administración pública”, en Bañón Rafael, Carrillo Ernesto comp/s., *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 51-75.

Vinzant, Douglas H., Vinzant, Janet C., 1996, “Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit”, *Public Productivity & Management Review*, M.E. Sharpe, Inc., Vol. 20, No. 2., pp. 139-157.

Wright Deil, S., 1997, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, D.F./Fondo de Cultura Económica.

XIV Ayuntamiento de Tijuana, 2007, “Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010”, Tijuana, B.C.

SITIOS WEB

Banco Mundial, <<http://datos.bancomundial.org/pais/brasil>>, consultado el 2 de agosto de 2011.

Dirección General de Información en Salud (DGIS), Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), Base de datos de defunciones generales 1979-2007, en <<http://www.sinais.salud.gob.mx>>, consultado el 1 abril 2009.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Infonñez, en <<http://www.infoninez.mx/>>, consultado el 2 de febrero de 2012.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Comité español, Ciudades amigas de la infancia, 2011, <http://www.ciudadesamigas.org/historia_del_programa.html>, consultado el 1 de agosto de 2011.

García Méndez, E., sin fecha, “La Convención internacional de los derechos del niño y las políticas públicas”, IIN Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescentes, en <www.iin.oea.org/La_Convencion_Internacional_E.Garcia_Mendez.pdf>, consultado el 15 de enero de 2012.

Hernández Abarca, G., 2009, “Los derechos de la infancia, Centro de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género”, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, México, en <www3.diputados.gob.mx/camara/CEAMEG>, consultado el 15 de enero de 2012.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010, Censo de Población y Vivienda 2010, en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>>, consultado el 12 de febrero de 2012.

Red por los derechos de la infancia, 2012, “Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez”, *Política pública y derechos*, Red por los derechos de la infancia en México, en <http://www.derechosinfancia.org.mx/Politica/pol_seg_cdn.htm>, consultado el 1 de febrero de 2012.

XX Ayuntamiento de Tijuana, 2011, “Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013”, *Transparencia*, en <<http://www.tijuana.gob.mx/PlanMpal2011-2013/index.asp>>, consultado el 10 de enero de 2012.

XIV Ayuntamiento de Tijuana, 2011, “III Informe de Gobierno”, en <www.tijuana.gob.mx/3erinforme/III_InformeTijuana.pdf>, consultado el 8 de enero de 2012.