



Región y Sociedad

ISSN: 1870-3925

region@colson.edu.mx

El Colegio de Sonora

México

Flores Palacios, Luz Mariana; Ramos García, José María
Capacidad de gestión institucional desde el enfoque de los derechos de la niñez en Tijuana
Región y Sociedad, vol. XXVI, núm. 60, mayo-agosto, 2014, pp. 121-164
El Colegio de Sonora
Hermosillo, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10231796005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

Capacidad de gestión institucional desde el enfoque de los derechos de la niñez en Tijuana

Luz Mariana Flores Palacios^{*}

José María Ramos García^{**}

Resumen: en este artículo se presenta una valoración sobre la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez en Tijuana, Baja California, México. Las categorías analizadas fueron: el factor humano, la estructura institucional, el diseño del proceso de gestión de las acciones que se realizan con y para la niñez, la experiencia en gestión estratégica, la autonomía y el estímulo. Los resultados muestran que las principales limitantes en la gestión pública municipal, para la plena garantía y protección de los derechos de la niñez, son el poco conocimiento y capacitación de los funcionarios públicos municipales sobre los derechos de la niñez, la limitada referencia a la Convención de los Derechos del Niño en las políticas públicas y la visión tradicional en la gestión pública, manifestada en una participación social jerárquica y clientelar.

Palabras clave: derechos de la niñez, políticas públicas, gestión pública local, enfoque de derechos de niñez, capacidad institucional, gestión estratégica.

^{*} Egresada de la maestría en desarrollo regional con especialidad en políticas y gestión territorial, en El Colegio de la Frontera Norte, A.C. (COLEF). Teléfono: (646) 190 5829. Correo electrónico: lmar1541@gmail.com

^{**} Profesor-investigador del Departamento de Administración Pública del COLEF. Carretera escénica Tijuana-Ensenada, km 18.5, San Antonio del Mar, C.P. 22560, Tijuana, Baja California, México. Teléfono: (664) 631 6364. Correo electrónico: ramosjm@colef.mx

Abstract: the article presents a review of the institutional capacity to implement public management with a children's rights based approach in Tijuana, Baja California, Mexico. The categories assessed were the human factor, institutional structure, policy process design for actions carried out with and in favor of children, experience in strategic governance, and the level of autonomy and incentive. Results show that the principle limitations to a municipal public policy administration that guarantees and protects children's rights are: a low level of knowledge and training on children's rights among municipal civil servants, the low level of reference to the Convention on the Rights of the Child in public policies, and a traditional approach to public management based on clientelism and a hierarchical social participation.

Key words: children's rights, public policies, local public management, children's rights based approach, institutional capacity, strategic management.

Introducción

Las niñas y los niños¹ son sujetos de derechos humanos específicos por su condición de edad. La ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) por el Estado mexicano, en 1990, constituyó un hito en la concepción de la niñez. Los fundamentos de la CDN sustentan una noción basada en derechos humanos que trasciende a la de necesidades o tutelar, aún vigente en la sociedad y en sus instituciones. El paradigma de derechos de la niñez reconoce la ciudadanía de todo niño,² promueve su sano desarrollo y define

¹ De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño (Organización de las Naciones Unidas, ONU 1989), y con la Ley Federal para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (*Diario Oficial de la Federación*, DOF 2000), los derechos del niño engloba al conjunto de prerrogativas inherentes a todo menor de 18 años de edad. En el presente artículo se retoma esta categoría, y se entiende por niñez al grupo de todas las personas menores de 18 años.

² De acuerdo con Corona (2007, 33), los principales argumentos para considerar a los niños como ciudadanos son: a) trascender el concepto de ciudadanía acotado a los derechos

los estándares básicos de una vida digna. En México, la protección de dichas prerrogativas es una tarea que ha carecido de estrategias efectivas contenidas en una agenda transversal, integral y estratégica que contribuya a trascender la noción tutelar y fomento, desde los ámbitos locales, el enfoque de derechos humanos.

En este marco, el propósito del presente artículo es conocer la capacidad institucional del gobierno municipal de Tijuana, para implantar una gestión pública con enfoque de derechos de niñez en el marco de sus competencias, es decir, la habilidad para poner en marcha uno que incorpore los principios y derechos ratificados en la CDN. Se analiza el caso de Tijuana debido a las características socioculturales, políticas y administrativas que hacen aún más relevante estudiar el tema en esta región.

Tijuana es un municipio fronterizo cuya alta migración³ conjuga imaginarios, costumbres, códigos, normas morales y socioculturales, lo que repercute en problemáticas distintivas y complejiza el cambio sociocultural e institucional requerido para la completa garantía de los derechos de la niñez. Uno de los problemas es la migración de niñas y niños no acompañados, cuyas causas principales son el maltrato, la violencia intrafamiliar, la falta de recursos para vivir dignamente en un ambiente familiar, la agresión y la persecución de pandillas o maras (SDP Noticias 2013; Hernández 2008). Tales causas evidencian desafíos distintivos para la plena protección de los derechos de la niñez en la dinámica fronteriza.

Otra de las características propias de la región es la alternancia política. En 1989, por primera vez en el contexto nacional, el gobierno municipal coincidió con el estatal en un mismo partido de oposición, el de Acción Nacional. Esta conjunción facilitó el desa-

políticos y civiles —en concreto a los de votar y ser votado—, hacia uno más inclusivo que considere los sociales; b) el principio del interés superior del niño, estipulado en la CDN, alude a 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 y c) el ejercicio del derecho a la participación en todos los ámbitos y cuestiones que les atañan (véase también Bandura 2001; Maschford y Church 2011; MacNaughton et al. 2007).

³ De acuerdo con el Centro de Estudios Migratorios, de la Secretaría de Gobernación (SEGOB 2003), Baja California es uno de los seis puntos de internación principales, según los registros de eventos de entrada de nacionales y extranjeros (785 909, en 2012). Además, es la entidad con más eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos (125 732, que constituyen 34 por ciento del total en el territorio nacional).

rrollo de políticas diferentes a las establecidas hasta entonces por el hegemónico Partido Revolucionario Institucional en el gobierno federal y estatal (De la Rosa 2001). Con la alternancia política y competencia político-electoral surgió el interés por conocer si la gestión de las políticas públicas estaba orientada a generar mayores resultados en términos de bienestar social y garantía de los derechos humanos.

Una característica más, que suma relevancia a la elección de Tijuana como caso de estudio, es que cuenta con capacidades institucionales superiores a las del promedio nacional;⁴ de ellas surge el interés por saber si el gobierno municipal ha aprehendido de manera efectiva la noción de los derechos de la niñez en la gestión de las políticas públicas. 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, Tijuana cuenta con un ICCIM por encima de la media nacional (Gómez 2010, 209-277).⁵

El punto de partida es el aporte teórico de la Doctrina de Protección Integral, que concibe a toda niña y niño como sujeto de derechos humanos (Beloff 2006; García 2007; González 2009; Baratta 2007). Esta Doctrina rompe con la categorización de niñez como objeto de tutela, donde el Estado actúa sólo en casos de situación irregular; reconoce la titularidad de los derechos a todos los menores de 18 años; y destaca la importancia de reformular la relación entre la niñez y su entorno al establecer que, en caso de que se viole alguno de sus derechos, la familia, la comunidad y el Estado

⁴ El uso del concepto de capacidad institucional, según el estudio de Gómez (2010), alude a una aptitud para desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad, es decir, capacidad como producto o como resultado de un proceso, pues mide la capacidad fiscal, de dotación de servicios, administrativa y de rendición de cuentas. Nótese la distinción entre los usos de capacidad institucional del estudio de Gómez (capacidad como producto) y el utilizado en esta investigación (capacidad como proceso) (véase apartado teórico).

⁵ Según el ICCIM, elaborado en coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Baja California es una de las entidades con mayores capacidades institucionales según el promedio de sus municipios. El ICCIM menor en el estado (53.3) supera la media nacional (52.0). El ICCIM mide las capacidades fiscales, de dotación de servicios, administrativa y de rendición de cuentas. El argumento central del estudio es que las capacidades institucionales importan por sí mismas dados sus efectos en términos de las políticas públicas y los bienes y servicios públicos producidos por los gobiernos municipales, los cuales tienen una correlación con el desarrollo humano.

tienen la corresponsabilidad de restablecerlos, a través de los mecanismos más eficaces.

El estudio se basa en los enfoques estratégico (Bryson 1988; Moore 1998; Vinzant y Vinzant 1996) y asociativo (Clemente 2000; Reyes y Moreno 2012), a partir de los cuales se desarrolló el marco interpretativo. En las experiencias internacionales exitosas, vinculadas con el tema de esta investigación, estos enfoques teóricos fueron una plataforma para la aplicación de la CDN desde los ámbitos locales.

Con el propósito de analizar los preceptos teóricos en el plano empírico, se elaboró un marco interpretativo conformado por categorías y dimensiones de análisis, así como sus respectivos activadores o ítems. Los instrumentos de recopilación de información fueron dos cuestionarios, uno estructurado en escala Likert de cinco opciones para funcionarios públicos municipales, y otro con preguntas abiertas para actores clave de la sociedad civil organizada y la revisión documental. Los datos recabados con los dos últimos instrumentos fueron codificados en escala Likert, para promediarlos como técnica de control. El promedio de las tres técnicas y las dimensiones y categorías de análisis dio como resultado la capacidad institucional clasificada en nula, baja, regular, aceptable y alta.

La importancia de este estudio radica en que existe poca información empírica, que permita conocer el potencial o aptitudes de transformación con las que cuentan los gobiernos municipales para adecuar su función pública a los principios de los derechos de la niñez. Esta información es relevante, puesto que permitiría diseñar estrategias efectivas de desarrollo institucional y abogacía para la garantía de los derechos de la niñez.

En México y en la región de estudio, la mayoría de las políticas públicas de atención a la niñez aún se diseñan según una perspectiva tutelar y sectorial, lo cual no favorece el reconocimiento de las responsabilidades de todos los garantes de derechos y niega la ciudadanía de los niños (González 2012, 2-3). En última instancia, la persistencia de la cultura tutelar y de necesidades en relación con la niñez tiene un efecto negativo para el desarrollo, pues perpetúa las estructuras de dominación asistenciales y las dinámicas antidemocráticas y excluyentes (García 2007, 27-47).

En este artículo, primero se presenta el marco conceptual que guió el estudio, mediante el desarrollo de las perspectivas teóricas y la inclusión del detalle de algunas lecciones de las experiencias internacionales, vinculadas con la garantía de los derechos de la niñez, desde el ámbito local en términos de gestión pública. Después se contextualiza la situación de los derechos de la niñez en México y en la región de estudio. En tercer lugar se presenta el diseño metodológico y el modelo interpretativo-valorativo construido. Por último se exponen los resultados de la investigación y las conclusiones.

La gestión pública y los derechos de la niñez: una propuesta de articulación conceptual

El análisis de la garantía de los derechos de la niñez desde la gestión pública es una tarea compleja pues, además de que persiste una noción tutelar en la gestión de las políticas públicas, se requiere considerar los procesos de transformación sociocultural, institucional y política. La presente investigación partió de estas premisas, y se adoptaron enfoques teóricos y metodológicos consistentes. En este apartado se presentan los teórico-conceptuales, así como un análisis de algunas experiencias internacionales vinculadas con la garantía de los derechos de la niñez desde los ámbitos locales.

Los derechos de la niñez son el conjunto de estándares básicos inherentes a todas las personas menores de 18 años de edad. La CDN es el instrumento jurídico vinculante para los Estados partes, que define los derechos de la niñez, así como las responsabilidades de todos sus garantes, y los principios fundamentales de éstos, incluidos en los artículos de la CDN, y son: a) la no discriminación (en el 2); b) el interés superior del niño (en el 3); c) el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo (en el 6) y d) la participación (en el 2).⁶ La ratificación de la CDN por el Estado mexicano, en 1990, es un

⁶ 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

hito importante en la concepción de los niños como sujetos de derechos humanos,⁷ pues surgió como una alternativa a la noción de necesidades en situación irregular tan impregnada en la sociedad, las instituciones y las políticas públicas.

En términos generales, la perspectiva de derechos de niñez reconoce la ciudadanía de las niñas y los niños, es decir, su capacidad de agencia⁸ para configurar sus identidades, crear y comunicar ideas

de sus representantes legales” (CDN 1989, artículo 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” (Ibid., artículo 3). 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* (Ibid., artículo 6). De este principio se derivan los derechos a la salud, a la educación, y a un ambiente adecuado para su pleno desarrollo. El derecho a la participación señala 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 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” (Ibid., artículo 12).

⁷ Si bien, la CDN motivó para que se reformara el sistema de atención a la niñez, dados los escasos resultados que tuvo la Doctrina de Situación Irregular en términos de bienestar, es también importante reconocer los numerosos instrumentos internacionales que impulsaron y han consolidado dicha reforma, entre ellos: 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 Riyadh); 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.

⁸ Por capacidad de agencia entiéndase la habilidad de emprender acciones para alcanzar ciertos objetivos predeterminados y valorados (Bandura 2001, 2; Mashford y Church 2011, 17). La agencia de las personas les faculta un rol en su autodesarrollo, adaptación y renovación. Los factores que regulan la capacidad de agencia son: el sistema de creencias, las capacidades de autoregulación y las estructuras a través de las cuales se ejercen las influencias (Bandura 2001).

sobre el contexto que les rodea. Esta concepción rompe con la categorización que sostiene desde el modelo de situación irregular o tutelar, al universalizar la titularidad de los derechos a todos los menores de 18 años. Además, extiende los límites privados (ámbito familiar), para la garantía y restitución de los derechos humanos, hacia la esfera pública. Es decir, se reformula la relación entre la niñez y su entorno al establecer que, en caso de que se viole alguno de sus derechos, su restablecimiento es responsabilidad de la familia, la comunidad y el Estado (artículos 4 y 5, de la CDN; Belfo 2006, 111). Según este entendido, se requiere de un sentido de corresponsabilidad entre el conjunto de actores sociales, pues ya no se conciben como pasivos o simples receptores de las acciones públicas, sino como garantes de derechos. Así, este enfoque se asocia con arreglos sociales más democráticos.

La perspectiva de gestión de política pública implica partir de tres ideas generales: a) los niños pueden hacer razonamientos sobre el contexto que les rodea para la toma de decisiones públicas; b) el reconocimiento de que el conocimiento de los niños es diferente, no inferior al de los adultos y c) las perspectivas de los niños sobre el contexto social pueden mejorar los entendimientos de los adultos sobre las experiencias e ideas de ellos, y así aumentar la efectividad de las políticas públicas (MacNaughton et al. 2007, 460) (véase figura 1).

En contraste, el enfoque basado en necesidades, conocido también como modelo tutelar o Doctrina de Situación Irregular, concibe a la niñez como incapaz o incompetente para participar en la toma de decisiones violentando así sus derechos, muchas veces bajo el eufemismo de su protección. En América Latina, esta Doctrina impregnó fuertemente la cultura, las instituciones y las políticas públicas durante la década de 1980. En este modelo, la titularidad de los derechos de los niños tenía límites privados, circunscritos al ámbito familiar, en el que los padres eran los únicos garantes, y a los que estaban desprovistos de una familia se les consideraba en situación irregular, y esta era la única categoría que motivaba la intervención del Estado. La relación entre éste y la niñez consistía en una tutela sustituta, como modo de prevención de la delincuencia (González 2009, 101).

Figura 1

Los principios de los derechos de la niñez
y la gestión de las políticas públicas

| Principio | Lineamientos para la gestión pública |
|----------------------------|---|
| Supervivencia y desarrollo | <p>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, 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.</p> <p>b) Planificar programas que incluyan las perspectivas de todos los actores clave vinculados con el cumplimiento de los derechos de la niñez.</p> <p>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.</p> <p>d) Monitorear y evaluar la situación de la niñez con indicadores de impacto y confiables, los cambios en la capacidad de los actores para garantizar los derechos de los niños, los cambios en las políticas, en la legislación y en las actitudes sociales hacia el pleno ejercicio de los mencionados derechos.</p> |
| No discriminación | <p>a) La promoción de valores de respeto a la diversidad, información y capacitación con la niñez y los garantes de derechos.</p> <p>b) Realizar un análisis situacional desagregado en el que se especifiquen los grupos de niños que experimentan mayor discriminación, tipificando además sus distintos aspectos (género, etnia, religión, clase social), e identificar el trabajo que realizan otros actores para combatir tal discriminación.</p> <p>c) Planificar por objetivos incorporando los insumos del análisis situacional y justificando cómo se combatirá la discriminación.</p> <p>d) En la fase de implementación, se debe favorecer el empoderamiento de los niños que sufren discriminación, crear conciencia pública sobre los elementos que envuelven la discriminación, y demostrar los valores y habilidades de los niños vulnerables considerándolos actores sociales.</p> <p>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.</p> |

Continuación de la figura 1

| | |
|---------------|---|
| Participación | <p>a) Conciencia y entendimiento de las capacidades y habilidades de los niños para actuar y expresar sus opiniones sobre su propio desarrollo.</p> <p>b) Identificar las barreras para la plena participación de los niños para participar y expresar libremente sus opiniones.</p> <p>c) Planificar creando espacios para incorporar las opiniones y perspectivas de la niñez en el diseño de los programas.</p> <p>d) En la etapa de implementación se deben crear espacios adecuados para incorporar las perspectivas y opiniones de todos los actores clave, desde los ámbitos familiar y comunitarios. Asimismo, empoderar a los niños como miembros activos de su comunidad de tal forma que participen de manera informada, con confianza y conocimiento de sus derechos y responsabilidades.</p> <p>e) En la etapa de monitoreo y evaluación es necesario utilizar indicadores para medir el alcance de la participación de niños, tanto en términos de representatividad, equidad y calidad, así como su incidencia en la toma de decisiones.</p> <p>f) Participación de la niñez en las fases de diseño, retroalimentación, rendición de cuentas y rediseño de los programas y acciones que les afecten.</p> |
|---------------|---|

Fuente: Save the Children (2007).

La concepción tutelar de la niñez impregnaba también a todo el entramado social. En este sentido, Tejeiro (2005, 183) describe la doctrina de situación irregular como la impregnada por una cultura en la que la niñez es adjetivada por el colectivo social como pobre, desposeída y sin hogar, sea por el abandono de sus padres, la guerra o la miseria. Esta noción tutelar develó sus efectos negativos a través de la reproducción e incluso ampliación de la marginalidad y la violencia (Belfo 2006, 100), así como del aumento de la discrecionalidad y de las prácticas de clientelismo político, al destinar recursos de las políticas sociales universales a las asistenciales (García 2007, 33).

En este marco, la gestión estratégica es un paradigma congruente con la Doctrina de Protección Integral, y ha sido una plataforma para orientar las metas vinculadas con la protección de los derechos de la niñez en experiencias internacionales (véase figura 2). También considera el valor público como un medio y un objetivo

orientador clave para proveer a la sociedad las acciones que más aprecian sus ciudadanos (Moore 1998, 87-91). Un punto de partida para la creación de valor público es conocer las percepciones de la sociedad, mediante la articulación de voluntades y la creación de consensos entre los distintos sectores, sean sociales, privados o políticos. Es decir, se requiere un esfuerzo disciplinado y consensuado para tomar decisiones y emprender acciones que modelen la naturaleza y dirección de la función pública.

Un elemento fundamental dentro de este paradigma es la estrategia, definida como un diseño articulador y metódico de propósitos, políticas, programas, acciones y decisiones para producir resultados 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 las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, diseño de las estrategias y del sistema de dirección (programación, seguimiento, acompañamiento, medición, evaluación y rediseño, sistemas de información y de incentivos).

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 (Aguilar 2006, 272).

La implementación de los preceptos teóricos de la gestión estratégica implica un proceso de transformación institucional. En esta línea, de acuerdo con Vinzant y Vinzant (1996), la implantación efectiva de este enfoque depende de la conjugación de factores externos e internos a las instituciones. Los autores consideran que entre los primeros están la autonomía y el estímulo y, entre los segundos la estructura institucional, el factor humano, el diseño del proceso de gestión pública y la experiencia en gestión estratégica.

La gestión asociada se desprende del paradigma estratégico. Este enfoque define las aptitudes según las cuales los gestores públicos y la 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 y d) democracia en los vínculos entre los actores (Clemente 2000).

Entendida como método, la gestión asociada es un espacio de articulación entre los actores sociales, para conformar consensos con un objetivo común integrando visiones e intereses diferentes y hasta contrapuestos, y que da como resultado un pacto de resolución conjunta. Dicha articulación implica la creación de espacios formales de participación social para la planificación-gestión (Reyes y Moreno 2012, 173-175).

En tanto que la garantía de los derechos de la niñez es responsabilidad del entramado de garantes de derechos en los diversos ámbitos territoriales y político-administrativos, la transversalidad es un enfoque fundamental para el diseño de intervenciones basadas en derechos humanos. Se trata de un mecanismo administrativo e institucional que reconoce la existencia de ciertos valores públicos y problemas complejos, que requieren congruencia entre los organismos, órdenes de gobierno y organizaciones civiles para lograr mayor eficacia. La transversalidad toma forma en instrumentos formales, tales como reglamentaciones internas para cada organismo de gobierno, profesionalización, estándares y su respectivo seguimiento o bien, mediante mecanismos de gestión interorganizacional e intergubernamental, para que el gobierno y la sociedad respeten el valor en cuestión (Aguilar 2011, 37 y 38).⁹

Con base en los fundamentos teórico-conceptuales mencionados, se analizaron tres experiencias latinoamericanas relacionadas con la garantía de los derechos de la niñez desde el ámbito local. Este análisis permitió validar las dimensiones del estudio que, en línea con Vinzant y Vinzant (2006), son fundamentales para la implantación de un cambio de orientación estratégica en la gestión pública (véase figura 2).

Después de considerar todo lo anterior, es posible definir la gestión pública con enfoque de derechos de niñez como la plataforma

⁹ La gestión interorganizacional se refiere a “la gerencia de las diversas organizaciones que componen un gobierno específico” (Aguilar 2011, 31), y la 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.

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 generar valor público en corresponsabilidad con todos los garantes de derechos.

De manera general, la gestión pública con enfoque de derechos humanos implica adoptar una visión mediante la que se consideren, analicen y se lleven a cabo todas las acciones públicas. Sin embargo, su adopción enfrenta limitaciones como: a) la persistencia de una cultura burocrática y tradicional en las relaciones de los actores sociales, donde persiste el clientelismo, el control gubernamental y el paternalismo que limita la interiorización de su nuevo rol, como garantes de derechos y b) la vigencia de 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.

Al considerar estas limitaciones, un punto de partida es estudiar las posibilidades institucionales para implementar de manera exitosa un enfoque de gestión congruente con los derechos de la niñez. En este sentido se reitera la pertinencia de conocer la capacidad institucional para ponerlo en marcha, y definir un marco interpretativo a partir del cual pueda ser valorada, pues existe un vacío en la literatura que arroje evidencias empíricas sobre las capacidades institucionales en el ámbito municipal, e incluso que relacionen la gestión pública con la garantía de los derechos de la niñez. La vinculación de ambos temas sólo está contenida en las sistematizaciones de buenas prácticas internacionales,¹⁰ no en el contexto mexicano. Otros estudios, elaborados por la sociedad civil organizada y la UNICEF, se han concentrado en la situación de la niñez (Informes anuales UNICEF; Informes alternativos al Comité de los Derechos del Niño) y en definir herramientas de gestión (Save the Children 2007; UNICEF 2007).

¹⁰ Algunas de las experiencias sistematizadas a escala internacional son: Argentina (Ciudad de los Niños), Bolivia (Programa de Desarrollo Local Integrado), Brasil (Sello UNICEF –Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, por sus siglas en inglés– Municipio Aprobado), Colombia (Estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia, Hechos y Derechos), Cuba (Programa de Desarrollo Humano Local Inter-agencial), El Salvador (Políticas Públicas Locales a favor de la Infancia), República Dominicana (Municipios Amigos de la Niñez).

Figura 2

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

| | Brasil | Colombia | España |
|--------------------------|--|---|--|
| Factor humano | <ul style="list-style-type: none">• Liderazgo de todos los funcionarios públicos, legitimado por un acuerdo nacional liderado por el presidente• Liderazgo de UNICEF y de la sociedad civil que, en asociación con las autoridades municipales, brinda 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 gubernamental |
| Estructura institucional | <ul style="list-style-type: none">• Un enlace y una comisión coordinadora son responsables de identificar, informar y coordinar acciones necesarias para hacer posible la estructura, el diseño institucional municipal y la inclusión de los principios de los derechos de la infancia | <ul style="list-style-type: none">• 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 | <ul style="list-style-type: none">• Con la creación de la Comisión de Niñez y su articulación con la Red Local de la Niñez y Adolescencia, UNICEF, la Federación Española de Municipios y Provincias y diversas instituciones gubernamentales, se fortalece la estructura institucional para la protección de los derechos |

Continuación de la figura 2

| | | | |
|---|---|--|---|
| Experiencia en gestión estratégica y asociativa | <ul style="list-style-type: none"> • Visión estratégica 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 | <ul style="list-style-type: none"> • Uno de los objetivos de la estrategia es fortalecer el 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 | <ul style="list-style-type: none"> • La estrategia establece como condición la existencia de un plan de infancia, por lo que la experiencia previa en gestión es fundamental |
| Diseño del proceso | <ul style="list-style-type: none"> • 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 | <ul style="list-style-type: none"> • Las políticas públicas tienen un sentido estratégico –definen prioridades, objetivos y metas– y su formulación, ejecución y evaluación es de tipo asociativo | <ul style="list-style-type: none"> • La estrategia promueve un avance competitivo e intermunicipal en el que los mayores logros –a partir de una línea de base– se reconocen públicamente, así como a las alianzas intersectoriales |
| Autonomía | <ul style="list-style-type: none"> • Favorece la coordinación y cooperación intergubernamental e interorganizacional de tal forma que los gobiernos municipales tengan la libertad necesaria para llevar a cabo los objetivos planteados, basados en el diagnóstico situacional | <ul style="list-style-type: none"> • Identifica 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 | <ul style="list-style-type: none"> • 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 |
| Estímulo | <ul style="list-style-type: none"> • La participación es motivada por la oportunidad que brinda la asociación trasversal, el reconocimiento, el carácter lúdico y competitivo de participar | <ul style="list-style-type: none"> • El reconocimiento de la estrategia en América Latina, las publicaciones sobre los avances, y los encuentros entre gobernantes, asambleas departamentales y concejos municipales han sido un estímulo para participar | <ul style="list-style-type: none"> • 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: <http://hechosyderechos.unicefcolombia.com/> (2012); <http://www.ciudadesamigas.org/> (2012); <http://www.selounicef.org.br/> (2012); Pinheiro do Nascimento y De Carvalho (2009).

Es necesario considerar que el término capacidad institucional ha tenido diversas interpretaciones, pues su uso depende del paradigma de gestión y la disciplina de estudio. Rosas (2008, 124) presenta una clasificación del concepto de capacidad según su uso: a) la indicada, se refiere al potencial para cumplir tareas; b) la efectiva, alude a la actuación del gobierno, es decir, a su desempeño; c) como producto o resultado de un proceso, se refiere al alcance o habilidades producidas y d) como proceso, consiste en la habilidad para mejorar la capacidad como producto o resultado, esto es, la habilidad transformativa de las instituciones.

La capacidad institucional objeto de esta investigación concuerda con la última categoría, puesto que se parte del supuesto de que la inclusión de los principios de los derechos de la niñez en la gestión pública es un proceso aún en ciernes, tanto en el ámbito nacional como en el caso de estudio, y requiere de un cambio en el enfoque de gestión. En este sentido, la capacidad institucional se conceptualiza como 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.

En esta línea es oportuno conocer las categorías y dimensiones que contribuyen y limitan la implantación del enfoque de derechos de la niñez en la gestión pública. La presente investigación adopta el aporte teórico de Vinzant y Vinzant (1996), que brinda el marco analítico para determinar la capacidad institucional como proceso (aptitud de las instituciones para implementar la gestión estratégica), y lo enriquece con los fundamentos teóricos de los derechos de la niñez.

Los derechos de la niñez en contexto:

aplicación de la CDN, situación y percepciones sociales en el ámbito nacional y local

Ámbito nacional

En México ha habido grandes avances en la aplicación de la CDN en varios ámbitos; en el jurídico los principales son las reformas a los

artículos 1, 4, 18 y 73 constitucionales; 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, sus principios y las facultades de los garantes de derechos, y las leyes estatales en materia de protección de derechos.

Aunque a menor escala, también están los avances en los planos administrativo y de gestión pública, los principales son los informes anuales de los planes y programas de acción nacional a favor de la infancia (2003-2009), la conformación de espacios intersectoriales como el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, COIA,¹¹ y los comités estatales de seguimiento a la CDN (véase figura 3). Sin

Figura 3

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 artículo 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 CDN |
| | El Plan de Acción Interinstitucional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Comercial |
| 1999 | Presentación tardía del Segundo Informe País |
| | Observaciones al segundo informe |
| | 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 |
| 2002 | Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia, 2002-2010 |
| 2011 | Informe país sobre el Protocolo facultativo de la CDN, relativo a la participación de niños en los conflictos armados |
| | Examen del informe presentado por México en virtud del Protocolo facultativo de la CDN, 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 REDIM (2012).

¹¹ El COIA se creó en 2001, como 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. Su objetivo inmediato 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.

Figura 4

Valoración general sobre la implementación en México de las medidas generales de aplicación de la CDN en el plano administrativo

| Ámbitos de aplicación de la CDN | Valoración de la implantación | | | | |
|--|-------------------------------|---------------------|-------------------|-------------------|----------------------|
| | Negativo ^a | Mínimo ^b | Bajo ^c | Alto ^d | Exitoso ^e |
| Elaboración de una amplia estrategia nacional unificadora y basada en la CDN 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 y 2011).

Notas:

^a Cuando el Estado y sus instituciones han establecido obstáculos para llevar a cabo las medidas generales de aplicación.

^b 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.

^c Cuando las medidas generales de aplicación se encuentran en la agenda, pero existen progresos insuficientes o simple retórica sin acciones emprendidas ni presupuesto.

^d Cuando existe un proceso de planeación y un progreso permanente hacia la aplicación de las medidas generales.

^e Cuando existe evidencia de un cambio, da prioridad y destina recursos a fin de llevar a cabo las medidas de aplicación.

embargo, los planes han consistido en aglutinar acciones sectoriales en vez de ser instrumentos contenidos en una estrategia integral. El COIA y los comités estatales han funcionado intermitentemente, pero con poco efecto en los ámbitos locales (Red por los Derechos de la Infancia en México, REDIM 2012).

En virtud de los exámenes periódicos de México ante el Comité de los Derechos del Niño (órgano de seguimiento de la CDN), es posible valorar el avance en la implementación de las medidas generales de aplicación de la CDN en el plano administrativo (véase figura 4). Las recomendaciones del Comité que aún no se aplican son: la definición de mecanismos de coordinación, de vigilancia y seguimiento de la CDN, y la puesta en marcha de planes integrales dirigidos a la garantía de los derechos de la niñez desde los ámbitos locales.

Si bien 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 figura 5) no existe una estrategia en la que se incluya a los ámbitos locales y que esté dirigida a resignificar, mediante la gestión de las políticas públicas, la condición sociocultural de la niñez objeto de tutela hacia una con derechos humanos.

Los contrastes regionales en la situación de los derechos de la niñez y en las percepciones sociales en torno a su protección muestran la importancia de incorporar la perspectiva de derechos en la gestión de las políticas públicas.

En México, aproximadamente 35 por ciento de la población es menor de 18 años (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI 2010). No obstante el peso poblacional de la niñez y el efecto que tendría para el desarrollo humano garantizarle sus derechos, los patrones de desigualdad y pobreza del país se agudizan en la niñez. Aunque algunos indicadores 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, tales como disparidades regionales vinculadas con la cantidad y calidad de los servicios públicos, riesgos y vulnerabilidad medioambientales y de aquéllos derivados de la violencia e inseguridad, así como todos los asociados a la pobreza (UNICEF y

Figura 5

Distribución de competencias de los órdenes de gobierno por categoría de derechos de niñez

| Categoría de derecho | Área de política | Gobierno federal | | Gobierno estatal | | Gobierno municipal | |
|-----------------------|--|-------------------|------------------------|-------------------|------------------------|--------------------|------------------------|
| | | Poder regulatorio | Provisión de servicios | Poder regulatorio | Provisión de servicios | Poder regulatorio | Provisión de servicios |
| 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).

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED 2011, 9).¹²

Las condiciones estructurales y culturales que inciden en la situación de la niñez son reafirmadas y legitimadas por las percepciones sociales sobre sus derechos. De acuerdo con la encuesta realizada por UNICEF y CONAPRED (2011), a pesar de que 65.5 por ciento de la sociedad reconoce que la niñez debe tener los derechos que la ley le concede, 28 por ciento de la población aún opina que son los padres quienes deben definir sus derechos, y cerca de 4 piensa que no los tienen, por ser menores de edad. Un alto porcentaje de la población de 60 años y más considera que los niños deben gozar sólo de las prerrogativas que les concedan sus padres o que incluso no tienen derechos por ser menores de edad; los adolescentes de entre 12 y 17 años conforman el grupo poblacional con un mayor grado de intolerancia y con actitudes discriminatorias, y también el que ha sido objeto de discriminación, lo que perpetúa un círculo de víctima-victimario (UNICEF y CONAPRED 2011, 8 y 9).¹³

¹² De acuerdo con la medición de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2010, la pobreza moderada y extrema en México aumentó 1.7 por ciento de 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 de 2006 a 2009; 6.3 por ciento en patrimonio (de 53.2 a 59.5); 6 en capacidades (de 28 a 34) y 6.5 (de 19 a 25.5) en pobreza alimentaria (UNICEF y CONAPRED 2011, 14). 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 para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), 51.6 por ciento de los menores atendidos ahí es por maltrato físico o emocional. De acuerdo con el Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS 2012), el homicidio sigue siendo una de las diez causas principales de mortalidad entre la población de 1 a 4 años desde el año 2000, y en 2008 fue una de las primeras cinco de mortalidad en edad escolar (de 5 a 14 años). 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 mil de 2007 a 2010; entre las edades de 15 a 17, el crecimiento fue de 5.3 a 14.4 para el mismo periodo (INEGI 2010). Además, según el informe alternativo sobre el Protocolo facultativo de CDN, relativo a la participación de niños en los conflictos armados, "Infancia y conflicto armado en México", desde diciembre de 2006 a octubre de 2010, 996 niñas y niños perdieron la vida en la lucha contra la delincuencia organizada. El mismo estudio señala que son más de 43 mil los niños que trabajan con y por los grupos criminales, como los Zetas o el Cártel de Sinaloa (Geremia 2011, 27-36).

¹³ 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 permiten comparar entre 11 regiones geográficas, 10 zonas metropolitanas de mayor población, entre ellas Tijuana, 4 tipos de localidad (rurales –menor a 15 mil–, semiurbanas –con más de 15 mil y menos de 100 mil–, urbanas –con más de 100 mil y menos de 500 mil– y con alta urbanización –con más

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 la reconoce, pero por otro es tolerante a los castigos con violencia física (Ibid., 11). Este es un reflejo de la cultura tutelar persistente, que reconoce los derechos de la niñez de manera retórica, pero los ingora de forma fáctica, con la creencia vigente de que los adultos son concesionarios de éstos, de que pueden ejercer el abuso del poder violento en el proceso de crianza.¹⁴

Contexto del caso de estudio

En Tijuana, la agenda gubernamental, derivada del objetivo “conducir políticas públicas que promuevan los derechos sociales y equidad de oportunidades” (Instituto Municipal de Planeación-IMPLAN 2011), incorpora el tema de derechos de la niñez en la línea de acción del diseño y ejecución del programa Niño Promotor, cuyo propósito es difundir los derechos de la niñez en la escuela. Sin embargo, la sectorialización del programa al ámbito escolar limita la aprehensión del enfoque de derechos por parte de sus garantes.

Asimismo, las líneas de acción vinculadas con la niñez del programa de protección y prevención social Fomentando el espíritu de corresponsabilidad gobierno-sociedad son: “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

de 500 mil-). Dadas las características del muestreo se pueden obtener estimaciones generales con 95 por ciento de confianza y un margen de error de ± 1.1 puntos porcentuales (UNICEF y CONAPRED 2011, 19).

¹⁴ 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, que 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, 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 (UNICEF, CONAPRED 2011, 13).

adolescentes [en] calle” (Ibid.). 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 inclusión del principio del interés superior del niño, es posible concluir que la agenda gubernamental para la protección y prevención social es limitada, pues no prioriza un cambio en la concepción tutelar en el trato hacia la niñez.

En el municipio, cerca de 36 por ciento de la población es menor de 18 años (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 debido a su condición de viaje e inseguridad en la región.¹⁵ De acuerdo con UNICEF y CONAPRED (2011, 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.” Esta problemática, distintiva en la región, reitera la relevancia de estudiar el tema en el municipio.

En materia educativa, de acuerdo con el Censo de población y vivienda de 2010, el grado promedio de escolaridad de la población femenina en Tijuana es de 9.13, y el de la masculina de 9.41. Mientras que la que no asiste a la escuela, que tiene entre 6 a 14 años no supera 3 por ciento, y entre la de 15 a 17 años dicho porcentaje aumenta a 29.22 (INEGI 2010). Además, el índice de aprovechamiento de bachillerato¹⁶ fue apenas de 62 (escala 0-100). Entre las principales causas del rezago en la educación media superior se encuentran la insuficiente infraestructura educativa y el abandono escolar por decisión propia o por presiones familiares, debido a la falta de ingresos (Reyes, citado en López 2009, 194).

¹⁵ Según estadísticas del Instituto Nacional de Migración (INM 2011, 39-43), durante 2011 se realizaron 15 524 eventos de repatriación de menores de 17 años, de los cuales 82.8 por ciento (12 853) fueron hombres y 17.2 por ciento (2 671) mujeres. Del total de estos eventos, 74.21 por ciento viajó sin compañía, y del total de los menores no acompañados, 86.7 por ciento fueron hombres y 13.3 mujeres. Baja California es el estado al que llegan más inmigrantes repatriados de los Estados Unidos; durante 2011 recibió 35.8 por ciento del total de éstos (Ibid.).

¹⁶ Es al número de alumnos aprobados entre el total, y el resultado multiplicado por cien.

En lo referente al derecho a la salud, durante 2010, 31.61 por ciento de la población de 0 a 14 años no tenía derechohabencia, y en la de 15 a 19 años el porcentaje fue de 40.37 (INEGI 2010). Por otra parte, según datos de la Encuesta nacional de salud y nutrición (2006), 65.7 por ciento de las adolescentes de 12 años o más, que declararon haber iniciado la vida sexual, ha estado embarazada. Y, de 57.9 de los adolescentes que la iniciaron antes de los 19 años, sólo 44 por ciento usa algún método anticonceptivo (López 2009, 211).

Respecto a protección especial, cabe resaltar la escasa información disponible y sistematizada en el municipio; a pesar de ello, y con el análisis de ciertos indicadores estatales, puede concluirse que la niñez en la región es víctima de violencia con grandes diferencias por género. En lo que respecta a registro, en Tijuana, durante 2006 hubo un rezago de 25.2 por ciento en la población menor a 1 año, según residencia habitual de la madre. Para 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 2009 el porcentaje de mortalidad por homicidio de la población de 15 a 19 años en el estado fue de 16.9, en contraste con el nacional, de 10.7 (REDIM 2011).

En cuanto a las percepciones sociales sobre los derechos de la niñez, y tomando como referencia la encuesta de UNICEF y CONAPRED (2011, 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),¹⁷ mientras que 12.6 por ciento que no lo son, y 58.2 que sólo son respetados en parte. Esto contrasta con la media nacional: 42.2 por ciento de la población considera que sí se respetan, mientras que 37.3, que sólo en parte y 19.9 opina que no se respetan.

Con respecto a la violencia física hacia los niños como medio de obediencia, 51.6 por ciento de la población cree que sí se les pega para que obedezcan, 43.1 señala que algo o poco (porcentaje más alto que el nacional 41.1), y 5.4 dice que nada.

Por último, 81 por ciento de la población de Tijuana señala que los niños deben tener los derechos que les da la ley, 16.5 que deben

¹⁷ Las zonas metropolitanas consideradas en la comparación fueron la Ciudad de México, Guadalajara, Ciudad Juárez, León, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Querétaro, Toluca y Torreón.

tener los que les confieran sus padres y 1.9 dice que no los tienen, por su minoría de edad (Ibid.).

Los resultados de la encuesta demuestran que la sociedad tijuana 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, puesto que más de la mitad cree que se les pega a los niños para que obedezcan, y un cuarto opina que la violencia física se justifica como medio de obediencia.

La conclusión es 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 los derechos de la niñez, la situación de éstos en el municipio lo contradice, y destaca la necesidad de investigar sobre los factores que explican la persistencia del paradigma tutelar. De manera distintiva a otras investigaciones focalizadas en los derechos de la niñez, el presente estudio adopta la gestión pública como categoría hermenéutica para indagar sobre tales factores.

Figura 6

Comparativo de la situación de la niñez y la adolescencia

| Situación demográfica | Indicador | Territorio | | |
|-----------------------|--|------------|-----------------|-------------|
| | | Tijuana | Baja California | México |
| | Población total | 1 559 683 | 3 155 070 | 112 336 538 |
| | Población de 0 a 14 años | 455 181 | 901 886 | 32 515 796 |
| | Población de 15 a 19 años | 147 757 | 299 195 | 11 026 112 |
| Categoría de derecho | Indicador | Territorio | | |
| | | Tijuana | Baja California | México |
| | Supervivencia | | | |
| | % de población con derechohabiencia | 64.55 | 69.06 | 64.55 |
| | % de población sin derechohabiencia | 34.08 | 28.81 | 33.85 |
| | % de población de 0 a 14 años con derechohabiencia | 67.97 | 73.04 | 67.60 |
| | % de población de 0 a 14 años sin derechohabiencia | 31.61 | 26.55 | 32.02 |

| | | | | |
|---------------|--|---------------|-------|-------|
| Supervivencia | % de población de 15 a 19 años con derechohabiencia | 58.91 | 65.40 | 60.15 |
| | % de población de 15 a 19 años sin derechohabiencia, 2010 | 40.37 | 33.89 | 39.50 |
| | Tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos, 2005 | 11.59 | 13.38 | 16.76 |
| | Porcentaje de niños de primero de primaria con talla baja, 2004 | 2.9 | 2.8 | 8.9 |
| Desarrollo | % de población de 15 años a 17 años analfabeta, 2005 | .8 | 1.0 | 1.7 |
| | % de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, 2005 | 5.1 | 4.8 | 5.3 |
| | % de población de 15 años o más sin primaria completa | 11.71 | 12.99 | - |
| | Índice de aprovechamiento en primaria | 98.3 | 98.2 | - |
| | Índice de aprovechamiento en secundaria | 86.6 | 87.1 | - |
| | Índice de aprovechamiento en bachillerato | 62 | 63 | - |
| | % de población de 0 a 17 años sin agua dentro de la vivienda, 2005 | 14.8 | 16.8 | 38.5 |
| Protección | Porcentaje de registro de la población menor de 1 año según residencia habitual de la madre, 2006 | 74.8 | 77.2 | 76.9 |
| | Índice de femineidad de los menores atendidos por maltrato infantil (niñas por cada 100 niños), 2007 | No disponible | 86.6 | 99.5 |
| | Porcentaje de menores infractores en tratamiento interno, hombres, 2005 | No disponible | 20.8 | 28.3 |
| | Porcentaje de menores infractores en tratamiento interno, mujeres, 2005 | No disponible | 13.7 | 15.1 |
| | Población migrante internacional de 0 a 14 años, 2010 | No disponible | 14.6 | 5.4 |
| | % de mortalidad por homicidio de la población de 15 a 19 años, 2009 | No disponible | 16.9 | 10.7 |

Fuente: elaboración propia, con base en INEGI (2010); CONAPO (2005); REDIM (2011).

Marco interpretativo-valorativo de la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de la niñez

A fin de valorar la capacidad institucional objeto de este estudio, se retomaron las categorías y dimensiones de análisis propuestas por Vinzant y Vinzant (1996): autonomía, estímulo, estructura institucional, factor humano, el diseño de la gestión y la experiencia en gestión estratégica. El marco analítico desarrollado por estos autores parte de un concepto de capacidad institucional como proceso (véase apartado teórico), el cual es consistente con la problemática, la categoría hermenéutica y el objeto de esta investigación.

Una vez definidas las categorías y dimensiones de análisis y, con base en el marco teórico-conceptual sobre derechos humanos y lecciones de las experiencias internacionales se definieron los ítems o activadores para medir cada una de ellas. El resultado fue el marco interpretativo de la capacidad institucional objeto de este estudio (véase anexo). Después se construyó el diagrama valorativo con la definición de los estándares de medición por niveles de capacidad institucional en escala Likert de cinco opciones (1, nada; 2, poco; 3, regular; 4, aceptable y 5, mucho).

Como método de valoración se utilizó el *assessment* que, de acuerdo con Baehr (2010, 7 y 8), es un enfoque que busca mejorar la calidad del desempeño futuro según ciertos estándares ideales, al proveer retroalimentación sobre una serie de factores o elementos que inciden en las actuaciones futuras; es de tono propositivo, pues se concentra en la brecha entre la actuación ideal o futura y la presente.

Este método se consideró el más pertinente para el contexto, el problema y los objetivos específicos de la investigación. El contexto y el problema enuncian que aún existe una amplia brecha para que los principios de los derechos de la niñez sean incorporados en la gestión de las políticas públicas. Los objetivos específicos están orientados a identificar los factores que configuran dicha brecha. Según estos entendidos, el *assessment* permitió identificar, de manera congruente con los objetivos, los datos recopilados en el trabajo de campo y orientar su interpretación.

Figura 7

Entrevistas realizadas

| Dependencia | Puesto del entrevistado* |
|--|--|
| Dirección de Protección al Ambiente | Subdirector |
| Instituto Municipal de la Juventud | Director |
| Secretaría de Educación Pública Municipal | Coordinación Académica |
| Dirección Municipal de Salud | Jefe de Educación y Fomento a la Salud |
| Instituto Municipal del Deporte de Tijuana | Director Subdirector técnico |
| Instituto Municipal de Arte y Cultura | Directora |
| Secretaría de Seguridad Pública Municipal | Técnico de Planeación y Proyectos Estratégicos Plataforma México |
| Dirección de Desarrollo Social | Subdirector social |
| Instituto Metropolitano de Planeación | Directora de análisis socioeconómicos |
| Unidad Municipal de Derechos Humanos | Coordinador |
| Sistema Municipal DIF | Subdirectora operativa |
| Instituto Municipal de la Mujer | Encargada de estudios y proyectos |
| Sociedad civil organizada | |
| Save the Children | Coordinadora oficina regional |
| Fundación Internacional de la Comunidad, A.C. | Directora, miembro de la Red Hacer |
| Fundación para la Protección de la Niñez Miembro de la Red por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia | Procuración de recursos |
| Colubris-Colibrí Cuello Rubí, A.C./ ONU | Directora general |
| Centro de Atención Integral a la Niñez Tijuanense, Ciudad de los Niños | Directora general y consejera ciudadana en patronato del DIF municipal |

Fuente: elaboración propia, con base en el trabajo de campo.
* Por protección de identidad y privacidad, se optó por mencionar sólo los cargos de las personas entrevistadas.

En una fase posterior se seleccionaron las unidades básicas del análisis para la recopilación de la información en campo: las dependencias del gobierno municipal de Tijuana, 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. Primero se definieron las unidades de análisis y luego las técnicas de recopilación de información: revisión documental; 12 entrevistas estructuradas a funcionarios de las dependencias del gobierno municipal, que consistieron en una batería de preguntas cerradas en escala Likert, con las mismas opciones del diagrama valorativo (1, nada; 2, poco; 3, regular; 4, aceptable y 5 mucho) y 5 entrevistas en profundidad a actores clave de la sociedad civil organizada que consistieron en un cuestionario abierto, en el que primero se les pedía que valoraran en escala Likert de cinco opciones sus respuestas, y después que profundizaran en ellas de manera abierta (véase figura 7). El objetivo de la revisión documental fue encontrar evidencia sobre cada ítem del modelo valorativo. Los hallazgos se codificaron y valoraron también en escala Likert de cinco opciones.

Las respuestas de los funcionarios, los actores de la sociedad civil organizada y la revisión documental fueron promediados y alimentaron el marco valorativo. 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 (1, nada; 2, poco; 3, regular; 4, aceptable y 5, mucho). El promedio generalizado por cada ítem, categoría y dimensión de análisis se presenta en una hoja de cálculo consolidada en la que se identifica, tanto la capacidad institucional actual como la brecha que existe, con la que sería la ideal o alta. A través del análisis de brecha fue posible identificar las fortalezas y limitantes que coexisten en cada una de las categorías de análisis, hallazgos fundamentales para trazar actuaciones futuras con miras a garantizar los derechos de la niñez desde la gestión pública.

Resultados de la aplicación del marco interpretativo-valorativo de la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de la niñez

Categoría 1, del factor humano. Este factor alude a las características del comportamiento, actitudes y conocimiento de los funcionarios

que inciden en el cambio organizacional (Vinzant y Vinzant 1996, 146) y, en concreto, en la implantación de un enfoque de derechos de la niñez en la gestión pública. Las dimensiones valoradas fueron el liderazgo, el estilo gerencial, la cultura organizacional y el conocimiento sobre derechos de la niñez. Los resultados arrojaron una capacidad aceptable. El bajo conocimiento de la CDN de los funcionarios y la nula capacitación sobre derechos de la niñez son las dimensiones que más limitan la conformación de la capacidad institucional objeto de este estudio.

Categoría II, de la estructura institucional. Aquí se analizó el tamaño, el diseño y los recursos de las dependencias del gobierno municipal. El promedio global de esta categoría fue una capacidad aceptable. Entre los principales elementos que inciden de forma negativa en dicho resultado se encuentran: el tamaño de la organización para responder a la problemática del municipio, su poco presupuesto, dadas las responsabilidades de cada dependencia, y la estructura institucional para incluir la participación de la niñez.

Categoría III, de la experiencia en gestión estratégica. La experiencia en el manejo de los enfoques de gestión estratégica y asociativa es un indicador de la capacidad institucional para el cambio y la consecución de objetivos en términos de valor público. Se considera menos complicado incorporar los principios de los derechos de la niñez, en la medida que estos enfoques sean integrados eficazmente en la gestión pública. En esta categoría se valoró tanto el uso de instrumentos estratégicos, como el de evaluaciones de rediseño y participación social y la capacidad de implementación. La medición de esta categoría dio como resultado una capacidad institucional aceptable. La dimensión de análisis que más limita la capacidad institucional dentro de esta categoría es la gestión asociativa; es decir, la inclusión de la sociedad civil es limitada, sobre todo en ciertas etapas del proceso estratégico, tales como la implementación y la evaluación.

Categoría IV, del diseño de las políticas de atención a la niñez. Esta categoría se valoró a través de seis dimensiones: reconocimiento de la niñez en el rol institucional, referencia a la CDN, participación de la sociedad y de la niñez, inclusión de la niñez en las fases de gestión y transversalidad. Aquí los resultados fueron regulares. Los valores más bajos los

tuvieron la referencia de la CDN en el diseño de acciones vinculadas con la niñez y la participación de ésta y de la sociedad civil.

Categoría v, de la autonomía. Ésta se orientó a medir la flexibilidad de las dependencias del gobierno municipal, para integrar los cambios requeridos en su enfoque de gestión, y que éstos favorezcan la incorporación de los principios de los derechos de la niñez en las políticas públicas. Su medición se realizó a través del uso de instrumentos estratégicos, de la participación social y la autonomía operativa y financiera. Los resultados evidencian que existe poca libertad para utilizar instrumentos estratégicos, tal como el diagnóstico, en el que se identifique la problemática que vive la niñez de acuerdo con la misión de cada dependencia municipal. Según los resultados de las evaluaciones, la libertad financiera para rediseñar acciones es regular. En términos generales, las dependencias del gobierno municipal gozan de una autonomía regular para hacer cambios acordes con los principios de los derechos de la niñez en su gestión. Este resultado pone de manifiesto la necesidad de incorporar una agenda trasversal al momento de implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez.

Categoría vi, del estímulo. Ésta se valoró a partir de la motivación derivada de las amenazas u oportunidades en el entorno, para realizar cambios institucionales. Los resultados permiten determinar si la gestión es reactiva o tradicional o bien proactiva o estratégica. Si se trata del primer tipo, implantar los principios de derechos de niñez en la gestión llevará más tiempo y recursos. Los resultados muestran que las amenazas del entorno son los factores que más estimulan emprender cambios institucionales. Esto sugiere una gestión pública reactiva.

En síntesis, los resultados consolidados muestran una capacidad institucional regular para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez. La estructura institucional es la categoría de análisis que arrojó el valor más bajo y, por tanto, es la principal limitante en la conformación de la capacidad institucional objeto de este estudio (véase figura 8). Por otra parte, el estímulo es la que tuvo un valor más alto, esto indica que los motivos contextuales, las oportunidades y las amenazas, sobre todo estas últimas, son los principales incentivos para incorporar cambios en el enfoque de gestión (véase figura 9).

Figura 8

Valoración consolidada de la capacidad institucional para implantar una gestión con enfoque de derechos de niñez

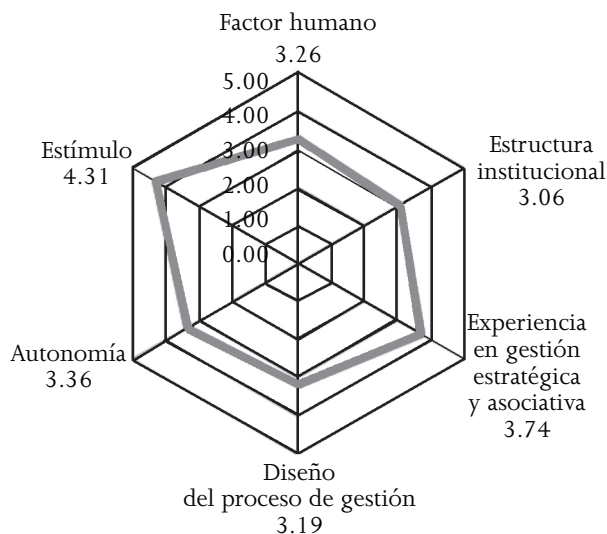
| Categoría de análisis | Dimensión de análisis | Valoración por dimensión | Valoración por categoría |
|---|--|--------------------------|--------------------------|
| Factor humano | Liderazgo | 4.44 | 3.26 |
| | Adaptación al cambio | 3.73 | |
| | Importancia del tema de niñez en la agenda gubernamental | 4.36 | |
| | Conocimiento | 2.09 | |
| | Capacitación | 1.68 | |
| | | | |
| Estructura institucional | Capacidad operativa | 2.55 | 3.06 |
| | Capacidad financiera | 2.59 | |
| | Capacidad técnica | 3.36 | |
| | Participación social | 3.89 | |
| | Participación de la niñez | 2.92 | |
| Experiencia en gestión estratégica y asociativa | Uso de instrumentos estratégicos | 3.45 | 3.74 |
| | Capacidad de implementación | 4.14 | |
| | Uso de evaluaciones | 4.09 | |
| | Uso de rediseño | 4.14 | |
| | Participación social | 2.86 | |
| Diseño del proceso de gestión vinculado con la infancia | Reconocimiento de la niñez en rol institucional | 4.83 | 3.19 |
| | Referencia a la 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 | |
| Autonomía | Uso de instrumentos estratégicos | 2.32 | 3.39 |
| | Participación social | 4.00 | |
| | Autonomía operativa | 3.84 | |
| Estímulo | Motivación reactiva | 4.41 | 4.31 |
| | Motivación estratégica | 4.20 | |
| Promedio | | | 3.49 |
| Capacidad alta, referencia | | | 5.00 |
| Brecha de capacidad | | | 1.51 |

Definición de estándares de medición: capacidad nula (≥ 0 , ≤ 1), baja (> 1 , ≤ 2), aceptable (> 2 , ≤ 3), regular (> 3 , ≤ 4), alta (> 4 , ≤ 5).

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

Figura 9

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



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

Conclusiones

La garantía de los derechos humanos es una cuestión compleja, que se encuentra intrínsecamente relacionada con el ejercicio de la democracia, la agencia de los actores sociales, el desarrollo humano y, por tanto, con la eliminación progresiva de la exclusión. Sin embargo, el ejercicio de la democracia y la agencia de los actores sociales son asuntos imbricados, que se manifiestan 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 de todos los individuos y de su reconocimiento como garantes, y 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 significado 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 expresa. Y desde ahí la niñez en el desarrollo se concibe como una inversión a plazo, cuya protección es el eufemismo perfecto mediante el cual se destina un gasto para asistencia. Entonces, a partir de esta idea 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 la gestión pública municipal. La relevancia de la elección de dicha categoría es que permite conocer los factores que limitan o contribuyen a transformar, mediante políticas públicas, la cultura tutelar vigente aún en la sociedad. Es decir, 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.

Al considerar los resultados de la investigación, la tesis de este estudio es que las principales limitantes en la conformación de la capacidad institucional son el poco conocimiento y capacitación, sobre el paradigma de derechos de niñez, escasa 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 e instrumental no en un sentido de corresponsabilidad. Por su parte, los principales elementos que contribuirían a la incorporación de los principios de los derechos de niñez en la gestión pública son el reconocimiento de la importancia de la niñez como tema de valía en el rol institucional y en la agenda gubernamental, el liderazgo y el estímulo ante fuerzas externas.

Los resultados de la investigación aportan al menos tres orientaciones clave de política pública. Primero, es necesario partir de

un análisis comprensivo de los factores internos y externos a las instituciones que inciden en los esfuerzos de cambio institucional para la garantía de los derechos de la niñez; el marco interpretativo del presente estudio orienta a este análisis. Segundo, es prioritario implementar una estrategia sociocultural con capacitación, tanto en las instituciones como en la sociedad civil organizada, destinada a resignificar la noción de niñez como objeto de tutela en la gestión pública. Por último, definir una estrategia de abogacía lúdica a largo plazo, para estimular el cambio institucional y cultural orientado a garantizar los derechos de la niñez.¹⁸

En suma, la garantía de los derechos de la niñez es un proceso largo y complejo de cambio institucional y concientización social.¹⁹ El propósito de esta investigación fue conocer los factores que, en el caso de Tijuana y dentro de la gestión pública, contribuyen a dicho cambio y lo limitan. Sin embargo, fuera de la gestión pública como categoría de análisis, también es necesario destacar el papel fundamental de todos los actores sociales en su calidad de garantes de derechos. En el caso de estudio, las propuestas de participación de la sociedad civil en alianza, y su debida reglamentación en los espacios de gestión municipal y estatal, han recorrido un camino sinuoso pero exitoso. Si se considera que los funcionarios 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 se encuentra mejor situada para incidir en la incorporación del tema en la agenda gubernamental. Así que el principal reto es que la sociedad civil, integrada en alianzas, priorice y abogue reflexivamente para lograr dicha incorporación.

Recibido en diciembre de 2012

Aceptado en mayo de 2013

¹⁸ Las experiencias internacionales señaladas en el primer apartado aportan información valiosa para el diseño de este tipo de estrategias.

¹⁹ Esto es quizá la principal razón por la que la alternancia política, en el estado y en el municipio, aún no sea un factor de incidencia para la incorporación efectiva del enfoque de derechos de niñez en la agenda gubernamental.

Bibliografía

- Agranoff, Robert. 1997. Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En *La nueva administración pública*, compilado por Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, 125-168. Madrid: Alianza Editorial.
- Aguilar, Luis. 2011. Políticas públicas y transversalidad. En *La evaluación de políticas públicas en México*, compilado por José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta, 23-42. Tijuana: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., y COLEF.
- . 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Baehr, Marie. 2010. Distinctions Between Assessment and Evaluation. Faculty Development Series, Pacific Crest.
- Bandura, Albert. 2001. Social Cognitive Theory: An Agentic Perspective. *Annual Review of Psychology* (52): 1-26.
- Baratta, Alessandro. 2007. Democracia y derechos del niño. *Justicia y Derechos del Niño* (9): 17-25.
- Beloff, Mary. 2006. Protección integral de derechos del niño vs derechos en situación irregular. En *Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes*. México: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos.
- Bryson, John. 1988. A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations. *Long Range Planning* 21 (1): 73-81.
- Clemente, Adriana. 2000. El papel de las ONG's en el desarrollo local, Indicadores para la gestión asociada y el trabajo en alianza. *Política y Desarrollo Local en Iberoamérica. Síntesis* (33-34): 111-130.
- CONAPO. 2009. Encuesta nacional de la dinámica demográfica. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Encuesta_Nacional_de_la_Dinamica_Demografica_ENADID (12 de febrero de 2012).

- _____. 2005. Estimación de la mortalidad infantil para México, las entidades federativas y los municipios 2005. http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Base_de_datos (febrero de 2012).
- CDN. 2003. Observación general No. 5, medidas generales de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño. 34vo. periodo de sesiones.
- Corona Caraveo, Yolanda. 2007. Desarrollos conceptuales sobre ciudadanía y niñez. En *Anuario de investigación 2006*, compilado por Yolanda Corona Caraveo, et al., 27-41. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- De la Rosa, Martín. 2001. La participación ciudadana en los gobiernos municipales, el caso Tijuana. Ponencia presentada en el segundo Congreso IGLOM: Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado. <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa4/casotijuana.html> (20 de mayo de 2013).
- DOF. 2000. Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. 29 de mayo.
- Flamand, Laura. 2010. Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos. En *Los grandes problemas de México, políticas públicas*, coordinado por José Luis Méndez, 495-521. México: El Colegio de México.
- García Méndez, Emilio. 2007. Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia. *Justicia y Derechos del Niño* (9): 27-47.
- Geremia, Valeria. 2011. *Infancia y conflicto armado en México*. México: RE-DIM.
- Gómez Álvarez, David. 2010. *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*. Guadalajara: H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, PNUD y Universidad de Guadalajara.

- González Contró, Mónica. 2009. Justicia para adolescentes y derechos humanos. *Foro sobre justicia penal y justicia para adolescentes*, coordinado por Sergio García y Gloria González. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- González Coto, Marcela. 2012. La agencia de la niña y el niño, en la condición pre ciudadana. *Actualidades Investigativas en Educación* 12 (2):1-19.
- Hernández Barajas, Socorro. 2008. Causas de la migración de menores no acompañados: ¿cuándo, cómo y por qué hacer migrar a los niños a Estados Unidos en un contexto de riesgo? *Revista Investigación Científica. XII Jornadas de Investigación* 4 (2): 1-11.
- Ibarra, Juan Fernando, Ma. Fernanda Somuano y Reynaldo Yunuén Ortega. 2006. La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México. *Foro Internacional* XLVI (003): 465-492.
- INEGI. 2010. Censo de población y vivienda 2010. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>. (12 de febrero de 2012).
- INM. 2011. Centro de Estudios Migratorios. http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Repatriacion_de_mexicanos_2011 (marzo de 2012).
- IMPLAN. 2011. Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013, Tijuana, B.C.
- _____. 2007. Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010, Tijuana, B.C.
- López, Silvia. 2009. Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia 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.

- MacNaughton, G., P. Hughes y K. Smith. 2007. Young Children's Rights and Public Policy: Practices and Possibilities for Citizenship in the Early Years. *Children & Society* (21): 458-469.
- Mashford-Scott, Angela y Amelia Church. 2011. Promoting Children's Agency in Early Childhood Education. *Novitas- ROYAL (Research on Youth and Language)* 5 (1): 15-38.
- Moore, Mark H. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- ONU. 1989. Convención sobre los Derechos del Niño. 20 de noviembre.
- Pinheiro do Nascimento, Elimar y Vinicius de Carvalho. 2009. Sello UNICEF Municipio Aprobado, elementos para la implementación en otros países latinoamericanos. UNICEF y PNUD.
- REDIM. 2012. Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez. Política pública y derechos. http://www.derechosinfancia.org.mx/Politica/pol_seg_cdn.htm (1 de febrero de 2012).
- _____. 2011. *La infancia cuenta en México* (libro de datos). México, D.F.
- Reyes Ruiz, Marcela y José Ascensión Moreno Mena. 2012. Gestión asociada en el ámbito público: una propuesta integral para el desarrollo. En *Gestión, políticas y desarrollo en México*, compilado por Alberto Villalobos y José María Ramos, 169-200. México: Fundación Konrad Adenauer Stiftung e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Rosas Huerta, Angélica. 2008. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura* (30): 119-134.
- Save the Children. 2007. *Getting it Right for Children, A Practitioners' Guide to Child Right Programming*. Londres: Alianza Internacional Save the Children.

SDP Noticias. 2013. En cinco años aumentó la migración infantil hacia EU: especialista de la UNAM. 23 de febrero. <http://www.sdpnoticias.com/internacional/2013/02/22/en-cinco-anos-aumento-la-migracion-infantil-hacia-eu-especialista-de-la-unam> (20 de mayo de 2013).

SEGOB (Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria y Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos). 2013. *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias*, 2012. México.

SINAIS. 2012. Dirección General de Información en Salud. <http://www.sinais.salud.gob.mx/mortalidad/index.html> (1 abril de 2012).

Tejeiro López, Carlos. 2005. *Teoría general de niñez y adolescencia*. Colombia: Universidad de los Andes.

UNICEF. 2012. Estado mundial de la infancia, las niñas y los niños en un mundo urbano. Nueva York: UNICEF.

———. 2007. *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*.

——— y CONAPRED. 2011. Encuesta nacional sobre discriminación en México 2010. Resultados sobre niñas, niños y adolescentes. México, D.F.

Vinzant, Douglas H., y Janet C. Vinzant. 1996. Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit. *Public Productivity & Management Review* 20 (2): 139-157.

Anexo

Marco interpretativo-valorativo por indicadores de valoración e ítems

| | |
|---|---|
| Categoría de análisis | Factor humano: conjunto de características del comportamiento de los funcionarios que inciden en el logro de objetivos y el cambio organizacional, como liderazgo, estilo gerencial y cultura organizacional |
| Dimensiones del análisis/ indicadores de valoración | Ítems |
| 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? |
| Categoría de análisis | Estructura institucional: conjunto de elementos vinculados con la configuración de la organización para el cumplimiento de sus responsabilidades |
| 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 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 está preparada para incluir la participación social? 12. ¿En qué medida considera que la estructura institucional está 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 | 13. ¿En qué medida considera que la estructura institucional en su organización está preparada para incluir la participación de la niñez y la adolescencia? |
| Categoría de análisis | Experiencia en gestión estratégica: nivel de práctica en procesos de diagnóstico, planeación, implementación, evaluación y rediseño con una orientación estratégica y asociativa orientada hacia el valor público |
| 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 |
| 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 | 24. ¿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? |

| | |
|--|--|
| Participación social/nivel de participación social | <p>25. ¿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?</p> <p>26. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de actores clave –sociedad civil, academia, sector privado– en la implementación de acciones?</p> <p>27. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de actores clave –sociedad civil, academia, sector privado– en la evaluación de acciones?</p> |
| Participación de la niñez/ nivel de participación de niñas, niños y adolescentes en los proyectos o programas que les atañen | <p>28. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la planeación?</p> <p>29. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la implementación de acciones?</p> <p>30. ¿En qué medida considera que se ha incorporado la participación de la niñez y la adolescencia en la evaluación de acciones?</p> |
| Inclusión de la niñez en la gestión/nivel de priorización de la niñez en las etapas de gestión | <p>31. ¿En qué medida está identificada la problemática que vive la niñez y la adolescencia en el municipio desde su ámbito de acción?</p> <p>32. ¿En qué medida considera que las acciones planeadas para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia han sido implementadas?</p> <p>33. ¿En qué medida considera que las acciones implementadas se han evaluado?</p> <p>34. ¿En qué medida considera que los resultados de las evaluaciones han sido incorporados en el rediseño?</p> <p>35. ¿En qué medida considera que en las acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia se prioriza a aquella en situación de pobreza?</p> <p>36. ¿En qué medida considera que en las acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia se incorpora la perspectiva de género?</p> |
| Transversalidad/nivel de transversalidad en las acciones vinculadas con la niñez | <p>37. ¿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?</p> <p>38. ¿En qué medida considera que existe una consulta intergubernamental para el diseño de proyectos vinculadas con la niñez y la adolescencia?</p> <p>39. ¿Cómo considera que ha sido el consenso político intergubernamental para el diseño de acciones vinculadas con la niñez y la adolescencia?</p> <p>40. ¿En qué medida considera que existe una consulta interorganizacional para el diseño de proyectos vinculadas con la niñez y la adolescencia?</p> |
| Categoría de análisis | Autonomía: grado de libertad o independencia para la auto dirección, conferido por las autoridades electas |
| 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? |
| Categoría de análisis | Estímulo: factor motivacional que facilita los esfuerzos de cambio organizacional |
| 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 de la investigación.