

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 12 NÚM. 25 MAYO-AGOSTO DE 2019

ARTÍCULOS

Del dicho al hecho... El reto de lograr políticas públicas municipales eficientes. El caso de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Verónica Cobo-Téllez

La situación regional y las escalas de la seguridad alimentaria en México

Felipe Torres-Torres
Agustín Rojas-Martínez

Políticas públicas para prevenir el delito: el acoso escolar desde el contexto de cuatro escuelas primarias en Ciudad Juárez, Chihuahua

Abraham Paniagua-Vázquez
José Eduardo Borunda-Escobedo
Ignacio Camargo-González

Dinámica de planeación, evaluación y utilización de recomendaciones. El caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Myriam Cardozo-Brum

Análisis de los determinantes de la percepción de la corrupción como problema social en México

Gilberto Martínez-Sidón
Ana Lourdes Morones-Carrillo

RESEÑA

La representación política de las mujeres en México

Víctor Alarcón-Olguín



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

.....

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

DIRECTOR DE ESTUDIOS SOCIALES

ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN GENERAL

Ricardo Martínez Rojas

DIRECTOR DE ESTUDIOS DE DESARROLLO REGIONAL

Enrique Esquivel Fernández

ASESOR GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública*

GESTIÓN EDITORIAL

Guillermina Blas Damián

CORRECCIÓN DE ESTILO

Edith Carmona Quiroz

Nora Iliana León Rebollo

FORMACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

José Olalde Montes de Oca

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO

Alejandro López Morcillo

Consejo Editorial

Francisco Abundis

PARAMETRÍA

Víctor Alarcón Olguín

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-IZTAPALAPA

Israel Arroyo García

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Ulises Beltrán Ugarte

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María Braun

WAPOR, ARGENTINA

Jorge Buendía Laredo

BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos

CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Manuel Alejandro Guerrero

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas

CONSULTA MITOFSKY

Hernando Rojas

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

Martha Singer Sochet

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mariano Torcal

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Ignacio Zuasnábar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, año 12, núm. 25, mayo-agosto 2019, es una publicación cuatrimestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, Ciudad de México, Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, revista.legislativa@congreso.gob.mx. Editor responsable: Alejandro López Morcillo. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2017-110316100500-203, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la

Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Este número se terminó de imprimir el 30 de septiembre de 2019 en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, con un tiraje de mil ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación aparece incluida en los índices: Benson Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.

.....

Presidente de la Cámara de Diputados
Dip. Porfirio Muñoz Ledo

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente
Dip. Mario Delgado Carrillo

Integrantes
Dip. Juan Carlos Romero Hicks
Dip. René Juárez Cisneros
Dip. Olga Juliana Elizondo Guerra
Dip. Reginaldo Sandoval Flores
Dip. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña
Dip. Arturo Escobar y Vega

Secretario General
Lic. Graciela Báez Ricárdez

Secretario de Servicios Parlamentarios
Lic. Hugo Christian Rosas de León

Contenido

VOLUMEN 12 • NÚMERO 25 • MAYO-AGOSTO DE 2019

Presentación

7

ARTÍCULOS

Verónica Cobo-Téllez

Del dicho al hecho... El reto de lograr
políticas públicas municipales eficientes.
El caso de la Ley General de los Derechos
de Niñas, Niños y Adolescentes

11

Felipe Torres-Torres

Agustín Rojas-Martínez

La situación regional y las escalas
de la seguridad alimentaria en México

51

Abraham Paniagua-Vázquez
José Eduardo Borunda-Escobedo
Ignacio Camargo-González

Políticas públicas para prevenir el delito:
el acoso escolar desde el contexto
de cuatro escuelas primarias
en Ciudad Juárez, Chihuahua

93

Myriam Cardozo-Brum
Dinámica de planeación, evaluación
y utilización de recomendaciones.
El caso de la Secretaría de Medio
Ambiente y Recursos Naturales

129

Gilberto Martínez-Sidón
Ana Lourdes Morones-Carrillo

Análisis de los determinantes de la percepción
de la corrupción como problema social en México

163

RESEÑA

Víctor Alarcón-Olguín
La representación política de las mujeres en México

185

Content

VOLUME 12 • NUMBER 25 • MAY-AUGUST 2019

Presentation

7

ARTICLES

Verónica Cobo-Téllez

From saying to fact... The challenge of achieving
Efficient municipal public policies.
The case of the General Rights Law
of Girls, Boys and Teenagers

11

Felipe Torres-Torres

Agustín Rojas-Martínez

The regional situation and the scales
of food security in Mexico

51

Abraham Paniagua-Vázquez
José Eduardo Borunda-Escobedo
Ignacio Camargo-González

Public policies to prevent crime: Bullying from
the context of four elementary schools
in Ciudad Juárez, Chihuahua

93

Myriam Cardozo-Brum

Dynamics of planning, evaluation
and the utilization of recommendations.
The case of the Ministry of Environment
and Natural Resources

129

Gilberto Martínez-Sidón

Ana Lourdes Morones-Carrillo

Analysis of the determinants of perception
of corruption as a social problem in Mexico

163

REVIEW

Víctor Alarcón-Olguín

La representación política de las mujeres en México

185

Presentación

La edición número 25 de la Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública presenta cinco artículos de investigación y una reseña. Se abordan diversos temas relacionados con la protección de los menores de edad, la soberanía alimentaria, el acoso escolar, atención a recomendaciones realizadas a programas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y en materia de percepción de la corrupción en nuestro país. En este contexto se pretende abrir un espacio para la reflexión y el debate sobre cuestiones de actualidad y utilidad en la agenda legislativa.

El primer artículo, “Del dicho al hecho...El reto de lograr políticas públicas municipales eficientes. El caso de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, de Verónica Cobo-Téllez, establece como punto de partida las reformas constitucionales de junio de 2011 que colocaron a la persona y a los derechos humanos en el centro de la acción pública, lo cual motivó a la revisión y, en su caso, la creación de diversas leyes en México, entre las que tienen como fin la protección de grupos específicos de la población. Al ser el objetivo de estudio verificar si la Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes debe reforzar su facultades y atribuciones municipales, sentando bases operativas más sólidas y objetivas para su cumplimiento, se evitarán términos que supediten la acción municipal a las interpretaciones realizadas por las leyes estatales y la propia realidad municipal, así como las vicisitudes políticas y administrativas que además de volver

heterogénea su aplicación en el país, en ocasiones las complica. Lo anterior estima que la relación de la autoridad municipal con la gente es directa y es así como deberían aplicarse las políticas públicas; más aún cuando se trate de protección a los derechos humanos.

Felipe Torres-Torres y Agustín Rojas-Martínez en su artículo “La situación regional y las escalas de la seguridad alimentaria en México” buscan responder a la interrogante sobre por qué las inequidades del desarrollo económico se expresan en México en desigualdades de acceso a la seguridad alimentaria en sus dimensiones regionales, considerando un entorno productivo agroalimentario distorsionado en cuanto a las prioridades de la política interna. Asimismo, se plantean como hipótesis que la seguridad alimentaria en México presenta, desde finales de la década de 1970, un proceso de deterioro gradual que obedece no sólo a la producción deficitaria de alimentos básicos, sino también al bajo nivel de accesibilidad que resulta del deterioro del poder adquisitivo de los mexicanos como consecuencia de la inequidad social y las asimetrías regionales del desarrollo económico. Por consiguiente, se plantea el desarrollo de una metodología que permita la construcción de un indicador de mayor representatividad espacial, y además refleje tal vulnerabilidad tomando en cuenta la compleja recurrencia de factores de medición, la dificultad de incorporar su desagregación, dispersión, agrupación en un mismo territorio y la evolución del concepto asociado a la complejidad social.

El documento titulado “Políticas públicas para prevenir el delito: el acoso escolar desde el contexto de cuatro escuelas primarias en Ciudad Juárez, Chihuahua”, de Abraham Paniagua-Vázquez, José Eduardo Borunda-Escobedo e Ignacio Camargo-González, se centra en analizar el contexto socioeconómico de cuatro escuelas primarias públicas con el fin de conocer la influencia de elementos externos que afectan a los planteles educativos por causa del acoso escolar entre pares. Se considera que el contexto socioeconómico contribuirá a edificar un escenario más completo sobre el fenómeno que principalmente se ha abordado desde la perspectiva endógena. La pregunta general que guía esta propuesta y que se pretende responder a lo largo de este trabajo es la siguiente: ¿Cómo se estructura el contexto socioeconómico de las primarias públicas “Niñez Mexicana”, “Luis G. Inclán”, “Pablo Galeana” y

“Guadalupe Victoria”? Esta misma da pie a otro cuestionamiento ¿Qué relación guarda el contexto socioeconómico con el fenómeno de violencia y acoso escolar? La hipótesis de trabajo que se propone permite afirmar que el contexto socioeconómico en el que se encuentran las escuelas primarias antes mencionadas configura el acoso escolar.

El siguiente artículo, de Miriam Cardozo-Brum, “Dinámica de planeación, evaluación y utilización de recomendaciones. El caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales”, pone de manifiesto que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) es una de las dependencias que recibieron mayor número de recomendaciones entre 2007-2013, pero el porcentaje de las aceptadas y efectivamente implementadas fue pequeño. Debido a esto se decidió usar éste como caso de estudio para analizar su proceso de planeación, evaluación y en especial por las contribuciones realizadas a las recomendaciones hechas para los nuevos programas en años recientes. Para cumplir con dicho objetivo el artículo presenta un breve marco teórico sobre tres procesos interrelacionados en la vida de los programas (planeación, evaluación y utilización de recomendaciones) y revisa la información institucional disponible y los resultados de entrevistas aplicadas a informes clave con el fin de comprender la dinámica general y específica de los programas nuevos, para luego analizar qué impacto han tenido las recomendaciones surgidas de la evaluación en la toma de decisiones que han llevado a su cancelación o mantenimiento.

Por otra parte, el artículo “Análisis de los determinantes en la percepción de la corrupción como problema social en México”, escrito por Gilberto Martínez-Sidón y Ana Lourdes Morones-Carrillo, se enfoca en analizar los determinantes de la percepción de la corrupción que percibe la sociedad y con base en lo anterior sugerir algunas medidas para su combate. Resalta la existencia de factores que inciden en la percepción de que la corrupción es considerada como uno de los principales problemas en México. En ese sentido, la corrupción pasa a formar parte importante de la problemática sobre la que se sustenta la creencia de que al atacarla se podrán superar algunos de los principales problemas sociales.

PRESENTACIÓN

La labor de investigación realizada en los trabajos descritos implica el reconocimiento de los problemas sociales y su impacto en la gobernanza, pero también de los esfuerzos de coordinación del Estado, la sociedad civil y el sector privado para el logro de fines comunes, objetivos plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes generales que consideran la coordinación del sector público, privado y social para el diseño e implementación de políticas públicas respetuosas de los derechos humanos; por ello la participación ciudadana es toral para brindar legitimidad, transparencia en su definición y ejecución entre los distintos niveles de gobierno.

Esta publicación concluye con la reseña del libro *La representación política de las mujeres en México*, coordinado por Flavia Freidenberg. Víctor Alarcón Olguín enfatiza la relevancia de este libro por la construcción de una base de datos sobre las mujeres legisladoras de alcance local y nacional, y es acompañada de otra más en materia de legislación. Gracias a dicho manejo común de la información se destaca una clara interacción y referencias cruzadas entre los propios textos del volumen, virtud pocas veces lograda en los libros colectivos.

Del dicho al hecho... El reto de lograr políticas públicas municipales eficientes. El caso de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

*Verónica Cobo-Téllez**

Resumen: El 4 de diciembre de 2014 se publicó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), la cual los reconoce como sujetos de derechos y concibe de forma integral y estructurada la protección de este grupo de la población. Sin embargo, las leyes generales, como la LGDNNA, suelen reparar a detalle en las atribuciones, funciones y obligaciones de las autoridades federales, en su caso estatales, pero en ocasiones parecen limitar la acción de los municipios, o la supeditan a las disposiciones de las entidades, a pesar de que el ámbito municipal es el más cercano a la gente; por tanto, las acciones y políticas públicas que pueden generarse y operarse parecen depender de la forma en que las leyes estatales interpretan la LGDNNA, quedando a expensas de la existencia o no de voluntades, compromiso, personal calificado, visión compartida, permanencia del personal capacitado, recursos disponibles y capacidades instaladas. Parece necesario repensar la LGDNNA, en el sentido de que, para lograr sus objetivos, debiera reforzar las facultades y atribuciones municipales, sentando bases operativas sólidas y objetivas para su cumplimiento, evitando términos que supediten la acción de los ayuntamientos a interpretaciones de las leyes estatales, así como a las vicisitudes políticas y administrativas que, además de volver heterogénea su aplicación en el país, en muchas ocasiones la complica.

Palabras clave: reformas constitucionales en materia de derechos humanos, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), de leyes a políticas públicas, perspectiva de derechos humanos, municipios, Sistemas de Protección Integral de NNA (SIPINNA), niñas, niños y adolescentes al centro de la acción pública.

* Verónica Cobo-Téllez. Licenciada en Humanidades, Universidad de las Américas, Puebla. Coordinadora consultiva de la Unidad de Atención Social de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla. Correo electrónico: veroctz@hotmail.com

From the saying to the fact ... The challenge of achieving efficient municipal public policies. The case of the General Law of the Rights of Girls, Boys and Adolescents

Abstract: On december 4, 2014 it was published The Childhood Rights General Law (LGDNNA) in Mexico, that recognizes them as subjects of rights and conceive in an integral and structured way the protection of this population group. But nevertheless, general laws like the LGDNNA detail federal or state authorities attributions, functions and obligations but almost seems to limit municipalities actions, or subordinate it to the provisions of the entities, although municipalities is the level of government closest to the people. Thus public actions and politics they seem to depend on the way that state laws interpret LGDNNA, being at the expense of the existence or inexistence of wills, commitment, qualified personnel, available resources and installed capacities. It seems necessary rethink the LGDNNA, in the understanding that, to achieve its goals it should reinforce the faculties and municipal attributions, laying solid and objective operational bases for compliance, avoiding terms that make the municipal action subject to interpretations of state laws as well as the political and administrative vicissitudes that, in addition to making its application in the country heterogeneous, and in many cases complicate it.

Keywords: Constitutional reforms on human rights, children rights general law, from laws to public policies, perspective of human rights, municipalities, integral protection systems for children, children at the center of public action.

Introducción

Las reformas constitucionales de junio de 2011, que colocaron a la persona y al respeto de los derechos humanos en el centro de la acción pública, motivó la revisión y, en su caso, la creación de diversas leyes en México, entre ellas las que tienen como objetivo la protección de grupos específicos de la población.

Los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes (NNA), quienes sumaban 32.7% (19,351,565 mujeres y 19,875,179 hombres de 0 a 17 años), de los más de 119 millones de personas que habitaban en el país hasta 2015 (Inegi, 2018), históricamente han sido invi-

sibilizados. Fue hasta la publicación de las mencionadas reformas, en especial al artículo 4°, que han sido reconocidos plenamente:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

El párrafo fue adicionado en 1980 y reformado en 2000 y 2011. Sin embargo, fue hasta el 4 de diciembre de 2014 que se publicó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), la cual concibe de forma integral y estructurada la protección de este grupo de la población.

Hablar de leyes generales, para el caso [...] refiere un tipo de ley cuya función constitucional en un Estado en el que coexisten diversos órdenes competenciales, como el caso del (...) Federal, es la de “distribuir” (...) competencias entre dos o más órdenes de gobierno (en donde) el término “general” se utiliza en sentido restringido a (...) algunas materias, que están simultáneamente otorgadas, por su peculiar naturaleza, expresamente a la Federación y a las entidades federativas, incluso a los municipios (...) un texto normativo (que) establezca la distribución o reparto de acciones que cada orden de gobierno debe llevar a cabo respecto de la materia “concurrente” (Gutiérrez, 2012: 3-6).

En efecto, las leyes generales muchas veces reparan a detalle en las atribuciones, funciones y obligaciones de las autoridades federales, en su caso estatales, pero en ocasiones parecen limitar la acción de los municipios, o la supeditan a las disposiciones de las entidades, a pesar de que el ámbito municipal es el más cercano a la gente, por tanto, el de aplicación más directa de las políticas públicas.

Para muestra, un botón... La LGDNNA deja a nivel estatal parte importante de la operación de acciones para su cumplimiento, limitando y en casos obstaculizando, la acción municipal y la generación de políticas públicas, derivadas del cumplimiento de la ley, que en efecto protejan

de forma integral los derechos de la niñez y adolescencia, no obstante que las autoridades municipales son a las que pueden acceder de manera más directa las niñas, los niños y adolescentes (NNA).

Las acciones y las políticas públicas que pueden generarse y operarse, en tanto protección de los derechos de los NNA, en el ámbito municipal, muchas veces parecen depender de la forma en que las leyes estatales interpretan y plasman la LGDNNA, y las instancias y servidoras/es públicos encargados de su generación e implementación quedan a expensas de la existencia o no de voluntades, compromiso, personal calificado, visión compartida, permanencia del personal capacitado, recursos disponibles y capacidades instaladas, entre la problemática más recurrente.

En cuanto a la metodología del presente análisis se recurrió a la revisión de fuentes de información especializadas en materias relativas a la legislación y políticas públicas sobre derechos humanos y derechos humanos de NNA, la situación que guardan los Sistemas de Protección Integral de NNA en 45 municipios del país, integrantes de la Red Mexicana de Ciudades Amigas de la Niñez (RMCAN), a quienes se aplicó un cuestionario de diagnóstico básico, formulado a partir de indicadores que toman en cuenta las atribuciones que la propia LGDNNA establece para dicho nivel de gobierno.

El objetivo del estudio es verificar si la LGDNNA, para lograr sus metas, requiere reforzar las facultades y atribuciones municipales, sentando bases operativas más sólidas y objetivas para su cumplimiento, evitando términos que supediten la acción municipal a las interpretaciones realizadas por las leyes estatales y la propia realidad municipal; así como a las vicisitudes políticas y administrativas que, además de volver heterogénea su aplicación en el país, en muchas ocasiones la complica. En las conclusiones se proponen recomendaciones para los Sistemas Municipales de Protección, derivadas del análisis realizado.

Desarrollo

De leyes a políticas públicas

Muchas leyes, incluidas aquellas dirigidas a garantizar los derechos humanos de grupos específicos de la población, requieren de políticas

públicas para el cumplimiento de sus objetivos; leyes que a veces, como es el caso de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), establecen los lineamientos, criterios y principios que deberán adoptar las políticas públicas nacionales en los diferentes niveles de gobierno.¹

Jürgen Habermas, respecto del pensamiento de Weber en cuanto al “derecho regulativo que caracteriza al Estado social”, hace notar que entre las tareas del legislador está la de: “satisfacer las exigencias de justicia social, con redistribuciones de tipo compensador, con operaciones de regulación y control sistémicos de tipo estabilizador y con intervenciones transformadoras” (Habermas, 2005: 537), elementos de las tareas legislativas más que asociados a la misma definición de política pública, si ésta es considerada como una:

[...] serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos (...) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (...) con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, en Solís, 2017: 1-2).

Considerando que una de las funciones del Estado es nivelar las inequidades y proteger los derechos de las personas, poniendo especial atención en quienes se encuentran en situaciones vulnerables, es su responsabilidad generar leyes y políticas públicas para cumplir con dichos fines.

Si bien es cierto que “toda política pública necesita de una o varias leyes... (pero) no toda ley necesita de una política pública” (Solís, 2017: 3), leyes generales como la LGDNNA establecen las obligaciones, competencias, mecanismos, términos, actores, coordinación, importancia, grados de obligatoriedad, etcétera, que deben transformarse en políticas públicas para darle cumplimiento a sus mandatos.

Las políticas públicas, a decir de Julio Franco, como acciones de gobierno: “tienen objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibili-

¹ Artículo 1, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

dad” con “dos características fundamentales (...): buscar objetivos de interés o beneficio público y ser resultado de un proceso de investigación que implica el uso de un método para asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa posible para resolver un determinado problema público” (2012: 86-88).

Siendo que las políticas públicas también son medios para dar cumplimiento a las leyes, ambos instrumentos coinciden, en sus etapas de generación, en varios elementos, como puede observarse en la Tabla 1.

Las leyes surgen de necesidades de interés común que es preciso regular, con el principal fin de garantizar los derechos de las personas; mientras que las políticas públicas son los actos de gobierno para conseguir el mismo fin; sin embargo, no quiere decir que las leyes y las políticas públicas sean iguales: “las leyes son un componente formal de una política pública, no la política pública en sí (...). La ley es un mecanismo fundamental para garantizar que la decisión de política que se tomó se mantenga y guíe el curso de acción de la política pública (...) delimitando el conjunto de opciones de decisión de los agentes (...) (que) van a ajustar sus acciones a lo planteado por la norma (...). La norma por sí sola no garantiza el cumplimiento de sus objetivos y por esto el gobierno requiere de una estrategia de gestión que permita una adecuada implementación” (Torres y Santander, 2013: 60-61), estrategias que se traducen en acciones de gobierno, entre ellas las políticas públicas.

Más allá de las cuestiones metodológicas que tienen elementos comunes en los procesos de generación de leyes y políticas públicas, su relación y la consecución de sus objetivos también depende de otros factores, como el identificado por Carbonell, citando a Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig:

[...] las funciones parlamentarias son influidas y en ocasiones incluso determinadas por cuestiones políticas que escapan al mero tratamiento teórico (...). En las sociedades plurales del presente (en las cuales conviven intereses contrapuestos y a veces irreconciliables) el trabajo legislativo se ve sometido a grandes presiones. Los grupos sociales de interés pugnan por obtener normas favorables para sus miembros (...) provoca que la le-

Tabla 1. Etapas de generación de leyes y políticas públicas

Leyes*	Políticas públicas**
Necesidad real de crear o modificar una ley.	Entrada del problema a la agenda pública.
Identificación de la situación jurídica (nacional e internacional) que impera en la realidad respecto del tema o materia.	Estructuración del problema.
Origen de las demandas o necesidades sociales en que se fundamenta la propuesta.	
Búsqueda de alternativas no sólo jurídicas, sino de política gubernamental, regulación mediante otras normas de carácter administrativo u otras diversas.	Diseño de las soluciones posibles.
Motivo de la problemática que se pretende atacar con la ley.	
Competencia del orden de gobierno para actuar (ámbito federal o local).	Análisis de los puntos a favor y en contra.
Oportunidad de la emisión de la ley o la reforma.	
Sencillez del texto legal propuesto, a fin de que sea comprendido por los destinatarios del mismo.	
Costo económico que implica para el erario público la aplicación de la ley propuesta, así como la carga económica que generaría para los destinatarios.	
Viabilidad operativa de la misma.	
Claridad en las autoridades que ejecutarán la ley.	
Determinar la relación costo-beneficio en la aplicación de la ley y si éste es razonable.	
Decisión.	Toma de decisión.
Publicación.	Implementación.
	Evaluación.

*Checklisten (Cabada, 2018: 30).

** Fuente: BM (en OACNUDH, SRE, Segob, 2014: 17).

gislación devenga incierta, en tanto trata de evitar las reacciones de los grupos sociales afectados o inconformes; tardía, puesto que trata de seguir el paso de la opinión pública; especializada, en razón de la alta fragmentación y mutabilidad social (...); parcial, puesto que hoy en día, quiérase o no, ante la escasez objetiva de recursos económicos, el tomar decisiones regularmente comporta escoger entre el beneficio de unos grupos sociales y en perjuicio de otros (Carbonell, 2018).

Creemos que las leyes, particularmente las generales, y más aún las dirigidas a la protección de los derechos humanos, debieran considerar, desde su etapa de iniciativa, clara, técnica y determinadamente, a todos los actores que deben cumplir con su mandato, siempre teniendo en cuenta el carácter normativo federal, organizacional, estatal, y operativo municipal; queda claro que el éxito de las políticas públicas derivadas de las leyes en mucho depende de la adecuada y clara definición de estos principios por parte de las segundas.

Leyes, derechos humanos y políticas públicas

La historia de la protección de los derechos humanos en México a través de las leyes “está vinculada a la construcción de un Estado de Derecho, que es el entorno en el que pueden desarrollarse estos derechos” (González y Castañeda, 2011: 9).

Veinticinco años después de que fuera promulgada la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), en la Constitución de Apatzingán (1814) ya se observa “un capítulo, el V, consagrado a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, que desarrolla con bastante amplitud” (González y Castañeda, 2011: 16), ideales que años después, “El movimiento constitucionalista (...) generaliza en muchos países, entre ellos México, en donde se siguen los postulados fundamentales para la construcción del Estado de Derecho, amparados en una Constitución” (González y Castañeda, 2011: 16).

Es en la Constitución de 1917 donde se reconocen los derechos, con el nombre de garantías desde el artículo 1º: “En los Estados Uni-

dos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece” (Base de datos políticos de las Américas, 2018), y también se incluyen otros relevantes, como la libertad, enseñanza libre, trabajo remunerado, libertad de expresión (con ciertas restricciones), asociación, justicia gratuita, prohibición de los malos tratos, penas infamantes y abolición de la pena de muerte (González y Castañeda, 2011: 27-28).

Pero luego de 90 años, a partir de discusiones iniciadas en el primer decenio del siglo XXI en el país, las y los legisladores impulsaron las modificaciones constitucionales más relevantes en materia de derechos humanos en México, derivadas de la influencia del pensamiento y prácticas globales, pero también de un proceso de adopción de discurso e ideología propios, favorable para garantizarlos tal como lo afirma Adriana Estévez: “no podemos hablar de un discurso de derechos humanos, sino de una multiplicidad de discursos nacionales o regionales cuyo origen se encuentra en la coincidencia de factores históricos” (Estévez, 2007: 7), y también culturales e ideológicos.

Según Teun A. Van Dijk (2005):

[...] los sistemas de creencias son socialmente compartidos por los miembros de una colectividad de actores sociales (...); las ideologías consisten en representaciones sociales que definen la identidad social de un grupo, es decir, sus creencias compartidas acerca de sus condiciones fundamentales y sus modos de existencia y reproducción. Los diferentes tipos de ideologías son definidos por el tipo de grupos que tienen una ideología.

Las ideologías grupales, según el pensamiento resumido por este autor:

[...] controlan y organizan otras creencias socialmente compartidas, como por ejemplo qué valores culturales (libertad, igualdad, la justicia, etc.) son importantes para el grupo (...), organizan y fundamentan las representaciones sociales compartidas por los miembros de grupos (...); son (...) la base de los discursos y otras prácticas sociales (...), permiten a los miembros organizar y coordinar sus acciones (conjuntas) y sus interacciones

con miras a las metas e intereses del grupo (...). Las ideologías son adquiridas, expresadas, promulgadas y reproducidas por el discurso (...), producidas por los grupos y adquiridas por sus miembros (Van Dijk, 2005).

Es decir, no es posible asir una postura garantista sin contar con un discurso ideológico nacional favorable a la protección de los derechos humanos como prioridad en el país. Para que en México (como en cualquier otra parte del mundo) se lograra esa ideología compartida e impulsada por el Estado y sus leyes de corte garantista, se pasó por el posicionamiento de un discurso propio mexicano, favorable a este resultado.

El discurso mexicano sobre derechos humanos evolucionó, desde los primeros tiempos de su adopción, en la década de 1980, “entre (...) la transición a la democracia y la teología de la liberación”, inspirados en Centroamérica, a

[...] un discurso de derechos humanos propiamente mexicano (...) (que) establecía que las violaciones a los derechos civiles y políticos (DCP) (...) eran expresiones obvias de violaciones masivas a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (...) (hasta) la instauración de un sistema de protección individual y de ciudadanía política (...) (que) debía llevar eventualmente a un régimen democrático que apoyara un proyecto de justicia social (Estévez, 2007: 8).

En la década de 1990, siguiendo con lo apuntado por Estévez, el enfoque de las organizaciones defensoras de los derechos humanos en el país, protagonistas de la adquisición del discurso ideológico garantista, se dirigió a los derechos civiles y políticos en un México preocupado por consolidar la democracia y que se preparaba para la alternancia del poder:

Para el año 2000, las organizaciones de derechos humanos se habían fortalecido al defender casos, presentar informes (...) en organismos internacionales y abordar una amplia gama de temas que incluía el multiculturalismo (...). No fue sino hasta 2002-2003 que empezaron a (...) abordar temas “tradicionales” desde una perspectiva más estructural (la reforma

del sistema judicial, y la política de seguridad pública), pero también abordando los temas de la pobreza y el neoliberalismo (...). El actual discurso de derechos humanos en México podría verse reflejado en el de sus inicios, cuando se formuló la integralidad de todos los derechos humanos (Estévez, 2007: 8-29).

En este contexto discursivo e ideológico fue que en 2011 el gobierno mexicano publicó los días 6 y 10 de junio las ya referidas reformas constitucionales que “significan un cambio en el modo de entender las relaciones entre las autoridades y la sociedad, ya que colocan a la persona como el fin de todas las acciones del gobierno” (Segob, 2017). Además de dirigirse al juicio de amparo, reconocen:

[...] la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas (...) aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual (SCJN, 2012).

Asimismo, motivaron revisar el marco de protección de los derechos de grupos considerados en situaciones vulnerables, creando o reformando, entre otras, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; la Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y la General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (de 2014, modificada en 2017 y dos veces en 2018).

Sin embargo, como lo apunta la organización Protection International,

[...] la adopción de leyes para la protección de DDHS puede ser una —pero no la única— reacción de las autoridades estatales a las amenazas y riesgos a los que se enfrentan los DDHS (...) este tipo de medidas pueden acabar en papel mojado si el programa de protección, los recursos necesarios

para implementarlo y los criterios usados para evaluar su efectividad no están claramente establecidos, y si no se crean espacios para la participación de la sociedad civil (Protection International, 2018).

En otras palabras, la legislación, en este caso en materia de derechos humanos, no puede cumplirse sin la decidida acción gubernamental.

Si se retoma lo ya analizado, tanto las leyes como las políticas públicas en la materia tienen en común, entre otras cosas, nivelar las condiciones y situaciones de desigualdad o riesgo; por tanto, uno de los problemas a resolver para ambas es el relativo a las disparidades sociales, discriminación, exclusión y violencia que sufren ciertos grupos de la población, problema colectivo que el Estado tiene el deber de compensar, sin excluir que los enfoques sobre políticas públicas más recientes impulsan la idea de que la protección de los derechos humanos debe mantenerse de manera transversal, dentro de la construcción e implementación de las mismas.

En el proceso de realización de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos se “reconoce y coloca a las personas como el eje central de la gestión pública estatal y refuerza la obligación del Estado mexicano por cumplir los compromisos asumidos tanto a nivel nacional como internacional” (OACNUDH, SRE, Segob, 2014: 6), compromiso que debe ser cumplido en todas las esferas de acción del gobierno de manera transversal y que, según información de la Secretaría de Relaciones Exteriores, incluye lo establecido en los 48 tratados internacionales sobre derechos humanos firmados y ratificados por México (SRE, 2018), los cuales tienen el mismo peso que la Constitución.

Leyes para grupos específicos

Las leyes son formuladas con el objetivo de proteger su ejercicio pleno como lo establece el artículo 1° constitucional. De éste, es importante reparar en un párrafo:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos

de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Es decir, en México el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, y también de reparar las violaciones que puedan ocurrir a este respecto, muy en lo particular protegiendo a las personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad.

Si bien es cierto que: “todo ser humano es vulnerable porque tal característica es intrínseca a la naturaleza mortal” (Beltrão *et al.*, 2014: 13), y aunque todas las personas somos susceptibles de sufrir violaciones a alguno o varios de nuestros derechos, la estructura social y cultural produce desigualdades, discriminaciones, exclusiones y acciones de violencia que afectan más, en cantidad e intensidad, a algunos grupos por su género, edad, pobreza, preferencia sexual, etcétera; y cuando el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de todas y todos, también debe implementar medidas especiales de protección y nivelación de personas y grupos que no tienen las mismas oportunidades que las y los demás.

En este espíritu, especialmente tras las reformas constitucionales de 2011, la protección a mujeres, personas adultas mayores, pueblos indígenas, personas no heterosexuales, discapacitadas/os, niñas, niños y adolescentes, entre otros grupos, se ha entendido como prioritaria y fortalecido a través de la creación o reforma a las leyes específicas a su situación y problemática, procurando mejorarla, considerando que:

La noción de vulnerabilidad (implica que) no todos tenemos idéntica capacidad de resistencia, porque no todos somos igualmente vulnerables, porque podemos identificar con facilidad características que hacen de unas personas (...) más vulnerables que otros. En materia de protección de los derechos humanos las nociones de igualdad y de vulnerabilidad van particularmente unidas. Son vulnerables quienes tienen disminuidas, por distintas razones, sus capacidades para hacer frente a las eventuales lesiones de sus derechos básicos, de sus derechos humanos (...) asociada

a una condición determinada que permite identificar al individuo como integrante de un determinado colectivo que, como regla general, está en condiciones de clara desigualdad material con respecto al colectivo mayoritario (Beltrão *et al.*, 2014: 13-14);

Para ello es imprescindible contar con un marco legal que les proteja en lo particular.

Reiteramos que aunque pareciera que las leyes locales deben afirmar lo establecido por las generales, suelen adquirir sus propias modalidades o características en función de aspectos que las leyes generales dejan abiertos o poco específicos, en ocasiones complicando la consecución de sus mandatos y objetivos, lo que se hace más evidente en políticas públicas estatales y, sobretodo, municipales que se derivan de éstas; y como para muestra basta un botón, analizaremos el caso específico de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).²

La LGDNNA y su aplicación en los municipios

La concepción de protección de la niñez en México es bastante reciente. Investigadoras como María Eugenia Sánchez Calleja ubica después de la Revolución, el inicio a la importancia a los derechos de NNA:

[...] en 1921 se celebró en la Ciudad de México el primer Congreso Mexicano del Niño, que dio como resultado una serie de propuestas para su protección, que desembocaron, entre otras cosas, en la educación básica obligatoria y la creación del Tribunal para Menores. Las medidas de protección a la niñez fueron acogidas en México no solamente por la influencia de los movimientos internacionales a favor de la niñez, sino porque el país tenía un problema real de delincuencia (...) y abandono de los menores.

² Recordemos que las reformas del 12 de octubre de 2011 y del 29 de enero de 2016 al artículo 73 de la Constitución mexicana, en su fracción XXIX-P, facultan al Congreso a: “Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte”.

Durante todo el siglo xx, el niño adquirió importancia en la medida que se convirtió en objeto de estudio, sujeto de derecho y de protección bajo la tutela de los padres o del Estado. Se hablaba de un niño ideal, de un deber ser, el que tenía derechos desde que se engendraba hasta cumplir los 18 años, pasando por la atención escolar, médica, de alimentación, vestido, higiene y cuidados, y también se les protegía restringiendo el trabajo a los menores de 14 años (Sánchez, 2012).

Actualmente, y a pesar de que múltiples legislaciones contemplan aspectos de protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA), muchas de ellas los incluyen de forma implícita —salud, educación, desarrollo social, atención a víctimas, trabajo, etcétera—, establecidos en la Constitución. Existen otros tres instrumentos, uno internacional y dos leyes nacionales promulgadas específicamente con ese objeto: la Convención de los Derechos de la Niñez (CDN, adoptada el 20 de noviembre de 1989 y en vigor desde el 2 de septiembre de 1990; ratificada por México el 21 de septiembre de 1990), la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de octubre de 2011), y la más reciente Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).

La LGDNNA fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2014, 24 años después de la entrada en vigor de la Convención de los Derechos de la Niñez.³ Su antecedente a nivel internacional más directo, y en lo nacional la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que fuera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2000, actualmente se encuentra abrogada.

A través de sus 154 artículos, la LGDNNA establece, entre algunos aspectos destacables:

- Catorce principios rectores: el interés superior de la niñez; la universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes,

³ Aunque la traducción habitual la señala como “Convención de los Derechos del Niño”, por uso de lenguaje incluyente se denominará de la Niñez.

conforme a lo dispuesto en los artículos 1° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados internacionales; la igualdad sustantiva; la no discriminación; la inclusión; el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; la participación; la interculturalidad; la corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades; la transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales; la autonomía progresiva; el principio pro persona; el acceso a una vida libre de violencia, y la accesibilidad (artículo 6).

- La obligatoriedad de leyes, familia, comunidad a la que pertenecen, del Estado y, en general, de todos los integrantes de la sociedad, de garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos; así como prever, primordialmente, las acciones y mecanismos que les permitan un crecimiento y desarrollo integral plenos (artículo 7); el auxilio para la protección de niñas, niños y adolescentes (NNA), así como garantizarles un nivel adecuado de vida (artículo 11); y de que toda persona que tenga conocimiento de casos de NNA que sufran o hayan sufrido, en cualquier forma, violación de sus derechos, lo haga del conocimiento inmediato de las autoridades competentes (artículo 12).
- La ponderación de las circunstancias particulares y de necesidades especiales de protección de NNA.
- Los 20 derechos (enunciativos, no limitativos) de NNA que son abordados y especificados uno a uno a lo largo de la ley: a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; prioridad; identidad; vivir en familia; igualdad sustantiva; no ser discriminado; vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral; a una vida libre de violencia y a la integridad personal; a la protección de la salud y a la seguridad social; a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad; a la educación; al descanso y al esparcimiento; a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura; a la libertad de expresión y de acceso a la información; participación; asociación y reunión; a la intimidad; a la seguridad jurídica y al debido proceso; niñas, niños y adolescentes migrantes, y acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

- Particularmente relevante para los fines de este análisis es el Título Quinto de la LGDNNA, “De la Protección y Restitución Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, el cual, de los artículos 114 al 145, puntualiza el esquema nacional para la protección y restitución integral de sus derechos, que en el primer apartado especifica que:

Las autoridades de las entidades federativas, municipales, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y de los organismos constitucionales autónomos, en el ámbito de su competencia deberán establecer y garantizar el cumplimiento de la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes. Las políticas públicas emprendidas por dichas autoridades garantizarán el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, para lo cual deberán observar el interés superior de la niñez y asegurar la asignación prioritaria de recursos en términos de las disposiciones aplicables.

En la sección primera de los artículos 115 al 119 se determinan las competencias de los tres órdenes de gobierno para el cumplimiento de la Ley (Tabla 2).

Entonces, la LGDNNA establece a la federación competencias más dirigidas a la dirección, coordinación y evaluación; a los gobiernos estatales el mayor peso operativo, y a los municipios un carácter mayormente colaborativo, supeditado a la acción del Estado. Las labores de protección y restitución de derechos generalmente no son de competencia municipal, según lo determinado por las leyes estatales, a pesar de que es el nivel de gobierno que puede acceder más cercanamente a las personas. Según la LGDNNA, dicha función recae en la figura de la Procuraduría de Protección que a nivel federal está supeditada al DIF y a nivel local a lo que determine cada entidad; aunque se establece la autoridad de primer contacto, en los municipios, como enlace con las instancias locales y federales competentes en las situaciones relativas al artículo 139.

El Capítulo Tercero de la LGDNNA inaugura una figura pública determinante: el Sistema de Protección Integral (SIPINNA), cuyo objeto es “asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños

Tabla 2. Competencias federales, locales y municipales para el cumplimiento de la LGDNNa*

Federales	Locales (estatales)	Municipales
<p>Garantizar en el ámbito de su competencia, el cabal cumplimiento de la Ley y de los tratados internacionales aplicables.</p>		
<p>Aplicar el programa nacional.</p>	<p>Elaborar el programa local y participar en el diseño del programa nacional.</p>	<p>Elaborar su programa municipal y participar en el diseño del programa local.</p>
<p>Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema Nacional de Protección Integral y del programa nacional.</p>	<p>Instrumentar y articular sus políticas públicas tomando en consideración el programa nacional para la adecuada garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.</p>	<p>Difundir y aplicar los protocolos específicos sobre niñas, niños y adolescentes que autoricen las instancias competentes de la federación y de las entidades federativas.</p>
	<p>Elaborar y aplicar los programas locales a que se refiere esta Ley, así como rendir ante el Sistema Nacional de Protección Integral un informe anual sobre los avances.</p>	

		Revisar y valorar la eficacia de las acciones, las políticas públicas, los programas estatales en la materia, con base en los resultados de las evaluaciones que al efecto se realicen.	
Revisar y valorar la eficacia de las acciones, las políticas públicas, los programas estatales en la materia, con base en los resultados de las evaluaciones que al efecto se realicen.		Promover, en coordinación con el gobierno federal, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.	
		Impulsar programas locales para el adelanto y desarrollo de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad.	
Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en la ejecución de los programas federales.		Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en la ejecución de los programas estatales.	Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en la ejecución de los programas municipales.

	<p>Recibir de las organizaciones privadas las propuestas y recomendaciones sobre protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de mejorar los mecanismos en la materia.</p>	
<p>Impulsar la formación y actualización de acuerdos interinstitucionales de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno, para facilitar la actuación de la secretaría ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral.</p>	<p>Fortalecer las existentes e impulsar la creación de instituciones públicas y privadas que tengan trato con niñas, niños y adolescentes.</p>	
	<p>Coordinar con las autoridades de los órdenes de gobierno la implementación y ejecución de las acciones y políticas públicas que deriven de la presente Ley.</p>	<p>Promover la celebración de convenios de coordinación con las autoridades competentes, así como con otras instancias públicas o privadas, para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes.</p>
		<p>Coordinarse con las autoridades de los órdenes de gobierno para la implementación y ejecución de las acciones y políticas públicas que deriven de la presente Ley.</p>
<p>Imponer las sanciones por las infracciones que establece la presente Ley en el ámbito federal.</p>		

<p>Revocar temporal o definitivamente, a través de la autoridad competente, la autorización para operar los centros de asistencia social, por el incumplimiento de las obligaciones y requisitos previstos en esta Ley.</p>		
<p>Verificar, por conducto del Instituto Nacional de Migración, la existencia de la autorización de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o, en su caso, del órgano jurisdiccional competente, que permita la entrada y salida de niñas, niños o adolescentes del territorio nacional, conforme a las disposiciones aplicables.</p>		
<p>Determinar, por conducto del Instituto Nacional de Migración, la condición migratoria de niñas, niños y adolescentes migrantes.</p>		
<p>Cualquier otra prevista para el cumplimiento de esta Ley.</p>	<p>Cualquier otra prevista para el cumplimiento de esta Ley.</p>	<p>Las demás que establezcan los ordenamientos locales y aquellas que deriven de los acuerdos que, de conformidad con la presente Ley, se asuman en el Sistema Nacional DIF y los sistemas de las entidades.</p>

			Realizar acciones de difusión que promuevan los derechos de niñas, niños y adolescentes en el municipio, para que sean plenamente conocidos y ejercidos.
	Difundir por todos los medios de comunicación el contenido de esta Ley.		Coadyuvar en la integración del sistema de información a nivel nacional de niñas, niños y adolescentes.
	Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas y de integrar el sistema nacional de información, la información necesaria para la elaboración de éstas.		
	Impulsar reformas, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley.		Promover la libre manifestación de ideas de niñas, niños y adolescentes en los asuntos concernientes a su municipio.

			<p>Ser enlace entre la administración pública municipal y niñas, niños y adolescentes que deseen manifestar inquietudes.</p>
			<p>Recibir quejas y denuncias por violaciones a los derechos contenidos en la presente Ley y demás disposiciones aplicables, así como canalizarlas de forma inmediata a la Procuraduría Local de Protección que corresponda, sin perjuicio de que ésta pueda recibirla directamente.</p>
			<p>Auxiliar a la Procuraduría Local de Protección competente en las medidas urgentes de protección que ésta determine, y coordinar las acciones que correspondan en el ámbito de sus atribuciones.</p>

* Se excluyeron de la tabla, por los fines de este trabajo, las atribuciones reiterativas de la federación y los gobiernos locales.
Fuente: elaboración propia.

y adolescentes (...), encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de NNA”. El sistema debe existir en los tres órdenes de gobierno, con atribuciones espejo en el ámbito federal y estatal, mientras para los municipios, aunque conformados en la misma lógica que los otros dos, tendrán atribuciones más limitadas, consideradas en el artículo 119 (véase Tabla 2). Los SIPINNA de los tres niveles de gobierno deberán contar con una secretaría ejecutiva, la cual estará encargada de coordinar operativamente los sistemas.

Los SIPINNA municipales serán encabezados por los presidentes municipales o similares, y estarán integrados por las dependencias e instituciones vinculadas con la protección de los derechos de NNA; asimismo garantizarán la participación de los sectores social y privado, y la participación de niñas, niños y adolescentes.

Los programas de protección, también considerados para los tres niveles de gobierno, deben contener acciones de mediano y largo alcance; indicarán los objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias; deberán alinearse al programa nacional e incluir mecanismos transparentes que permitan su evaluación y seguimiento y ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y en las gacetas o periódicos oficiales de las entidades federativas.

La LGDNNA a pesar de haber tardado 24 años para ver la luz (respecto a la firma de la CDN) es, sin lugar a dudas, un hito para la protección de los derechos humanos en México, de manera muy especial debido a que pone en el centro a la niñez y la adolescencia.

NNA son lo más importante, hoy y ahora

Habitualmente se habla, particularmente en los discursos políticos, de lo importante que es velar por el sano desarrollo de la niñez, “porque son los adultos del futuro”, afirmación por demás errada. Las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derechos hoy y ahora, y en este momento hay que protegerlos de manera integral y como lo especifica la LGDNNA, de manera prioritaria y garantizando su interés superior.

Por si ése no fuera un argumento suficientemente sólido, estudios realizados por diversos organismos y estudiosos, como Berlinski y Schady, en el libro *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015) dan cuenta de que:

La inversión del gobierno en un programa de (...) infancia bien elaborado, utilizando instrumentos que ya conocemos y que son sumamente efectivos, pueden tener un enorme impacto en el desarrollo (...) son las bases sobre las cuales hacer otras inversiones sociales exitosas a lo largo de la vida (...), especialmente de los más pobres. Invertir más en este ámbito es una de las maneras más eficaces de los gobiernos para mejorar la movilidad social.

Un primer motivo es que los niños tienen una identidad legal y un conjunto de intereses diferentes de los de sus padres que vale la pena proteger (...) Un segundo motivo (...) es que los niños que progresan durante los primeros años de vida de acuerdo con pautas de desarrollo esperadas tienen una mayor probabilidad de convertirse en ciudadanos productivos. Invertir en el bienestar de un niño genera retornos a largo plazo e influye en la prosperidad y viabilidad de la sociedad (...).

Destinar recursos a la primera infancia quizá sea una de las mejores inversiones que un gobierno puede hacer. Para empezar, cuanto más temprano invierta un gobierno en un niño, más prolongado será el horizonte que el país tiene para cosechar los beneficios. Además, puede que la tasa de retorno de algunas inversiones sea más baja si éstas se llevan a cabo más tarde en la vida (por ejemplo, acaso sea difícil mejorar el coeficiente intelectual después de una determinada edad). Por último, destinar recursos al desarrollo de la primera infancia genera potenciales efectos dominó en las inversiones que se realicen posteriormente. En otras palabras: los retornos de la inversión en capital humano son mayores si se efectuaron inversiones durante los primeros años de vida (...) La inversión pública en la primera infancia puede ser un instrumento poderoso para promover la igualdad (Berlinski y Schady, 2015: xiv-xv).

O las de otros estudios realizados por instancias como el Banco Mundial, que dan cuenta de lo fundamental de hacerlo, especialmente en la primera infancia:

La desigualdad comienza en el nacimiento (...). Diversos descubrimientos recientes de las neurociencias y pruebas empíricas recogidas en todo el mundo muestran que las experiencias de la primera infancia tienen un impacto profundo en el desarrollo del cerebro y en el éxito que la persona tendrá posteriormente en la vida. Los primeros cinco años, que se inician aun antes del comienzo del embarazo (...), determina(n) la capacidad que tendrá cada niño durante el resto de su vida para crecer, aprender, preservar la salud e interactuar adecuadamente con otros (...); los primeros años también pueden retrasar a generaciones enteras y repetir el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad. Sabemos que los niños que durante los primeros años no reciben nutrición, estimulación y cuidados adecuados sufrirán las consecuencias durante el resto de su vida (...). El Desarrollo de la Primera Infancia (DPI) es una de las inversiones más inteligentes que un país puede hacer (...). Datos empíricos recogidos tanto en países desarrollados como en desarrollo sugieren una posible tasa de retorno de entre el 7 y 16% anual para los programas preescolares de calidad destinados a grupos vulnerables. Los niños que escapan al retraso en el crecimiento permanecen más tiempo en la escuela, generan ingresos entre un 5% y un 50% más altos cuando son adultos y tienen 33% más de probabilidades de salir de la pobreza (Hansen, 2016).

Está de más reiterar la importancia total que implica garantizar y proteger los derechos y desarrollo integral de las niñas, los niños, las y los adolescentes, aunque quizás el problema real sea el entendimiento que de esto tengan las autoridades encargadas de generar, aprobar y fondear las políticas públicas en el país, pese al sólido acervo legal existente.

El municipio mexicano, nivel de gobierno más cercano a la gente

En los municipios es en donde viven las personas, las autoridades de los ayuntamientos son las que más cerca están de ellas.

El municipio, como lo establece el artículo 115 constitucional, es la base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados, compuesto de población, territorio y gobierno, y:

emana democráticamente de la propia comunidad (...); se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado (...), (administrativamente es) un organismo descentralizado que ejecuta programas y acciones públicas tendientes a satisfacer necesidades concretas de los individuos avecindados en su territorio (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2018: 48).

A pesar de ser: “la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política (...), primer nivel de gobierno y el más cercano a la población” (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2018: 48), por razones asociadas fundamentalmente al centralismo y a algunas otras modalidades de gobierno, incluso de estilo, de las autoridades de las entidades y de la federación, en muchas ocasiones se ve limitado para la operación particular de las acciones de gobierno y políticas públicas. La relación de la autoridad municipal con la gente es directa, y es así como deberían aplicarse las políticas públicas, más aún de protección a los derechos humanos, lo que quizás obvian algunas leyes generales como la LGDNNA.

Los mandatos de la LGDNNA, casos municipales

A partir de la LGDNNA y las atribuciones que establece a los municipios, se pueden utilizar como indicadores para revisar el estado que guarda su cumplimiento. A través de una muestra de 45 municipios de todo el país,⁴ se generó un diagnóstico básico, que fue aplicado a personal

⁴ Tecate, Tijuana (BC); San Cristóbal de las Casas (CHIS); Acuña, Candela, Castaños, Nava, Ramos Arizpe, Villa Unión (COAH); Canatlán, El Oro, Gómez Palacio, Santiago Papasquiari (DGO); Irapuato, San Miguel de Allende (GJTO); Mineral de la Reforma, Molango de Escamilla (HGO); Cuautitlán Izcalli, Metepec (MEX); Jiquilpan, Los Reyes, Morelia, Zitácuaro (MICH); Apodaca, Guadalupe, Montemorelos, Monterrey, San Pedro Garza García (NL); Tepic (NAV); Puebla, Zacatlán (PUE); Benito Juárez, Cozumel, Othón P. Blanco (QROO); Culiacán, Guasave, Novolato, Salvador Alvarado (SIN); General Plutarco Elías Calles (SON); Cunduacán (TAB); Victoria, Matamoros (TAMPS); Tlacotalpan (VER); Mérida (YUC); Valparaíso (ZAC).

de las secretarías ejecutivas de los SIPINNA municipales, o sus similares, como los integrantes de la Red Mexicana de Ciudades Amigas de la Niñez (RMCAN).

La RMCAN es una confederación de municipios que tiene como propósito unir esfuerzos para capacitarse, compartir experiencias y generar políticas públicas dedicadas a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Los municipios que se afilian a la RMCAN lo hacen por interés y compromiso propios y de sus titulares, por ello cabe señalar que al ser integrantes de la Red, los municipios que respondieron el cuestionario están interesados con la protección y el desarrollo de la niñez.

Los cuestionarios se enviaron en junio de 2018 vía correo electrónico a 90 enlaces de municipios activos en la RMCAN de 23 estados de la república, solicitando que los llenara el personal del SIPINNA de cada uno de ellos. A la fecha de corte de la información (13 de julio de 2018), se recibieron 45 cuestionarios⁵ de 19 estados del país, cuyas respuestas fueron revisadas y son las que se presentan en este apartado, con el fin de conocer el cumplimiento de la LGDNNA a nivel municipal y el funcionamiento de los SIPINNA municipales.

El cuestionario lo contestaron: 21 titulares de los SIPINNA municipales; ocho funcionarios de los sistemas municipales DIF; tres titulares y una trabajadora social de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia Municipales; un director municipal de Salud, un director jurídico de la Presidencia Municipal, un representante de la Sindicatura Municipal, un secretario de la Presidencia Municipal, ocho personas no determinaron sus cargos.

El cuestionario constó de 16 reactivos que corresponden a las atribuciones que la LGDNNA determina para los municipios y busca determinar una muestra sobre su cumplimiento y la forma en que se cumple con tales atribuciones por parte de dicho nivel de gobierno a lo largo del país. Los reactivos fueron redactados a manera de preguntas en el cuestionario original:

⁵ Doce direcciones de correo electrónico fueron rechazadas por el servidor. Después de la fecha de corte de la información se recibieron 10 cuestionarios más y 23 contactos no enviaron su respuesta.

1. Funciones del SIPINNA municipal.
2. SIPINNA municipal instalado o no (incluye fecha de instalación, dependencia de gobierno a la que el SIPINNA está adscrito y si cuenta con reglamento o no).
3. Programa de protección de NNA (incluye medio de verificación).
4. Acciones de difusión que promuevan los derechos de niñas, niños y adolescentes en el municipio (incluye descripción de las acciones).
5. Mecanismos de participación directa de niñas, niños y adolescentes (incluye descripción y ejemplificación de mecanismos).
6. Formas de aplicación efectiva de la participación infantil.
7. Recepción de quejas y denuncias por violaciones a los derechos de NNA.
8. En su caso, formas de atender las quejas y denuncias por violaciones a los derechos de NNA.
9. Trabajo coordinado con la procuraduría de protección, o ausencia del mismo.
10. Protocolos específicos sobre niñas, niños y adolescentes autorizados por las instancias competentes de la federación y de las entidades federativas difundidos y/o aplicados.
11. Convenios de coordinación con las autoridades competentes, así como con otras instancias públicas o privadas, que se hayan firmado para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes.
12. Cantidad de instancias del gobierno federal o estatal con las que se trabaja de forma coordinada.
13. Existencia de bases de datos o acervos de información específica sobre el ejercicio de los derechos de las NNA del municipio y tipo de éstos.
14. Cantidad y tipo de organizaciones privadas que participan, en conjunto con el gobierno municipal, en la atención y protección de niñas, niños y adolescentes.
15. Sencillez, o no, para implementar la ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes y razones por las que se opina lo anterior.

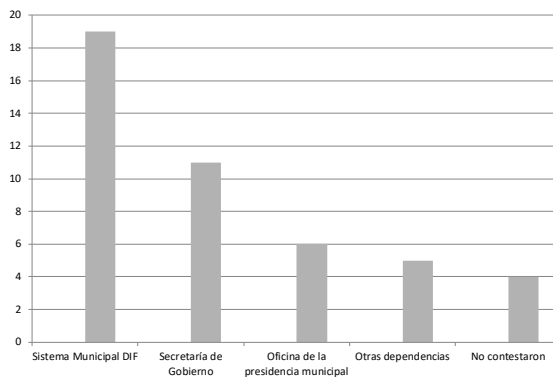
16. Marco legal modificado en el estado y municipio, acorde a la ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Básicamente la investigación tuvo dos limitaciones: no hubo oportunidad de retroalimentación y, como se advirtió, los municipios consultados ya estaban sensibilizados en la materia, por lo que esta muestra pudo no haber registrado los casos de los municipios que no cuentan con mayor conocimiento de la LGDNNA.

De los resultados de la revisión y análisis de las respuestas al cuestionario, se observó:

1. Entre los 45 municipios revisados, según lo expresado por quienes contestaron el cuestionario, se suma una población infantil y adolescente de más de 4 millones (38.4% de mujeres y 41.6% de hombres), sin tomar en cuenta a los municipios que no contestaron la pregunta o no la desagregaron por sexo.
2. De 39 municipios, 86.6% de los encuestados ya instalaron el SIPINNA municipal, 30 de ellos entre 2016 y 2017.
3. Con respecto al funcionamiento de los SIPINNA municipales, a pesar de que las funciones del sistema son fundamentalmente de generación de políticas públicas que garanticen los derechos de NNA y de coordinación del mismo a través de la Secretaría Ejecutiva, la recepción de quejas, denuncias y su canalización es atribución de la autoridad de primer contacto, es decir, el municipio.
 - ⇒ En 22 municipios refirieron que entre sus funciones está la de recibir quejas y denuncias por violaciones a los derechos contenidos en la Ley de los Derechos de NNA y demás disposiciones aplicables, así como canalizarlas de forma inmediata a la Procuraduría Local de Protección que corresponda, sin perjuicio que ésta pueda recibirla directamente.
 - ⇒ Sólo 12 municipios refirieron que sus funciones son establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y

Gráfica 1: Área de adscripción de las secretarías ejecutivas de los SIPINNA municipales (45 casos consultados)



Fuente: elaboración propia.

adolescentes y/o ser un órgano administrativo encargado de la coordinación operativa del Sistema de Protección Integral (Secretaría Ejecutiva).

⇒ Se reportó que 20 secretarías combinan ambas funciones.

4. A pesar de lo establecido en la LGDNNA y lo observado en la política nacional, la mayoría de las secretarías de los SIPINNA municipales revisados dependen del sistema municipal DIF, organismo al que se pretende desvincular la protección de NNA, con el fin de separarla del carácter asistencial de la institución (véase Gráfica 1):

⇒ Cinco municipios refirieron que sus secretarías ejecutivas del SIPINNA están adscritas a Salud, Secretaría del Ayuntamiento, Seguridad Pública, Comisión de Derechos Humanos y Sindicatura.

5. El 37.7% no cuenta con reglamento del SIPINNA municipal; 35.5% ya lo ha publicado y 11% lo ha realizado pero no lo publica aún.
6. En cuanto al programa de protección municipal, 11 municipios cuentan con éste y lo han publicado; 9 no tienen programa; 7 ya lo realizaron, pero no lo han publicado y 18 no respondieron.
7. En 43 municipios realizan acciones de difusión que impactan en promedio a algo más de 2,000 NNA por municipio al año. En 32 casos se trata de pláticas y talleres en escuelas o espacios infantiles. Sólo 5 municipios incluyen acciones de difusión dirigidas a servidoras/es públicas/os y en 11 casos incluyen estrategias en medios de comunicación de cualquier tipo.
8. Se reportó que 29 municipios cuentan con mecanismos de participación, aunque sólo siete incorporan la participación infantil y adolescente en los programas o acciones de gobierno, o en su caso la participación de NNA sirve para definir o replantear asuntos relativos a las políticas públicas municipales.
9. Todos los municipios reciben quejas y denuncias directamente sobre el incumplimiento o violaciones a derechos humanos de NNA, aunque sólo 10 mantienen esquemas de coordinación integral con la Procuraduría de Protección local.
10. Un total de 32 municipios aplican y difunden al menos un protocolo de protección.
11. En 23 municipios cuentan con convenios de colaboración con otras entidades de gobierno u organizaciones civiles, y 41 trabajan en coordinación con autoridades federales o estatales.
12. Asimismo, 23 municipios cuentan con bases de datos o archivos documentales sobre NNA de su municipio, aunque 14 de ellos son registros de los servicios otorgados o expedientes, no información estadística y documental relativa al cumplimiento de los derechos.
13. En 65% de los casos percibe que no ha sido fácil implementar la LGDNNA debido principalmente a: negativa o renuencia de las autoridades municipales, desconocimiento o falta de capaci-

tación de las autoridades y servidoras/es públicos, resistencias socioculturales, falta de colaboración y coordinación con el gobierno y la sociedad, mucha carga de trabajo y la necesidad de realizar otras funciones, además de las propias del sistema y falta de recursos económicos o de difusión.

14. En 28 municipios la ley local o municipal ha sido modificada, de acuerdo con lo establecido por la LGDNNNA.

Conclusiones

Para muestra basta un botón. Como puede observarse, el cumplimiento de la LGDNNNA a nivel municipal, independientemente de ser considerada como una ley de avanzada, tras cuatro años de existencia se está aplicando de forma dispar en el país, especialmente a nivel municipal (en los municipios se aplica). Además, aunque significa un importante cambio de paradigma y de visión de la política pública en materia social y de derechos humanos que pudiera resolver —desde la prevención y la atención oportuna—, las carencias que producen la mayor parte de los problemas más importantes del país parece distar de ser cumplida con los fines y objetivos para los que fue concebida.

Aunque en la mayoría de los casos revisados ya fueron instalados los SIPINNA municipales, muchos de ellos sólo se ocupan de funciones de recepción de quejas y denuncias, no de generación de políticas públicas y coordinación de actores y acciones en torno a la protección integral de NNA, lo que pudiera estar muy relacionado con la práctica histórica de que los sistemas municipales DIF eran encargados de atender los temas que tienen que ver con la niñez aunque con una perspectiva asistencialista, función de la que, al parecer, los SIPINNA municipales no han podido desvincularse; además de que las leyes, tanto general como locales, no fortalecen la acción municipal en esta materia.

Sólo 24% de los municipios analizados cuenta con programa de protección publicado, lo que significa que la mayor parte del país no cuenta con programas, acciones y metas definidas en la materia, y

son pocos los casos en los que se incorpora la participación infantil en la acción de gobierno.

De ninguna manera es posible someter a discusión lo relevante de la operación de acciones, públicas o no, para nivelar las oportunidades de cada niña, niño y adolescente —según sus situaciones y condiciones particulares— para vivir la vida en un mundo que reconoce la verdadera riqueza de las naciones en las personas, en un ambiente seguro y en paz, lo que requiere de voluntad e inversiones; sin embargo, el cumplimiento de la ley es una obligación, y no debería depender de interpretaciones diversas e intereses de las personas y de las autoridades. Mucho ayudaría que la LGDNNA, al menos en su reglamento, repensara y fortaleciera el papel municipal, cuyos gobiernos son los que tienen la relación más estrecha con las niñas, los niños y adolescentes.

La buena noticia es que a pesar de las dificultades de operación e implementación que enfrentan los SIPINNA municipales, hay más de una posibilidad. Esta situación se puede observar a través de otros puntos de vista como, por ejemplo, que todos los gobiernos y entidades, sin excepción, inviertan y tengan en sus programas y presupuestos componentes que aporten al ejercicio de los derechos de la niñez, ya sea directa o indirectamente.

Como recomendación particular a los municipios del país, vale la pena enfatizar en algunos elementos establecidos por la LGDNNA, que son fundamentales para cumplir con sus objetivos:

- Realizar su programa de protección, identificando, a través de diagnósticos estadísticos derivados de fuentes oficiales y de consultas, para conocer las opiniones de las y los NNA que determinen las prioridades de atención.
- Revisar las capacidades municipales instaladas del ayuntamiento a través de programas vigentes y con presupuestos asignados para aprovecharlos en el cumplimiento del programa de protección.
- En tanto la asignación de presupuestos que permitan la realización de programas y acciones transversales que favorezcan efectivamente el ejercicio de los derechos, protección y desa-

rollo integral de NNA, una de las mayores preocupaciones de las autoridades municipales es un proceso que parece realizarse con mayor efectividad en tres etapas:

1. Identificando el gasto que actualmente el ayuntamiento realiza en beneficio de los derechos de NNA, aunque no sea directo o específico a programas para la niñez.
2. Análisis. Ya conociendo cuánto y cómo se está invirtiendo en la niñez, así como los alcances de dicha inversión, y haciendo uso del diagnóstico de los derechos humanos de la niñez del municipio, tanto de gabinete —estadístico— como derivado de ejercicios de consulta y participación infantil, y del subsecuente Programa de Protección, el cual debe identificar claramente las prioridades de atención, hay posibilidades de comparar el presupuesto corriente, que ya se ejerce, con las necesidades reales para saber qué y cuánto del gasto anual se está invirtiendo en prioridades. Entonces, se tiene la posibilidad de identificar qué programas y acciones deben permanecer, cuáles reforzarse y cuáles son prescindibles. El ejercicio de análisis debe incluir procesos de evaluación de los resultados de las acciones, reconociendo cuáles de éstas están o no cumpliendo con las metas y objetivos planteados.
3. Decisión. Con estos conocimientos se puede tomar dos tipos de decisiones: *a)* reorientar el gasto en prioridades, y *b)* gestionar el presupuesto nuevo que se requiere y realizar las acciones pertinentes para obtenerlo.

Para que esto sea posible, se requiere de la voluntad y el compromiso de todos y cada uno de los actores involucrados en el proceso, claridad en los objetivos, mejorar el marco legal, coordinación eficaz de los actores involucrados y la coordinación del SIPINNA como eje que guiará los trabajos y de las leyes que lo sustentan, así como reconocer y creer que invertir en la niñez y la adolescencia es la mejor de las inversiones que un gobierno puede hacer, con las niñas, niños y adolescentes al centro.

Fuentes de información

- Base de Datos Políticos de las Américas (2006). *República de México / Republic of Mexico. Constitución Federal de 1917*. En <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico1917.html>, 2006.
- Beltrão, Jane Felipe, Jose Claudio Monteiro de Brito Filho, Itziar Gómez, Emilio Pajares, Felipe Paredes y Yanira Zúñiga (2014). *Derechos humanos de los grupos vulnerables. Manual*. Universitat Pompeu Fabra. En https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHGV_Manual.pdf
- Berlinski, Samuel y Norbert Schady (eds.) (2015). *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. En https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7259/Los_primeros_a%C3%B1os_El_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas.pdf
- Cabada Huerta, Marineyla (2018). *La facultad de iniciativa legislativa*. Cámara de Diputados. En <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/.../file/facultad%20iniciativa.pdf>
- Carbonell, Miguel (2018). Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: notas de técnica legislativa. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Revistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3482/4120>.
- CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 27-08-2018. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.
- Estévez López, Adriana (2007). Transición a la democracia y derechos humanos en México: la pérdida de integralidad en el discurso. *Andamios. Revista de Investigación Social* (en línea). En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62830601>, 2007.
- Franco Corzo, Julio (2012). *Diseño de políticas públicas*. México: Grupo Editorial y de Investigación Polaris, 274 p.
- Garretón, Roberto (2017). *Derechos humanos y políticas públicas*. Observatorio Mercosur. En http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/derechos_humanos_y_politicas_publicas_1.php, 2017.

- González, María del Refugio y Mireya Castañeda (2011). *La evolución histórica de los derechos humanos en México*. México: CN (colección de Textos sobre Derechos Humanos). En http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/DH_84.pdf
- Gris-Legorreta, Perla Carolina (2017). El uso de evidencia documental en la formulación de iniciativas de ley: el caso de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados. *ScienceDirect*. En <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018519181730003X>
- Gutiérrez Parada, Óscar (2012). Qué caracterizamos bajo la locución “leyes generales”: tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano. Sedia, Cámara de Diputados. En <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/crv-v-19-12.pdf>
- Habermas, Jürgen (2005). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. España: Trotta, 689 p.
- Hansen, Keith (14 de abril de 2016). Desarrollo en la primera infancia: una inversión inteligente para toda la vida. *Education for Global Development*. Banco Mundial. En <http://blogs.worldbank.org/education/es/desarrollo-en-la-primera-infancia-una-inversi-n-inteligente-para-toda-la-vida>
- Inegi (2018). *Población*. En <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2018). *El municipio mexicano*. Senado de la República. En http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 2018.
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Nueva Ley. Publicada en el DOF el 2 de diciembre, 2014. Última reforma publicada DOF 20-06-2018. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_200618.pdf.
- OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)/SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) / Se-gob (Secretaría de Gobernación) (2014). Manual y protocolo para la elaboración de políticas públicas de derechos humanos conforme a los nuevos principios constitucionales. Programando con perspec-

- tiva de derechos humanos en México. En http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/8/images/Manual_politica_publica_dh.pdf
- ONU, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado (1993). Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 21 de junio de 1993, Viena, Austria. En <https://www.ohchr.org/sp/newsevents/ohchr20/pages/wchr.aspx> ; 2018.
- Protection International (2018). En <https://www.protectioninternational.org/es/que/politicas-publicas>;
- Sánchez Calleja, María Eugenia y Delia Salazar Anaya (2012). *La infancia en México, campo fértil para la historia*. En <http://www.inah.gob.mx/boletines/828-infancia-en-mexico-campo-fertil-para-la-historia>
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (consultado en 2018). Amparo administrativo en revisión 58/33. “Revendedores de boletos de espectáculos públicos”, S. C. L. y coags. 15 de noviembre de 1935. Mayoría de tres votos. Disidentes: Jesús Garza Cabello y José María Truchuelo. Relator: Agustín Gómez Campos. SCJN. En <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/326/326948.pdf>.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2012). Reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en junio de 2011 (relación de tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos). SCJN. En <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/index.html>
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2012). Amparo en revisión 205/2012. Reynaldo Daniel Cruz Méndez. 30 de agosto de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Ezequiel Neri Osorio. Secretario: Eduardo Castillo Robles. Amparo directo 500/2012. Mónica Luna Rodríguez. 27 de septiembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Isidro Pedro Alcántara Valdés. Secretaria: Katya Godínez Limón. SCJN. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2002/2002599.pdf>, 2012.
- Segob (Secretaría de Gobernación) (2017). ¿Por qué la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 modificó la relación del gobierno con la sociedad? Blog. En <https://www.gob.mx/segob/>

articulos/por-que-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-de-2011-cambio-la-forma-de-ver-la-relacion-entre-el-gobierno-y-la-sociedad?idiom=es

Solís, Manuel (2017). *Módulo V. Marco legal y de políticas públicas para la prevención de la violencia*. Curso de prevención de la violencia en línea. San Salvador, El Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde). En <http://www.repo.funde.org/1248/1/5-Marlegal-PP.pdf>

SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) (2018). *Tratados Internacionales Celebrados por México*. En <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/introduccion.php>

Torres-Melo, Jaime y Jairo Santander (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Colombia: IEMP Ediciones, 183 p.

Van Dijk, Teun A. (2005). *Ideología y análisis del discurso*. Scielo. En http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162005000200002;2005.

Winchester, Lucy (ILPES-CEPAL) (2011). *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC*. Curso internacional Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. En https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Pol%C3%ADticaspublicasenALC_Winchester.pdf

La situación regional y las escalas de la seguridad alimentaria en México

*Felipe Torres-Torres**

*Agustín Rojas-Martínez***

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar las dimensiones regionales de la seguridad alimentaria como problema estructural del desarrollo en México. Utilizamos el método de análisis de componentes principales para elaborar un índice a nivel municipal y regional el cual, además de combinar información de diversas variables en una medida única, sintetiza numéricamente tres de las cuatro dimensiones clásicas asociadas a esta problemática: acceso económico, disponibilidad y utilización biológica de los alimentos. Además, empleamos el método de estratificación de Dalenius-Hodges para establecer los rangos de seguridad alimentaria. Los resultados muestran las desigualdades socioeconómicas y territoriales provocadas por el modelo de desarrollo de economía abierta aplicado en el país y su afectación en las condiciones alimentarias.

Palabras clave: seguridad alimentaria, desequilibrios regionales, análisis de componentes principales, estratificación multivariada.

The regional situation and the scales of food security in Mexico

Abstract: The objective of this work is to analyze the regional dimensions of food security as a structural problem of development in Mexico.

* Felipe Torres-Torres. Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador titular C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Correo electrónico: felipet@unam.mx

** Agustín Rojas-Martínez. Licenciado y maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: arojas@iiec.unam.mx

co. We use the Principal Components Analysis method to develop an index at the municipal and regional level which, in addition to combining information from various variables in a single measure, numerically synthesizes three of the four classic dimensions associated with this problem: economic access, availability and Biological use of food. In addition, we use the Dalenius-Hodges stratification method to establish food safety ranges. The results show the socioeconomic and territorial inequalities caused by the open economy development model applied in the country, and its impact on food conditions.

Keywords: food security, regional imbalances, principal component analysis, multivariate stratification.

Introducción

El cambio de modelo de desarrollo económico sustentado en la protección del mercado interno a otro regido por la apertura comercial afectó las condiciones de autosuficiencia alimentaria alcanzada en México desde la década de 1960 provocando la actual inseguridad. Las condiciones de heterogeneidad social y territorial que presenta la inseguridad alimentaria se encuentran poco estudiadas. Las mediciones tradicionales entre las que destacan las elaboradas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), emplean promedios nacionales que dejan al margen indicadores regionales que no permiten ubicar el desempeño de las economías locales y sus efectos en el acceso de la población a la alimentación.

Por ello, los estudios sobre la problemática alimentaria que involucren un conjunto amplio de indicadores como el producto interno bruto per cápita a nivel municipal y de regiones medias, los niveles de producción de granos básicos y carnes, la desnutrición infantil medida por la prevalencia de talla baja o bien el equipamiento en el hogar, entre otros, en esas mismas escalas, son limitados. En consecuencia, para el tratamiento de la seguridad alimentaria desde la dimensión regional en nuestro país se requiere desarrollar una metodología y la construcción de indicadores con mayor representatividad espacial, para conocer las magnitudes reales de sus afectaciones a lo largo del territorio nacional y en un marco asimétrico del desarrollo económico.

Por tal razón, se ha utilizado la técnica estadística de análisis de componentes principales para elaborar un índice a nivel municipal y regional que además de combinar información de diversas variables en una medida única, sintetiza numéricamente tres de las cuatro dimensiones clásicas propuestas por la FAO asociadas a esta problemática: acceso económico, disponibilidad y utilización biológica. Además, empleamos el método de estratificación de Dalenius-Hodges para establecer los rangos de seguridad alimentaria y determinar su situación regional en el periodo 2000-2015.

En este trabajo se buscará responder a la interrogante sobre el porqué las inequidades del desarrollo económico se expresan en México en desigualdades de acceso a la seguridad alimentaria en sus dimensiones regionales, considerando un entorno productivo agroalimentario distorsionado en cuanto a las prioridades de la política interna.

Asimismo, se plantea como hipótesis que la seguridad alimentaria en México presenta desde finales de la década de 1970 un proceso de deterioro gradual que obedece no sólo a la producción deficitaria de alimentos básicos, sino también al bajo nivel de accesibilidad que resulta del deterioro del poder adquisitivo de los mexicanos como consecuencia de la inequidad social y las asimetrías regionales del desarrollo económico, lo cual origina y reproduce la vulnerabilidad alimentaria hacia estratos de población y territorios más amplios tanto de espacios rurales como urbanos.

El desarrollo económico reciente de México: características estructurales y resultados

El siglo xx transcurrió para nuestro país en un marco de grandes cambios y sobresaltos. Entre otros, se presentó un movimiento armado que implicó un cambio de estructuras y también la construcción de instituciones que permitieron un nuevo arreglo social. Algunos de los que pueden identificarse como grandes logros fue sin duda la prolongada estabilidad social que contribuyó de manera importante al desarrollo económico, una reforma agraria sin precedentes que du-

rante un lapso significativo fortaleció la producción agrícola interna, el mejoramiento, en lo general, de las condiciones de vida y una mayor movilidad de la población en la escala social. Sin embargo, el modelo de país sustentado originalmente en una visión nacionalista del desarrollo cambió a partir de las dos últimas décadas del siglo pasado, generando un proceso de deterioro de los avances logrados.

A inicios de la década de 1980, cuando el desarrollo económico parecía encontrar un nuevo impulso con los recursos petroleros, el país experimentó una severa crisis económica resultado de la caída de los precios del hidrocarburo y de una creciente deuda externa. Estos acontecimientos presionaron para la adopción de un nuevo modelo de desarrollo de economía abierta sustentado en la apertura comercial y la liberalización de los mercados donde el crecimiento económico se encuentra apoyado por las exportaciones.

La crisis de la deuda de 1982 provocó la pérdida de la autonomía económica, la reorientación de la política económica y la adopción de un programa de estabilización macroeconómica y ajuste estructural diseñado por los organismos internacionales cuyos objetivos eran controlar el proceso inflacionario, subsanar el déficit de cuenta corriente, nivelar la balanza de comercio exterior y ajustar la paridad cambiaria para recuperar los niveles de crecimiento previos a la gran crisis energética de la década de 1970.

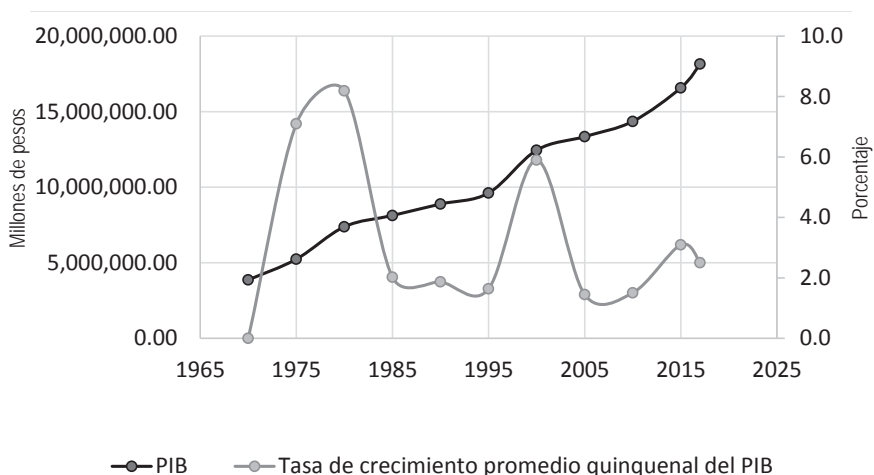
Junto a esto, y sustentado en los principios de la contrarrevolución neoclásica, ocurrió una considerable liberalización del régimen comercial de las reglas para la inversión extranjera y de las regulaciones internas.

A estas medidas correctivas de estabilización siguieron otras de corte estructural con el propósito de reducir la participación del Estado mexicano en las actividades económicas con el fin de permitir la regulación de la economía a través del libre mercado de capital, de bienes y servicios, tierras y mano de obra. Como resultado se suscitó un programa de privatización de empresas públicas y se redefinieron las funciones y alcances del Estado en la economía, su responsabilidad y la naturaleza de su intervención, lo que limitó su capacidad para actuar en la redistribución del ingreso y lo incapacitó para fomentar el desarrollo económico y social.

Después de más de dos décadas de iniciado el proceso de apertura comercial y liberalización de la economía mexicana, los resultados económicos y sociales no responden a las expectativas planteadas. La aplicación de las políticas de estabilización y ajuste estructural generó un estancamiento económico y crisis recurrentes, una mayor concentración del ingreso, un menor nivel de empleo, la ampliación de los rezagos sociales y un detrimento de las condiciones de vida de los mexicanos.

Desde 1980 y hasta 2017 el producto interno bruto (PIB) mantuvo una tasa de crecimiento promedio anual de apenas 2.5%, lo que resulta insuficiente para el fortalecimiento de la economía y el bienestar social, además de insostenible para mantener una dinámica económica que compense la disminución de recursos monetarios con otra vía distinta al endeudamiento externo (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. México: evolución del producto interno bruto total, 1970-2017 (millones de pesos y porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en Sánchez (2018) y Banco de Información Económica (BIE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

Lo anterior es consecuencia de las limitaciones estructurales del modelo de desarrollo de economía abierta. Sin embargo, si bien las afectaciones son multidimensionales, una de sus mayores manifestaciones es el deterioro de las condiciones alimentarias de la población ante la incapacidad de acceso económico y físico a los alimentos, pero también como resultado del rezago en el aparato productivo del sector agropecuario que quebranta la seguridad alimentaria de los mexicanos y la propia seguridad nacional ante los efectos desestabilizadores que esta condición de vulnerabilidad puede acarrear.

La política agrícola y la seguridad alimentaria en el contexto del modelo de desarrollo liderado por exportaciones

Al inicio de la década de 1980 la economía nacional padeció daños que desembocaron en la reorientación de la estrategia de desarrollo; se abandonó el esquema nacionalista por otro de libre mercado donde el crecimiento económico estaría impulsado ahora por las exportaciones. Esto implicó cambios sustanciales en la política económica y agrícola al eliminar los vestigios del proteccionismo fraguado en el modelo de sustitución de importaciones, y al hacerlas compatibles con la nueva situación macroeconómica de mercados abiertos se demandó la liberalización e internacionalización de la agricultura nacional, así como el retiro del Estado de las actividades de producción y comercialización (Swinnen, 2018: 14-30). Esto significó la separación progresiva de subsidios a la pequeña producción, supresión de precios de garantía y reorientación del patrón de cultivos, entre otros que generaron cambios abruptos en la estructura agropecuaria, lo cual hace difícil seguir un análisis simétrico de los periodos (Levy y Van Wijnbergen, 1992; Pastor y Wise, 1998; Puyana y Romero, 2009).

A 25 años de implementado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), actualmente T-MEC, y poco más de tres décadas de aplicación del modelo de economía abierta, los resultados en materia alimentaria son poco efectivos. Entre los saldos más significativos se encuentran la vulnerabilidad alimentaria y el incremento de la de-

pendencia en los productos de mayor consumo entre la población, lo que ha mermado las posibilidades de acceso económico a los alimentos de los mexicanos, particularmente en los ciclos de alzas de precios de los alimentos a nivel internacional (Puyana y Romero, 2009; Torres, 2017).

El desempeño negativo del sector agropecuario en los últimos años está determinado por la profundización de las debilidades estructurales, que lo caracteriza a partir del tránsito de la producción extensiva a la intensiva, y que se arrastra en forma profunda desde hace más de 30 años ante el proceso de apertura externa y liberalización comercial del país. La seguridad alimentaria, por tanto, debe considerarse ya como un problema estructural del desarrollo económico en México.

De esta manera, la falta de dinamismo del PIB, junto con el alejamiento del marco de prioridades del sector primario como factor de impulso al desarrollo económico, ha generado que la contribución del PIB agropecuario haya decrecido gradualmente. Más de 5% con respecto al PIB total que representaba el tránsito de la década de 1970 a la de 1980, en el periodo 1993-2017 registra un estancamiento con una tasa promedio de 3.1%, lo cual se encuentra alejado del incremento de las demandas alimentarias en cuanto al consumo humano e industrial, lo que significa un freno a cualquier expectativa de seguridad alimentaria, misma que bajo ningún escenario puede ser compensada con programas de asistencia social (Torres y Rojas, 2018).

Visto por el volumen de la producción que incide en la disponibilidad interna, las tasas de crecimiento de diversos productos agrícolas han tenido un pobre desempeño; ello también se ve reflejado en el valor de la producción, sobre todo en los granos básicos. Durante el periodo 1993-2017 el arroz, el maíz, el frijol y el trigo presentaron crecimientos negativos. El sorgo y la soya que actualmente constituyen insumos esenciales para la producción de carne, leche y huevo se mantienen en situación similar a diferencia de las frutas, hortalizas y otros productos de los llamados comerciales como el café o la caña de azúcar, que presentan crecimientos positivos aunque éstos no forman parte de los problemas estructurales de la seguridad alimentaria (Torres y Rojas, 2018).

Adquirir los alimentos estratégicos en el exterior coloca al país en situación de vulnerabilidad alimentaria, ya que el consumo interno está sujeto a la crisis de producción y a la fluctuación de los precios internacionales. Este problema no ha podido corregirse ni aun en el ciclo de tendencia a la baja en los precios internacionales de productos básicos (arroz, frijol, maíz, trigo), más bien se exponen a un repunte.

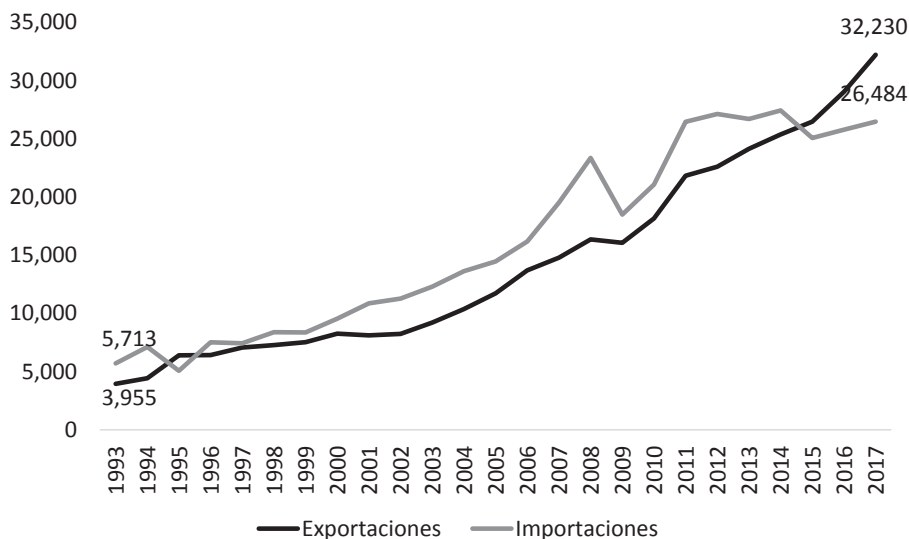
Las exportaciones totales de alimentos en el periodo 1993-2017 reportan una evolución favorable en su tasa de crecimiento al pasar de 3,955 a 32,230 millones de dólares; sin embargo, representa una situación artificial, ya que se incorporó a esta contabilidad a la cerveza y al tequila. De cualquier manera, las importaciones totales de alimentos mostraron una tendencia creciente en el lapso analizado y pasaron de 5,713 a 26,484 millones de dólares, lo que agravó la dependencia externa y ha sido un factor importante en los desequilibrios de la seguridad alimentaria en México (véase Gráfica 2).

La dependencia alimentaria externa del país es mayor en productos como carnes frescas o refrigeradas, semillas de soya o de algodón y granos básicos como sorgo, trigo, maíz, frijol y cebada en grano. Estos productos presentan aumentos importantes en valor y volumen, pero su inercia se ha extendido hacia rubros como la carne de bovino, porcino y huevo. En el caso de la leche fresca mejora relativamente la situación, ya que con la leche en polvo ocupamos los primeros lugares en dependencia (Torres y Rojas, 2018).

Las importaciones crecientes representan desde las tres últimas décadas uno de los principales problemas para la seguridad alimentaria interna debido a que la tasa de crecimiento está sujeta a la orientación de las políticas de producción y de las oscilaciones de precios internacionales de alimentos.

El incremento en las importaciones de estos productos implica transferir miles de millones de dólares al exterior y constituye un freno para el crecimiento de la economía en su conjunto. El valor acumulado de las importaciones en los últimos 24 años es de más de 404,889 millones de dólares. Se importaron 16,196 millones de dólares en promedio anual, lo que representa un impacto importante de la deuda externa del país (Torres y Rojas, 2018).

Gráfica 2. México: variación en valor de las exportaciones e importaciones totales de alimentos, 1993-2017 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en el BIE del Inegi.

Al cierre de 2018 el país dependía del 40% de las compras de alimentos al exterior; los granos básicos alcanzaron alrededor del 30% del consumo interno. Una situación similar presentó en la compra de carne de cerdo y de pollo que se incrementó 16 y 11%, respectivamente, lo que implicó destinar más de 25 mil millones de dólares al pago de las importaciones alimentarias e inhibió las condiciones del sector y de la economía en su conjunto (Torres y Rojas, 2018).

Por tanto, para revertir la vulnerabilidad, México debe cambiar la política económica y promover la diversificación de las exportaciones que reduzcan la dependencia sobre todo con Estados Unidos y fortalecer la producción de granos básicos. Para lograr estos objetivos el Estado debe incrementar el crédito a los pequeños productores, aumentar la inversión y la infraestructura, además de diseñar una política agrícola que asuma la seguridad alimentaria como una condición básica para la seguridad nacional.

La seguridad alimentaria, una dimensión conceptual

La vulnerabilidad alimentaria y sus efectos sociales con la aparición de nuevos fenómenos como el cambio climático, la expansión de nuevos mercados de consumo como China o India, el control de los recursos filogenéticos de acceso libre por entes privados para su manipulación, la consolidación de mercados futuros y su influencia en los precios y otros como las disputas políticas y armadas en países de Medio Oriente, han llevado a éxodos masivos de las poblaciones hacia Europa, fenómeno presente de manera casi similar a las recientes caravanas de migrantes provenientes de Centroamérica hacia Estados Unidos, que obligan a efectuar reevaluaciones conceptuales de la seguridad alimentaria dentro de las nuevas formas en que se manifiestan las asimetrías del desarrollo económico, pero sobre todo de las formas de ver y resolver en sus expresiones regionales ante la ausencia de la dimensión espacial en la evolución histórica del concepto.

El origen del concepto de *seguridad alimentaria* se ubica en 1943, en el contexto de la posguerra, año en que se efectuó la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Agricultura y la Alimentación*; surgió del compromiso de crear una organización que velara por la alimentación de la población mundial. Sin embargo, hacia finales de la década de 1960 e inicios de la de 1970, los desastres meteorológicos generaron una sucesión de malas cosechas en todo el mundo, lo que provocó la reducción de las existencias globales de cereales, escasez en los mercados y el aumento generalizado de los precios de los alimentos, así como un descenso significativo en la disponibilidad per cápita de diversos productos básicos. Ello estimuló la aparición de una crisis alimentaria mundial a partir de 1972-1973 (Feder, 1984).

En respuesta a lo anterior, en 1974 la FAO convocó a la *Cumbre Mundial sobre Alimentación*. Bajo el enfoque de seguridad alimentaria nacional, los objetivos se orientaron a conseguir un consenso internacional sobre las políticas y los programas para aumentar la producción y productividad alimentarias especialmente en países en desarrollo, mejorar el consumo y la distribución de los alimentos y poner en marcha un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial sustentado básicamente en un régimen más ordenado de comercio agrícola.

Como consecuencia el concepto se dirigió hacia la disponibilidad y abastecimiento de alimentos, centrando la atención en el volumen y estabilidad de los suministros. La seguridad alimentaria fue definida como la existencia en todo momento de una adecuada distribución mundial de alimentos básicos para mantener una expansión constante del consumo y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios (Barrera y Espejel, 2013). Si bien las políticas de seguridad alimentaria debían tener como objetivo proveer de alimentos per cápita suficientes, no se cuestionó la forma en la que se distribuirían esos recursos alimentarios. El que un país aumente su abastecimiento de alimentos, sea con producción nacional o importaciones, no asegura que la población en situación de pobreza pueda acceder a ellos. El concepto de seguridad alimentaria nacional no fue suficiente para erradicar el hambre.

En la década de 1980, en el contexto de apertura comercial, liberalización de mercados y de políticas de ventajas comparativas, la atención se centró en los hogares pobres, en el acceso a activos productivos y el empleo. El objetivo prioritario consistió en luchar contra la pobreza para garantizar a todas las familias y personas un acceso efectivo al alimento. La evidencia de excedentes de alimentos con hambrunas localizadas, como por ejemplo en los casos de Bengala y Bangladesh, mostró que las emergencias alimentarias no fueron causadas por deficiencias en la producción de alimentos, sino por agudos descensos en el poder de compra de grupos sociales específicos como consecuencia de las adversidades económicas. Más que la oferta la seguridad alimentaria, se definía ahora en términos de las capacidades de ingreso de las familias y los individuos (Sen, 1981; World Bank, 1986b).

En 1983 la FAO amplió la definición de seguridad alimentaria: se debía asegurar que todas las personas tuvieran en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos (FAO, 1983). Con base en ello, esta institución forjó el enfoque de seguridad alimentaria familiar, el cual se reorientó en dos sentidos: primero, tomó como escala de análisis no al país sino a la familia e individuo; segundo, no se centró en la disponibilidad sino en el acceso a los alimentos determinado por el grado de vulnerabilidad socioeconómica.

Años después, el Banco Mundial, en su informe *Pobreza y hambre: problemas y opciones para la seguridad alimentaria*, introdujo el

análisis de la dinámica temporal de la inseguridad alimentaria (World Bank, 1986a). En este documento se distinguió la inseguridad alimentaria crónica que está asociada con problemas de continuidad o pobreza estructural y bajos ingresos, así como de la inseguridad alimentaria transitoria que involucra periodos de presión intensificada por desastres naturales, conflicto o colapso económico. A partir de ello, la FAO adicionó que el acceso de todas las personas a los alimentos debe ser permanente (García y Pérez, 2016; Salcedo, 2005).

A mediados de la década de 1990, como resultado de los procesos globales y la expansión de la industria alimentaria que delineó un patrón basado en la homogeneización y estandarización de una oferta de alimentos de baja calidad —intensiva en el uso de azúcares y harinas refinadas, sales, grasas saturadas, así como sustitutos y aditivos artificiales y además orientada a incrementar el tiempo de conservación de los alimentos y facilitar su manejo ante los cambios en los hábitos de consumo y reducción del tiempo disponible para cocinar— se planteó que el acceso y la disponibilidad de alimentos tampoco garantizaban por sí solos una adecuada alimentación, más aún con la proliferación de enfermedades crónico-degenerativas originada en los excesos o en una alimentación de mala calidad (Otero, 2018; Santos, 2014).

Se reconoció, por tanto, que la seguridad alimentaria debía abarcar el espectro de lo individual, en lo concerniente a la malnutrición proteínico-energética, de tal forma que se amplió el concepto para incorporar el equilibrio nutricional. Así, debido a que la existencia de problemas de salud impide que el cuerpo humano aproveche de manera óptima los alimentos bajo el enfoque de seguridad nutricional, se incorporó la dimensión del uso biológico de los alimentos y plantea que la desnutrición no sólo obedece al nivel observado en el consumo de éstos, sino también a las condiciones de salud de las personas y la población, determinadas en gran medida por la calidad de la alimentación (Granados, 2010).

El reconocimiento de que ciertos grupos de la población pueden colocarse temporalmente en un estado de inseguridad alimentaria debido a los cambios bruscos del clima, precios o inestabilidad sociopolítica del país, dio paso a la inclusión de la dimensión de la estabilidad,

referida a la disponibilidad de los alimentos y al acceso efectivo de la población a éstos, convirtiéndose en un componente más de la seguridad alimentaria (García y Pérez, 2016).

Desde la primera década del presente siglo, en respuesta a la consolidación y expansión del patrón alimentario del libre comercio, el concepto de seguridad alimentaria ha incorporado paulatinamente nuevos elementos como calidad, inocuidad, obesidad y desperdicio de alimentos (Dhurandhar, 2016; FAO, 2016; HLPE, 2014; *The Economist* y DuPont, 2017; Santos, 2014).

En la actualidad se calculan entre 180 y 200 definiciones del concepto de seguridad alimentaria debido a la multiplicidad de factores que la explican (Maxwell, 1996). Sin embargo, el liderazgo conceptual sin duda corresponde aún a la FAO. Como se ha adelantado, esta institución establece que la seguridad alimentaria únicamente se alcanza cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias que les permitan llevar una vida sana. Además, se integra por cuatro componentes: disponibilidad, acceso, utilización biológica y estabilidad del suministro (FAO, 1996 y 2009).¹

La inseguridad alimentaria, además de la temporalidad, también considera el nivel de gravedad. La Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) establece tres: inseguridad alimentaria leve, que se presenta al experimentarse una reducción de la calidad de la alimentación; inseguridad alimentaria moderada, es cuando se dis-

¹ La disponibilidad implica contar con alimentos en cantidades suficientes y de calidad adecuada, con fácil acceso y de manera estable; esto obliga a que la oferta de alimentos, suministrada a través de la producción interna o de importaciones, supere la demanda. El acceso, por su parte, se refiere a las posibilidades que tienen las familias o individuos para adquirir alimentos adecuados y contar con una alimentación nutritiva, mediante su capacidad para producirlos o comprarlos. La utilización biológica se enfoca a la capacidad de las personas para aprovechar de manera plena los nutrientes de los alimentos ingeridos a través de un régimen alimentario adecuado, con acceso al agua potable, sanidad y atención médica; esto llevaría a un estado de bienestar nutricional mediante la satisfacción de todas las necesidades fisiológicas. Finalmente, la estabilidad del suministro hace referencia a las dimensiones de la disponibilidad y acceso (económico) al apuntar que una población, un hogar, o una persona deben consumir alimentos adecuados independientemente de la presencia repentina de crisis económicas o desastres naturales.

minuye la cantidad y calidad de alimentos consumidos y la inseguridad alimentaria severa, que es cuando no se ingieren alimentos en todo un día (Comité Científico de la ELCSA, 2012).

El concepto clásico de seguridad alimentaria propuesto por la FAO, sin embargo, está enfocado al diagnóstico general de la problemática por países; sus dimensiones de cobertura se mantienen como aspiración individual o en el plano de las recomendaciones y no considera los factores estructurales que inhiben el desempeño de las economías y sus limitaciones para lograrla. Además de que por lo general sus estrategias son casuísticas o coyunturales. Su restricción de enfoque en el plano de las dimensiones se observa en las tipologías de inseguridad alimentaria, donde predominan los criterios de la temporalidad y gravedad e infiere que la seguridad alimentaria constituye un problema estructural irresoluble.

En el caso de México se han elaborado también otras definiciones y diagnósticos sobre seguridad alimentaria a partir de distintos enfoques, entre los que se destaca la desigualdad social, dinámica, socioeconómica, dimensión territorial y seguridad nacional. Por ejemplo, Camberos (2000) analizó la seguridad alimentaria nacional desde los cambios en la estructura de la población y demanda de alimentos, el volumen de producción y la disponibilidad de éstos. Debido a esta complejidad de enfoques que se traducen en dificultades para una medición adecuada de la seguridad alimentaria se toma el concepto de la FAO sin el componente de estabilidad.

En el mismo sentido, pero desde la perspectiva territorial y de la seguridad nacional, Torres (2017) determinó la situación de la seguridad alimentaria para México a partir de mapas regionales de alimentación, con el objetivo de ubicar los puntos críticos de inseguridad alimentaria, los cuales representan un riesgo para la estabilidad del país. Sus estudios plantean el riesgo que representa para la seguridad nacional la profundización de las asimetrías sociales y regionales del consumo de alimentos. De acuerdo con el autor, la seguridad alimentaria se convierte en un asunto de seguridad nacional debido a la política económica de orden global, que ha provocado desequilibrios internos tanto en el ámbito rural como en el urbano y desigualdades estructurales sobre todo en alimentación.

De igual manera el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) aplicó el método de estimación de la seguridad alimentaria basado en la experiencia de los hogares, el cual tiene como base el indicador de carencia de acceso a la alimentación. Considera que una persona padece inseguridad alimentaria si el hogar en el que reside no cuenta en todo momento con comida suficiente para llevar una vida activa y sana acorde con la concepción de seguridad alimentaria establecida por la FAO.

Para su medición la institución emplea datos de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), la cual fue aplicada durante el levantamiento del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), con la que evalúa a nivel nacional y por entidad federativa si los integrantes del hogar han observado cambios en la calidad y cantidad de los alimentos por falta de dinero o recursos y en situaciones severas.

La EMSA es una medida que busca emplear indicadores alternativos al ingreso para abordar las dificultades de acceso y consumo. Se construye a partir de 12 preguntas, divididas en dos bloques e infieren en la situación del consumo alimentario a partir de la percepción del individuo. Derivado de ello, establece una tipología basada en cuatro posibles grados de seguridad e inseguridad alimentaria: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria severa. El resultado de la aplicación de esta metodología, por tanto, en la escala nacional y por entidad federativa, es la incidencia y número de personas según el grado de inseguridad alimentaria en el que los individuos ubicados en situación de inseguridad alimentaria moderada y severa son considerados bajo el rubro de carencia de acceso a la alimentación.

Si bien esta propuesta presenta un avance sobre la problemática de la seguridad alimentaria al incorporar el criterio de medición de la pobreza por carencia de cobertura de la canasta básica alimentaria, en el caso de otros diagnósticos que únicamente enfatizan el déficit en la producción de alimentos y las desigualdades en el acceso como causales de la problemática su espectro es limitado en términos conceptuales y metodológicos, resultando insuficientes para tratar la seguridad alimentaria con todas sus implicaciones, sea por lo limitado de las variables o porque

generan sólo promedios nacionales que esconden las particularidades de las zonas urbanas y regiones rurales al igual que la de los grupos sociales en función del acceso y de los patrones locales de consumo.

Debido a esas limitaciones no alcanzan a explicar la importancia que tiene para la vulnerabilidad alimentaria un tipo de desarrollo económico asimétrico que genera la desigualdad e inhibe las capacidades de respuesta social y regional. La seguridad alimentaria, por tanto, debe partir de una perspectiva multifactorial-territorial que sirva para generar diagnósticos integrales que respondan a las particularidades territoriales. Integran una metodología para medir las magnitudes regionales como problema estructural de la desigualdad, el cual resulta de las condiciones que genera un tipo de desarrollo asimétrico que afecta a grupos cada vez más amplios de población de manera indiferenciada en zonas urbanas y en regiones rurales. La dimensión territorial en sus distintas escalas como región media, municipio o localidad, constituyen un punto fino del análisis.

Metodología para el diagnóstico de la seguridad alimentaria: una perspectiva estructural desde las asimetrías regionales

Las magnitudes territoriales de la seguridad alimentaria en México: una propuesta de medición y diagnóstico desde la perspectiva del desarrollo

La mayoría de los diagnósticos sobre seguridad alimentaria enfatizan el déficit en la producción de alimentos y el de las desigualdades en el acceso como causales de la vulnerabilidad. En los últimos 30 años, las estrategias gubernamentales aplicadas en México para el tratamiento del problema enmarcadas dentro de la política social se abocan a desarrollar programas focalizados que buscan atenuar los efectos adversos provocados por el modelo de desarrollo económico, que afectan las condiciones alimentarias de la población, así como la marginación y la pobreza.

Aunque los diagnósticos en que se sustentan presentan un avance sobre la problemática de la seguridad alimentaria al incorporar el

criterio de medición de la pobreza por carencia de cobertura de la canasta básica alimentaria (CBA), su espectro es limitado en términos conceptuales y metodológicos, resultando insuficientes para tratar la seguridad alimentaria con todas las implicaciones, sea por lo limitado de las variables o porque sólo generan promedios nacionales que esconden las particularidades de las zonas urbanas y regiones rurales al igual que de los grupos sociales en función del acceso y de los patrones locales de consumo.

Debido a esas limitaciones no alcanzan a explicar la importancia que tiene para la vulnerabilidad alimentaria un tipo de desarrollo económico asimétrico que genera la desigualdad e inhibe las capacidades de respuesta social y regional. Por ello, medir los alcances de la seguridad alimentaria asumiendo que ésta no afecta en la misma magnitud a todos los individuos en su espectro regional resulta necesario para un diagnóstico integral.

La mayoría de las propuestas metodológicas que sustentan dichos diagnósticos parten del concepto clásico de la FAO. Ejemplo de ello es justamente la medición de la inseguridad alimentaria desarrollada por esta institución a principios de la década de 1970 y que conjugó originalmente indicadores referentes a la disponibilidad, accesibilidad y estabilidad alimentaria. A ellos se sumaron de manera temporal y no sistemática algunos otros asociados con desastres naturales, desigualdad social, conflictos armados y en años recientes calidad, desperdicio y problemas de salud como sobrepeso y obesidad (FAO, 2016; 2018).

Recientemente se añadieron otras propuestas de medición para el diagnóstico de la seguridad alimentaria como el Índice Global de Seguridad Alimentaria Familiar (Morón y Schejtman, 1997), o el Índice Global de Seguridad Alimentaria desarrollado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist* y DuPont (2017), que incluyen indicadores para entender las magnitudes de la seguridad alimentaria a partir de la prevalencia de factores de obesidad y desperdicio de alimentos.

Más allá de las escalas agregadas surge la necesidad de desarrollar una metodología que permita la construcción de un indicador de mayor representatividad espacial y, además, refleje tal vulnerabilidad tomando en cuenta la compleja recurrencia de factores de medición,

la dificultad de incorporar su desagregación, así como su dispersión-agrupación en un mismo territorio y la evolución del concepto asociado a la complejidad social.

Esta propuesta de medición y diagnóstico parte de la elaboración de un Índice de Seguridad Alimentaria Municipal y Regional, empleando el método de Análisis de Componentes Principales, el cual permite combinar información de diversas variables en una medida única que sintetiza numéricamente las tres dimensiones clásicas asociadas a la seguridad alimentaria: acceso, disponibilidad y utilización biológica. El resultado ayuda a la elaboración de mapas de vulnerabilidad para todo el territorio nacional derivados de la aplicación del método de estratificación de Dalenius-Hodges, mismos que pueden servir para la planeación de la política alimentaria.

Escalas de análisis

Las escalas de análisis elegidas en la presente investigación son municipal y regional. Esta última parte del criterio de región media utilizado en los Planes Estatales de Desarrollo de México que agrupa el total de los municipios en 214 regiones, las cuales son utilizadas para la planeación de las diferentes actividades de los estados. Su utilidad radica en identificar zonas rurales y urbanas de alta y baja especialización y niveles de producción, diferenciar espacios con problemáticas comunes y heterogéneas y, además, conocer la magnitud de los desequilibrios internos provocados por las asimetrías en el desarrollo económico, y finalmente ayuda a diagnosticar la situación que guarda la seguridad alimentaria desde una dimensión regional.

Selección y forma de cálculo de los indicadores

Para la construcción del Índice de Seguridad Alimentaria Municipal y Regional seleccionamos indicadores que permitieron medir y explicar la situación regional de la seguridad alimentaria más allá de escalas nacionales o estatales, ya que ésta debe abordarse según los distintos niveles de desarrollo humano dentro de su escala territorial y en el contexto de su desarrollo económico, atendiendo tres de las cuatro di-

mensionen² clásicas propuestas por la FAO: acceso de los individuos a los alimentos, disponibilidad alimentaria interna y utilización óptima de los alimentos a partir de un buen estado nutricional.

Debido a que el análisis de la seguridad alimentaria debe ubicarse también en una perspectiva multifactorial-territorial donde confluyen múltiples factores internos y externos que la vulneran y provocan disparidades en el territorio, no es posible medirla con una sola variable, menos aun cuando se trata espacialmente. Esta consideración llevó a la selección de 13 indicadores utilizados, para los cuales existe información desagregada por municipio en los cuatro cortes transversales temporales (2000, 2005, 2010 y 2015), lo que permite analizar los cambios en la situación de la seguridad alimentaria a través del índice en el tiempo. Además de la disponibilidad de información en la escala requerida, otro criterio de selección radicó en que dicho periodo sitúa el vértice de la apertura comercial y la consolidación del modelo de desarrollo actual, donde la seguridad alimentaria presenta una dinámica distinta en comparación con las décadas previas.

A continuación, se presenta la forma de cálculo de los indicadores empleados en la construcción del índice. Cabe señalar que la clasificación de éstos responde a la propuesta de la FAO en cuanto a las tres dimensiones básicas seleccionadas, pero también a la posibilidad del análisis regional (véanse cuadros 1, 2 y 3).

² Debido a que la dimensión de la “estabilidad en el suministro” refiere las dimensiones de la disponibilidad y acceso a los alimentos al apuntar que una población debe consumir alimentos adecuados independientemente de la presencia repentina de crisis económicas o desastres naturales, no se consideró en la construcción del índice de seguridad alimentaria. Otro factor radicó en la falta de información en escala municipal de las variables empleadas regularmente para su medición; por ejemplo, para medir esta dimensión la FAO emplea indicadores como “proporción de la dependencia de importaciones de cereales, valor de las importaciones de alimentos en el total de mercancías exportadas o bien la estabilidad política o ausencia de violencia o terrorismo, entre otros.

Cuadro 1. Indicadores de acceso económico a los alimentos

<i>Nombre</i>	<i>Definición operacional</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Fuentes de información</i>
Producto Interno Bruto Per Cápita	(PIB municipal ¹ / Población municipal)	Millones de pesos constantes de 2008	Municipal	Sánchez (2018)
	(PIB por región media/ Población por región media)		Región media	
Porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria	(Personas en pobreza alimentaria ² por municipio/ Población total por municipio) 100	Porcentaje	Municipal	Coneval
	(Personas en pobreza alimentaria por región media/ Población total por región media) 100		Región media	Inegi (2015)

¹ Los cálculos provienen de Sánchez, 2018.

² Las cifras de los años 2000, 2005 y 2010 se tomaron de la variable pobreza alimentaria de la metodología de la pobreza por ingreso. La cifra para el año 2015 corresponde a la variable de “población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo” de la metodología de pobreza multidimensional.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2. Indicadores de disponibilidad de alimentos

<i>Nombre</i>	<i>Definición operacional</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Fuentes de información</i>
Porcentaje de suficiencia de granos básicos: arroz, frijol, maíz, trigo	[Disponibilidad municipal (producción/población)/ Consumo municipal (consumo per cápita población)] 100	Porcentaje	Municipal	Sistema de información agroalimentaria y pesquera de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa)
	[Disponibilidad por región media (producción/población)/Consumo por región media (consumo per cápita población)] 100		Región media	Inegi (2000, 2005, 2010a, 2015)
Porcentaje de suficiencia de carnes: bovino, porcino, ave	[Disponibilidad municipal (producción/población)/ Consumo Municipal (consumo per cápita población)] 100	Porcentaje	Municipal	Sistema de información agroalimentaria y pesquera de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa)
	[Disponibilidad por región media (producción/población)/Consumo por región media (consumo per cápita población)] 100		Región media	Inegi (2000, 2005, 2010a, 2015)

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3. Indicadores de utilización biológica de los alimentos

Nombre	Definición operacional	Unidad de medida	Nivel de aplicación	Fuentes de información
Porcentaje de prevalencia de talla baja en niños de primer año de primaria	Talla baja < 2σ	Porcentaje ¹	Municipal	DIF-SEP-INCMNSZ (1994, 1997, 2004); DIF-SEP-SSA-INCMNSZ (2006); Ávila A., Juárez-Martínez L., Del Monte-Vega M., Ávila Arcos, Galindo-Gómez C., Ambrocio-Hernández R. (2016) ²
	Talla baja < 2σ		Región media	
Porcentaje de población de 15 años y más analfabeta	(Población de 15 años y más analfabeta por municipio / Población total de 15 años por municipio) 100	Porcentaje	Municipal	Inegi (2000, 2005, 2010a, 2015)
	(Población de 15 años y más analfabeta por región media / Población total de 15 años por región media) 100		Región media	
Porcentaje de población derechohabiente a servicios de salud en el IMSS	(Población derechohabiente al IMSS por municipio / Población total por municipio) 100	Porcentaje	Municipal	Inegi (2000, 2005, 2010a, 2015)
	(Población derechohabiente al IMSS por región media / Población total por región media) 100		Región media	

Porcentaje de viviendas con piso de tierra	(Viviendas con piso de tierra por municipio / Total de viviendas particulares habitadas por municipio) 100	Porcentaje	Municipal	Inegi (2000, 2005, 2010a, 2015)
	(Viviendas con piso de tierra por región media / Total de viviendas particulares habitadas por región media) 100		Región media	
Porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje	(Viviendas que no disponen de drenaje por municipio / Total de viviendas particulares habitadas por municipio) 100	Porcentaje	Municipal	Inegi (2000, 2005, 2010a, 2015)
	(Viviendas que no disponen de drenaje por región media / Total de viviendas particulares habitadas por región media) 100		Región media	
Porcentaje de viviendas que no disponen de excusado o sanitario	(Viviendas particulares habitadas sin excusado o sanitario por municipio / Total de viviendas particulares habitadas por municipio) 100	Porcentaje	Municipal	Inegi (2000, 2005, 2010a, 2015)
	(Viviendas particulares habitadas sin excusado o sanitario por región media / Total de viviendas particulares habitadas por región media) 100		Región media	

Porcentaje de viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	(Viviendas sin agua entubada por municipio / Total de viviendas particulares habitadas por municipio) 100	Porcentaje	Municipal	Inegi (2000, 2005, 2010a, 2015)
	(Viviendas sin agua entubada por región media / Total de viviendas particulares habitadas por región media) 100		Región media	
Porcentaje de viviendas que no disponen de electricidad	(Viviendas sin electricidad por municipio / Total de viviendas particulares habitadas por municipio) 100	Porcentaje	Municipal	Inegi (2000, 2005, 2010a, 2015)
	(Viviendas sin electricidad por región media / Total de viviendas particulares habitadas por región media) 100		Región media	
Porcentaje de viviendas que no disponen de electricidad	(Viviendas sin electricidad por municipio / Total de viviendas particulares habitadas por municipio) 100	Porcentaje	Municipal	Inegi (2000, 2005, 2010a, 2015)
	(Viviendas sin electricidad por región media / Total de viviendas particulares habitadas por región media) 100		Región media	
Porcentaje de viviendas que no disponen de refrigerador	(Viviendas sin refrigerador por municipio / Total de viviendas particulares habitadas por municipio) 100	Porcentaje	Municipal	Inegi (2000, 2005, 2010a, 2015)
	(Viviendas sin refrigerador por región media / Total de viviendas particulares habitadas por región media) 100		Región media	

¹ Las cifras de prevalencia de talla baja por municipio se presentan en porcentaje. Para el caso de región media, se obtiene el valor promedio del conjunto de municipios que la integran, que se presentan también en porcentaje.

² Debido a que los puntos de interés son los años 2000, 2005, 2010 y 2015 se realizó una interpolación lineal con los datos de prevalencia de talla baja en niños de primer grado de primaria en cada uno de los municipios a partir de los datos reportados en 1994, 1999, 2004 y 2016. Se utilizan dos pendientes para estas interpolaciones: 1) una pendiente constante entre los años 1999 y 2004, y 2) una pendiente constante entre los años 2004 y 2016.

Fuente: elaboración propia.

Construcción del índice y determinación de los rangos de seguridad alimentaria

Una vez calculados los indicadores, recurrimos al análisis de componentes principales para la construcción del Índice de Seguridad Alimentaria Municipal y Regional, que es una técnica de estadística multivariante que permite obtener una unidad de medida sintética para evaluar el impacto global de un conjunto de variables, conservando al máximo la información que cada una de ellas aporta al conjunto (Hair, Black, Babil *et al.*, 2014). Para ello, se consideró el total de municipios del país para cada corte transversal temporal: 2,443 en el año 2000; 2,454 en 2005; 2,456 en 2010; y 2,457 en 2015. En el caso regional, para todos los años se mantuvo la clasificación de 214 regiones medias haciendo consistente el análisis en términos de la incorporación de los nuevos municipios.

Para obtener el índice, se construyó una base de datos que incluye la información de los indicadores seleccionados y se aplicó el ACP. Acorde con la metodología, el primer paso consistió en estandarizar los indicadores a fin de hacerlos comparables, es decir, homogeneizar las disparidades de longitud, promedio y desviación. En el arreglo matricial, cada municipio o región media, dependiendo de la escala, representa un caso observado y ocupa un renglón; por su parte, en las columnas de cada renglón aparecen los valores de los 13 indicadores seleccionados.

Para el Índice de Seguridad Alimentaria por Región Media,³ la estandarización se efectuó mediante la fórmula:

$$Z_{i,j} = \frac{I_{i,j} - \bar{I}_j}{ds_j},$$

donde:

$Z_{i,j}$: es el indicador j estandarizado de la región media i ,

$I_{i,j}$: es el indicador socioeconómico j de la región media i ,

\bar{I}_j : es el promedio aritmético de los valores del indicador j , y

ds_j : es la desviación estándar insesgada del indicador j ,

Como resultado, obtuvimos la matriz estandarizada de indicadores:

³ Este procedimiento se replicó para la construcción del Índice de Seguridad Alimentaria Municipal.

$$Z = \begin{bmatrix} Z_{1,1} & Z_{1,2} & \dots & Z_{1,13} \\ Z_{2,1} & Z_{2,2} & \dots & Z_{2,13} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ Z_{n,1} & Z_{n,2} & \dots & Z_{n,13} \end{bmatrix}$$

Posteriormente, a partir de Z , construimos la matriz de correlaciones, la cual muestra la relación existente entre los indicadores y las nuevas variables; sus valores oscilan entre 0 y 1:

$$Corr: \begin{bmatrix} 1_{1,1} & q_{1,2} & \dots & q_{13,1} \\ q_{1,2} & 1_{2,2} & \dots & q_{13,2} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ q_{13,1} & q_{13,2} & \dots & 1_{13,13} \end{bmatrix}$$

De esta matriz, obtuvimos los valores propios $\omega_{1,k}$ para cada uno (las letras minúsculas w expresan un vector k con peso para cada indicador). Posteriormente, establecimos su orden jerárquico:

$$\lambda_1 \geq \lambda_2 \geq \lambda_3 \geq \lambda_4 \geq \lambda_5 \geq \lambda_6 \geq \lambda_7 \geq \lambda_8 \geq \lambda_9 \geq \lambda_{10} \geq \lambda_{11} \geq \lambda_{12} \geq \lambda_{13} > 0.$$

A partir de los valores propios, conseguimos los vectores propios (o componentes):

$$\begin{aligned} y_1 &= \omega_{1,1}Z_1 + \omega_{1,2}Z_2 + \dots + \omega_{1,13}Z_{13} \\ y_2 &= \omega_{2,1}Z_1 + \omega_{2,2}Z_2 + \dots + \omega_{2,13}Z_{13} \\ &\vdots \\ y_{13} &= \omega_{13,1}Z_1 + \omega_{13,2}Z_2 + \dots + \omega_{13,13}Z_{13} \end{aligned}$$

En función de lo anterior, ponderamos la importancia de cada componente por la proporción que representa del total, es decir, por la varianza explicada. Finalmente, para la construcción del índice, el primer vector propio lo multiplicamos por la matriz: ω_1^*Z .

Ahora bien, al índice elaborado mediante ACP, le aplicamos el método de estratificación de Dalenius-Hodges para determinar los rangos de seguridad alimentaria por municipio y por región media, los cuales se categorizaron en: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria severa. De acuerdo con la metodología (Inegi, 2010b), para la conformación de estratos, sean N el número de observaciones y L el número

de estratos, lo primero que hicimos fue ordenar las observaciones de manera ascendente, para agruparlas después en J clases, donde $J = \min(L \cdot 10, n)$. Una vez obtenidas las clases, calculamos los límites para cada una de la siguiente manera:

$$\lim \inf C_k = \min\{X(i)\} + (k - 1) * \frac{\max\{X(i)\} - \min\{X(i)\}}{J}$$

$$\lim \sup C_k = \min\{X(i)\} + (k) * \frac{\max\{X(i)\} - \min\{X(i)\}}{J}$$

A partir de dichos límites, obtuvimos la frecuencia de casos en cada clase f_i ($i = 1, \dots, J$); después, calculamos la raíz cuadrada de la frecuencia de cada clase y luego acumulamos la suma de la raíz cuadrada de las frecuencias, es decir:

$$C_i = \sum_{h=1}^i \sqrt{f_h} \quad (i = 1, \dots, J)$$

Posteriormente, dividimos el último valor acumulado entre el número de estratos: $q = \frac{1}{L} C_j$. Los puntos de corte de cada estrato los tomamos sobre el acumulado de la raíz cuadrada de las frecuencias en cada clase de acuerdo con lo siguiente: $Q, 2Q, \dots, (h - 1) Q$. El criterio consistió en que si el valor Q quedaba entre dos clases, se toma como punto de corte la clase que presente la misma distancia a Q . Finalmente, los límites de los h estratos conformados serían aquellos correspondientes a los límites inferior y superior de las clases comprendidas en cada estrato.

Los resultados obtenidos de la aplicación del método de estratificación de Dalenius-Hodges a los valores del Índice de Seguridad Alimentaria Municipal y de región media se presentan en la siguiente sección.

Dimensiones de la seguridad alimentaria como problema estructural del desarrollo en México: un enfoque regional

Los resultados obtenidos muestran las desigualdades socioeconómicas y territoriales que el modelo de desarrollo de economía abierta ha

generado en el país, principalmente los efectos adversos que ha tenido en la situación alimentaria de los mexicanos. Como se muestra en la Tabla 1, del total de municipios delimitados administrativamente en el país al inicio del periodo 2000-2015, solamente 25.2% de ellos alcanzaron el rango de seguridad alimentaria y 18.7% se ubicaron en inseguridad alimentaria severa, 29.5% en inseguridad alimentaria leve y 26.6% en inseguridad alimentaria moderada. Si bien sumados los rangos de leve y moderada alcanzaban poco más del 50% de los municipios en situación crítica, la diferencia entre seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria leve (incluso el rango de moderada y severa) era menos pronunciada con respecto a 2015, lo cual supondría mejores condiciones alimentarias a nivel de los municipios del país por efecto de la reconcentración de municipios en zonas metropolitanas. Las peores condiciones correspondían también a los municipios localizados en las nueve entidades federativas con los más altos grados de marginación.

Sin embargo, esta condición de rezago debido a problemas estructurales dentro del modelo de desarrollo económico se profundizó en 2015: el número de municipios en seguridad alimentaria disminuyó a 556, lo que representa una pérdida de 59 municipios en esta condición respecto al 2000; si bien el número bajó a 326 en inseguridad alimentaria severa, esto se debe a las causas coyunturales de corte temporal y territorial antes expuestas, lo mismo que a un tránsito poco significativo hacia el rango de inseguridad alimentaria moderada, por lo que las condiciones críticas de la seguridad alimentaria se incrementaron incluso de manera proporcional.

Más allá de ello, lo preocupante en este caso es que más del 75% de los municipios manifestaron a lo largo de casi todo el periodo algún grado de inseguridad alimentaria, si bien aumentaron sobre todo los ubicados en inseguridad alimentaria leve e inseguridad alimentaria moderada, mientras que los de inseguridad alimentaria severa disminuyeron del 18.7 al 13.3% de inicios a finales del periodo analizado.

Dicha situación aparentemente contrastante y que bien podría respaldar las apreciaciones sobre la disminución de la pobreza en 2016 expuesta por el Coneval (2017), no lo es si consideramos que la población de esos municipios que observan condiciones críticas migró o se

Tabla 1. México: municipios y su grado de inseguridad alimentaria, 2000-2015

Grado de (in)seguridad alimentaria/Año	2000		2005		2010		2015	
	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)
Seguridad alimentaria	615	25.2	520	21.2	579	23.6	556	22.6
Inseguridad alimentaria leve	720	29.5	894	36.4	848	34.5	873	35.5
Inseguridad alimentaria moderada	651	26.6	683	27.8	549	22.4	702	28.6
Inseguridad alimentaria severa	457	18.7	357	14.5	480	19.5	326	13.3
Total	2,443	100	2,454	100	2,456	100	2,457	100

Fuente: elaboración propia.

reconcentró en ciudades donde ha continuado en su ciclo reproductivo de pobreza alimentaria; queda mejor expuesto si analizamos este indicador en función de la dinámica de localización de la población.

En igual sentido, estos resultados municipales no varían significativamente con respecto a la escala regional. Como se muestra en la Tabla 2 y Mapa 1, si bien en el año 2000, es decir, al inicio del periodo analizado se registraron 59 regiones medias con una cobertura adecuada de su seguridad alimentaria y observó un relativo incremento de 63 que se mantuvo en 2005 y 2010, para el 2015 se redujo hasta 43. En dirección contraria, pero complementaria con la explicación anterior, las 64 regiones medias que al inicio del periodo observaron inseguridad alimentaria leve, mismas que habían disminuido a 61 en el año 2005, comenzaron a manifestar un claro repunte en el año 2010, alcanzando 66, que se disparó hasta 84 en el año 2015, lo cual es preocupante, ya que la frontera de rango se encuentra cercano a la inseguridad alimentaria severa. Una situación parecida, aunque menos intensa, ocurrió con las ubicadas en inseguridad alimentaria moderada, que se incrementaron de 54 en el año 2000, a 56 al final del periodo.

En el caso de las regiones medias ubicadas en el rango de inseguridad alimentaria severa, que es donde se concentra la población más marginada y en un espacio cercano a los niveles del hambre o en pobreza extrema, según otras mediciones, encontramos que su número disminuyó ligeramente. De las 37 que se registraron en el 2000, bajaron a 31 en el 2015, aunque esto no necesariamente representa una condición alimentaria mejor, debido a que sus ingresos monetarios no alcanzan para cubrir la CBA. Algunas de las causas por las cuales las regiones que transitaban hacia el rango de inseguridad alimentaria moderada o leve pueden obedecer a cualquier otra circunstancia coyuntural.

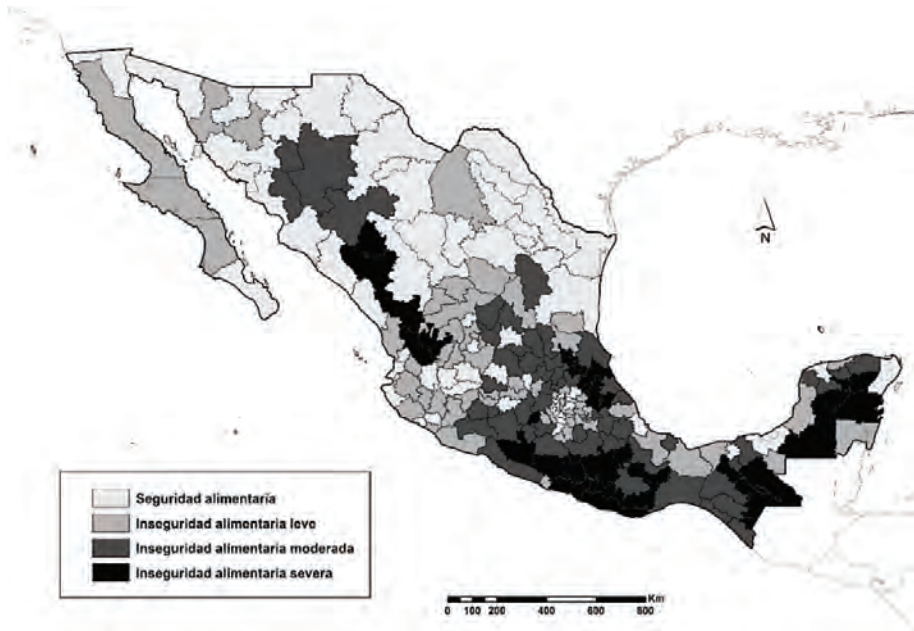
En primer lugar, las dinámicas de movilidad de la población rural, principalmente hacia Estados Unidos, pero que también se reconcentraron en centros urbanos del país, han permitido que la población en condición de inseguridad alimentaria severa no sea contabilizada en esas regiones sino en otras. Asimismo, el mejoramiento del envío de remesas que se destinan en casi 80% al con-

Tabla 2. México: regiones medias y su grado de inseguridad alimentaria, 2000-2015

Grado de (in)seguridad alimentaria / Año	2000		2005		2010		2015	
	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)
Seguridad alimentaria	59	27.6	63	29.4	63	29.4	43	20.1
Inseguridad alimentaria leve	64	29.9	61	28.5	66	30.8	84	39.3
Inseguridad alimentaria moderada	54	25.2	55	25.7	53	24.8	56	26.2
Inseguridad alimentaria severa	37	17.3	35	16.4	32	15.0	31	14.5
Total	214	100	214	100	214	100	214	100

Fuente: elaboración propia.

Mapa 1. México: regiones medias y su grado de seguridad alimentaria, 2015



Fuente: elaboración propia.

sumo, donde la proporción más importante se ocupa para comprar alimentos, ayudaron a una mejor estabilidad y nivel de consumo entre familias y comunidades pobres, aunque el monto varíe.

No obstante, los programas de atención social instaurados desde la década de 1990 que buscaron aliviar temporalmente el problema de la accesibilidad tuvieron por igual un efecto importante. Sin embargo, al carecer de un componente que activara la producción interna y el autoconsumo entre la población pobre dentro del modelo económico que superara las condiciones coyunturales y transitara hacia la solución de problemas estructurales, no pudieron evitar que la inseguridad alimentaria se incrementara y transitara de una localización a otra.

Prueba de ello es que, por ejemplo, el estado de Oaxaca no registró mejoría en todo el periodo en la medida que sólo dos de sus regio-

nes medias alcanzaron el nivel de inseguridad alimentaria moderada, mientras que seis de ellas nunca rebasaron el rango de inseguridad alimentaria severa; este es el mismo caso de Chiapas con cuatro y cinco, respectivamente en sus rangos, o Guerrero con dos y cuatro del total, si bien una de ellas logró ubicarse en inseguridad alimentaria leve.

Una situación similar correspondería al estado de Yucatán con cinco, tres y una, respectivamente, así como a Hidalgo, Tabasco, Durango y Campeche, aunque este último presenta una mayor polarización en la medida que tres de sus regiones medias, se ubican en inseguridad alimentaria leve (dos) en inseguridad alimentaria severa (una). En el estado de Guanajuato, sin alcanzar condiciones óptimas de sus seis regiones, tres se ubican en inseguridad alimentaria leve, tres en inseguridad alimentaria moderada y ninguna en inseguridad alimentaria severa. Un nivel similar se manifiesta en las regiones medias de Tlaxcala.

Un hecho preocupante es que la connotación del deterioro de las condiciones alimentarias en su vertiente territorial refleja cómo afecta cada vez más a las capas medias de la población, quienes pierden su ubicación en el rango de seguridad alimentaria, para ubicarse en el de inseguridad alimentaria leve o inseguridad alimentaria moderada. Este deterioro inhibe las posibilidades presentes y futuras de alcanzar mejores niveles de desarrollo en un ambiente económico competitivo, dado que disminuye con la calidad de su alimentación.

Una constante en los resultados de estudios precedentes y que se repite en lo aquí expuesto es que la mayor parte de las regiones medias ubicadas en el rango de seguridad alimentaria se localizan en el norte del país, algunas en el centro o en estados que no corresponden a esta categoría como conjuntos, pero integran zonas específicas de alto desarrollo turístico o industrial. Así, por ejemplo, en Baja California y Baja California Sur, las regiones que mantuvieron esa condición óptima en el año 2000 fueron: Tijuana-Tecate, Ensenada, Loreto Comundú y la Paz; en cambio, para el año 2015 sólo Tijuana-Tecate y La Paz la conservaron. Una situación parecida la observamos para el caso de Sonora, ya que en el año 2000 registró con el rango de seguridad alimentaria a regiones como Desierto de Sonora, Hermosillo centro, Guaymas Empalme, Yaqui Mayo, Frontera centro, Río Sonora San Miguel, Frontera norte y Sierra alta; sin embargo, la tendencia fue hacia

el deterioro, ya que sólo se conservaron Hermosillo centro, Frontera centro y Frontera norte.

Es importante destacar la heterogeneidad de los cambios de rango de la seguridad alimentaria hacia una peor condición, como en el caso del Estado de México, por ejemplo las regiones medias que se integran principalmente con los municipios conurbados a la Ciudad de México y que en el 2000 se ubicaron en el rango más alto como Cuautitlán Izcalli, Naucalpan, Tlalnepantla, Tultitlán, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Texcoco (este último perdió ese nivel en el año 2015). Resulta también de interés destacar algunas de las regiones medias ubicadas en el 2000 en entidades federativas consideradas como las más rezagadas de la Región XI: Apan (Hidalgo), Metropolitana (Yucatán) y Caribe norte (Quintana Roo); sólo esta última se mantuvo y apareció en este rango la Región XII con Tizayuca (Hidalgo). Estos cambios han generado que casi 1.2 millones de mexicanos hayan perdido su ubicación en el rango de seguridad alimentaria, con lo que se infiere que transitaron hacia una inseguridad alimentaria leve o una inseguridad alimentaria moderada que llevaría a un paulatino deterioro en la calidad de la alimentación del país.

Lo anterior refuerza nuevamente la tesis en el sentido de que los rezagos existentes en la inseguridad alimentaria interna obedecen más bien a un problema estructural del desarrollo económico que mantiene o tiende a profundizar las desigualdades, las cuales pueden deslocalizarse cíclicamente en términos regionales, pero deja intacto el problema en la medida que reproduce la pobreza y no resuelve otros factores de rezago en la producción y estabilidad agroalimentaria. Por ello, de las 37 regiones medias encontradas en inseguridad alimentaria severa en el 2000, éstas disminuyeron a 31 en el 2015. De estas últimas, Durango registró una (La Quebrada), San Luis Potosí dos (Huasteca centro y Huasteca sur), Nayarit una (Sierra Nayarit), Jalisco una (Norte Jalisco) y Estado de México tres (Valle de Bravo, Tejupilco y Atlacomulco); el resto se localizan en las entidades más pobres del país, mismas que se han mantenido a lo largo del tiempo. Para el 2015 sólo salieron dos del Estado de México del rango que se analiza (Atlacomulco y Tejupilco), una de Querétaro (Tejupilco), tres de Veracruz (Huasteca Alta, Huasteca Baja y Los Tuxtlas) y una de Hidalgo (Zimapán); el resto mantuvo la misma condición.

Aunque la unidad de medición de este análisis es la región media, no se pueden mantener al margen los resultados regionales de la población que se localiza en ellas. La proporción porcentual entre regiones medias y número de habitantes para los distintos rangos de seguridad alimentaria puede ser diferente en magnitud, aunque presente la misma dinámica de comportamiento en el tiempo. Una evidencia demostrada es que el número absoluto de población en una mejor o peor condición casi no cambia durante el periodo analizado, pero se manifiesta un incremento proporcional de la que se ubica en condiciones peores de manera constante en relación con la población total del país. El problema de la seguridad alimentaria permanece enraizado como problema estructural del desarrollo en México.

Si se analiza a esas regiones de acuerdo con sus niveles de concentración de población, se encontrará que el estado de inseguridad alimentaria en zonas rurales críticas se viene dispersando hacia las grandes concentraciones de población porque se infiere una disminución en los niveles de seguridad alimentaria, que aunque no impactan claramente en sus rangos debido a que las personas trasladan su inseguridad alimentaria territorialmente, se mantiene dispersa dentro de la heterogeneidad urbana de las principales zonas metropolitanas.

Como se muestra en la Tabla 3, al ubicar las regiones medias de acuerdo con su tamaño de población, se puede observar quiénes alcanzan el rango de seguridad alimentaria, que al incrementarse a 300 mil personas en términos absolutos, la proporción se contrajo al pasar de 50.1 a 41.1% entre el inicio y el final del periodo 2000-2015, lo que expresa que más de la mitad de los mexicanos presenta algún grado de inseguridad alimentaria.

La población que antes experimentaba una condición de seguridad alimentaria se trasladó hacia los estratos de inseguridad alimentaria leve e inseguridad alimentaria moderada, debido a que el rango de inseguridad alimentaria severa no tuvo cambios significativos durante el periodo. Este fenómeno obedece fundamentalmente al deterioro en las condiciones de vida de las personas, a la parálisis de la producción de alimentos y al éxodo rural, y también al detrimento en la situación nutrimental y de salud que se manifiesta de manera desigual dentro del territorio.

La población ubicada en inseguridad alimentaria leve aumentó 19.5 millones, lo que significó un cambio de 21.5 a 34% como porcentaje del total nacional. En el caso de la inseguridad alimentaria moderada la población ubicada en este estrato mostró una dinámica distinta: registró un aumento en términos absolutos al pasar de 16.8 a 19.6 millones de personas; en valores relativos se contrajo de 17.3 a 16.4% en el mismo periodo.

Finalmente, la población situada en inseguridad alimentaria severa no modificó su situación en términos absolutos, aunque proporcionalmente reporta cambios. Esta mejora como resultado de la aplicación y efectos en la magnitud de los programas sociales de las remesas destinadas al consumo de alimentos al final del periodo regresó a sus condiciones de marginación y rezago estructural de siempre. Al inicio del periodo, 10.7 millones de personas padecieron esta condición, lo cual se redujo a 9.7 millones en 2010; sin embargo, repuntaron a 10.2 millones en el año 2015 debido al incremento cíclico en el precio de los alimentos y a los reajustes en el direccionamiento de los programas sociales orientados a combatir la pobreza alimentaria.

La proporción bajó en este último caso del 11.1 al 8.5%, aunque vale señalar que lo que se incrementó realmente fueron las cantidades de los consumos de manera temporal y no de cobertura de la seguridad alimentaria debido a que la producción regional de alimentos no mejoró y menos con la complementariedad de suministros por auto abasto entre la población rural. Tanto por el lado del número de regiones como del tamaño de la población, más de la mitad de los mexicanos enfrenta actualmente algún grado de inseguridad alimentaria.

Conclusiones

Los resultados en materia alimentaria en México han sido en gran parte por la crisis y estancamiento del sector agropecuario, el rezago de su estructura productiva, el desmantelamiento de la pequeña producción y el éxodo rural, así como por la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y de una mayor dependencia de las importaciones de alimentos estratégicos, el saldo deficitario estructural de las cuentas

Tabla 3. México: población total por regiones medias y su grado de inseguridad alimentaria, 2000-2015

Grado de (in)seguridad alimentaria / Año	2000		2005		2010		2015	
	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)
Seguridad alimentaria	48,821,787	50.1	53,478,742	51.8	60,624,800	54.0	49,127,255	41.1
Inseguridad alimentaria leve	20,993,339	21.5	21,760,223	21.1	23,446,870	20.9	40,592,943	34.0
Inseguridad alimentaria moderada	16,877,439	17.3	18,096,208	17.5	18,502,794	16.5	19,604,940	16.4
Inseguridad alimentaria severa	10,790,847	11.1	9,928,215	9.6	9,762,074	8.7	10,205,615	8.5
Total	97,483,412	100	103,263,388	100	112,336,538	100	119,530,753	100

Fuente: elaboración propia.

externas agroalimentarias, un déficit en la balanza comercial que ha ido acompañado de los bajos niveles de crecimiento de la economía nacional, las caídas del salario y del poder adquisitivo, la contracción en el nivel de empleo, el repunte de la pobreza, pero principalmente una permanente vulnerabilidad alimentaria que se manifiesta de manera diferenciada en el territorio nacional.

El reto para la seguridad alimentaria en México sería producir alimentos suficientes a bajo costo, nutritivos, inocuos, que permitan garantizar el abasto y la obtención de los mismos. Preservar el medio ambiente mediante esquemas productivos óptimos de aprovechamiento de los recursos y evitar estallidos sociales regionales mediante la generación de empleo directo en el campo, lo que garantizaría niveles de certeza en la posesión de la tierra, una diseminación regional del crédito agrícola en la producción de básicos y medidas proteccionistas temporales y diferenciadas que frenen el embate de la apertura comercial sobre esquemas no competitivos como el nuestro.

La seguridad alimentaria debe tener como base el crecimiento sostenido de la economía interna por medio de mecanismos eficientes de distribución del ingreso, donde la recuperación del poder adquisitivo, aunado a la generación de empleo temporal y estacional en el campo, no se relacione exclusivamente con las actividades, ya que debe ayudar a recuperar los niveles de consumo y generar un dinamismo creciente de las cadenas productivas vinculadas con la producción de alimentos.

Referencias

- Ávila A., Juárez-Martínez L., Del Monte-Vega M., Ávila Arcos MA., Galindo-Gómez C., Ambrocio-Hernández R. (2016), *Estado de Nutrición en Población Escolar Mexicana que Cursa el Nivel de Primaria*, México, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.
- Barrera, A. y Espejel, A. (2013), “Seguridad alimentaria: evolución, enfoques y conceptualización”, en Carmen Isabel Mamani Oño (coord.), *Comentando algunos aspectos de la seguridad alimenta-*

- ria en México y Bolivia*, México, Universidad Autónoma Chapingo – Juan Pablos Editor, pp. 13-32.
- Camberos, M. (2000), “La seguridad alimentaria en México en el año 2030”, *Ciencia Ergo Sum*, 7(1). Recuperado de [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10401706>].
- Comité Científico de la ELCSA (2012), *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Manual de uso y aplicación*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2017), *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016. Resumen ejecutivo*, México, Coneval.
- Dhurandhar, E. (2016), “The food-insecurity obesity paradox: A resource scarcity hypothesis”, *Physiology & Behavior*, 162. Recuperado de [<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0031938416301615>].
- Feder, E. (1984), *Capitalismo y agricultura en crisis*, México, Ediciones Nueva Sociología.
- García, A. y Pérez, J. (2016), “Marco conceptual de la medición de seguridad alimentaria (SA): análisis comparativo y crítico de algunas métricas”, *Agroalimentaria*, 22(43). Recuperado de [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199251019004>].
- Granados, E. (2010), “Origen y evolución de las concepciones de seguridad alimentaria y propuestas de una agenda para la construcción de las políticas públicas de seguridad-soberanía”, *Aportes a la discusión*, núm. 7, Costa Rica, Universidad Nacional.
- Hair, J., Black, W., Babin, B., Anderson, R. (2014), *Multivariate Data Analysis*, United States of America, Pearson.
- High Level Panel of Experts (HLPE) (2014), *Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rome, FAO. Recuperado de [<http://www.fao.org/3/a-i3901e.pdf>].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2000), *XII Censo de Población y Vivienda 2000. Marco conceptual*, México, México.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2005), *II Censo de Población y Vivienda 2005. Características metodológicas y conceptuales*, México, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2010a) *Marco conceptual del Censo de Población y Vivienda 2010*, México, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2010b), *Nota técnica. Estratificación multivariada* (Sistema para la Consulta de Información Censal 2010), México, Inegi. Recuperado de [<http://gaia.inegi.org.mx/scince2/documentos/scince/fichaTecnica.pdf>].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2015), *Encuesta Intercensal 2015*, México, INEGI.
- Levy, S. y Sweder Van Wijnbergen (1992), “Agricultural adjustment and the Mexico-USA free trade agreement”, en Ian Goldin y L. Alan Winters (editores), *Open economies: structural adjustment and agriculture*, New York, Cambridge University Press, pp. 42-65.
- Maxwell, S. (1996), “Food security: a post-modern perspective”, *Food Policy*, 21(2). Recuperado de [<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0306919295000747>].
- Morón, C. y Schejtman, A. (1997), *Situación de la seguridad alimentaria en América Latina*, en Cecilio Morón, Isabel Zacarías y Saturnino de Pablo (editores), *Producción y manejo de datos de composición química de alimentos en nutrición*, Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, pp. 29-42.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1983), *World Food Security: A reappraisal of the concepts and approaches*, Rome, FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1996), *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, Roma, FAO. Recuperado de [<http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>].
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2009), *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria*, Roma, FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2018), *Alianzas alimentarias contra el hambre y la malnutrición. Primera Cumbre Parlamentaria Mundial*, Madrid, FAO.

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2010), *Información de Seguridad Alimentaria para la Acción. Conceptos y marcos de Seguridad Alimentaria*, Roma, FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2016), *Pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y El Caribe. Boletín electrónico 3*. Recuperado de [http://www.fao.org/3/a-i5504s.pdf].
- Otero, G. (2018), *The neoliberal diet: healthy profits, unhealthy people*, United States of America, University of Texas.
- Pastor Jr., Manuel y Carol Wise (1998), “Mexican-Style Neoliberalism”, en Carol Wise (Editora), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, United States of America, The Pennsylvania State University Press, pp. 41-81.
- Puyana, A. y Romero, J. (2009), “El sector agropecuario mexicano bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración”, en Carlos Barba Solano (compilador), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 187-213.
- Salcedo, S. (2005), “El marco teórico de la seguridad alimentaria”, en Salomón Salcedo Baca (Editor), *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*, Santiago de Chile, FAO, pp. 1-8.
- Sánchez, A. (2018), *El Producto Interno Bruto de los municipios de México*, México, IIEC-UNAM. En prensa.
- Santos, A. (2014), *El patrón alimentario del libre comercio*, México, IIEC-UNAM / Cepal.
- Sen, A. (1981), *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*, Oxford, Oxford: Clarendon Press.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)–Secretaría de Educación Pública (SEP)–Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ) (1994), *Primer Censo Nacional de Talla 1993*, México, DIF–SEP–INCMNSZ.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)–Secretaría de Educación Pública (SEP)–Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ) (1997), *Segundo Censo Nacional de Talla 1994*, México, DIF–SEP–INCMNSZ.

- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)–Secretaría de Educación Pública (SEP)–Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ) (2004), *Tercer Censo Nacional de Talla 1999*, México, DIF–SEP–INCMNSZ.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)–Secretaría de Educación Pública (SEP)–Secretaría de Salud (SSA)–Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ) (2006), *Cuarto Censo Nacional de Talla 2004*, México, DIF–SEP–SSA–INCMNSZ.
- Swinnen, J. (2018), *The political economy of the agricultural and food policies*, United States of America, Palgrave Macmillan.
- The Economist Intelligence Unit y DuPont (UIE y DuPont) (2017), *Global food security index 2017: Measuring food security and the impact of resource risks*, Londres, UIE y DuPont.
- Torres, F. (2017), “La seguridad alimentaria en la estructura del desarrollo económico de México”, en Felipe Torres Torres (coord.), *Implicaciones regionales de la seguridad alimentaria en la estructura del desarrollo económico de México*, México, IIEC–UNAM–DGAPA, pp. 119-176.
- Torres, F. & Rojas, A. (2018), “El suelo agrícola en México: retrospectiva y prospectiva para la seguridad alimentaria”, en *Realidad, datos y espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 9, núm. 3, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- World Bank (1986a), *Poverty and hunger. Issues and options for food security in developing countries*, Washington, World Bank.
- World Bank (1986b), *World Development Report 1986. The Hesitant Recovery and Prospects for Sustained Growth Trade and Pricing Policies in World Agriculture World Development Indicators*, Washington, World Bank.

Políticas públicas para prevenir el delito: el acoso escolar desde el contexto de cuatro escuelas primarias en Ciudad Juárez, Chihuahua*

*Abraham Paniagua-Vázquez***

*José Eduardo Borunda-Escobedo****

*Ignacio Camargo-González*****

Resumen: Ante la emergencia del escenario social configurado por el narcotráfico y sus consecuencias violentas, sobre todo en sectores vulnerables y altamente excluidos, el fenómeno del acoso escolar reclama atención de actores e instituciones involucradas en proponer alternativas para su solución. En esta investigación se considera fundamental analizar el entorno en el que se desarrollan las escuelas y sus estudiantes. Examina el contexto socioeconómico de cuatro escuelas primarias públicas localizadas en Ciudad Juárez, México, con el ob-

* La propuesta forma parte del proyecto de investigación “Análisis de las políticas públicas de incentivo a la prevención social de la violencia y la delincuencia en Ciudad Juárez, México”, avalado por El Colegio de Chihuahua. Esta investigación se presentó en el “Seminario de políticas públicas sociales en el norte de México. Intercambio de experiencias de investigación entre el noroeste y el noreste” organizado por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

** Abraham Paniagua-Vázquez. Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Política, Gobierno y Asuntos Públicos. Se desempeña como profesor de tiempo completo adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Correo electrónico: abrahampaniagua@hotmail.com

*** José Eduardo Borunda-Escobedo. Doctor en Ciencias Sociales, profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Chihuahua, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Correo electrónico: joseeduardoborunda@gmail.com

**** Ignacio Camargo-González. Doctor en Ciencias Sociales, profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Chihuahua, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Correo electrónico: icamargo@uach.mx

jetivo de dar a conocer la influencia de los elementos externos que se presentan en los planteles educativos por el acoso escolar entre pares. Debatir sobre el contexto socioeconómico contribuye a edificar un escenario holístico sobre el tema, en el que principalmente se ha abordado desde perspectivas internas a las instituciones.

Palabras clave: acoso escolar, Ciudad Juárez, contextos emergentes, violencia, escuelas de educación básica, sectores vulnerables.

Public policies to prevent crime: Bullying from the context of four elementary schools in Ciudad Juarez, Chihuahua

Abstract: Faced with the emergence of the social scenario shaped by drug trafficking and its violent consequences, especially in vulnerable and highly excluded sectors, the phenomenon of bullying requires the attention of actors and institutions involved in proposing alternatives for its solution. In this research it is considered essential to analyze the environment in which schools and their students develop, so, this work seeks student analysts. It examines the socioeconomic context of four public elementary schools located in Ciudad Juarez, Mexico, with the objective of making known the influence of elements external that are presented in educational establishments in peer bullying. Debating about the socioeconomic context contributes to building a holistic scenario on the subject, in which has mainly been approached from internal perspectives of the institutions.

Keywords: bullying, Ciudad Juarez, emerging contexts, violence, elementary schools, vulnerable sectors.

Presentación

Se ha vuelto un lugar común afirmar que el acoso entre alumnos de escuelas primarias no es un fenómeno nuevo, la vasta producción académica permite también afirmar que no es exclusivo de una región o de un país. Si bien no es un fenómeno reciente, permanentemente adquiere relevancia debido al comportamiento agresivo de niñas, niños y adolescentes. Esto se debe a transformaciones en el contexto social, político y económico en que las instituciones educativas se desenvuelven y que invariablemente influyen en las relaciones interpersonales de los principales actores que conviven en las escuelas. Uno de estos cambios sociales es la emergencia de escenarios violentos que viene aparejada

de esfuerzos gubernamentales por contener los impactos negativos y tratar de prevenirlos.

En Ciudad Juárez, Chihuahua, como fruto de la pugna entre dos grupos criminales de narcotraficantes, se atestiguó durante el periodo comprendido entre enero de 2008 y diciembre de 2011 la crisis de seguridad pública más aguda en la historia de esta ciudad, que forma parte de la región fronteriza con El Paso, Texas, Estados Unidos. Cifras proporcionadas por la mesa de seguridad llegaron a estimar que en ese lapso fueron asesinadas 9,029 personas entre niños, adolescentes, mujeres, hombres y adultos mayores. Adicionalmente, se elevó el número de otros delitos de alto impacto tales como: secuestros, extorsiones y robo de autos (*carjacking*) con violencia.

Ante este panorama, el tema del acoso escolar irrumpió como inquietud social. Los distintos niveles de gobierno consideran relevante a la sociedad civil para que se incorpore como actor copartícipe en la búsqueda de alternativas de prevención del delito y que desarrolle programas que promuevan la seguridad ciudadana. Es por ello que la sociedad civil surge como un ente capaz de producir alternativas duraderas de paz.

Se presentan los resultados del proyecto “Escuelas de paz. México vive sin *bullying*” del Consejo Nacional de Líderes Sociales A.C. y que fue financiado por el Programa Nacional de Prevención del Delito 2014 Pronapred. El documento pretende analizar el contexto socioeconómico de cuatro escuelas primarias públicas: “Niñez Mexicana”, “Luis G. Inclán”, “Pablo Galeana” y “Guadalupe Victoria”, con el objetivo de conocer la influencia de elementos externos que afectan a los planteles educativos por causa del acoso escolar entre pares. Se considera que debatir sobre el contexto socioeconómico contribuirá a edificar un escenario más completo sobre el fenómeno que principalmente se ha abordado desde la perspectiva endógena.

La pregunta general que guía esta propuesta y que se pretende responder a lo largo de este trabajo es la siguiente: ¿Cómo se estructura el contexto socioeconómico de las primarias públicas “Niñez Mexicana”, “Luis G. Inclán”, “Pablo Galeana” y “Guadalupe Victoria”? Esta misma da pie a otro cuestionamiento: ¿Qué relación guarda el contexto socioeconómico con el fenómeno de la violencia y el acoso escolar?

La hipótesis de trabajo que se propone permite afirmar que el contexto socioeconómico en el que se encuentran las escuelas primarias antes mencionadas configura el acoso escolar. Las consecuencias negativas de este fenómeno se generan en parte por las condiciones socioeconómicas adversas o insuficientes del entorno en el que conviven cotidianamente los niños.

En la investigación se consideró el “muestreo completo” (o intencional estratificado) como la técnica que permite limitar el conjunto de casos de manera anticipada según ciertos criterios de interés para la investigación (Flick, 2007: 77). Dado que en este caso el propósito es comprender desde la perspectiva de los informantes la diversidad de factores que configuran la violencia entre pares en el contexto de los planteles públicos de educación básica, se eligió a los alumnos del turno vespertino de los grados 4°, 5° y 6° de las escuelas “Niñez Mexicana”, “Luis G. Inclán”, “Pablo Galeana” y “Guadalupe Victoria”.¹ Se integraron entrevistas con 13 docentes, tres madres de familia y tres niños señalados por los docentes como generadores de conductas violentas entre pares.

El reto más trascendente de este trabajo consistió en incentivar la participación de los informantes y considerar sus opiniones respetando su integridad y condición de vulnerabilidad, sin acentuar el estigma fundamentado de pertenencia a determinada clase social (Goffman, 2010).

Aproximaciones conceptuales del acoso escolar

El filósofo esloveno Slavoj Žižek (2009) explica que en el fondo de aquella violencia subjetiva —la directamente visible y practicada por un agente fácilmente identificable— subyace la violencia sistémica que es la consecuencia catastrófica del funcionamiento homogéneo de

¹ De acuerdo con lo que propone Flick (2007: 77) en los diseños de investigación que utilizan definiciones a *priori* de la estructura de la muestra (como en nuestro caso), las decisiones de muestreo se toman con vistas a seleccionar casos o grupos de casos. En el “muestreo completo” la exclusión de entrevistas ya realizadas será menos probable, ya que el muestreo y el análisis de los datos se dirige al mantenimiento e integración de todos los casos disponibles en la muestra. Tal y como se puede observar en la tabla de los casos, una selección como la que realizamos también podría ser considerada desde la óptica de un diseño de ‘muestreo intencional estratificado’ (Flick 2015: 51).

los sistemas económico y político, es decir, ya no es atribuible a las intenciones individuales, sino a la sistémica (la anónima). Los brotes globales de violencia localizada como la intrafamiliar o el acoso laboral, por mencionar dos casos, son productos históricos de influencias exógenas que inciden en espacios determinados.

Se ha observado una mayor visibilidad de este tipo de violencia, una creciente sensibilidad social hacia las víctimas, una mayor preocupación de los actores involucrados en la solución del problema, una cultura de la intolerancia a fenómenos que reflejan la anomia social y la proyección a gran escala atribuida a los medios masivos de comunicación. El acoso escolar y los agentes implicados son muestra de formas subjetivas de violencia generadas al interior de un sistema político-económico y que en los últimos 40 años ha llamado la atención del gobierno, de la sociedad, de la iniciativa privada y de la academia.

En una primera aproximación a la definición de ‘acoso escolar’ podemos señalar que es el comportamiento agresivo del ejecutor que de manera consciente, sistemática y repetitiva abusa del poder, y consecuentemente de la violencia, e intencionalmente afecta, lastima o perjudica a otra persona que ocupa una misma posición jerárquica (Smith, 2013; Ozildo y de Souza, 2011; Olweus, 1996). Es precisamente la característica de sistemático y repetitivo lo que diferencia a este subtipo de comportamiento agresivo de otras formas de ofender en el ambiente escolar (Cabezas y Monge, 2014).

La trascendencia de este tipo de violencia reside en que los centros educativos, sobre todo en el nivel básico, son un marco en el que las relaciones personales son emocional y afectivamente muy complejas. Debido a la etapa formativa por la que atraviesa el estudiantado, la relación con su entorno influye decisivamente en la vida cotidiana y puede afectar el proceso normal de crecimiento psicológico del individuo. Sentimientos de rechazo social, antipatías, odio, xenofobias, etc., pueden desencadenar una violencia interpersonal desmedida y permanecer de forma activa o larvada por mucho tiempo, deteriorando el clima social y dañando el contexto familiar y personal más íntimo (Ortega, 1994).

Pero estos sentimientos, emociones y comportamientos no se reproducen al interior de los planteles educativos por razones endógenas; por el contrario, en los planteles se manifiesta el sistema de normas,

valores, desigualdades, estigmas, creencias y estrategias de solución de conflictos en la sociedad en que se insertan (Gairín, Armegol y Silva, 2013), caracterizada por el énfasis de lo individual en el marco de la modernización e industrialización (Yohi, 1996), el desarrollo de procesos de aprendizaje social influidos por los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión (Postigo *et al.* 2013), la exposición infantil a los video juegos (Ferguson y Olson, 2014) y la emergencia de las tecnologías de la información y comunicación [TICS] como herramientas para impulsar formas novedosas de intimidación entre pares (Olweus, 2012).

La importancia para el análisis académico gira en torno a que este fenómeno es un factor de riesgo para la violencia institucional y el desencadenamiento de conductas antisociales grupales e individuales. Para el ámbito de la seguridad ciudadana² es necesario su estudio, ya que se generarían alternativas de solución que coadyuven a prevenir y evitar la agresión o en su momento disminuir los impactos negativos de este fenómeno multifactorial, que si bien no es nuevo en algunos países como México, toma relevancia debido a que se inserta en escenarios de violencia articulada.

El reto para los tres niveles de gobierno, los responsables de la educación pública básica y la sociedad misma reside en la paradoja de que “la

² Irma Arraigada y Lorena Godoy (2000: 10) definen a la seguridad ciudadana como: “La preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales”. Una definición más específica la ofrece Alberto Concha-Eastman (2002: 44-45), quien señala que el concepto constituye el derecho que tiene toda ciudadanía de moverse libremente y sin temor, de saber que no será despojada de sus pertenencias y que no será dolosamente estafada en sus bienes, que no será intimidada y que puede confiar en otros seres humanos así como confía en las personas cercanas a ella. De esta manera, la seguridad se presenta como una creación cultural que implicaría una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (PNUD, 2000). La noción de gobierno de la seguridad ciudadana “hace referencia a las regulaciones, garantías y actividades que el Estado —mediante acciones de política pública— debe construir como derecho de la ciudadanía y tiene que ver con los actores institucionales (policía, justicia, municipio) y sociales (medios de comunicación, universidades) con las políticas aplicadas (social, económica) y con las normas legales diseñadas (leyes, ordenanzas) en la perspectiva de contar con una propuesta de largo plazo (política de Estado) nacida y asumida por el colectivo social y político (consenso social)”. Abarca por lo menos cuatro dimensiones transversales: i) La participación ciudadana; ii) La importancia del gobierno local; iii) El tránsito de la gobernabilidad a la gobernanza; y iv) Las prácticas de prevención comunitarias sustentables (Carrión; 2009: 7-14).

educación debería tender a eliminar las formas agresivas de resolución de las tensiones que provocan las diferencias individuales y sustituirlas por procesos de empatía, negociación verbal, intercambio de ideas y búsqueda de la justicia y la igualdad en los derechos y deberes” (Ortega; 1994: 254).

En la *praxis* esta intimidación se ejecuta por un grupo o por un individuo más fuerte sobre otro en desventaja. Este desequilibrio de poderes puede referirse a diferencias en fuerza física, inteligencia, habilidades particulares y estatus social (Ortega, Monks y Romera, 2013: 14). En el contexto escolar la conducta se detecta en relación horizontal alumno-alumno, la interacción se caracteriza por un desequilibrio de poder y la inexistencia de reciprocidad.

El acoso es resultado de las relaciones jerárquicas informales e interpersonales desiguales que se establecen entre grupos de individuos con el mismo *status*, la víctima tiene pocos o ningún recurso para prevenir o defenderse de la agresión y enfrenta dificultades personales para pedir ayuda (Gairín, Armengol y Silva, 2013; Ortega, 1994). Por lo general, el agresor intimida por estrategia lejos de la vista de los adultos, además cuenta con la complicidad y el silencio de los testigos; así el cuadro adverso para la víctima se consolida.

El objetivo de quien ejerce este tipo de comportamiento es movilizar sus recursos coercitivos sobre otro para causar angustia psicológica y/o física, gozar de mejor aceptación, generar mayor sentimiento de afiliación y ascendencia social dentro del entorno escolar o simplemente por placer; mientras que para la víctima las consecuencias son opuestas: aislamiento en juegos y actividades, baja aceptación social, exclusión grupal, deserción escolar, depresión, autolesiones y en casos extremos el suicidio (Martínez, Ganem, Contreras, Leal, Soto y Fernández, 2014; Ozildo y de Souza, 2011; Sánchez y Cerezo, 2011; Valadez, Amezcua, González, Montes, Vargas, 2011; Bowes, Arseneault, Maughan, Taylor, Caspi y Moffitt, 2009). Esta relación de opresión e inferioridad genera entre la víctima y victimario una vinculación social basada en la dependencia y el miedo. A esta aproximación los ingleses le llaman *bullying* y los escandinavos *mobbing* (Ortega, 1994) y se reconoce a Dan Olweus (1973) como el pionero en los estudios sobre el tema.

Sobre las expresiones visibles que toma el *bullying*, autores como Ortega, Monks y Romera (2013: 14), Domínguez y Manzo (2011), entre

otros, coinciden en señalar las agresiones verbales (insultos, sobrenombres, amenazas, gritos) y al abuso físico (golpes, empujones, puntapiés, robos) como los extremos del *continuum* y también las formas más recurrentes. Sin embargo, la influencia del desarrollo de las relaciones sociales y la evidencia de la movilización de recursos de los menores ha determinado el surgimiento de otros tipos de acoso como el social-relacional y el *cyberbullying*. El primero dirigido a dañar el estatus social de la víctima o sus relaciones con los demás (humillaciones por prácticas sexuales o rasgos étnicos, propagación de rumores sin sustento, la exclusión grupal) (Ortega, Monks y Romera, 2013), mientras que el segundo se caracteriza primariamente por administrar el hostigamiento a través del uso de los derivados de las tecnologías de la información y la comunicación conocidas como las “TICS” (internet, *chats*, *blogs*, juegos *on-line*, redes sociales, *texting*, *smart phones*) (Schneider, O’Donnell, Stueve y Coulter, 2012; Olweus, 2012).

Procedimiento para el levantamiento y análisis de datos

El diseño de nuestra investigación ha considerado el “muestreo completo” (o intencional estratificado). Ésta es una técnica que nos ha permitido limitar el conjunto de casos de manera anticipada según ciertos criterios de interés para la investigación (Flick, 2007: 77), dado que en este caso el propósito era comprender desde la perspectiva de los informantes la diversidad de factores que configuraban la violencia entre pares en el contexto de los planteles de educación básica públicos. Se eligió a los alumnos del turno vespertino de los grados 4°, 5° y 6° de las escuelas “Niñez Mexicana”, “Luis G. Inclán”, “Pablo Galeana” y “Guadalupe Victoria”.³ De igual manera, fueron integradas entrevis-

³ De acuerdo con lo que propone Flick (2007: 77) en los diseños de investigación que utilizan definiciones a *priori* de la estructura de la muestra (como en nuestro caso), las decisiones de muestreo se toman con vistas a seleccionar casos o grupos de casos. En el “muestreo completo”, la exclusión de entrevistas ya realizadas será menos probable ya que el muestreo y el análisis de los datos se dirige al mantenimiento e integración de todos los casos disponibles en la muestra. Tal y como se puede observar en la tabla de los casos, una selección como la que realizamos también podría ser considerada desde la óptica de un diseño de “muestreo intencional estratificado” (Flick 2015: 51).

tas con 13 docentes, tres madres de familia y tres niños señalados por los docentes como generadores de conductas violentas entre pares.

Los datos analizados se construyeron a partir de la realización de cuatro sesiones de dibujo con alumnos en cada una de las escuelas señaladas. De este ejercicio colectivo se obtuvieron 366 bocetos elaborados por los niños a partir de cuatro preguntas detonantes: ¿A qué le tienes miedo en tu casa? ¿Qué es lo que más te disgusta de tu casa? ¿Cómo es tu familia? ¿Qué quieres para tu futuro? El levantamiento de este tipo de datos se realizó entre el 20 y el 28 de octubre de 2014 y las entrevistas con docentes y madres de familia tuvieron lugar entre el 22 y 29 de octubre del mismo año.

El procedimiento para la recolección y análisis fue el siguiente: se solicitó la autorización de los directores de los planteles, se invitó a participar a los docentes en las entrevistas y a sus alumnos en el ejercicio de los dibujos; los archivos de audio con el material de las entrevistas fue transcrito según las convenciones de Jefferson (1984: 346-369). Para el análisis y sistematización de los datos fue utilizado en distintas etapas el procedimiento denominado como ‘codificación’ o ‘categorización’ que se propone en la Teoría Fundamentada [TF] (Glaser y Strauss, 1967).⁴ Dado que el propósito primordial fue la elaboración de una teoría sustantiva y formal (Glaser y Strauss, 1967: 32-34) vinculada estrechamente con los datos, se procedió a la aplicación de las tres modalidades de categorización: *i*) abierta, *ii*) axial, y *iii*) selectiva (Strauss y Corbin, 2002: 110; Flick, 2007: 193-199).⁵ En un primer

⁴ “El procedimiento de la TF puede alcanzar el descubrimiento teórico a partir de datos obtenidos y analizados sistemáticamente [...] el descubrimiento de la teoría a partir de los datos —que llamamos teoría fundamentada— es una tarea importante a la que se enfrenta la sociología hoy en día, ya que [...] dicha teoría se adapta a las situaciones empíricas, y [...] lo más importante es que funciona: nos proporciona predicciones, explicaciones, interpretaciones y aplicaciones” (Glaser y Strauss, 1967:1).

⁵ En este documento se entenderá por ‘codificación abierta’ (o categorización abierta): “el proceso analítico por medio del cual se identifican los conceptos y se descubren en los datos sus propiedades y dimensiones” (Strauss y Corbin, 2002:110); por ‘codificación axial’ se entenderá: “el proceso de relacionar las categorías a sus subcategorías y se le ha denominado como ‘axial’ porque la codificación ocurre alrededor del eje de una categoría y enlaza a todas las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones” (Strauss y Corbin, 2002:134); y por ‘codificación selectiva’ se entenderá el “proceso de integrar y refinar la teoría” (Strauss y Corbin, 2002: 157). En la tabla que sigue se expo-

momento se aplicó la *codificación abierta*, la cual nos permitió identificar los conceptos y descubrir los dos elementos primordiales que configuran las categorías: sus ‘propiedades’ y ‘dimensiones’.

En la indagatoria mediada por los dibujos se siguió el mismo proceso de codificación, ya que se les consideró como parte de un discurso; por ende los encontramos inmersos en una estructura social y se concluyó con esta etapa al alcanzar la ‘saturación teórica’ (Flick, 2007: 199). La información de corte cuantitativo y de alcance descriptivo se obtuvo del diagnóstico “Bienestar y seguridad en Ciudad Juárez: Atlas de las condiciones de vida y convivencia de sus habitantes”, publicado por el Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia (2015).⁶

El entorno socioeconómico como referencia del fenómeno del acoso escolar

Indagar sobre las diversas manifestaciones de violencia nos remite a la complejidad social de un país, estado o región en donde la forma de vida, usos y costumbres, las transformaciones de las familias y las condiciones económicas determinan el comportamiento de los miembros de una comunidad. Si las comunidades se caracterizan por la precariedad económica, el desempleo o subempleo y el poco apoyo gubernamental, la insatisfacción de los habitantes genera un creciente descontento producto de esta violencia estructural que tiende a reproducirse y crecer en espiral, y a su vez propicia una violencia simbólica que opera en definir lo que es legítimo aprender y aceptar sin mayores cuestionamientos de una generación a otra (Asbey, 2013; Krmpotic y Farré, 2008).

El caso que nos ocupa son las diversas esferas en las que los niños se desenvuelven: el barrio o los contextos familiares inciden en el involucramiento de los menores en el proceso de acoso. Varios problemas acreditados al interior de la escuela, incluida la intimidación,

nen las cualidades más relevantes de los casos de estudio y que al mismo tiempo fueron los informantes que participaron en el estudio.

⁶ La inversión pública para elaborarlo corrió a cargo del Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana. A la fecha se han publicado dos ediciones, 2014 y 2015. Para fines de este trabajo se consideraron indicadores que aparecen en ambas versiones y contienen la misma información.

son frecuentes en zonas de bajo nivel socioeconómico y de problemas familiares, lo que sugiere que ciertos vecindarios se asocian con la participación de los niños en actos de *bullying* (Bowes, Arseneault, Maughan, Taylor, Caspi y Moffitt, 2009).

Para las escuelas de educación básica el contexto en el que funcionan es fundamental, ya que tales instituciones desarrollan las condiciones necesarias para generar la inclusión social mediante la recontextualización de experiencias y vivencias de sus estudiantes. Las escuelas primarias son mediadoras entre las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y en el desarrollo educativo.

Los centros educativos que se tomaron en cuenta para la investigación comparten la condición de prestar sus servicios en contextos socioeconómicos y urbanos hostiles. Los lineamientos de operación 2014 del Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred) obligaban a seleccionar unidades de focalización (polígonos) para la inversión de recursos públicos en materia de prevención con base en variables delictivas y variables asociadas a factores de riesgo de violencia y delincuencia.

Las colonias en las que se encuentran las cuatro escuelas primarias fueron incluidas en el Polígono 2 del Pronapred 2014. Por su parte, el diagnóstico “Bienestar en Ciudad Juárez: atlas de las condiciones de vida y la convivencia de sus habitantes” (2014) del Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Chihuahua A.C. expone la radiografía cuantitativa de los “cuadrantes” de impacto de las primarias antes mencionadas (véase Cuadro 1).

En el Cuadro 1 se expone lo siguiente: *a)* fuerte presencia de población infantil; *b)* bajo porcentaje de población económicamente activa; *c)* alta tasa de desempleo; *d)* bajo nivel de educación formal; *e)* presencia de analfabetismo, y *f)* alto porcentaje de población sin acceso a los servicios de salud pública.

En cuanto a infraestructura educativa y unidades económicas los datos muestran las siguientes características: *a)* baja presencia de organizaciones sociales dedicadas a la asistencia comunitaria en general y en específico en los campos de adicciones, alcoholismo, adultos mayores, niñas y niños, comedores comunitarios, ayuda a personas con trastornos mentales; *b)* no existen en ninguno de estos

Cuadro 1. Estadística sociodemográfica de los cuadrantes donde se ubican las cuatro escuelas primarias

Escuelas "Luis G. Inclán" y "Pablo Galeana". Cuadrante 58 colonias: Sococema, Morelos, Lomas de Morelos, 6 de Mayo, Pánfilo Natera			
	<i>Total</i>	<i>Total respecto al cuadrante</i>	<i>Total respecto al municipio</i>
Población total	9,753	100.00%	0.73%
Población de 6 a 14 años	2,003	20.54%	0.85%
Población de 15 a 24 años	1,793	18.38%	0.79%
Población económicamente activa	3,713	38.07%	0.70%
Población desocupada	299	8.05%	0.88%
Población analfabeta	275	4.47%	1.68%
Población sin derecho a servicios de salud	2,462	25.24%	0.76%
Población ocupada de 12 años y más con al menos un grado aprobado en educación posbásica	567	16.61%	0.30%
Escuelas "Niñez Mexicana" y "Guadalupe Victoria", Cuadrante 83 colonia División del Norte			
	<i>Total</i>	<i>Total respecto al cuadrante</i>	<i>Total respecto al municipio</i>
Población total	7,848	100.00%	0.59%
Población de 6 a 14 años	1,309	16.68%	0.56%
Población de 15 a 24 años	1,514	19.29%	0.67%
Población económicamente activa	2,940	37.46%	0.55%
Población desocupada	270	9.18%	0.79%
Población analfabeta	158	2.97%	0.97%
Población sin derecho a servicios de salud	2,471	31.49%	0.76%
Población ocupada de 12 años y más con al menos un grado aprobado en educación posbásica	605	22.66%	0.32%

Fuente: Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Chihuahua A.C.

dos “cuadrantes” guarderías públicas o privadas; c) sólo un hospital general público en ambos cuadrantes, no existen hospitales generales privados; d) fuerte presencia de oferta religiosa; e) existencia básica de instituciones públicas de educación preescolar y primaria en ambos cuadrantes; f) inexistencia de oferta educativa pública en los niveles de secundaria, media superior o superior en ambos cuadrantes, y g) la oferta educativa privada se restringe a los niveles de preescolar y primaria solamente en el cuadrante 58 y en cantidad elemental, mientras que la oferta privada de educación secundaria, media superior y superior no existe en ambos cuadrantes (véase Cuadro 2).

Por su parte, los datos sobre delitos de alto impacto reflejan que en general las colonias que se ubican en ambos cuadrantes no se encuentran entre las más conflictivas de la localidad. Sin embargo, el índice delictivo de 2013 señaló lo siguiente: a) presencia de homicidios dolosos en ambos cuadrantes. La tasa por cada 100 mil habitantes en el cuadrante 58 fue superior al promedio municipal, mientras que en el cuadrante 83 la tendencia de este tipo de homicidios estuvo a la baja; b) El cuadrante 83 señala que existe la constante de robo a casa habitación en ambos casos; c) alto número de robo a vehículos aunque en ambos casos la tasa es inferior al promedio municipal; d) en robo a negocios la tasa del cuadrante 83 durante dicho año fue superior al promedio municipal, mientras que en el cuadrante 58 los casos fueron menores; e) La tasa de robo a transeúntes del cuadrante 83 fue superior al promedio municipal, mientras que la tasa del cuadrante 58 permaneció a la baja; y f) en cuanto a las lesiones dolosas ambos cuadrantes reflejaron tasas superiores al promedio municipal en el 2013. En 2011 y 2012 los casos fueron menores (véase Cuadro 3).

El contexto socioeconómico desde la perspectiva de las niñas y los niños: una aproximación desde el dibujo

El análisis cualitativo de los dibujos suministró como resultado la emergencia de cinco categorías y subcategorías que configuran el contexto socioeconómico escolar.

Cuadro 2. Unidades económicas e infraestructura educativa en los cuadrantes donde se ubican las cuatro escuelas primarias

<i>Unidades económicas</i>	<i>Cuadrante 58*</i>	<i>Cuadrante 83**</i>
Intervenciones sociales		
Asociaciones y organizaciones civiles	1	1
Asociaciones y organizaciones religiosas	18	7
Orfanatos y otras residencias de asistencia social privadas	1	0
Residencias del sector privado para el cuidado de personas con trastorno mental y adicciones	1	0
Agrupaciones de autoayuda para alcohólicos y personas con otras adicciones	0	1
Guarderías del sector público	0	0
Guarderías del sector privado	0	0
Servicios de alimentación comunitaria sector privado	1	0
Sector Salud		
Hospitales generales sector privado	1	0
Hospitales generales sector público	0	0
Infraestructura educativa	Cuadrante 58*	Cuadrante 83**
Sector público		
Preescolar	1	1
Primaria	4	2
Secundaria	0	0
Media Superior	0	0
Superior	0	0
Otras	0	1
Sector privado		
Preescolar	1	0
Primaria	2	0
Secundaria	0	0
Media Superior	0	0
Superior	0	0
Otras	1	0

* Cuadrante 58 colonias Sococema, Morelos, Lomas de Morelos, 6 de Mayo, Pánfilo Natera. Escuelas “Luis G. Inclán” y “Pablo Galeana”.

** Cuadrante 83 colonia División del Norte, escuelas “Niñez Mexicana” y “Guadalupe Victoria”.

Fuente: Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Chihuahua A.C.

**Cuadro 3. Delitos de alto impacto en los cuadrantes
donde se ubican las cuatro escuelas primarias**

Escuelas "Luis G. Inclán" y "Pablo Galeana"					
Cuadrante 58 Colonias: Sococema, Morelos, Lomas de Morelos, 6 de Mayo, Pánfilo Natera					
<i>Delito</i>	<i>Total Cuadrante 2011</i>	<i>Total Cuadrante 2012</i>	<i>Total Cuadrante 2013</i>	<i>Total respecto al municipio 2013</i>	<i>Tasa por cada 100 mil habitantes Cuadrante 2013</i>
Homicidio doloso	9	3	5	1.11%	51.27*
Robo a casa	1	6	4	0.48%	41.01
Robo a vehículo	45	17	16	0.39%	164.05
Robo a negocio	2	0	3	0.36%	30.76
Robo a transeúnte	1	2	2	0.44%	20.51
Lesiones dolosas	9	8	17	1.23%	174.31*
Escuelas "Niñez Mexicana" y "Guadalupe Victoria". Cuadrante 83 Colonia División del Norte					
<i>Delito</i>	<i>Total Cuadrante 2011</i>	<i>Total Cuadrante 2012</i>	<i>Total Cuadrante 2013</i>	<i>Total respecto al municipio 2013</i>	<i>Tasa por cada 100 mil habitantes Cuadrante 2013</i>
Homicidio doloso	8	2	0	0.00%	0.00
Robo a casa	6	6	3	0.36%	38.23
Robo a vehículo	71	24	19	0.46%	242.10
Robo a negocio	7	6	6	0.71%	76.45*
Robo a transeúnte	3	9	4	0.87%	50.97*
Lesiones dolosas	1	7	12	0.87%	152.91*

* Tasa superior al promedio municipal.

Fuente: Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Chihuahua A.C.

1. Por sus múltiples implicaciones, la categoría “núcleo personal” se considera como la más importante, comprende las subcategorías de “tipo de familia”, “violencia intrafamiliar” y “miedo a miembros de la familia”. La observación de la subcategoría “tipo de familia” refleja la existencia en la mayoría de ellas las llamadas “monoparentales”, es decir, son encabezadas sólo por la madre o el padre; le sigue la categoría de tipo “extendida”, que se refiere a la convivencia en un mismo hogar de dos o más familias; por último se encuentra la subcategoría de familia “nuclear”, que es aquella conformada por padre, madre e hijos. Se observa que en las formas de la familia se presenta el divorcio, abandono, madres o padres en soltería o rechazo por la unión familiar tradicionalmente aceptada.

En la segunda subcategoría de “violencia intrafamiliar” se atestigua maltrato y agresiones entre adultos; en ella se presentan las subcategorías “mamá *vs* papá” y “tío *vs* tía”. La forma más recurrida de este tipo de violencia es la enmarcada en la subcategoría “golpes recibidos por aparente castigo”; los menores sienten temor al recibir golpes con objetos como el cinturón.

Los dibujos no muestran evidencia de un tipo distinto de violencia dirigida de los adultos a menores, pero en general reflejan escenarios domésticos violentos.

La tercera y última subcategoría de la categoría “núcleo personal” es “miedo a miembros de la familia”, en la que se destacan posiciones de rechazo a las subcategorías “miedo a hermanos”, “miedo sólo a papá” o “miedo sólo a mamá”; es decir, existen rechazos infantiles al interior de las familias por actos sufridos en contra y perpetuados por otros miembros de la misma familia: los dibujos no especifican el tipo de acción sufrida.

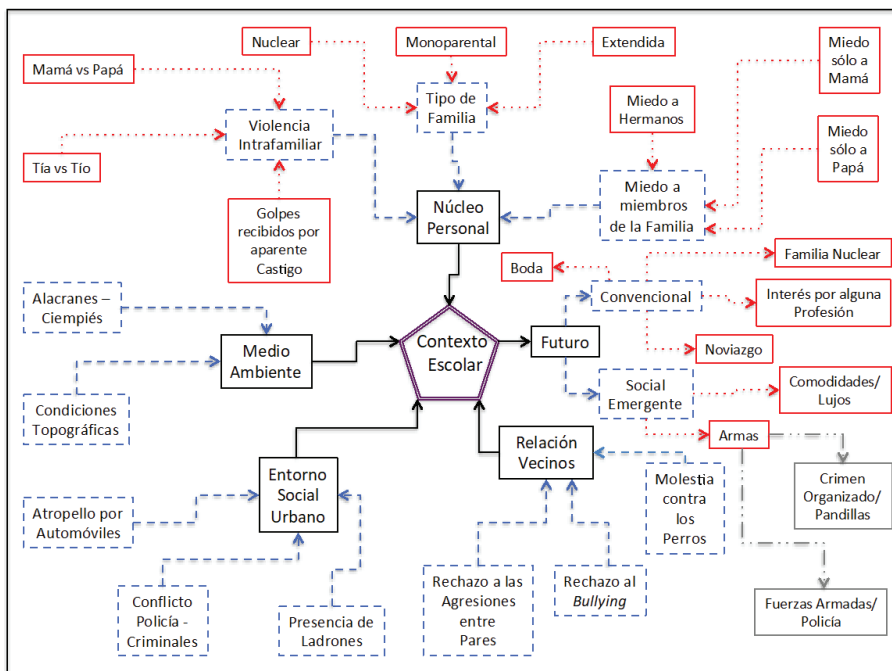
2. La segunda categoría es la que se ha denominado como “relación con vecinos”, la cual comprende las subcategorías de “rechazo a las agresiones entre pares”, “rechazo al *bullying*” y “molestia en contra de los perros”.

En el “rechazo a las agresiones entre pares” se refleja una relación de conflicto entre vecinos de la misma edad, situación que se replica en la subcategoría de “rechazo al *bullying*”.

Otro aspecto relacionado con la convivencia vecinal negativa es la presencia de mascotas agresivas. Se observó la presencia de caninos de la raza *pitbull* en las calles e incluso dentro de una primaria (Diagrama 1).

3. La tercera categoría es la llamada “entorno social urbano”, de la que se desprenden las subcategorías: “presencia de ladrones”, “conflicto policía-criminales” y “atropello por automóviles”, esta refleja la realidad producto de un escenario social emergente influenciado por la llamada ‘guerra contra el narcotráfico’. El entorno social urbano de las cuatro primarias públicas ha estado permeado por lo que sienten los niños y niñas debido a los enfrentamientos entre los cuerpos policíacos y las diversas células de la delincuencia organizada. La inseguridad

Diagrama Red 1. El contexto escolar desde la perspectiva infantil



Fuente: elaboración propia.

vial ha propiciado que se atropelle a las a fueras de estos planteles a menores.

4. La cuarta categoría es la de “medio ambiente”, que está integrada por las subcategorías: “condiciones topográficas” y “alacranes-ciempiés”. El entorno en el que se ubican las escuelas es compleja, ya que se encuentran en colonias que fueron fundadas en la ilegalidad, que al paso de los años ha generado limitaciones urbanas.
5. La última categoría del análisis de dibujos es la llamada “futuro”, que se divide en dos categorías: “convencional” y “social emergente”.

La categoría “convencional” incluye las subcategorías “boda”, “noviazgo”, “familia nuclear” e “interés por alguna profesión”. Esta subcategoría refleja un marcado interés de las niñas por contraer nupcias a través de algún ritual religioso o entablar una relación de noviazgo. Además, se muestra una tendencia a la consolidación de familias convencionales o nucleares.

Es importante rescatar el hecho de que en esta categoría llamada “convencional” las niñas y niños muestran el deseo de consolidar una trayectoria como profesionistas, dicen querer ser: maestras, veterinarios, azafatas, futbolistas, médicos, luchadores o enfermeras.

Por su parte, la categoría “social emergente” se conforma de dos subcategorías: “comodidades-lujos” y “armas”. En ambas subcategorías se refleja el contexto social enmarcado por la violencia generada por el narcotráfico. Los niños aspiran a contar con comodidades tales como una casa y un auto, aunque para conseguirlo sea de actividades económicas informales e ilegales.

La subcultura emergente a partir de ‘la guerra contra el narcotráfico’ no sólo ha victimizado y criminalizado a los niños vecinos de los cuadrantes mencionados, además ha inculcado entre los mismos tendencias hacia el manejo de armas y consecuentemente hacia actividades ilícitas que requieren de su uso. También pretenden dedicarse a las fuerzas armadas o a la policía municipal con el fin de perseguir y enfrentar a grupos criminales.

El contexto escolar desde la voz de las y los docentes
“...escuchábamos a los niños que querían ser narcotraficantes, que querían ser, este... sicarios”

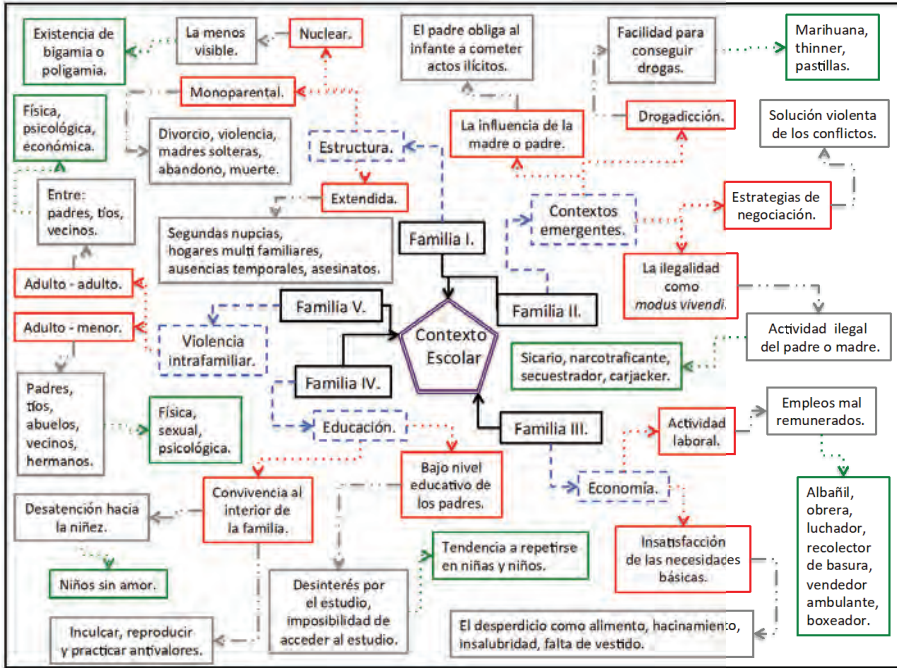
Los resultados del análisis cualitativo de las entrevistas nos permitió la reconstrucción del contexto escolar con base en las siguientes categorías: a) familia; b) colonia; c) gobierno; d) ocio; e) cultura/economía, y f) futuro. Adicional a estas siete categorías, se detectaron dos categorías más de corte transversal: a) inseguridad, y b) exclusión social, las cuales corresponden a una ciudad que adolece de política pública de carácter integral, autosustentable y con objetivos a largo plazo (Diagrama 2).

La familia como eje articulador del contexto escolar

La categoría “familia” abarca cinco subcategorías: 1) estructura; 2) contextos emergentes; 3) economía familiar; 4) educación, y 5) violencia intrafamiliar.

1. Estructura: se percibe la presencia de tres tipos de familias: la nuclear, considerada como la menos visible, la monoparental y la extendida. Las causas de la existencia de estas últimas responde a divorcios, violencia intrafamiliar, asesinato del padre o madre o segundas nupcias. La bigamia o poligamia se detecta en los tres tipos de familia.
2. Contextos emergentes: se refleja la preponderancia del escenario violento en la familia, ya que existe influencia directa del padre o madre sobre el niño para que se dedique a actividades ilícitas como el sicariato, narcotráfico, robo de autos o secuestro. Bajo tales circunstancias subsiste la violencia como estrategia de resolución de conflictos en un clima de drogadicción de los padres (Diagrama 2).
3. Economía familiar: se observa gran insatisfacción de las necesidades básicas. Algunos de los informantes señalaron que la alimentación dependía de desperdicios o de “pepena” de basura, del hacinamiento y la insalubridad. La causa de esta

Diagrama Red 2. La familia



Fuente: elaboración propia.

situación ha sido por la falta de oportunidades laborales. Las actividades a las que se dedican en su mayoría son: albañilería, trabajo en maquiladoras, pepena de basura, venta de artículos usados o incluso a la lucha libre.

4. Educación: el bajo nivel educativo de los padres crea una tendencia entre los menores que provoca, entre otras cosas, la reproducción de la pobreza y una convivencia de mala calidad al interior de las familias basada en la práctica de antivalores, desatención infantil y subjetividades como “los niños crecen sin amor”.
5. Violencia intrafamiliar: se presenta en dos vertientes, la de mayor a mayor, es decir, de padre contra madre, tío contra tía, abuelo contra tío de manera física, psicológica y económica. Por otra parte, la de adulto contra el menor se da de padre

contra hijo, madre contra hija, tío contra sobrina, amigo de la familia contra la hija, hermano mayor contra hermana menor, situaciones desafortunadas que desembocan en actos delictivos de índole sexual, física o psicológica. En este apartado no se consideran las reprimendas de los padres por el mal comportamiento de los menores.

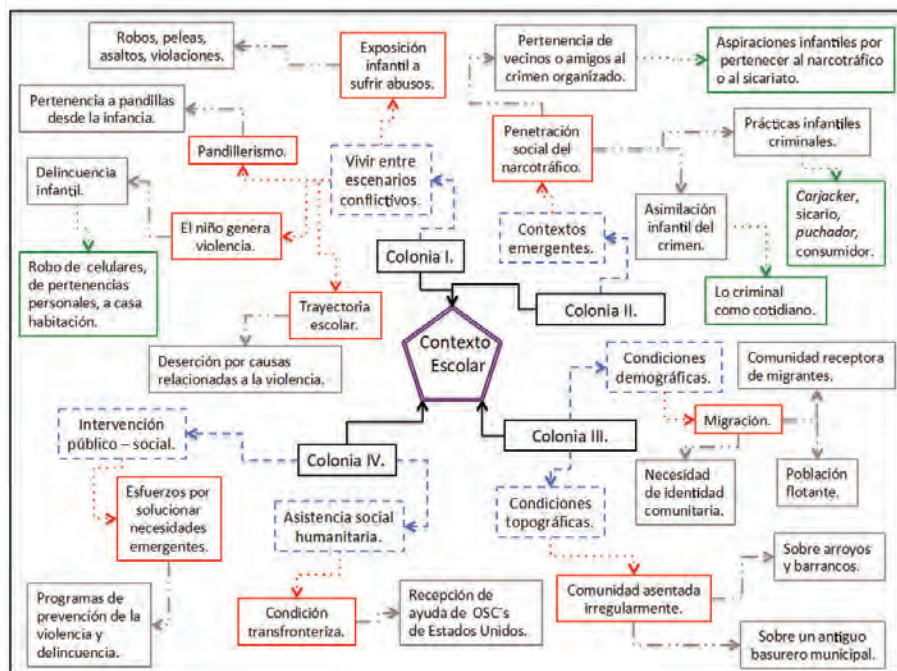
La vida infantil ante la adversidad de la colonia

La “colonia” abarca seis subcategorías:

1. Vivir entre escenarios conflictivos: consiste en sufrir permanentemente abusos tales como robos, peleas, asaltos o violaciones sexuales. Se presenta la actividad pandilleril a temprana edad generando delitos como robo de celulares y a casa habitación por parte de niños y niñas. En ese sentido, se observa que una de las consecuencias más graves de este contexto es la deserción escolar por la influencia de escenarios conflictivos (Diagrama 3).
2. Los contextos emergentes: se evidencia una fuerte penetración social del narcotráfico en las colonias mediante la pertenencia de vecinos o amigos de los menores al crimen organizado. Esta situación genera ciertas aspiraciones en los niños que desean pertenecer a las células criminales, en algunos casos, se ha detectado actividad criminal infantil como sicarios, *carjackers*, *puchadores*⁷ o consumidores de drogas.
3. Las condiciones demográficas: otro factor relevante es el hecho de que estas colonias son receptoras de migrantes; se presenta el fenómeno de la población flotante y, por ende, la necesidad de generar sentido de pertenencia. Este comportamiento se observa también al interior de las primarias.
4. Las condiciones topográficas: las comunidades en las que se ubican estos planteles se han asentado de forma irregular: sobre cauces de arroyos, entre barrancos e incluso sobre un

⁷ Concepto con el que se conoce a un distribuidor de droga.

Diagrama Red 3. La colonia



Fuente: elaboración propia.

antiguo basurero municipal. Lo anterior genera complicaciones para llevar servicios públicos de calidad.

5. Asistencia social humanitaria: las condiciones de extrema vulnerabilidad y como región transfronteriza, colocan a estas colonias como receptoras de asistencia social internacional, organizaciones como USAID o *International Youth Foundation* implementan algunos de sus programas en colonias aledañas a los centros escolares.
6. Intervención público-social: la emergencia de contextos con nuevas necesidades ha propiciado la inversión público-privada que incentiva programas de seguridad ciudadana de prevención social de la violencia y la delincuencia, en este caso, directamente en las escuelas de educación básica estudiadas.

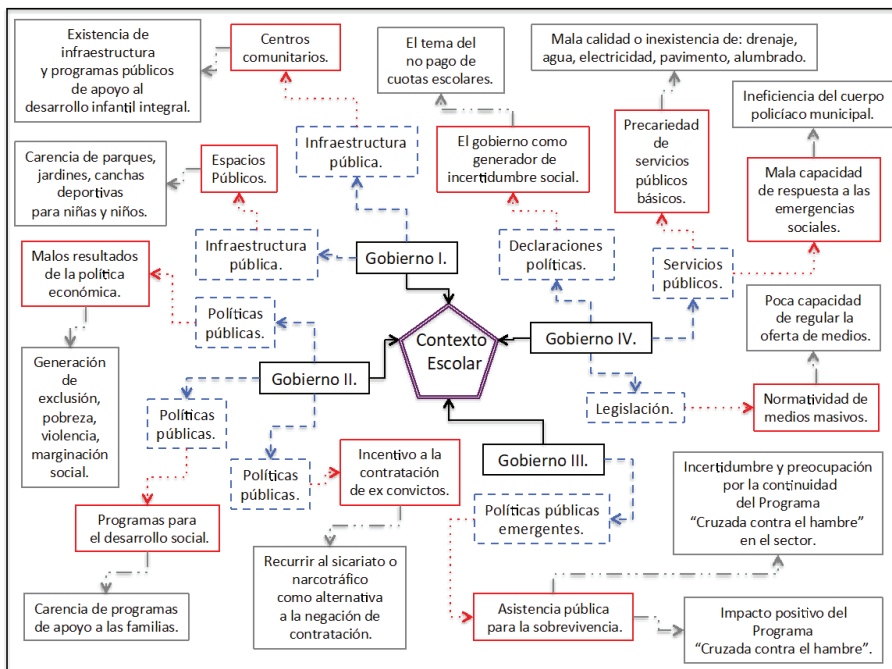
Avances y retrocesos desde el gobierno

La categoría de “gobierno” se compone por las siguientes seis subcategorías:

1. Infraestructura pública: enfatiza la existencia de centros comunitarios como soporte del desarrollo integral de la niñez de esas colonias, paradójicamente también reclama la carencia de parques, jardines y espacios deportivos exclusivos para niñas y niños;
2. Políticas públicas: abarca los malos resultados de la política económica que se refleja en pobreza y exclusión social, la inexistencia de programas integrales de apoyo a la familia, la urgencia de creatividad para el diseño de políticas que incorporen necesidades emergentes, como el incentivo a las empresas por contratar exconvictos. En estas colonias el rechazo del mercado laboral formal genera candidatos ideales para ingresar a las filas del crimen organizado;
3. Políticas públicas emergentes: se rescatan los esfuerzos públicos novedosos por atacar necesidades sociales extremas. En dos de las colonias vecinas de los planteles educativos se lleva a cabo el programa “Cruzada contra el hambre”, los vecinos se han incorporado a la operación de los comedores comunitarios y a la vez se preocupan por la incertidumbre de la operación para el próximo año;
4. Legislación. Los docentes reclaman mayor efectividad gubernamental para la normatividad de los contenidos ofrecidos por los medios masivos de comunicación (Diagrama 4).
5. Servicios públicos: es evidente la falta de servicios públicos básicos (agua, drenaje, alumbrado, electricidad y pavimento de calles). Asimismo, la respuesta de los servicios de emergencia de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal es deficiente. Una madre de familia lo resume así:

[...] si el vecino se está peleando y usted le habla, casi dura dos horas en llegar, ya cuando llega pues ya no hay nada, solamente pasa. ...matan a uno, se mosquea todo, se seca la sangre, y la policía no llega.

Diagrama Red 4. El gobierno



Fuente: elaboración propia.

6. Declaraciones políticas: en determinadas ocasiones las declaraciones de los gobernantes actúan como generadores de violencia e incertidumbre social. Un caso ejemplar fue el tema de las cuotas escolares y el manejo que se dio de éste en los medios de comunicación. La declaración del gobernador del estado de Chihuahua sobre la no exigencia de la cuota a los padres de familia para el mantenimiento de los planteles escolares y su posterior negación de éste sobre el tema generó encono, conatos de peleas y riñas entre los familiares y los directivos de estas cuatro primarias.

El compromiso se hizo dentro de un evento-presentación del Modelo de Participación para la Operación de las escuelas públicas. Duarte Jáquez anunció que “a partir del

próximo ciclo escolar 2013-2014 está prohibido en el estado de Chihuahua el cobro o aceptación de las cuotas de las Sociedades de Padres de Familia en los planteles públicos de educación básica” (Coria, 2013).⁸

El ocio y las actitudes violentas de niñas y niños

En la categoría “ocio” se han incluido tres subcategorías:

1. Medios masivos: *a)* la primera se refiere a la “televisión”. Razonada como coparticipe en los procesos formativos de la niñez, es criticada por la carencia de oferta de programación educativa, por generar modas entre las niñas y los niños, entre ellas el concepto de *bullying*, por transmitir programas no aptos para menores⁹ y por lucrar en la localidad con las noticias sobre seguridad pública; *b)* le sigue la “radio”, que adquiere relevancia por el tema de los “narcocorridos” y la promoción desmedida para los cantantes y bandas¹⁰ de ese género; *c)* el “cine”, en donde la piratería por medios convencionales permite el acceso infantil a filmes de audiencia restringida por su violencia explícita o por temas de terror como *Anabelle*, y *d)* la “prensa escrita”, los vecinos de las colonias analizadas se informan a través del diario *P.M.*, cuyo contenido principal es la violencia explícita (intrafamiliar, de corporaciones policiacas o

⁸ Carlos Coria. “A partir del próximo ciclo escolar se eliminan cuotas escolares: César Duarte”, *Imagen Radio*, 13 de marzo de 2013, disponible en <https://www.imagenradio.com.mx/partir-del-proximo-ciclo-escolar-se-eliminam-cuotas-escolares-cesar-duarte> (consulta: 14 de diciembre de 2014).

⁹ Entre los que resaltan: El Chavo del 8, Laura de América, programas de lucha libre de la empresa norteamericana *World Wrestling Entertainment*, La Reina del Sur, Los Simpson, La Escuelita.

¹⁰ Fueron mencionados algunos intérpretes de “Música regional mexicana”. Entre los que se mencionaron se encuentran Julián Álvarez, la banda sinaloense La Trakalosa de Monterrey, El Komander y Gerardo Ortiz, cantantes integrantes del “Movimiento alterado”. El subgénero de “narco corrido” es el principal atractivo de los entrevistados; relatos en los que se difunden las actividades de los narcotraficantes desde los capos importantes hasta de los miembros de su estructura operativa.

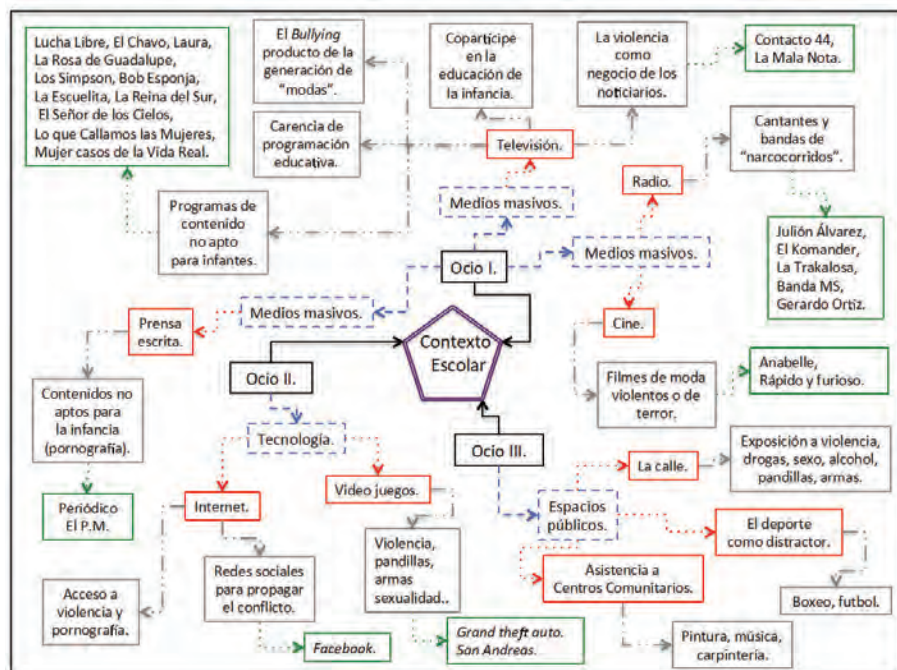
- de las mismas organizaciones criminales dedicadas al narco-tráfico), además de aparecer fotografías femeninas eróticas.
2. Tecnología: se conforma de dos subcategorías. El “internet”, como la primera de ellas, señala que el uso continuo de esta podría incidir en conductas violentas de niñas y niños, porque por este medio tienen acceso a contenidos violentos y de pornografía. Además, los informantes asocian a *Facebook* como herramienta que propaga conflictos. Los “video juegos” es la segunda subcategoría que se convierte en un factor de riesgo, ya que se populariza entre este grupo social por la violencia, uso de armas y de contenido sexual que incitan al menor a aspirar pertenecer a alguna pandilla; el video juego llamado *Grand theft auto San Andreas* es un referente de ello.
 3. Espacios públicos: su primer subcategoría son los “centros comunitarios”. En estos espacios los niños pueden acceder sin costo a ciertos cursos de capacitación y desarrollo de habilidades tales como: carpintería, música o pintura. La segunda subcategoría es el “deporte”, en la que alrededor de las primarias se ofrecen programas de futbol *soccer* o boxeo con la finalidad de apartar a los niños y niñas de malas influencias. Por último, la subcategoría “calle” desafortunadamente se sitúa como la opción más recurrida para encauzar el ocio; conlleva a riesgos como la exposición a la violencia, drogas, sexo, alcohol, armas y pandillas (Diagrama 5).

Oportunidades culturales y retos económicos

El concepto “cultura” se compone por dos categorías:

1. Información general: son de suma importancia las estrategias para informar sobre las implicaciones del *bullying*. Vecinos, padres de familia, alumnos, alumnas, directivos y los propios docentes carecen de elementos para detectar, enfrentar, corregir, disminuir y erradicar esta anomia.
2. Usos y costumbres: se presenta falta de conciencia cívica para denunciar los abusos cometidos en contra de las niñas y ni-

Diagrama Red 5. El ocio



Fuente: elaboración propia.

ños, desde todos los implicados en el acoso escolar y todo lo que se determine como acto ilícito.

Por su parte, el concepto “economía” refleja tres categorías:

1. Entorno económico regional: la constante desestructuración del mercado laboral, en específico de la industria maquiladora ha provocado falta de empleo, subempleo y bajos ingresos familiares.
2. Entorno económico global: la desaceleración económica mundial ha impactado negativamente en la actividad productiva local; se han presentado cierres masivos de plantas manufactureras y ha generado violencia por desempleo (Diagrama 6).

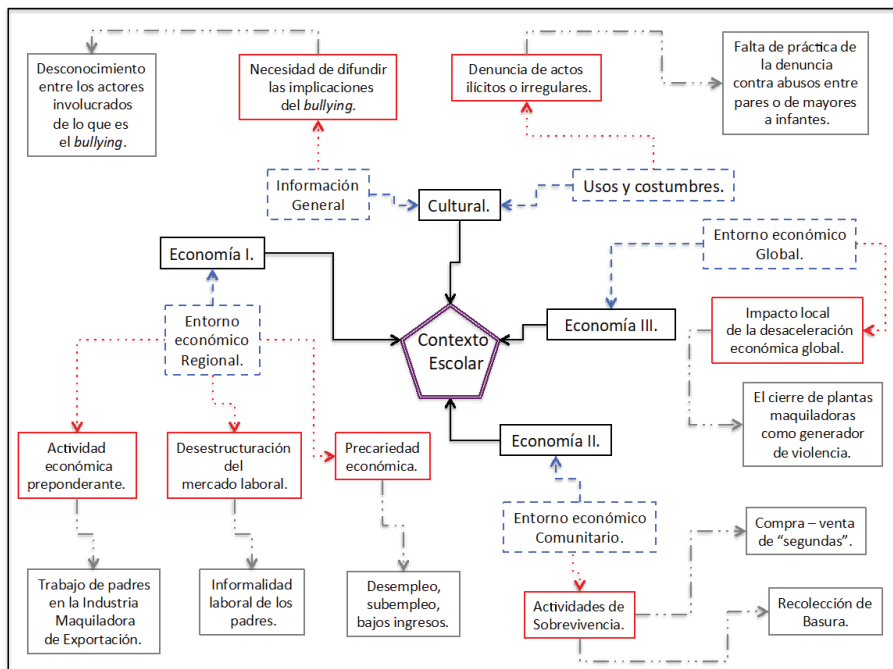
- Entorno económico comunitario: ante la falta de oportunidades en el mercado laboral, la actividad informal se presenta como el único modo lícito para trabajar. La compra-venta de “segundas”, pepenar basura o recolectar comida en un “dompe” son las actividades a las que más se dedica la gente por necesidad.

Entonces, ¿cómo perciben las y los docentes el futuro para las niñas y niños de esas cuatro primarias públicas?

El concepto “futuro” se compone de tres categorías:

- Contextos emergentes: la “Ilegalidad como *modus vivendi*” es la primera subcategoría que conforma este apartado, en ella

Diagrama Red 6. Cultura y economía

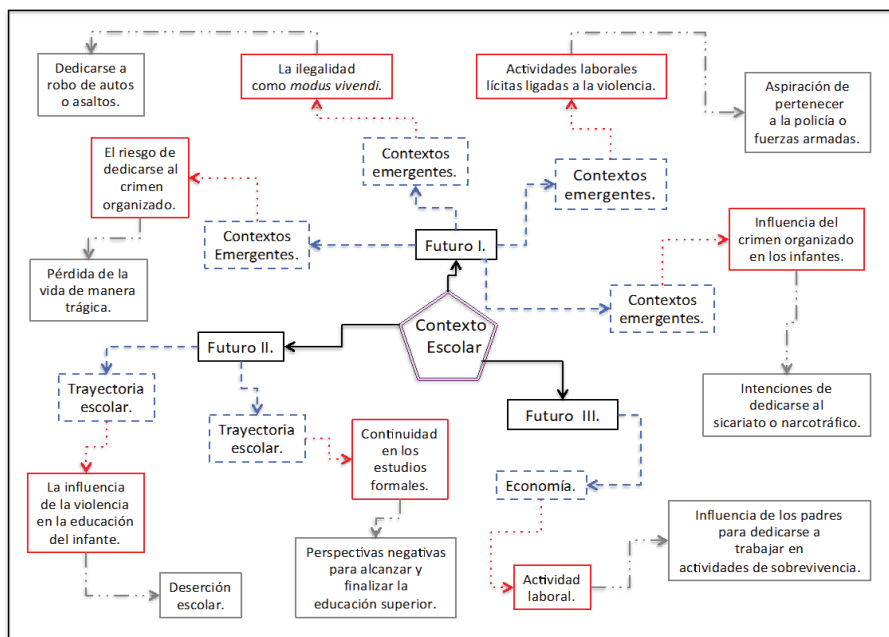


Fuente: elaboración propia.

se afirma que algunos niños y algunas niñas se emplearán completa o parcialmente en la ilegalidad como en el robo de autos o asaltos. “Actividades laborales lícitas ligadas a la violencia” es la segunda subcategoría, y comprende las aspiraciones infantiles por pertenecer a las fuerzas armadas o a los cuerpos policíacos. “El riesgo de dedicarse al crimen organizado” constituye la última subcategoría, el trance extremo es perder la vida de manera trágica, desmembrado o acribillado. Es una realidad palpable (Diagrama 7).

2. Trayectoria escolar: atestiguar violencia, ser víctima o victimario de manera constante influye en la continuidad de los estudios formales de las niñas y los niños, principalmente en dos elementos: la deserción escolar en etapas básicas y en las bajas probabilidades para alcanzar y finalizar la educación superior. Una maestra expone: “...eh: le aseguro que de 34

Diagrama Red 7. Futuro



Fuente: elaboración propia.

alumnos que tuve, dos posiblemente, nada más, logren sacar una carrera...”.

3. Economía: en este apartado influyen en el escenario familiar las bajas capacidades laborales de los padres, que incitan al menor al abandono de la escuela para dedicarse al trabajo precario y de mera sobrevivencia. La reproducción de las condiciones socioeconómicas es la norma.

A modo de conclusión

En este trabajo se ha encontrado que el contexto se compone por una intensa red de relaciones sociales, culturales, económicas, políticas, de poder, interpersonales y de comunicación entre pares y adultos que bajo determinadas condiciones colocan a algunos de los menores en una situación de vulnerabilidad y riesgo. Para el tema del acoso escolar esta dinámica resulta relevante, ya que los establecimientos de educación básica en este contexto funcionan como receptoras de los procesos sociales emergentes.

La influencia del contexto en el comportamiento violento de los niños (en su versión de acoso escolar) es directo. Los cuadrantes que incluyen a los planteles analizados se definen por dos elementos: exclusión y violencia, además de que se insertan en una localidad en donde la constante, cuando menos en el periodo 2008-2011, fue la escalada de violencia y los delitos de alto impacto. El acoso escolar y el grado de violencia con el que se lleva a cabo es un reflejo de la violencia cotidiana con la que los alumnos de estas escuelas han estado socializando; no obstante, consideramos que las características del contexto que hemos estudiado no son suficiente *per se* para formar niñas y niños reproductores de violencia; se requiere de “catalizadores” que en este caso resultan ser los padres, madres, tutores, medios de comunicación y la tecnología, que debido a su cercanía o recurrencia fomentan y propician las conductas violentas entre los niños. Un mal consejo, una orden mal dada del padre hacia el hijo, un personaje de televisión ligado al narcotráfico, un narcocorrido interpretado por la

banda de moda (p.ej. las relacionadas con el “Movimiento alterado”), el *bullying* como producto de la moda de los medios de comunicación o un video juego cuyo objetivo primordial es el de cometer asaltos a mano armada constituyen serios factores de riesgo.

Un pendiente significativo tiene que ver con la explicación conceptual del acoso escolar, ya que éste no sólo se presenta de forma aislada, sistemática o repetitiva sino que los casos de estudio demuestran que el acoso se presenta de manera generalizada como una conducta dirigida, pero no forzosamente sistematizada y la contundencia como complemento a la repetición. Lo anterior se debe justamente a que el acoso es un subproducto de cambios y contextos emergentes que permite variaciones en la intensidad, en las estrategias de agresión, consecuencias y alternativas de gestión, no como condicionantes de existencia del acoso escolar. Ya se ha discutido sobremanera que éste es un fenómeno recurrente y permanente a través del tiempo.

El acoso escolar en las primarias públicas “Niñez Mexicana”, “Luis G. Inclán”, “Pablo Galeana” y “Guadalupe Victoria” es en parte consecuencia de una política pública educativa ineficiente que no ha considerado adecuadamente esta problemática. La desatención de las instancias gubernamentales y sociales requeriría del diseño de estrategias de contención y control que incorporen a estos planteles educativos como parte de un contexto amplio y homogéneo, que considere a la familia como generadora de bienestar o conflicto y que no se limite al problema como exclusivo de las escuelas. Una sociedad fuerte con un gobierno proveedor de condiciones mínimas para el desarrollo genera, a su vez, ambientes escolares que se distinguen por la armonía, la sana convivencia y el óptimo desarrollo académico de sus integrantes. Existe una delgada línea entre lo que es “bueno” y “malo”, de lo cual los niños y niñas no distinguen por creer que son “normales” las conductas de los padres, familiares y amigos.

Existe un alto contenido sexual, ambientes violentos y de desintegración familiar que deja a los niños y niñas con altas probabilidades de ser violentados sexual, psicológica y físicamente por condiciones de pobreza, mala o nula alimentación y abandono familiar. Los niños tienen que “desarrollar” estrategias de sobrevivencia en el entorno social en el que vivan.

Bibliografía

- Arraigada, Irma y Lorena Godoy (2000). *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*, *Revista de la CEPAL*, núm. 70, abril, pp. 107– 31. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/19264/arraigada.pdf> (consulta: 4 de diciembre de 2018).
- Asbey Morales, Ana María (2013). *La complicidad del sistema educativo y político en el acoso académico*, en Carozzo Julio César (compilador) *Bullying*, opiniones reunidas, Lima, Observatorio sobre la violencia y la convivencia en la escuela. Disponible en <http://alfepsi.org/attachments/article/199/Bullying%20-%20Opiniones%20Reunidas%20Completo.pdf#page=72> (consulta: 3 de octubre de 2018).
- Bowes, Lucy, Louise Arseneault, Barbara Maughan, Alan Taylor, Avshalom Caspi y Terrie Moffitt (2009). *School, neighborhood and family factors are associated with children's bullying involvement: A nationally representative longitudinal study*, en *J Am Acad Child Adolescent Psychiatry*, vol. 48, núm. 5, mayo, pp. 545–553. Disponible en <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4231780/pdf/nihms-636475.pdf> (consulta: 14 de octubre de 2018).
- Cabezas Pizarro, Hannia y Melania Monge (2014). *Influencia del entorno donde se ubica el centro educativo en la presencia del acoso en el aula*, *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, vol. 14, núm. 3, pp. 1-22. Disponible en <http://www.revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/16154/15612> (consulta: 26 de octubre de 2018).
- Carrión, Fernando (2009). *Prevención: ¿una propuesta “ex ante” al delito?*, *Urvio*, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Quito, FLACSO Ecuador, núm. 6, enero, pp. 7-14. Disponible en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/243/3/RFLACSO-U06-01-Carrion.pdf> (consulta: 1 de diciembre de 2018).
- Concha-Eastman, Alberto (2002). *Urban violence in Latin America and the Caribbean: Dimensions, explanations, actions*, en Susana Rotker (editor) *Citizens of fear: Urban violence in Latin America*, New Jersey, Rutgers University Press.
- Coria, Carlos, *A partir del próximo ciclo escolar se eliminan cuotas escolares: César Darté*, *Imagen Radio*, 13 de marzo del 2013. Disponible

- en <https://www.imagenradio.com.mx/partir-del-proximo-ciclo-escolar-se-eliminancuotas-escolares-cesar-duarte> (consulta: 14 de diciembre de 2014).
- Domínguez, Fabiola y María Manzo (2011). *Las manifestaciones del bullying en adolescentes*, *Uaricha Revista de Psicología (Nueva Época)*, vol. 8, núm. 17, pp. 19–33. Disponible en http://www.revistauaricha.umich.mx/Articulos/uaricha_0817_019-033.pdf (consulta: 5 de noviembre de 2018).
- Ferguson, Christopher, y Cheryl Olson (2014). *Video Game Violence use Among “Vulnerable” Populations: The Impact of Violent Games on Delinquency and Bullying Among Children with Clinically Elevated Depression or Attention Deficit Symptoms*, *Journal of youth and adolescence*, vol. 43, núm. 1, pp. 127–136. Disponible en <http://link.springer.com/article/10.1007/s10964-013-9986-5> (consulta: 24 de noviembre de 2018).
- Flick, U. (2015). *El diseño de investigación cualitativa*, Madrid, Morata.
- (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*, Madrid, España, Morata.
- Gairín, Joaquín, Carmen Armengol y Blanca Silva (2013). *El bullying escolar. Consideraciones organizativas y estrategias para la intervención*, *Educación XXI*, vol. 16, núm. 1, pp. 17–38. Disponible <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/educacionxxi/article/view/715/2491> (consulta: 20 de octubre de 2018).
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Nueva York, Aldine de Gruyter.
- Goffman, Erving (2010). *Estigma. La identidad deteriorada*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Jefferson, G. (1984). *On the organization of laughter in talk about troubles*, *J. M. Atkinson, & J. Heritage*, *Structures of Social Action: Studies in Conversation Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 346–369.
- Kessel Schneider, Shari, Lydia O'Donnell, Ann Stueve, and Robert Coulter (2012). *Cyberbullying, school bullying, and psychological distress: A Regional census of high school students*, *American Journal of Public Health*, vol. 102, núm. 1, pp. 171–177, enero. Dis-

- ponible en <http://ajph.aphapublications.org/doi/full/10.2105/AJPH.2011.300308> (consulta: 15 de octubre de 2018).
- Krmpotic Claudia y Micaela Farré (2008). *Violencia social y escuela. Un relato empírico desde barrios críticos*, *Revista Katálysis*, Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis, vol. 11, julio– diciembre (2), pp. 195-203. Disponible en <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802008000200005/8182> (consulta: 10 de noviembre de 2018).
- Martínez, Javier, Aura Ganem, Magda Contreras, Evelyn Leal, Mabel Soto y Jeimmy Fernández (2014). *Prevalencia y factores de riesgo para ser víctima de bullying en escolares de 8 a 12 años en una escuela pública*, *Revista chilena de terapia ocupacional*, vol. 14, núm. 1, julio, pp. 81-87. Disponible en <http://revistaliteratura.uchile.cl/index.php/RTO/article/viewFile/32392/34186> (consulta: 30 de octubre de 2018).
- Observatorio Ciudadano. Prevención, seguridad y justicia (2015). *Bienestar y seguridad en Ciudad Juárez: Atlas de las condiciones de vida y convivencia de sus habitantes (1 y 2)*. Disponible en <file:///Users/fcpys/Downloads/atlas-de-bienestar-y-seguridad-de-juarez-2015-parte-2.pdf> (fecha de consulta: 6 de septiembre del 2018).
- Olweus, Dan (2012). *Cyberbullying: an overrated phenomenon?* *European Journal of Developmental Psychology*, vol. 9, núm. 5, pp. 520-538. Disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/17405629.2012.682358> (consulta: 23 de noviembre de 2018).
- (1996). *Bully/Victims problems in the school*, *Prospects-Quarterly Review of Education*, vol. 26, núm. 2. Disponible en <http://collections.infocollections.org/ukedu/en/d/Jh1920e/3.6.html> (consulta: 20 de noviembre de 2018).
- (1973). *Personality and aggression*, J. Cole y D. Jensen (editors), *Nebraska symposium on motivation 1972*, Lincoln, University of Nebraska Press.
- Ortega Ruiz, Rosario (1994). *Violencia interpersonal en los centros educativos de enseñanza secundaria. Un estudio sobre maltrato e intimidación entre compañeros*, *Revista de Educación*, núm. 304, pp. 253-280. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/>

- articulosre304/re3041100492.pdf?documentId=0901e72b81271026 (consulta: 29 de octubre de 2018).
- Ortega, Rosario, Claire Monks y Eva Romera (2013). *Agresividad injustificada entre preescolares: Una revisión*, en Carozzo Julio César (Compilador) *Bullying*. Opiniones Reunidas, Lima, Observatorio sobre la violencia y la convivencia en la escuela. Disponible en <http://alfepsi.org/attachments/article/199/Bullying%20-%20Opiniones%20Reunidas%20Completo.pdf#page=72> (consulta: 19 de octubre de 2018).
- Ozildo dos Santos, José y Roselia de Souza (2011). *Bullying: O novo fenómeno da violência escolar*, em *Revista brasileira de educação e saúde*, vol. 1, núm. 1, janeiro–dezembro. pp.15–23. Disponible en <http://www.gvaa.com.br/revista/index.php/REBES/article/viewFile/1957/1557> (consulta: 1 de noviembre de 2018).
- PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998). *Desarrollo humano en Chile: las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.
- Postigo, Silvia *et al.* (2013). *Theoretical proposals in bullying research: a review*, en *Anales de psicología*, vol. 29, núm. 2, pp. 412-425. Disponible en http://scielo.isciii.es/pdf/ap/v29n2/psico_evolutiva4.pdf (consulta: 23 de noviembre de 2018).
- Sánchez, Consuelo y Fuentesanta Cerezo (2011). *Estatus social de los sujetos implicados en bullying. Elementos para la mejora de la convivencia en el aula*, *REOP*, vol. 22, núm. 2, pp. 137-149. Disponible en <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/reop/article/viewFile/62/52> (consulta: 4 de noviembre de 2018).
- Smith, Peter (2013). *School bullying*, en *Sociologia, problemas e práticas*, núm. 71, pp. 81–98. Disponible en <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/spp/n71/n71a05.pdf> (consulta: 2 de octubre de 2018).
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar teoría fundamentada*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Valadez, Isabel, Raúl Amezcua, Noé González, Rosalba Montes y Vania Vargas (2011). *Maltrato entre iguales e intento suicida en sujetos adolescentes escolarizados*, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 2, núm. 9, pp. 783 - 796.

Disponible en <http://revistaumanizales.cinde.org.co/index.php/Revista-Latinoamericana/article/viewFile/473/265> (consulta: 13 de noviembre de 2018).

Yohji, Morita (1996). *Bullying as a contemporary behavior problem in the context of increasing "societal privatization" in Japan*, Prospects-Quarterly Review of Education, vol. 26, núm. 2. Disponible en <http://collections.infocollections.org/ukedu/en/d/Jh1920e/3.5.html> (consulta: 20 de noviembre de 2018).

Zizek, Slavoj (2009). *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*, Buenos Aires, Paidós.

Dinámica de planeación, evaluación y utilización de recomendaciones. El caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

*Myriam Cardozo-Brum**

Resumen: Los tres procesos mencionados en el título se interrelacionan para generar mejores programas públicos, pero la literatura internacional muestra que las recomendaciones surgidas de la evaluación se utilizan en forma limitada y cuando esto sucede su cumplimiento también es parcial.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es una de las dependencias que ha recibido mayor número de recomendaciones en los procesos de evaluación de programas federales. Sólo una parte de ellas ha sido aceptada y su cumplimiento aún resulta insuficiente. El presente artículo analiza a partir de la información documental publicada y la aplicación de entrevistas a funcionarios, la dinámica que la secretaría ha tenido desde el 2009, especialmente en torno de la creación y cancelación de nuevos programas tratando de identificar el papel cumplido por la evaluación en la misma.

Palabras o frases clave: programación federal, evaluación, utilización de recomendaciones, transparencia, Semarnat, México.

Dynamics of planning, evaluation and the utilization of recommendations. The case of the Ministry of Environment and Natural Resources

Abstract: The three processes mentioned in the title are interrelated to generate better public programs, but the international literature

* Myriam Cardozo-Brum. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana. Línea de investigación: evaluación de políticas y programas públicos. Correo electrónico: mcardozo@correo.xoc.uam.mx

shows that the recommendations arising from the evaluation are utilized in a limited way and, when this happens, their fulfillment is also partial.

The Ministry of Environment and Natural Resources is one of the government offices that has received the greatest number of recommendations in the evaluation processes of federal programs. Only a part of them has been accepted and fulfillment is still insufficient.

This article is based on published documentary information and the application of interviews to officials, and it analyses the dynamics at this ministry since 2009, especially around the creation and cancellation of new programs, trying to identify the role fulfilled by the evaluation.

Keywords: federal programming, evaluation, use of recommendations, accountability, Semarnat, Mexico.

Introducción

Con base en el diagnóstico de problemas públicos se formulan nuevos programas para resolverlos, cuyo diseño y desempeño es evaluado con la intención de hacer recomendaciones para su mejoramiento o cancelación. Este proceso resulta satisfactorio cuando los programas nuevos son pertinentes para enfrentar los problemas diagnosticados, su diseño es interna y externamente congruente, su implementación se realiza en razonable apego a su formulación, o su desviación es justificada y su evaluación ofrece recomendaciones viables para mejorar las etapas previas.

Si las mencionadas recomendaciones no se aplican, a pesar de haber demostrado su conveniencia y viabilidad, la evaluación pierde su efectividad. Esta situación se produce con frecuencia y es ampliamente reconocida en la literatura internacional sobre el tema. En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) responsable de las evaluaciones de programas ha informado sobre la presencia de este problema en su página web institucional, teniendo los siguientes datos: 45% de utilización en el periodo 2012-2013, un número importante de cancelaciones de las ya acordadas (83 canceladas y 128 dadas de baja entre 2013-2014) y un nivel de cumplimiento de las restantes que, aunque bajaron, han tendido a aumentar hasta alcanzar el 90% en el periodo 2014-2015.

En este marco, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) es una de las dependencias que recibieron mayor número de recomendaciones entre 2007-2013, pero el porcentaje de las aceptadas y efectivamente implementadas fue poco significativo. Debido a esto se decidió utilizarla como caso de estudio para analizar su proceso de planeación, evaluación y en especial las contribuciones realizadas por las recomendaciones a los nuevos programas en años recientes.

Para cumplir con dicho objetivo, el artículo presenta un breve marco teórico sobre tres procesos interrelacionados en la vida de los programas (planeación, evaluación y utilización de recomendaciones) y revisa la información institucional disponible y los resultados de entrevistas aplicadas a informes-clave con objeto de comprender mejor la dinámica general, y específicamente la de programas nuevos, tratando de identificar aquellos que han generado el problema señalado en el párrafo anterior, para luego analizar qué impacto han tenido las recomendaciones surgidas de la evaluación en la toma de decisiones que ha llevado a su cancelación o mantenimiento. El número total de programas considerados fue de 41 (véanse Anexos 1 y 2) y su desglose se irá fundamentando a medida que se avance en la presentación del trabajo de investigación elaborado.

Breve marco teórico

Como se ha mencionado, sería deseable que todo programa intentara responder a un problema diagnosticado, es decir, descrito, explicado y proyectado a manera de contar con un escenario que estime su comportamiento futuro en caso de que no se intervenga. Pero también, en caso contrario, se analicen y valoren las alternativas disponibles para seleccionar la intervención más adecuada y genere su Teoría del Cambio (Rogers, 2014), ofreciendo la necesaria información para realizar acciones (nuevo programa) que modifiquen las causas que provocan el problema y se alcance un escenario alternativo más satisfactorio. Esta planeación puede desglosarse a través del Marco Lógico (Ortegón *et al.*, 2015), una herramienta que facilita la planeación congruente de los principales elementos del programa: finalidad, objetivos, productos y actividades.

Si esta planeación se implementa en la práctica se dará inicio a un ciclo de puesta en operación, logro de productos y obtención de impactos en el problema original. Pero, para saber si se está avanzando en el sentido correcto o hay que introducir ajustes, se requerirá aplicar un proceso de evaluación consistente en una investigación aplicada realizada mediante un método sistemático que permita conocer, explicar y valorar el trabajo efectuado y, de ser necesario, aporte elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar el programa evaluado (Cardozo, 2012). Dichas evaluaciones pueden enfocarse a cada etapa del ciclo del programa (diseño, operación, resultados e impactos) a diversas combinaciones de ellas o al proceso en su totalidad.

En este artículo nos enfocaremos fundamentalmente en la realización de diagnósticos y evaluaciones de diseño. En este tipo de evaluaciones se procede, principalmente mediante trabajo de gabinete, a verificar su pertinencia para resolver el problema diagnosticado, la congruencia del programa con su marco normativo y lo programático externo (complementariedades, duplicidades, coordinación con otros programas), así como la consistencia interna de sus elementos (objetivos, metas, estrategias, recursos, etcétera).

Pero todos los tipos de evaluaciones surten efectos en el momento que sus recomendaciones son aplicadas. De ahí que la gran preocupación de la literatura internacional desde la década de 1960 sea que sus resultados generen mejoras efectivas en los programas; es decir, que sus recomendaciones sean puestas en práctica una vez valorada su viabilidad y fundamentación. Lo que la mayoría de los países reporta es que se hace en niveles muy bajos (Weiss, 1967, 1988 y 1998; Caiden, 1998; Hofstetter y Alkin, 2003; Mark, 2008, entre otros), salvo algunos pocos casos como en Estados Unidos, Canadá o Reino Unido.

Los trabajos académicos consultados muestran, con poco consenso entre ellos, una gran diversidad de posibles causas de esta situación. A largo plazo el desarrollo de una cultura de la evaluación se considera fundamental, y en el corto plazo diversos factores explicativos como el involucramiento de los funcionarios del programa desde el inicio de los trabajos evaluativos; la selección de evaluadores reconocidos por su conocimiento y conducta ética; el levantamiento de las percepciones de beneficiarios y organizaciones sociales; la presenta-

ción oportuna, accesible y clara del informe; el empleo de un sistema de incentivos o el seguimiento continuo de los acuerdos relativos a la utilización de las recomendaciones, entre otros (Cardozo, 2015).

Aunque en teoría se han definido distintos tipos de utilización (Levinton y Hughes, 1981), en este documento concentraremos nuestra atención en lo instrumental con alguna referencia a la presupuestal. La primera se refiere al uso que los operadores hacen de las recomendaciones para introducir cambios en los programas a su cargo, y la segunda, es la utilizada por los órganos que preparan y/o autorizan el presupuesto para asignarles recursos en función de su desempeño. Lógicamente este segundo tipo ha ejercido una fuerte coerción sobre el primero.

El proceso de planeación-evaluación-uso de las recomendaciones en México

Muchos programas mexicanos han iniciado sus acciones sin contar con un diagnóstico adecuado del problema que se busca resolver; el diseño de programas no se incluyó como parte de la evaluación al iniciarse su institucionalización (año 2000). Al respecto diversos estudios han analizado la limitada y poco sustantiva utilización instrumental (Cardozo, 2015) y presupuestal por parte de la Cámara de Diputados (Székely, 2013). El Coneval sólo ha realizado diagnósticos entre 2014 y 2015, mientras las evaluaciones de diseño basadas especialmente en su Marco Lógico o Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) e iniciadas en 2007 han sido mucho más numerosas.

Si bien el sector ambiental mexicano enfrenta problemas graves como la excesiva explotación de los recursos naturales, el cambio climático, la contaminación, las especies en peligro de extinción, entre otras, la Semarnat sólo aplicó 20 diagnósticos en 2014, y siete en 2015 a programas cuyo diseño se había evaluado el año anterior; es decir, invirtiendo el orden lógico. También ha realizado evaluaciones de diseño desde 2009 a sus programas nuevos. Sin embargo, no existe evidencia de que la gran mayoría de los programas que llevan años funcionando hayan tenido un diagnóstico inicial y una posterior actualización ni tampoco una evaluación de su diseño a pesar de que sus acciones se evalúen actualmente en forma anual.

En cuanto a la utilización de las recomendaciones que surgen de los procesos de evaluación, el procedimiento aplicado por el Coneval consiste en que los operadores de los programas analizan las recomendaciones recibidas de los evaluadores, deciden si son aceptables para ser implementadas, transformándose en los denominados Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y, en su caso, los implementan en distintos grados. Los niveles de utilización en Semarnat fueron apenas de 38% en el periodo de 2012-2013, copiosos ASM fueron dados de baja posteriormente (55 entre 2011-2012) y el nivel de cumplimiento de los restantes fue reducido (47% entre 2013-2014), mismo que ha logrado elevar en los años 2017-2018 (70%), pero que aún está por debajo de lo deseable.

Es importante mencionar que en 2015 fue creada una coordinación dentro del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático encargada de evaluar los objetivos de adaptación y mitigación previstos por la Ley General de Cambio Climático de 2012 y modificada en 2018. En 2015 y 2016 esta Coordinación propuso la elaboración de un diagnóstico del estado de la política en cuestión y la evaluación del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en la materia (AT-CC) y del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (PECC) cuyos informes se publicaron en 2017 en el *Diario Oficial*. La evaluación de intervenciones gubernamentales seleccionadas y otras de carácter estratégico fueron previstas para 2017 y 2018. El resto de los programas del sector ambiental ha continuado a cargo del Coneval y ha sido complementado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como parte del denominado Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) institucionalizado en 2007. Estos serán los que a continuación se someterán a revisión.

Dinámica general de programas y evaluaciones en Semarnat

En el caso de la Semarnat la reconstrucción de esta dinámica es compleja, incluso para sus propios funcionarios¹ porque incluye un número sig-

¹ Según entrevista del 13 de octubre de 2015 con autoridades de Evaluación de la Semarnat, debido a que es la SHCP la que autoriza o rechaza sus propuestas y también toma la iniciativa de decidir modificaciones. En el caso de los programas a cargo de la

nificativamente importante de programas, hay muchos de nueva creación y también aparentemente cancelados, así como dificultades para saber si las cancelaciones guardan relación con los resultados de sus evaluaciones en su mayoría coordinadas por el Coneval, pero varias a cargo de la SHCP. Sin embargo, los funcionarios entrevistados señalaron que todas sus dependencias (Conafor, Conagua, Conanp, etc.) siguen haciendo las mismas actividades sustantivas (no las cancelan), sólo las reubican en programas diferentes cuando se producen las anulaciones referidas. A continuación se presenta la dinámica reconstruida donde la tercera columna corresponde a programas nuevos que además constituyen la mayoría de los incluidos en la quinta columna (véase Cuadro 1).

En los casos en que se aplican Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) y específicas se tienen documentos de posición institucional en respuesta a las recomendaciones recibidas en el informe de evaluación y se puede realizar un relativo seguimiento de los ASM por programas, resaltando la tendencia de la Semarnat a informar de su alto nivel de cumplimiento, aunque sea con retraso sin referir cancelaciones o bajas, lo que se confirma en los avances de ASM de la SHCP. En los demás casos, especialmente en Evaluaciones de Diseño Diagnóstico o de Consistencia y Resultados (ECYR) más complejas que las anteriores, no se tiene información de la reacción de los operadores ante el informe.

Entre 2009 y 2011 se visualiza un grupo consolidado (véase segunda columna del Cuadro 1 y Anexo 1) de 14 programas que se evalúan con regularidad anual por parte del Coneval; se incluyen seis más antiguos de la Semarnat (s044, s045, s046, s047, s071² y s074³).⁴ Los cambios que fueron sucediendo permitieron que entre 2012 y 2014 ese grupo se ampliara a 22 programas, al incorporar algunos de ellos a los nuevos evaluados desde 2009, y que éstos se redujeron a 11 a

Conagua, señalan que éstos se manejan con fuerte autonomía respecto de la Semarnat y llegan a hacer acuerdos directos con la SHCP.

² Se trata del Programa de Empleo Temporal que la Semarnat comparte con la Sedesol y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT).

³ Los programas modalidad S corresponden a los que otorgan subsidios y están sujetos a reglas de operación.

⁴ Ante la imposibilidad de mencionar los nombres completos de cada programa, se optó por utilizar siempre las claves presupuestales y explicitar sus datos completos en el Anexo 2.

Cuadro 1. Evolución de las evaluaciones de programas
2008-2017

Año	Número de programas*			
	<i>Evaluados regularmente</i>	<i>Nuevos con evaluaciones de diseño o diagnóstico</i>	<i>Con otro tipo de evaluaciones</i>	<i>Sin reporte de evaluaciones posteriores</i>
2009	14	7	2	5
2010		7	2	3
2011		14	10	13
2012	22	6	7	3
2013		26	4	4
2014		20	7	18
Subtotal		80		46
2015	11	8	9	12
2016		6	3	4
2017		1	5	4
Total		95		66

* Nota: los programas incluidos en cada caso se muestran en el Anexo 1 mediante sus claves presupuestales y en el Anexo 2 aparecen sus nombres completos e instituciones responsables.

Fuente: elaboración propia con datos del Coneval, disponible en www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx, www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx y www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf SHCP, disponible en <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/PAE.pdf>. Datos de la Semarnat obtenidos de la entrevista realizada el 13 de octubre de 2015.

partir de 2015, eliminando proyectos antiguos como nuevos incorporados en el periodo previo. Destacan por su estabilidad el s219 de agua, alcantarillado y saneamiento y el s046 de conservación para el desarrollo sostenible, que aunque se han modificado sus nombres, se encuentran vigentes desde 1990 y 1996, respectivamente; el s071 de empleo temporal que la Semarnat comparte con la Sedesol y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (sct) desde 1997.

Si bien este grupo muestra un comportamiento aceptable que no explica los problemas reportados por el Coneval ante el enorme cúmulo de evaluaciones que concentra, se decidió hacer una breve revisión de uno de ellos a título de ejemplo: el s046 que se ha mantenido en todo el periodo de 2008 a 2017 (Anexo 1), es uno de los más antiguos y ha mostrado rechazos ante algunas recomendaciones.

Por otro lado, se percibe un segundo grupo de numerosos programas nuevos que se someten a un proceso de evaluación de diagnóstico y/o diseño (véase tercera columna del Cuadro 1), y luego aparentemente desaparecen sin mediar ningún documento que confirme su cancelación⁵ ni informar si esta situación se vincula o no con los resultados de las evaluaciones. Puesto que el primer grupo no muestra los problemas reportados por el Coneval, éstos tienen que concentrarse en este segundo, que no cuenta con documentos de opinión institucional ni definición y seguimiento de ASM.⁶

Al interior de este segundo grupo resaltan tres generaciones de trabajos por el elevado número de programas nuevos y de los que aparecen evaluados por última vez o “cancelados” (véanse tercera y quinta columna del Cuadro 1).

⁵ En entrevista los funcionarios de la Semarnat aclararon que dicha Secretaría no expide un documento de cancelación en ningún caso, ya que la decisión la toma la SHCP y sólo es posible constatar su desaparición revisando las siguientes aperturas programáticas.

⁶ Los funcionarios de la Semarnat entrevistados consideran que las bajas no fueron tan numerosas, y afirman que la opinión de la dependencia y el seguimiento de ASM se emitieron siempre, pero no se localizó ninguno en el caso de programas tipo F, F o P en la página www.semarnat.gob.mx/programas/evaluaciones, consultada hasta el 20 de octubre de 2015.

- En 2011 se evaluaron 14 nuevos programas, pero 13 “desaparecieron”. Seis de ellos formaron parte de los nuevos; en uno se había evaluado su diseño en 2009 y los otros seis formaron parte del grupo de programas evaluados regularmente desde 2008.
- En 2013 se iniciaron 26 programas y cuatro de ellos no se volvieron a evaluar.
- En 2014 se presentaron 20 diagnósticos de los programas cuyo diseño se evaluó el año anterior, pero existen 18 programas sin reportes de evaluación posterior que se componen de la siguiente manera: cuatro de los 20 programas nuevos evaluados, 10 con evaluaciones previas de diseño y cuatro de los que se venían evaluando regularmente hasta ese momento. De esa manera, de los 20 programas nuevos, sólo cinco (E005,⁷ E015, G003,⁸ G026 y G030) aún están vigentes, los demás o fueron descartados ese mismo año como ya se observó (cuatro programas) o los eliminaron en los años subsiguientes.
- En 2015 sólo se evaluaron ocho programas recientes (no hubo nuevos) y se cancelaron 12: ocho provenientes de evaluaciones nuevas en 2014, tres de evaluaciones previas y un programa evaluado con regularidad desde 2012. En los años posteriores se identificó una notoria reducción del número de programas consolidados y evaluados con regularidad (11 casos), así como programas nuevos (máximo ocho programas en 2015) y de “cancelaciones” (cuatro en 2016 y cuatro más en 2017). Es importante resaltar que dentro de los grupos de programas evaluados en forma sostenida nunca figuraron los tipo P, K, G O N (todos nuevos), sino sólo de modalidad S, E y U. Cinco de los 11 programas del último grupo vigente hasta 2017 nunca fueron sometidos a evaluaciones de diagnóstico y diseño a pesar de incluir a tres programas de los más antiguos (s046, s071 y s074).

En consecuencia, el periodo finalizado en 2014 (especialmente a partir de 2011) concentró la mayor cantidad de programas de nueva creación y sus cancelaciones se extendieron hasta 2015, por lo que

⁷ Los programas de modalidad E se dedican a la Prestación de Servicios Públicos.

⁸ Programas identificados en la modalidad G se destinan a Regulación y Supervisión.

apareció como el de mayor interés para valorar el papel de las recomendaciones y ASM en la explicación de la dinámica analizada, donde se identificaron en total 80 programas con evaluaciones de diagnóstico y diseño (véase tercera columna del Cuadro 1 y Anexo 1, hasta el año señalado), y 46 programas sin reportes de evaluación posterior (véase última columna del Cuadro 1 y Anexo 1, hasta el año señalado). Debido a la imposibilidad de proceder al análisis de todos los resultados de dichas evaluaciones y hacer el seguimiento de los ASM que pudieran haber incidido en la eliminación de los 46 programas, se tomó la decisión de analizar una muestra de 20 de ellos, 10 corresponden a los programas consolidados que cuentan con mayor información y 10 nuevos con datos mucho más limitados que se sumaron al análisis antes propuesto del s046.

Por otra parte, de los 64 programas nuevos que dieron lugar a las 95 evaluaciones de diseño y/o de diagnóstico entre 2009-2017 (véase tercera columna del Cuadro 1 y Anexo 1), sólo 11 subsistieron hasta 2017 (U020, U025, U035,⁹ E005, E014, E015, K129,¹⁰ G003, G005, G026 y G030) y dos de ellos ya no aparecen programados en el Programa Anual de Evaluaciones 2018 (PAE): el K129 y el G005. El total de 66 “cancelados” (véase última columna del Cuadro 1 y Anexo 1) corresponde a dichos programas nuevos con evaluaciones de diagnóstico y diseño como a otros con diferentes tipos de evaluaciones y algunos programas antiguos (sobre todo tipos s y u). Esto nos llevó a tomar una segunda decisión: analizar los nueve programas no “desaparecidos” para verificar si sus evaluaciones han sido positivas, justificando su permanencia.

Dinámica específica de un programa particularmente estable

El Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes, s046) inició en 2008 y tuvo como antecedente al programa de Desarrollo Rural Sustentable (Proders) creado en 1996. Sus evaluaciones

⁹ Los programas identificados en el tipo u otorgan subsidios mediante convenios sin sujetarse a reglas de operación.

¹⁰ Los programas tipo K corresponden a proyectos de inversión.

analizadas fueron las 11 coordinadas por el Coneval de 2009 a 2017 (véase Cuadro 2).

Se identificaron varias decenas de recomendaciones de las cuales alrededor de 15 se transformaron en ASM y los documentos de trabajo respectivos los consideraron cumplidos. Se reiteran algunas recomendaciones que no acaban de resolverse relativas a los tipos de población o áreas de enfoque atendidas, su cuantificación y medición de cobertura, el diseño de la MIR (especialmente la descripción de su fin) y la imposibilidad de llevar a cabo las evaluaciones de impacto con métodos cuasiexperimentales exigidos por el Coneval. Se trata de problemas compartidos no sólo con su grupo, sino con casi todos los programas del sector.

Los documentos de posición institucional, salvo el de 2012-2013, en que el programa no aceptó ninguna recomendación, se afirmó que éstas serían tomadas en cuenta y los evaluadores reconocieron esta actitud de parte del programa, aunque algunas no han sido recuperadas en los documentos referidos. Efectivamente los ASM se han cumplido, pero ha habido muchas recomendaciones.

La ausencia de metaevaluaciones impide tener más precisión sobre la calidad de los trabajos en que estas recomendaciones se fundamentaron.

Aunque evidentemente este programa y el grupo consolidado al que pertenece también contribuyen a los problemas señalados en el sector, se descarta que el último sea el responsable de un porcentaje importante de ellos dada su atención a las recomendaciones recibidas y al cumplimiento de las ASM acordadas.

Dinámica específica de los programas que no vuelven a ser objeto de evaluación

La muestra de 20 casos antes propuesta para este grupo de programas quedó conformada por: siete de 19 casos de las modalidades *s* (programas con *RO* relativamente estables), seis de 25 del tipo *U* (sin *RO* y bastante estables), cinco de ocho tipo *K* (relativos a inversión), uno de ocho tipo *E* (dedicados a prestación de servicios públicos), y uno de

Cuadro 2. Seguimiento de un programa estable: Procedes (s046)

Tipo y año de evaluación	Conclusiones y recomendaciones de levaluador	Posición insitucional/ argumentos	ASM acordados	Seguimiento de recomendaciones y ASM cumplidos
EED 2009-2010	Reconoce la atención de recomendaciones y reitera que no cuenta con evaluaciones de impacto y propone mejoras a la MIR.	Se acepta corregir el fin no el proposito.	Se programa para 2010.	Se cumple con el indicador de fin.
EED 2010-2011	Reitera las recomendaciones previas que el programa ha sido receptivo y hecho cambios a la MIR. El estudio de factibilidad de impacto no fue aceptado por el Coneval.	Reitera que las recomendaciones serán tomadas en cuenta como se ha hecho con las anteriores.	Se comprometió a incluirlo en la MIR 2012.	La posición institucional lo declara cumplido en 2012.
ECYR 2011-2012	El programa se evalúa positivamente pero se hacen recomendaciones: definir, ajustar la metodología de cálculo y cuantificar las poblaciones, analizar los criterios de selección de beneficiarios, medir el grado de satisfacción de los beneficiarios, depurar el SSP, construir un Sistema de Información Geográfica (SIG).	Se aceptan parcialmente reduciendo la evaluación al diseño de indicadores ambientales, socioeconómicos y de gestión. Se acepta depurar el SSP y construir el SIG para 2013-2014.	Se compromete para diciembre de 2012 y un micrositio en 2013.	Cumplidos en 2013 y 2014.
EED 2012-2013	Programa receptivo a las recomendaciones recibidas acreedor al reconocimiento del Coneval. Buenas prácticas en el uso de los resultados de monitoreo y evaluación en el ciclo de las políticas públicas. Recomendación: definir y cuantificar su población objetivo para mejorar su focalización, ajustar las metas, hacer la evaluación de impacto y realizar estudios comparados.	Reitera que las recomendaciones serán tomadas en cuenta como se ha hecho con las anteriores. Se comprometen para 2013 y 2014 salvo la evaluación de impacto porque depende de la autorización del Coneval. Otros no se aceptan por contradecir las reglas de operación.	Definir y cuantificar la población objetivo.	Definición cumplida en 2014 y cuantificación en 2015. Reducción de metas en 2014.

<p>Ficha de Monitoreo y Evaluación (FMYE) 2013</p>	<p>Recomienda cuantificar de manera consistente la población objetivo y ajustar las metas. Afirma que el programa no realizó modificaciones en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNGH).</p>	<p>Señala la utilidad de la ficha pero también algunas discrepancias sobre actualizar los gráficos de indicadores de resultados, cobertura y presupuesto ejercido, incluir el número de municipios y localidades atendidas, actualizar el presupuesto ejercido en 2013, o modificaciones por la CNGH incluidas en las RO de 2013 y 2014.</p>	<p>No aplica porque la posición institucional no aceptó ninguna recomendación.</p>	<p>No aplica.</p>
<p>FED 2014</p>	<p>Problemas con el cumplimiento de metas y el indicador de propósito y reducción de la población atendida. El Coneval agrega falta de claridad en la definición de su problema.</p>	<p>La evaluación de impacto depende del Coneval, las solicitudes de apoyo se reducen por dificultades para contar con los documentos solicitados y usar el sistema. El problema fue claro y así se ha reconocido en otras evaluaciones.</p>	<p>Ninguno para 2015.</p>	<p>Cumplió con los ASM anteriores y no acordó nuevos.</p>
<p>FMYE 2014</p>	<p>Buena apreciación del programa general, insistencia en conocer impactos mediante el indicador de propósito (se han rechazado tres estudios de factibilidad)</p>	<p>Se recibieron cuatro recomendaciones y se aceptaron dos: factibilidad de la evaluación de impacto y modificación de indicador de propósito.</p>	<p>La FMYE indicó que no se acordaron para 2016.</p>	<p>No aplicaron según la FMYE.</p>
<p>FMYE 2015</p>	<p>Nuevo indicador de propósito y reducción de la población atendida.</p>			

FIME 2016	Solicitó revisión del indicador de propósito, componentes y actividades.	Se aceptaron los dos para 2018. Falta de contactos durante la evaluación y formato inadecuado de respuesta institucional.	Indicador de propósito y de componentes y actividades.	Se reunió Mesa Técnica para revisar MIR.
ECYR 2017	Se analizó su contribución al Plan Nacional de Desarrollo. Se reconoce la atención de ASM salvo la evaluación de impacto con la que se buscaba sustituir por nueve estudios de caso. Propuso mejoras para captar la satisfacción de la población atendida.	No se dispone.	Se desconoce.	Se desconoce.
FIME 2017	Evaluación positiva pero planteó la falta de actualización del diagnóstico hecho en 2007. Se solicitó revisar indicadores y ajustar metas.	No se encuentra publicada.	Se acuerda nueva revisión de la MIR en 2018.	Se avanzó con 95% en el indicador de propósito y nueva MIR 2018.

Fuente: e laboración propia con base en las evaluaciones 2008 a 2017, Seguimiento a Recomendaciones, Documentos de Trabajo y de Avance y Opinión de Dependencia/Posición institucional de 2009 a 2017, disponibles en la página institucional del Coneval (www.coneval.gob.mx) y/o de la Semarnat (www.semarnat.gob.mx) consultadas por última vez el 27 octubre de 2018.

dos tipo ρ (de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas) (véase Cuadro 3). En todos los casos se trató de identificar si su “desaparición” fue consecuencia de algún resultado de evaluación mediante la revisión de los últimos informes, posiciones institucionales y seguimiento de los ASM para determinar sus interrelaciones.

La entrevista aplicada a los funcionarios de la Semarnat, si bien confirmó la dificultad de hacer la reconstrucción deseada, arrojó algunas aclaraciones sobre los programas en que su “desaparición” no fue documentalmente explicada.

El Cuadro 3 muestra que las recomendaciones revisadas no presentan una relación explícita con las decisiones tomadas respecto de los programas, ya que aquéllas han sido rechazadas o no se cuenta con una respuesta institucional. Aunque todos los programas han recibido críticas que podrían justificar su desaparición, sólo las pocas aceptadas (especialmente en torno de la MIR) podrían haber servido para impedir la concreción de programas como la mayoría de los tipo κ , el E017 y el P001, pero lamentablemente no hay información al respecto de su cumplimiento en las páginas institucionales y los entrevistados afirmaron no disponerla. La “desaparición” del E017 tendría la mayor probabilidad de haber sido provocada por la relevancia de las recomendaciones críticas que recibió. Sólo dos programas de los estudiados reportan avances en los pocos ASM que han sido aceptados (s136 ya incorporado al s219 y κ 111 “desaparecido” en 2014).

En síntesis, se descarta que la Semarnat haya realizado una amplia utilización instrumental de los resultados de las evaluaciones que explicaran la “desaparición” de numerosos programas, y se considera probable que haya existido una utilización presupuestal por la SHCP para fundamentar sus decisiones.

Dinámica específica de los programas con evaluaciones de diagnóstico y diseño que se han mantenido hasta 2017

Se trata de analizar aquí la situación inversa de la anterior: si los resultados de las evaluaciones de los únicos nueve programas que han subsistido hasta 2017, o bien han sido reprogramados en el PAE

Cuadro 3. Seguimiento a programas que han dejado de evaluarse

Programas "desaparecidos"	Último año evaluado	Explicaciones encontradas	Conclusiones de sus evaluaciones	Posición institucional	Cumplimiento de ASM
s049	2009	Se transformó en u021 en 2010.	Criticas importantes a los programas (c).	Rechazó las recomendaciones (d) recibidas en sus EED y de procesos.	No existen.
s080	2009	Se transformó en el e006 en 2011.	Criticas menores (e).	Aceptó los comentarios favorables de su EED, pero cuestionó al evaluador (f). Mencionó que el programa se estaría fusionando con el s079 para optimizar recursos, cosa que no sucedió.	No existen.
s136	2011	En 2011 fue absorbido por el s110 que en 2012 se incorpora al s219.	Conclusiones positivas con sugerencias. El Coneval informó (no recomendó) en la EED la próxima fusión.	Reconoció las recomendaciones de su EED, hizo comentarios. Asumió dos ASM de la evaluación 2010-2011 y uno de la siguiente.	Los reportó acabados con cierto retraso en marzo de 2014.
s044, s045, s110 y s122	2011 el s045 y 2012 los demás	Fueron absorbidos en 2012 por el s219.	Evaluaciones bastante positivas sobre todo en los casos del s044 y el s110. Recibieron recomendaciones (g).	Se trató de ECVR y/o complementarias (2011) que no contaron con opinión de la dependencia. La evaluación complementaria del s044 y la ECVR del s122 ya no se encontraron disponibles en la página del Coneval.	No contaron con definición y seguimiento de ASM.

u003, u005 y u006	2011	Fueron absorbidos en 2012 por el u036.	Evaluaciones bastante positivas. Recomendaciones similares al grupo previo.	Se trató de ECVR y/o complementarias, (2011) que no contaron con opinión de la dependencia.	No contaron con definición y seguimiento de ASM.
u026	2011	Desaparecido del PEF en 2012.	Recibió las recomendaciones más habituales (h).	No existe opinión de la dependencia a su evaluación de diseño 2011.	No existen.
e017	2011	Desaparecido del PEF en 2012.	Sugirió que el programa continúe pero efectuó recomendaciones drásticas (i).	Se trató de ECVR y/o complementarias que no contaron con la opinión de la dependencia.	No contaron con definición y seguimiento de ASM.
k111, k131, k132, k134, k138 y p001	En 2013 el k132, k134 y k138 y en 2014 los tres restantes	Sin nuevas evaluaciones posteriores a 2014.	Recibieron fuertes críticas de los evaluadores (j). A pesar de esto en varios casos (k111, k132 y k134) se menciona que el programa es necesario.	Muchas recomendaciones rechazadas a las evaluaciones de diagnóstico y diseño de 2013 y 2014. Se aceptaron sólo las modificaciones en la MIR (k134). Dos no aceptaron ninguna (k132 y k138). Algunos aceptaron varias (k111, k131 y p001), pero luego sólo daban seguimiento a un ASM relativo a la MIR comprometida para 2014.	Poca información. Sólo el k111 reportó cumplidos dos ASM interinstitucionales (en realidad cancelados por la SHCP y el PEF) y la terminación en plazo de su ASM específico.
u009	2014	Se propuso su fusión en la reestructuración programática 2016.	Recibió críticas importantes del evaluador y el Coneval. Su presupuesto se ha reducido significativamente.	No se aceptó ninguna de las cuatro recomendaciones recibidas.	No comprometidos para 2015.

U021	2015	Éste y el u032 su complemento desaparecieron. Apareció en parte del programa u025.	Su diseño fue bastante bien evaluado, aunque tuvo diversas debilidades.	Al iratarse de evaluaciones de diagnóstico y diseño no se contó con posición institucional.	No contaron con definición y seguimiento de ASM.
------	------	--	---	---	--

Notas: (a) Problemas en la MIR y sus indicadores. Definición y cuantificación de poblaciones, falta de metas y no hay coincidencia con la Cuenta Pública. Ausencia de evaluaciones de impacto y falta generalizada de información, entre otros.

(b) A pesar de que informaron haber sustituido los indicadores acordados en su área de trabajo por los recomendados y aprobados por el Coneval a partir de las sugerencias hechas por un asesor de ese Consejo, reportaron sus avances regularmente a la Cuenta Pública y que los evaluadores nunca se presentaron a solicitar información a las oficinas correspondientes.

(c) Se presentaron críticas a la MIR, a la encuesta aplicada por el programa, a la definición de poblaciones, a la falta de planeación de mediano y largo plazo, a la insuficiente difusión del programa, a la ausencia de seguimiento de los apoyos con criterios claros, entre otros.

(d) Por considerarlas infundadas y no tener competencia al respecto al haber iniciado su modificación.

(e) Reconoció una evolución satisfactoria del programa señalando algunas inconsistencias de información, problemas en la definición de poblaciones y recomendó poner en marcha el sistema de seguimiento ya diseñado.

(f) Consideró que no analizó suficientemente la operación y señaló que no fue su objetivo al hacer los análisis que se le sugirieron.

(g) Necesidad de contar con evaluaciones de impacto y en campo, pero no propuso su integración con otros programas.

(h) Sobre la MIR, la definición de poblaciones, etcétera.

(i) Se redefinió la MIR en su totalidad, hizo un diagnóstico y reingeniería del programa.

(j) Falta de diagnósticos y de prioridades a atender, problemas en sus MIR, definición de poblaciones, ausencia de mecanismos de seguimiento de acciones, existencia de duplicidades con otros programas, falta de mecanismos de coordinación con otras dependencias, etcétera.

Fuente: Informes de evaluaciones, documentos de posición institucional, seguimiento de ASM y entrevistas a funcionarios de la Semarnat.

2018; en un total de 64 explican dicha permanencia (véase Cuadro 4). Se trata de los programas U020, U025, U035, E005, E014, E015, G003, G026 y G030 que son relativamente jóvenes y que han sido evaluados desde 2011. Los cinco primeros forman parte de los actuales 11 programas evaluados regularmente de 2015 a 2017 bajo la coordinación del Coneval, mientras en el caso del E015 dicho Consejo no organizó evaluaciones en 2017, pero en el PAE de 2018 programó Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMYE). Los tres restantes, cuyas evaluaciones han estado a cargo de SHCP, incluyen al G003, G026 y G030 que habían dejado de evaluarse pero que regresaron a ser incluidas en el PAE de 2018. El análisis se sintetiza en el Cuadro 4.

Los tres programas de modalidad U acumulan entre ocho y nueve evaluaciones con resultados positivos, cumplimiento de ASM y aceptación de otros nuevos para 2018 que justifican su permanencia como se esperaba. El E005 y el E014 con seis y ocho evaluaciones respectivamente, muestran fortalezas pero también un conjunto de debilidades y recomendaciones, por lo que cuentan con mayor número de ASM y el avance en su cumplimiento es parcial. Las evaluaciones del E015 resaltan su importancia pero no lo analizan a profundidad, y si bien tiene pocos ASM su cumplimiento se reporta parcial y se carece de su evidencia. El resultado de estos programas de modalidad E es indicativo de que su permanencia futura dependerá de su capacidad para enfrentar los diversos retos actuales.

En el caso de los programas a cargo de la SHCP, la información disponible es menor porque son más recientes, no se han realizado FMYE con su correspondiente posición institucional y seguimiento de ASM y apenas tienen una o dos evaluaciones en el periodo de 2013 a 2017. El G003, el G026 y el G030 comparten evaluaciones muy generales que tienden a realizar su diagnóstico para justificar el programa, en lugar de evaluar el presentado por el mismo, lo que no es suficiente para valorar su futuro. El primero de ellos cuenta también con una ECYR en 2015 y una valoración crítica mucho más fuerte.

En síntesis, esta revisión de los nueve programas que han sobrevivido a la dinámica de las creaciones y desapariciones, nos deja en realidad tres programas sólidos y dos aceptables. El resto deja dudas o carece de información suficiente.

Cuadro 4. Seguimiento a programas con evaluaciones de diagnóstico y diseño que se han mantenido hasta 2017

Programa	Evaluaciones anuales recibidas	Conclusiones de las evaluaciones	Posición institucional	Acuerdo y cumplimiento de ASM
u020	2011: Diseño 2012: EED 2013-2017: FMYE 2014: EED 2018: PAE programó su FMYE	Varios reconocimientos. Su presupuesto se redujo hasta llegar a 0 en 2017, lo que provocó que no operara, afectando sus indicadores, pero la SHCP lo justificó por ser un problema ajeno al programa. El evaluador advierte que de continuar la tendencia podría desaparecer.	Sólo disponible para las FMYE y a excepción de 2017. En ellas se señala que sólo se elaborarían con información oficial y que el evaluador no establecería contacto con el programa, por tal motivo no aportaría a la gestión del programa.	Los ASM se informaban al cumplirse y se sumaron dos nuevos para 2018.
u025	2011: Diseño 2012: EED 2013-2017: FMYE 2014: EED 2017: ECRY 2018: PAE programó su FMYE	Las evaluaciones fueron positivas, sólo se insistió en revisar las definiciones de poblaciones. Su presupuesto aumentó considerablemente en el periodo de 2012-2016, pero se redujo en 2017, por lo que sólo cubrió el componente relativo a la Vaquita Marina.	Sólo fue disponible para las FMYE excepto en 2017. Los comentarios en dicho año fueron idénticos a los del u020.	Los ASM se informaron cumplidos y se asumió uno nuevo para 2018 relativo a la definición y cuantificación de poblaciones.
u035	2012: Diseño 2012-2017: FMYE 2014: EED 2017: ECRY 2018: PAE programó su FMYE	Bien evaluado. Su presupuesto se redujo drásticamente en 2013-2016 con un pequeño aumento en 2017, lo que provocó que el evaluador recomendara ajustar sus metas para 2018.	Sólo disponible para las FMYE con excepción de 2017. Se mencionó que la ficha no la realizó un evaluador ni la persona que la elaboró, ni el Coneval establece contacto con el programa, por lo que la posición institucional no fue pertinente.	Se cumplió con los ASM sobre la MIR y se asumieron dos nuevos para 2018 sobre poblaciones y la MIR nuevamente.

E005	<p>2011: Complementaria 2012: FMYE 2014: Diagnóstico y Diseño 2015: Diagnóstico 2015-2017: FMYE 2018: PAE programó su FMYE</p>	<p>Las evaluaciones reconocieron sus aportes, pero también señalaron múltiples debilidades y amenazas en materia de planeación y programación anual, coordinación de delegaciones, actualización del personal y coordinación por dos instancias: la Conagua y el Centro de Capacitación para el Desarrollo Sustentable (Cecadesu), se propusieron una gestión conjunta. A partir de 2016 se absorbió el programa u010. Su presupuesto aumentó hasta ese año y se redujo en 2017.</p>	<p>Sólo disponible para las FMYE salvo en 2017. Se discutió el diseño de poblaciones porque casi no se proveía de ayudas sociales y de operación conjunta porque cada instancia tenía bien diferenciadas sus funciones. Sugirieron más reuniones de trabajo, capacitación, entrevistas, contacto con el Coneval, evaluación de aspectos cualitativos y trabajo de campo.</p>	<p>Se cumplieron dos de los seis ASM previos, tres se encontraron avanzados y el de elaboración de un Programa de Desarrollo Institucional tuvo un avance apenas de 10%. Para 2018 sólo se comprometió la definición de poblaciones y su método de cálculo.</p>
E014	<p>2010-2012 Complementaria* 2012-2017: FMYE 2018: PAE programó su FMYE</p>	<p>Las evaluaciones reconocieron sus fortalezas pero también señalaron múltiples debilidades y amenazas: insuficiente prevención, disposición de personal, poca previsión meteorológica, etc., que dieron lugar a ocho recomendaciones en 2017. Su presupuesto aumentó en 2012-2015, luego se fue reduciendo.</p>	<p>Sólo disponible para las FMYE a excepción de 2017. Se argumentó que ya se contaba con los convenios sobre incendios con la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar) que se recomendaron. Se reconoció que las fichas ayudaron a identificar oportunidades de mejora y consideraron bueno el desempeño del evaluador en 2017.</p>	<p>Contó con nueve ASM entre 2016-2017: seis se concluyeron y tres estuvieron en proceso y se comprometieron cuatro nuevos para 2018: reclutamiento y capacitación técnica sobre manejo de incendios, convenios con Sedena y Semar, seguimiento a Comités Técnicos Estatales y colaboración en detecciones con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).</p>

e015	<p>2014: Diagnóstico 2015: Diseño y FMYE 2016: FMYE 2018: PAE programó su nueva FMYE</p>	<p>Sus FMYE no analizaron a fondo el programa, se propuso elevar sus metas por su relevancia, pero se acotó la complejidad de valorar sus logros en temas tan complejos como el cambio climático. También se precisaron las áreas de enfoque, su contribución a los problemas y se dio mayor difusión. En 2014-2015 se absorbió el p008. Su presupuesto se redujo lentamente.</p>	<p>Sólo estuvo disponible para las FMYE. Se consideró un programa en proceso ante cambios propios y del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). Se aceptó incrementar las metas y resaltar su contribución. Respecto a la difusión se consideró como ya elaborada. Se argumentó que el programa no tenía siquiera un área de enfoque específica y se sugirió al menos una reunión con evaluadores y que sólo se mantuvo en comunicación virtual.</p>	<p>En 2016 se acordó hacer "otro" tipo de evaluaciones y lo reportaron cumplido aunque no se visualiza cuál fue. Otro ASM planteó los problemas de definición de poblaciones y cobertura que se informan como avanzado. Se asumió para 2017 actualizar el diagnóstico, pero no hay información de su cumplimiento.</p>
c003	<p>2014: Diagnóstico 2015: EcyR 2018: el PAE le programó una evaluación de procesos</p>	<p>En 2014 el evaluador hizo el diagnóstico con información general sobre muchos problemas vinculados a la regulación ambiental y justificó el programa en lugar de evaluar el presentado por éste. Ofrece un árbol de problemas muy simple. El resto del informe es más bien una evaluación de diseño. La EcyR de 2015 identifica múltiples inconsistencias e imprecisiones.</p>	<p>No se realiza para ninguna de las evaluaciones aplicadas al programa.</p>	<p>Se desconocen.</p>
c026	<p>2014: Diagnóstico 2018: el PAE le programó una FMYE</p>	<p>Su formato de diagnóstico es idéntico al del c003 y ameritó los mismos comentarios salvo que su árbol de problemas es más elaborado.</p>	<p>No se realiza para ninguna de las evaluaciones aplicadas al programa.</p>	<p>Se desconocen.</p>

<p>ε030</p>	<p>2014: Diagnóstico 2018: el PAE le programó una MYE</p>	<p>Parecido al ε003 y ε026 se usó un Marco Lógico y su árbol de problemas es mucho más sustantivo. Consideró como población potencial algo muy amplio y no operativo: el conjunto de los tres sectores de la economía.</p>	<p>No se realiza para ninguna de las evaluaciones aplicadas al programa.</p>	<p>Se desconocen.</p>
-------------	---	--	--	-----------------------

Nota * No disponible en el portal de evaluaciones del Coneval.

Fuente: Coneval, disponible en www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx

Resulta evidente la necesidad de tener documentos de posición institucional e informes sobre la aceptación y seguimiento de los ASM frente a todas las evaluaciones no sólo las específicas y EED para transparentar la información relativa a estos procesos. También se comparte la crítica de los operadores en el sentido de que las FMYE sólo informan de la evolución de algunos indicadores con datos oficiales del propio programa, ya que no evalúan ni se realizan por equipos externos contratados para ese fin, que entren en contacto con el programa por lo poco que aportan a su mejoramiento, y no justifican que se emita una posición institucional salvo para evitar errores en el manejo de la información.

El análisis muestra también una preocupante tendencia a la reducción de presupuesto, especialmente concentrada en 2017 en cuatro de ellos. Esta situación afecta su desempeño, lo que ha llevado a algún evaluador a mencionar la necesidad de ajustar las metas y a otro a advertir un riesgo de desaparición del programa analizado.

Otro problema que aún no logra resolverse satisfactoriamente y que estos programas comparten con la mayoría de los de la Semarnat es la continua presencia de recomendaciones relacionadas con la definición y cálculo de sus poblaciones y coberturas, referida en alguna de las posiciones institucionales revisadas. Efectivamente, dichos programas mejoran nuestro entorno (agua, aire, suelo, vida silvestre, marina, etc.) y nos benefician indirectamente a un número de personas, aunque se dificulta donde no hay posibilidad de contar con un padrón de beneficiarios y cualquier cálculo resulta ambiguo y/o arbitrario. El reconocimiento de esta situación llevó algunos años a sustituir esta exigencia por la identificación de áreas de enfoque, pero muchas evaluaciones muestran resistencia a este cambio y reiteran recomendaciones que indican que el problema no se ha zanjado.

Finalmente, todas las EDD revisadas señalan un problema compartido tanto por estos como por todos los programas de la Semarnat: la ausencia de evaluaciones de impacto que culminen los procesos emprendidos, valorando su contribución a la solución de problemas y una vida más sostenible como postula la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recurriendo a metodologías diferentes a las cuasi experimentales, como la teoría del cambio, el enfoque de complejidad, estudios cualitativos y análisis contributivos, entre otros (García y Cardozo, 2017).

Discusión y conclusiones

Se realizó una revisión documental del conjunto de programas, evaluaciones y utilización de recomendaciones de Semarnat durante todo el periodo de 2009 a 2017 y se puso especial énfasis en algunos considerados relevantes para el logro del objetivo de investigación: a) uno de los tres programas estables en todo el periodo; b) 20 programas que dejaron de ser evaluados, y c) los nueve programas nuevos que continuaron recibiendo evaluaciones hasta 2017 y aparecen programados en 2018. Se considera que el panorama general y específico de los programas que fueron analizados se completaron con entrevistas a informantes-clave, ofreciendo un fundamento sólido a las conclusiones que se presentan.

La Semarnat muestra en general una dinámica muy inestable de programas vigentes y evaluados anualmente como la finalización de programas de relativa antigüedad, y una continua generación y “desaparición” de otros, especialmente entre 2011 y 2015.

En la búsqueda de explicaciones para esa dinámica se encontró que de los programas evaluados (especialmente en el periodo de 2011 a 2012) sólo aproximadamente la mitad cuenta con documentos de trabajo y de posición institucional, y éstos se concentran en las evaluaciones del conjunto de programas identificados como estables que son sometidos regularmente a EED. Su revisión mostró que ninguno informaba incumplimientos de ASM (aunque sus medios de verificación pueden resultar discutibles), por lo que se dedujo que los problemas identificados por el Coneval tienen que estar concentrados en el resto de programas que no cuenta con los mencionados documentos e imposibilita la contrastación buscada debido a la limitada transparencia del sistema.

El análisis anterior nos llevó entonces a identificar dos grupos de programas al interior de la Semarnat. El primer grupo se compone de los programas sustantivos y consolidados de modalidad S, E y U mencionados en el párrafo anterior, que permanecen vigentes y en algunos casos “sólo se transforman”, a decir de los funcionarios entrevistados. Estos programas estables tienden a aceptar las recomendaciones y a cumplir los ASM sin reportar bajas ni cancelaciones; es decir, hacen una buena utilización instrumental de sus evaluaciones aunque hay excepciones como la del s046 que entre 2012-2013 rechazó todas las

recomendaciones recibidas. Sin embargo, es importante resaltar que ninguno de los tres programas más estables (s046, s071 y s219) ha sido objeto de evaluaciones diagnósticas o de diseño que deberían repetirse periódicamente en todos los programas.

El segundo grupo se integra por numerosos programas más inestables, que se evalúan una o dos veces y no vuelven a reaparecer. Debido a esa falta de continuidad no alcanzan a asumir los ASM o a cumplirlos explicando la tendencia hacia una muy reducida utilización instrumental de las recomendaciones recibidas en congruencia con el 62% señalado por el Coneval (2014), para el conjunto de la Secretaría y que generan decenas de bajas de los ASM como sucedió en en el periodo de 2011-2012 y del cual no se obtuvieron documentos probatorios. Cuando existen los documentos de posición institucional de la Semarnat, que deberían expedirse en todos los casos, se podría identificar el porcentaje de recuperación de recomendaciones para transformarse en los ASM y que en ocasiones es muy bajo (por ejemplo, el u036 sólo aceptó dos de las 10 recomendaciones que se le formularon en la ECYR en 2011 y el s044 sólo tres de nueve en ese mismo año).

Los 20 programas revisados de este segundo grupo muestran que la dinámica de continuos cambios no se explica por la utilización de resultados de las evaluaciones, ya que éstos fueron rechazados o no considerados salvo excepciones que podrían haber evitado la puesta en marcha de algunos nuevos programas con importantes problemas en su diseño.

Además, no hay que olvidar que crear tantos programas que se evalúan y luego se desechan tiene un alto costo de oportunidad ligado no sólo a este subgrupo, sino a muchos de los 66 programas desaparecidos en el periodo y algunos con más de una evaluación de diagnóstico y/o diseño. Se requiere entonces un mayor esfuerzo de la Semarnat para mejorar los documentos sometidos a evaluación.

Esta falta de utilización instrumental de las recomendaciones muestra la urgencia de retomar algunas de las sugerencias señaladas por la literatura internacional, como el involucramiento de los funcionarios en los procesos evaluativos o los sistemas de premios y sanciones que han resultado tan útiles en Chile. Sin embargo, también necesita que antes del envío a los operadores de los programas del informe que las contiene, el Coneval deberá realizar, a través de

procesos de metaevaluación, un proceso de “filtrado” de las recomendaciones bien fundamentadas, factibles y útiles para el programa, que den mayores garantías de que su utilización beneficiará al diseño o a la ejecución del programa y descarte el resto.

La opinión complementaria de los funcionarios de la Semarnat indica que los operadores siguen siendo renuentes a las evaluaciones, pero consideran que las coordinadas por el Coneval han sido más útiles y menos rechazadas que las de la SHCP porque se enfocan hacia la mejora de los programas sin un espíritu sancionador.

Opinan que en general las recomendaciones son adecuadas, pero que es muy común que ya se hayan puesto en práctica, lo que relativiza su utilidad. También afirman que las evaluaciones que realmente necesitan, las solicitan como complementarias (Ej. s122, u005 y u006 en 2011) y han acordado que les propongan sólo cinco recomendaciones relevantes en lugar de lo que consideran las decenas inmanejables que algunos informes plantean. Implícitamente, esto demuestra la limitada utilidad que le confieren a las evaluaciones aplicadas regularmente. Además, expresan que para contar con evaluaciones útiles el Coneval debería ser más flexible, dejar madurar los programas, tomar siempre en cuenta sus puntos de vista sobre qué evaluar¹¹ y realizar verdaderas evaluaciones en lugar de meras FMYE.

Finalmente, los informantes de la Semarnat insisten en que la dinámica de cambios analizada es fruto de las reestructuraciones promovidas por la SHCP (presupuesto Base Cero) en las cuales desconocen el peso que las evaluaciones pudieran tener. Estas pueden deberse a reestructuraciones administrativas o tratar de compactar programas para dar mayor coherencia al conjunto, reducir costos y focalizar esfuerzos para lograr mayor impacto. Por su parte, algunos funcionarios de la SHCP afirman que la información surgida de las evaluaciones se utiliza en sus procesos, lo que permite hablar de una utilización presupuestal no explicitada en documentos oficiales por parte de la instancia que elabora el proyecto de presupuesto, que en general es posteriormente discutido y aprobado por la Cámara de Diputados. Esto explicaría la dinámica mucho más estable de creación y desaparición de programas percibida a partir de 2015.

¹¹ Consideran que sólo se les consulta en ocasiones especialmente a inicios de sexenio.

Algunos problemas adicionales compartidos por los dos grupos se refieren a la identificación y cuantificación de poblaciones o áreas de enfoque y cobertura, especialmente a la urgente necesidad de contar con evaluaciones de impacto.

Ante los problemas de información enfrentados en el trabajo sólo puede afirmarse que no existe evidencia de que los resultados de evaluación tengan una amplia y profunda utilización instrumental y presupestal en los casos estudiados, más bien todos los indicios señalan lo contrario, la primera únicamente se cumple razonablemente en torno a un subconjunto de programas identificados por su mayor estabilidad y permanencia, y la segunda es muy probable que explique al menos una parte sustantiva de las “desapariciones” del segundo grupo. Esta situación muestra la urgencia de transparentar la información y de innovar en la búsqueda de mecanismos más efectivos de sugerencia y aprovechamiento de las recomendaciones en nuestro contexto.

Bibliografía

- Caiden, Naomi (1998), “Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation”, in *Public Budgeting and Finances* 18 (1), EUA: Public Financial Publications Inc., 35-52.
- Cardozo, Myriam (2012), *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. El estado del arte*, México: UAM-X.
- (comp., 2015), *Institucionalización del proceso de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*, México: Depto. de Política y Cultura de la UAM-X y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la C. de Diputados.
- Coneval, *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2008 a 2017*, disponible en www.google.com.mx/search?q=Coneval%2C+Informe+de+Seguimiento+a+los+Aspectos+Susceptibles+de+Mejora+de+los+Programas+y+Acciones+Federales+de+Desarrollo+Social%2C+2008+a+2015&oq=Coneval%2C+Informe+de+Seguimiento+a+los+Aspectos+Susceptibles+de+Mejora+de+los+Programas+y+Acciones+Federales+de+Desarrollo+Social%2C+2008+a+2015&aqs=ch

- rome..69i57.6143j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8, última consulta el 14 de noviembre de 2018).
- , *Evaluación de Programas Sociales*, disponible en www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx, (consulta: por última vez el 13 de noviembre de 2018).
- , *Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*, disponible en www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx, (consulta: última el 8 de noviembre de 2018).
- , *Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018*, disponible en www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf, (consulta: 13 de noviembre de 2018).
- García, Ester y Myriam Cardozo (2017), “Evaluación de impacto: más allá de la experimentación” en *Revista Política y Cultura*, No.47, México: UAM-X: 65-91.
- Hofstetter, Carolyn Huie y Marvin Alkin (2003), “*Evaluation use revisited*” en *Thomas Kellaghan y Daniel Stufflebean (Eds.), International handbook of educational evaluation*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 197-222.
- Levinton, Laura y Eduard Hughes (1981), “*Research on the utilization of evaluations*”, in *Evaluation Review*, 5 (4), *EUA: Sage Journal*, 525-548.
- Ley General de Cambio Climático (2018)*, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf (consulta: 18 de agosto de 2018).
- ONU (s/f), *Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible*, disponible en www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible, (consulta: 14 de febrero de 2016).
- Ortegón, Edgar, Juan F. Pacheco y Adriana Prieto, (2015), *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Rogers, Patricia (2014). *La teoría del cambio*, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto N° 2, Florencia: Centro de Investigaciones de UNICEF.
- Semarnat, *Evaluaciones Externas a Programas Federales*, disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/programas/evaluaciones>, (consulta: 20 de octubre de 2018).

- SHCP (2012), *Manual de Programación y Presupuesto*, disponible en www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/presupuestacion2012/anexo_2_mpyyp_2012.pdf, (consulta: 12 de septiembre de 2015).
- (abril de 2012), *Tercer Boletín PbR-SED*, disponible en http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/TercerBoletin2012.pdf, (consulta: 12 de septiembre de 2015).
- (2015), *Informes trimestrales sobre Avances de ASM*, disponible en <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED.pdf>, (consulta: 14 de diciembre de 2015).
- (2016), “*Manual de programación y presupuesto para el ejercicio fiscal 2017*”, disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/manual_de_programacion_y_presupuesto_2017.pdf, (consulta: 18 de septiembre de 2017).
- Székely, Miguel (2013), *Evaluación externa de los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Evaluaciones_auditorias_externas/Informe_EER.pdf, (consulta: 17 de septiembre de 2017).
- Weiss, Carol (1967), “Utilization of evaluation. Toward comparative study”, in House of Representatives Committee on Government Operation, *The use of social research in federal domestic programs*, Part. III, Washington DC: Government Printing Office: pp. 426-432.
- (1988), “Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care? ”, in *Evaluation Practice* Vol. 9 (1), EUA: Elsevier, pp. 5-19.
- (1998), “Have we learning anything new about the use of evaluation? in *American Journal of Evaluation* No. 19 (1), EUA: Sage Publication, pp. 21-33.

Anexo 1. Semarnat: evolución de las evaluaciones de programas 2008-2017

<i>Año</i>	<i>Programas evaluados regularmente</i>	<i>Programas nuevos con evaluaciones de diseño o diagnóstico</i>	<i>Otros programas evaluados</i>	<i>Programas sin reportes de evaluaciones posteriores</i>
2009		€001, €002, €013, s217, s218, s226 y u014	s049 y s080	s049, s080, s226, €002 y u014
2010		€014*, g022*, g023*, g025, u010, u015 y u019	s217 y s218	g022, g023 y g025
2011		u012, u020, u022, u023, u024, u025, u026, u028, u029, €006, €017, g001, g021 y g024.	s217, s218, s219, €005, €013, u003, u005, u009, u010 y u021	s045, s136, s217, u003, u005, u006, u023, u026, €013, €017, g001, g021 y g024
2012	s046, s047, s071, s074	u012, u030, u032, u034, u035 y u037	s044, s110, s122, u032, u036, €005 y €009	s044, s110, y s122
2013	s075, s079, s217, s218, s219, €006, €014, u010, u012, u015	€004, €005, €007*, €015, k007*, k111, k129*, k131*, k132, k134*, k135*, k138*, k141*, p001, p002, u021, u022, u031, u036, u037, f001, f002, g003*, g005, g026 y g030*	€009, u009, u029 y u036	k132, k134, k138, y p001
2014	u019, u020, u024, u025, u028, u030, u034 y u035	€004, €005, €007*, €015, k111*, k131*, k135*, k141*, p002*, u021, u022, u031, u036, u037, f001, f002, g003*, g005*, g026* y g030*	€009, €015, u009, u029, u032, g010 y €005	s047, s075, s079, €006, k111, k131, u009, u010, u019, u024, u028, u029, u030, u031, u032, u034, f001 y f002
2015	s046, s071, s074, s217, s219, €005, €009, €014	€004, €015, p002*, u021, u022, u031, u036 y u037	s218, €007*, u012, u015, k007*, k129, k135*, k141* y g003*	s218, €004, €007, p002, u012, u015, u021, u022, u031, u036, u037 y k135*.
2016	u020, u025 y u035	g010*, g031*, k007, k129*, k141* y n001 ^a	€015, b015 ^b , g013*	g031, n001, k007 y k141
2017		g005*	b015, k129*; p002*, g005* y g031*	g005, b015, k129 y p002**

^a Los programas N de destinan a prevenir y atender desastres naturales.

^b Los programas B se dedican a la provisión de bienes públicos.

Notas: * Se trata de evaluaciones coordinadas por la SHCP, el resto debería corresponder al Coneval.

** No aparecen programados en el PAE 2018, por lo que los suponemos discontinuados.

Fuente: Coneval, disponible en www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx, www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx y www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf SHCP, disponible en <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/PAE/PAE-2013.pdf>. Datos de Semarnat recibidos en entrevista realizada el 13 de octubre de 2015.

Anexo 2. Identificación de los principales programas analizados

<i>Clave del programa</i>	<i>Institución responsable</i>	<i>Nombre del programa</i>
s044	Semarnat-Conafor	ProÁrbol-Programa de Desarrollo y Producción Forestal
s045	Semarnat-Conafor	ProÁrbol-Programa de Plantaciones Forestales Comerciales
s046	Semarnat-Conanp	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
s047	Semarnat-Conagua	Programa de Agua Limpia
s049	Semarnat-DGPAIRS	Programa de Desarrollo Institucional Ambiental
s071	Semarnat-Sedesol-SCT	Programa de Empleo Temporal
s074	Semarnat-Conagua	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
s075	Semarnat-Conagua	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
s079	Semarnat-Conagua	Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego
s080	Semarnat-Conagua	Programa de Desarrollo Parcelario (PRODEP)
s110	Semarnat-Conafor	ProÁrbol-Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)
s122	Semarnat-Conafor	ProÁrbol-Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales
s136	Semarnat-Conafor	ProÁrbol-Programa de Servicios Ambientales por Captura de Carbono, Biodiversidad y Sistemas Agroforestales (CABSA)
s217	Semarnat-Conagua	Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego
s219	Semarnat-Conagua	Programa de Pago por Servicios Ambientales
u003	Semarnat-Conafor	Producción de Planta y Programas Especiales de Restauración Forestal
u005	Semarnat-Conafor	Programa de Desarrollo Forestal Comunitario y de Desarrollo Forestal Regional
u006	Semarnat-Conafor	ProÁrbol-Programa de Asistencia Técnica para el Acceso a los Programas Forestales
u009	Semarnat-Conanp	Programa de Acción para la Conservación de la Vaquita Marina

u020	Semarnat-DGVS	Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre
u021	Semarnat	Programa de Desarrollo Institucional y Ambiental
u025	Semarnat-Conanp	Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Peligro de Extinción
u026	Semarnat-INE	Programa de Investigación Científica y Tecnológica Ambiental
u035	Semarnat-Conanp	Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas
u036	Semarnat-Conafor	Programa de Desarrollo Forestal
g003	Semarnat	Programa de Regulación Ambiental
g005	Semarnat	Programa de Inspección y Vigilancia en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales
g026	Semarnat	Programas de Fomento de la Gestión de la Calidad del Aire y Verificación Vehicular
g030	Semarnat	Programa de Normatividad Ambiental e Instrumentos de Fomento para el Desarrollo Sustentable
e005	Semarnat	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable
e014	Semarnat-Conafor	Programa Nacional Forestal Protección Forestal
e015	Semarnat	Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad Ambiental y Crecimiento Verde
e017	Semarnat-Conagua	Programa de Estaciones Hidrometeorológicas
k111	Semarnat-Conagua	Conservación y Operación de Presas y Estructuras de Cabeza
k129	Semarnat	Infraestructura para la Protección de Centros de Población y Áreas Productivas
k131	Semarnat-Conagua	Túnel Emisor Oriente y Central y Planta de Tratamiento Atotonilco
k132	Semarnat-Conagua	Infraestructura de Temporal
k134	Semarnat-Conagua	Programas Hídricos Integrales
k138	Semarnat-Conagua	Programa de Inversión en Infraestructura Social y de Protección Ambiental
p001	Semarnat-Conagua	Conducción de las Políticas Hídricas
p002	Semarnat	Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental

Análisis de los determinantes de la percepción de la corrupción como problema social en México

*Gilberto Martínez-Sidón**

*Ana Lourdes Morones-Carrillo***

Resumen: En la presente investigación se analizan los determinantes de la percepción de la corrupción como problemática social en México. Se utilizó la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017 con la que se tomaron los determinantes de la percepción de la corrupción acorde a lo sugerido por la literatura teórica y empírica. Se empleó un modelo de elección discreta tipo Logit con el cual se evaluaron los determinantes. Los resultados sugieren que un buen desempeño de las instituciones, una mejor calidad en los servicios públicos generales y públicos bajo demanda, aunado a un incremento en la confianza institucional, coadyuvan a disminuir la probabilidad de percibir a la corrupción como uno de los principales problemas sociales en México. Asimismo, se argumenta que una mayor participación ciudadana es necesaria para un mejor desempeño institucional y un incremento del bienestar social.

Palabras clave: corrupción, instituciones, percepción, modelo logit.

* Gilberto Martínez-Sidón. Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Maestro en Economía Aplicada por el Colegio de la Frontera Norte. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Baja California.

** Ana Lourdes Morones-Carrillo. Licenciada en Administración por el Instituto Tecnológico Superior de Cajeme (ITESCA). Maestra en Ciencias Económicas en el Colegio de Frontera Norte (COLEF). Doctora en Ciencias Económicas en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Profesora de asignatura en la Universidad Autónoma de Baja California.

Analysis of the determinants of the perception of corruption as a social problem in Mexico

Abstract: The present investigation analyzes the determinants of the perception of corruption as a social problem in Mexico. We used the National Quality and Government Impact Survey of 2017 from which the determinants of the perception of corruption were taken according to the theoretical and empirical literature. We used a Logit model to evaluate the determinants in the perception of corruption. The results suggest that a good performance of institutions, and a better quality in general public services and public on demand services, coupled with an increase in institutional trust; help to reduce the likelihood of perceiving corruption as one of the main social problems in Mexico. Also, a greater social participation is necessary for a better institutional performance and the increase of social welfare.

Keywords: corruption, institutions, perception, logit model.

Introducción

Resolver los problemas que enfrenta la sociedad en México en materia de bienestar social y económico es en gran medida el principal desafío para los gobiernos en el país. Una de las claves se sustenta en identificar cuáles son, de acuerdo con la opinión pública, los principales problemas que los ciudadanos perciben para tomarlos como punto de partida y darles solución. De aquí nace la necesidad de los hacedores de política pública de identificar los determinantes de la percepción ciudadana de los problemas sociales y se pueda construir una mejor estrategia para la mejora del bienestar social.

Al respecto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) ha llevado a cabo la consigna de levantar la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) desde 2011 a 2017 (en periodos de dos años). En la ENCIG cuestiona a la sociedad sobre los principales problemas que enfrenta en la actualidad. Las opciones que contempla la encuesta son: i) mal desempeño del gobierno, ii) pobreza, iii) corrupción, iv) desempleo, v) inseguridad y delincuencia, vi) mala aplicación de la ley, vii) desastres naturales, viii) baja calidad de la educación pública, ix) mala atención en centros de salud y hospitales públicos,

x) falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno, xi) falta de rendición de cuentas, y xii) ninguno.

Desde el primer levantamiento en 2011 al último en 2017 los resultados sugieren que los principales problemas que percibe la sociedad son: 1) inseguridad y delincuencia, 2) corrupción, 3) desempleo, 4) pobreza, y 5) mal desempeño del gobierno.

El buen o mal desempeño que tiene un gobierno está condicionado a la percepción de los ciudadanos sobre las obligaciones y tareas de las instituciones que lo componen. Al respecto, Tapia (2010) señala que en México existe la percepción de que el Estado es el responsable de cubrir y solventar todas las necesidades sociales y crear niveles económicos y de desarrollo adecuados para la sociedad. Por ello, es que cuando las necesidades no son cubiertas crece la percepción de la sociedad sobre la cantidad de problemas que tienen que enfrentar sin que éstos se hayan resuelto.

Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2011) señala que en los países de América Latina se extiende una percepción negativa generalizada de las instituciones que se atribuye a la poca capacidad para dar solución a las demandas de la sociedad. Lo anterior ha provocado, entre otras cosas, que constantemente estos países estén por debajo del promedio mundial en cuanto al nivel de confianza en las instituciones. La poca confianza y el pobre desempeño de las instituciones se asocian comúnmente a actividades que están fuera de la ley, lo cual origina que la corrupción comience a arraigarse más en la sociedad. Como señalan Villoria y Jiménez (2012), de tener la creencia de que la mayor parte de las personas serán engañadas, todos tendrán incentivos para actuar de forma deshonesto.

En este sentido, la corrupción pasa a formar parte importante de la problemática sobre la que se sustenta la creencia de que al poder combatirla se podrán superar algunos de los principales problemas sociales. Por ejemplo, Gamarra (2006) argumenta que los países con altos niveles de pobreza y desempleo necesitan de instituciones sólidas, eficaces y transparentes para hacer frente a tal problemática. Señalan que la pobreza y el desempleo son más difíciles de combatir cuando hay actos de corrupción sobre el actuar de la sociedad y en las instituciones.

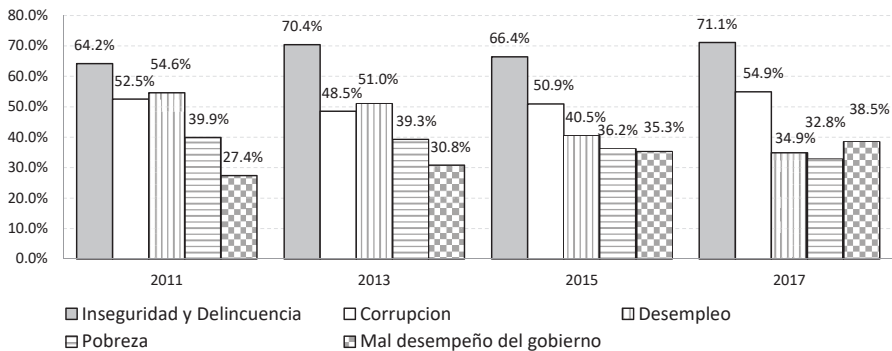
Ante tal panorama el objetivo del presente documento es analizar los determinantes de la percepción de la corrupción que tiene la sociedad y con base en ello sugerir algunas medidas para su combate. Para cumplir el objetivo el documento se estructura de la siguiente manera: primero se analiza la corrupción como uno de los principales problemas sociales en México desde una perspectiva teórica y empírica; enseguida se describe la metodología de análisis, posteriormente se presentan los resultados, luego las conclusiones y, finalmente, se presenta la bibliografía.

La corrupción entre los principales problemas sociales en México

Como se mencionó anteriormente, los problemas sociales que se analizan en el presente apartado corresponden a los cinco principales que de acuerdo con la ENCIG se reconocen como los de mayor trascendencia. La Gráfica 1 muestra el porcentaje de los principales problemas según la percepción de las personas en México.

Como se puede observar en cada uno de los levantamientos de la encuesta, la inseguridad y la delincuencia han ocupado el primer lugar en cuanto a la percepción de los ciudadanos como el principal problema que enfrentan con casi el 70%. En 2011 y 2013 el desem-

Gráfica 1. Principales problemas según la percepción de las personas en México, de acuerdo con la ENCIG 2011, 2013, 2015 y 2017 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG, 2011, 2013, 2015 y 2017.

pleo ocupó el segundo lugar, mientras que en 2015 y 2017 lo hizo la corrupción. La pobreza se ha mantenido en la cuarta posición, mientras que el mal desempeño del gobierno, a pesar de estar en el quinto puesto, ha ganado terreno, pasando de 27.4% en 2011 a 38.5% en 2017. Durante los últimos años es claro cómo la ciudadanía tiene un sentimiento de inseguridad que percibe por la corrupción y porque considera que su gobierno ha tenido un pobre desempeño que agudiza la pobreza y el desempleo.

La corrupción es un problema complejo que puede desarrollarse en los distintos estratos sociales y, así como en el ámbito público o privado, afecta el desempeño de las instituciones y el funcionamiento de la sociedad. Analizar los determinantes de la percepción sobre la corrupción marcará la pauta para una mejor comprensión del fenómeno y se contribuirá a brindar información para su combate. En la literatura se reconocen diferentes determinantes de la problemática social, varios tienen que ver con un contexto económico, político, social y hasta cultural. Uno de ellos es la poca confianza que existe en las instituciones. Como señalan Van de Walle y Bouckaert (2003), la desconfianza en dichos organismos suele atribuirse al mal funcionamiento que éstas brindan a la sociedad.

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Cooperación Andina de Fomento (CAF) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018) argumentan que la desvinculación de la sociedad respecto de las instituciones en América Latina y el Caribe se debe a una falta de confianza. Señalan que si no existe confianza, los ciudadanos se desvinculan de sus deberes cívicos y con el tiempo se daña la legitimidad de los gobiernos y su capacidad para financiar y prestar servicios públicos de buena calidad, lo que genera un círculo vicioso que deteriora la satisfacción ciudadana.

El tema de la confianza ha sido tratado en diversos contextos teóricos e interdisciplinarios. Por ejemplo, Luna y Velazco (2005) concluyen que la confianza se ha convertido en una variable que ayuda a explicar el funcionamiento de la democracia y el desempeño político y social. Es importante señalar que no sólo existe una desconfianza en las instituciones asociada principalmente a la política, sino también

una desconfianza en la sociedad misma, donde efectivamente la corrupción es parte central de la desconfianza que se genera.

Por tanto, Méndez (2010) indicó que distinguir entre confianza política y social ha derivado en la diferencia entre confianza en la gente y confianza en las instituciones. La confianza en las instituciones se basa en la percepción que tiene la gente sobre el trabajo de éstas; es decir, mientras mejor desempeño tengan las instituciones, mayor será la percepción de legitimidad. No obstante, la confianza en las instituciones es más importante para un sistema de gobierno que la confianza en líderes particulares. Por otro lado, la confianza social se sostiene principalmente en las redes de asociación entre las personas y suele quebrantarse por una falta de comunicación. Asimismo, Blind (2006) señala que la confianza se ha convertido en una de las variables más importantes sobre la que se construye la legitimidad y sostenibilidad de los sistemas institucionales y de gobierno.

Ante la falta de confianza en las instituciones gubernamentales, el uso de las tecnologías de la información parece ser una medida para elevar el nivel de confianza. Respecto a ello, Tolbert y Mossberger (2006), Bélanger y Carter (2007) y Horsburgh *et al.* (2011) sugieren que el uso del internet y redes sociales que dan paso al gobierno electrónico puede coadyuvar a elevar la confianza en éste, pues mejora las interacciones con los ciudadanos y las percepciones de la capacidad de respuesta. Asimismo, las personas hoy en día utilizan en gran medida el internet y de acuerdo con lo sugerido por los autores, quienes utilizan más frecuentemente este medio, tienden a confiar más en los servicios del gobierno. Lo anterior ayuda a acercar más a una persona con las tecnologías de la información y con la sociedad de la que forma parte. Mientras una persona tenga más información y sea consciente de que es parte activa de la sociedad, habrá mayor posibilidad de que actúe en conjunto con las instituciones para dar solución a la problemática social.

En la literatura se reconoce que los actos de corrupción son catalizadores por el deterioro de la percepción del buen funcionamiento de las instituciones. En relación con ello, Chetwynd *et al.* (2003) señalan que la corrupción en el sector público y en las instituciones agrava los problemas sociales, especialmente en los países en desarrollo. Argu-

mentan que los programas que ayudan a reducir la corrupción contribuyen al alivio de la problemática social si logran, entre otras cosas: i) elevar el crecimiento económico, ii) fortalecer las instituciones de gobierno, iii) mejorar los servicios gubernamentales, iv) incrementar la confianza pública en el gobierno. Asimismo, Dussauge (2010) indica que resulta más adecuado valorar en qué forma las condiciones institucionales desde el diseño, alcance, características y funcionamiento, contribuyen a controlar la corrupción y la rendición de cuentas.

Por su parte, Kjeld y Manzano (2018) señalaron que la corrupción no es exclusiva de las relaciones entre las esferas públicas y privadas, se encuentra presente y lesiona también al público en general. Reconocen que independientemente del sistema político del momento histórico o de los valores que orientan a cada sociedad, la corrupción siempre despunta y se agrava cuando hay concentración de poder. En este sentido, Bologna (2016) concluye que el efecto de la corrupción depende del entorno institucional, pues si las instituciones son relativamente eficientes, es posible hacer frente a este problema.

En un estudio de la OCDE (2017) donde se analiza el caso de México respecto a la corrupción y aspectos de integridad se señala que los sistemas anticorrupción pueden contribuir a resolver muchos de los principales retos sociales y económicos que enfrenta el país y que combatir más eficazmente la corrupción ayuda a restablecer la confianza en las instituciones. Finalmente, encuentra que el costo de la corrupción para la economía nacional fue del 5% del producto interno bruto (PIB), lo cual representó en 2017 poco más de 900 mil millones de pesos (a precios de 2013).

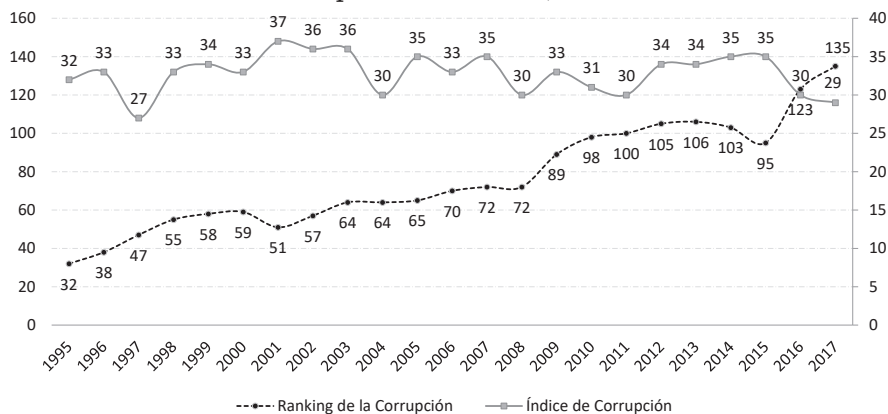
Es un hecho que las personas en México perciben la corrupción como uno de los principales problemas que enfrentan. Tal fenómeno se ve reflejado en el Índice de Corrupción que elabora la Organización de Transparencia Internacional (OTI).¹ Este índice mide la percepción de la corrupción en 180 países, los valores van de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (nula percepción de corrupción).

¹ Los detalles del índice están disponible en www.transparency.org y en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/metodologia_ipc-2017.pdf (consulta: marzo de 2017).

En la Gráfica 2 se muestra cómo ha evolucionado el índice de corrupción en México. En 2017 se ubicó en la posición 135. El índice de corrupción en el país ha oscilado de 27 a 37 con un promedio de 30, lo que indica una alta percepción de la corrupción en México.

En términos generales, la corrupción es percibida como implícita dentro de las esferas del gobierno; sirva de ejemplo, el estudio de Hernández (2017) para México. En su estudio señala que la percepción de los ciudadanos respecto de la corrupción es generada en gran medida por el gobierno. Indica que el reconocer que la corrupción se encuentra presente en todas las esferas, desde las instituciones gubernamentales, ciudadanos, sindicatos, organizaciones sociales, iglesias, etc., es un buen paso para poder combatirla y disminuir sus efectos negativos. Sobre cómo combatirla, Soma y Nirmala (2010) sugieren que, además de programas anticorrupción, es necesario el fortalecimiento de la cultura en un amplio sentido, pues es responsabilidad de todos seguir reglas jurídicas que determinen hasta qué punto se puede actuar dentro de la ley.

Gráfica 2. Índice de corrupción y ranking de la corrupción en México, 1995-2017



Nota: El eje izquierdo mide el ranking de la posición respecto de 180 países, mientras que el eje derecho mide el índice de corrupción.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de Transparencia Internacional (OTI).

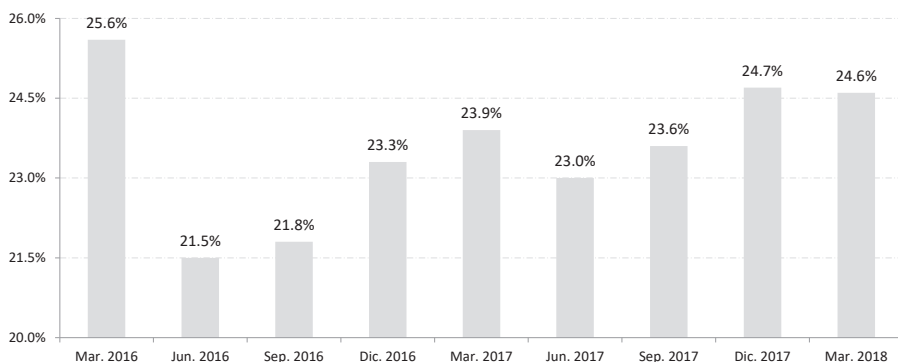
Se reconoce además que la corrupción no sólo mina la confianza que se tiene en el sistema democrático e institucional, sino que además funge como un obstáculo para el desarrollo económico, agudizando los problemas del desempleo y la pobreza (Vargas, 2000). Por tanto, los actos deshonestos tienen repercusión negativa en el bienestar social.

Respecto de la percepción de la corrupción en el gobierno, la Gráfica 3 muestra el porcentaje de personas que perciben una alta efectividad del gobierno para resolver problemas sociales.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)² del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), se observa que en marzo de 2016, 25.6% de los encuestados estaban satisfechos con la efectividad de sus gobiernos locales; sin embargo, el porcentaje bajó a casi 20% en los siguientes tres meses de ese mismo año. Se aprecia que la tendencia aumentó aunque el porcentaje para marzo de 2018 es de apenas 24.6 por ciento.

Si bien es cierto que la tarea del gobierno es procurar el bien común, es necesario un esfuerzo de toda la sociedad, ya que como

Gráfica 3. Porcentaje de personas que perciben una alta efectividad del gobierno para resolver problemas sociales



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del Inegi. Tabulados básicos.

² La primera ENSU se levantó en 2013 y se elabora de forma trimestral. Dicha encuesta da continuidad a la denominada Encuesta Continua de Seguridad Pública (ECOSEP).

señalan Ramos y Villalobos (2011), la conciliación de esfuerzos es necesaria para llevar a cabo procesos gubernamentales que fortalezcan la capacidad del Estado y así mejorar su actuación con base en la creación de impactos sociales.

En este sentido cabe resaltar que inciden varios factores para que la corrupción sea considerada como uno de los principales problemas en México. Una de las cuestiones que se discute es sobre la calidad de los servicios que brindan las instituciones. Se argumenta que si la calidad es alta, la percepción sobre ellas será beneficiosa y no de corrupción. Chingos *et al.* (2012) señalan que la percepción de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios públicos y de los organismos reflejan una medida objetiva del desempeño de la institución que presta el servicio. Sirva de ejemplo el caso de Queensland, Australia, donde la Comisión de Delitos y Mala Conducta (2011) apuntó que un mejor cumplimiento en los servicios públicos brinda a la sociedad una mejor imagen sobre las instituciones, lo cual ayuda a elevar el nivel de confianza de las personas hacia éstas.

Asimismo, Swianiewicz (2001) analizó los casos de la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia. Concluye que la poca voluntad de las personas en participar directamente en la formulación de políticas públicas conlleva al desinterés de las instituciones en cumplir sus objetivos. No obstante, determina que aumentar la calidad de los servicios locales se convierte en una buena estrategia para mejorar el nivel de satisfacción y percepción de los ciudadanos respecto de las operaciones del gobierno y la democracia. En su análisis ejemplifica lo anterior con el caso de Hungría, en donde las localidades que brindan mejores servicios a menudo tienden a creer que sus sugerencias han sido tomadas en cuenta en la formulación de políticas. Por otro lado, las localidades con peores servicios tienden a creer que su voz no ha sido escuchada.

Metodología

De acuerdo con lo planteado en la literatura, los determinantes de la percepción de la corrupción contemplan los actos deshonestos en instituciones públicas, la falta de confianza en las instituciones, la ca-

lidad de los servicios públicos, el uso de tecnologías de la información y variables sociodemográficas.

Se construyó un modelo de regresión de elección discreta tipo *logit*, pues tanto la variable dependiente como las independientes son de tipo binario. Por tanto, los resultados para el modelo se interpretarán en términos de probabilidades; es decir, en qué magnitud y en qué sentido se mueve la probabilidad de que la persona entrevistada perciba a la corrupción como uno de los principales problemas sociales de acuerdo con los factores anteriormente expuestos.

El modelo tipo *logit* para cada problema planteado sigue la siguiente forma.

$$E(Y = 1) = \frac{1}{1 + e^{-x'\beta}} \quad (1)$$

Donde:

Y = Variable dependiente.

x = Vector de variables independientes.

β = Coeficientes a estimar.

La variable dependiente Y se construyó como sigue:

Corrupción: igual a 1 cuando la persona elige dicho problema como uno de los más importantes, 0 en c.o.c.

Las variables independientes (determinantes de la percepción) se presentan en el Cuadro 1.

De acuerdo con el Inegi (2017), el objetivo de la encuesta es recabar en ciudades de 100,000 y más habitantes información con representatividad nacional y por entidad federativa sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia que aporten elementos para la toma de decisiones de política pública. La población objetivo es de 18 años y más, residente en las viviendas particulares seleccionadas en la muestra en ciudades de cien mil habitantes y más.

Es importante destacar que este tipo de encuestas han contribuido en la mejora y las propuestas de política pública. Sirva de ejemplo el caso de Canadá, uno de los países líderes en la entrega de servicios públicos integrados que adoptó una orientación de medición y seguimiento de datos mediante la encuesta "*Citizens First*".

**Cuadro 1. Construcción de las variables independientes
(determinantes de la problemática social)**

<i>Variable</i>	<i>Valor</i>
Variables sociodemográficas	
J_h	1 si la persona es el jefe del hogar, 0 en c.o.c
Esp(a)	1 si la persona es esposo (a), 0 en c.o.c.
Pad_mad	1 si la persona es padre o madre, 0 en c.o.c.
hijo	1 si la persona es hijo (a), 0 en c.o.c.
Sex	1 si la persona es hombre, 0 en c.o.c.
T_emp	1 si la persona es empleado, 0 en c.o.c
T_cta_p	1 si la persona trabaja por cuenta propia, 0 en c.o.c
T_pat	1 si la persona trabaja como empleador (patrón), 0 en c.o.c.
Edu_bas ¹	1 si la persona tiene estudio de educación básica, 0 en c.o.c.
Edu_med ²	1 si la persona tiene estudio de educación media, 0 en c.o.c.
Edu_sup ³	1 si la persona tiene estudio de educación superior, 0 en c.o.c.
Opinión de frecuencia corrupción en instituciones	
O_C_Emp	1 si la persona opinó que es frecuente las prácticas de corrupción en empresarios, 0 en c.o.c
O_C_sind	1 si la persona opinó que es frecuente las prácticas de corrupción en sindicatos, 0 en c.o.c
O_C_MCo	1 si la persona opinó que es frecuente las prácticas de corrupción en medios de comunicación, 0 en c.o.c
O_C_IEle	1 si la persona opinó que es frecuente las prácticas de corrupción en instituciones electorales, 0 en c.o.c
O_C_InPu ⁴	1 si la persona opinó que es frecuente las prácticas de corrupción en instituciones públicas, 0 en c.o.c
O_C_InSe ⁵	1 si la persona opinó que es frecuente las prácticas de corrupción en instituciones de seguridad pública, 0 en c.o.c
O_C_InGu ⁶	1 si la persona opinó que es frecuente las prácticas de corrupción en instituciones gubernamentales , 0 en c.o.c
O_C_Soc ⁷	1 si la persona opinó que es frecuente las prácticas de corrupción en ámbito social, 0 en c.o.c

Variables de evaluación de servicios públicos básicos	
E_S_Agu	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de agua potable, 0 en c.o.c
E_S_Dre	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de drenaje, 0 en c.o.c
E_S_Alum	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de alumbrado público, 0 en c.o.c
E_S_Parq	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de parques y jardines, 0 en c.o.c
E_S_Basu	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de recolección de basura, 0 en c.o.c
E_S_SPol	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio policial, 0 en c.o.c
E_S_CAVE	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de calles y avenidas, 0 en c.o.c
E_S_Carrt	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de carreteras sin cuota, 0 en c.o.c
Variables de evaluación de servicios públicos bajo demanda	
E_SD_Eba ⁸	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio educativo, 0 en c.o.c
E_SD_Uni	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de educación universitario, 0 en c.o.c
E_SD_Imss	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio del IMSS, 0 en c.o.c
E_SD_Issst	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio del ISSSTE, 0 en c.o.c
E_SD_Seg	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de salud del Estado o Seguro Popular, 0 en c.o.c
E_SD_Luz	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de luz, 0 en c.o.c
E_SD_TrP	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de transporte público, 0 en c.o.c
E_SD_TrAr	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de transporte público articulado, 0 en c.o.c
E_SD_Metr	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de metro o tren ligero, 0 en c.o.c
E_SD_AuP	1 si la persona estuvo satisfecha con el servicio de autopista de cobro, 0 en c.o.c
Acciones deshonestas (en instituciones públicas gubernamentales)	
C_Cree	1 si cree o ha escuchado que los servidores públicos reciben dinero para agilizar, aprobar o evitar procedimientos, 0 en c.o.c.
C_rec	1 si tiene a algún conocido que haya vivido una experiencia en la que algún servidor público le solicitó dinero para agilizar, aprobar o evitar procedimientos, 0 en c.o.c.
C_Serv_p	1 si un servidor público le solicitó dinero para agilizar, aprobar o evitar procedimientos, 0 en c.o.c.

C_5 años	1 si la persona recuerda una situación en la que un servidor público le solicitó dinero para agilizar, aprobar o evitar procedimientos en los últimos 5 años, 0 en c.o.c.
Uso de internet y redes sociales (gobierno)	
Internet	1 si la persona utiliza páginas del gobierno federal, 0 en c.o.c.
Red_soc	1 si la persona utiliza Twitter, Facebook, etc., para presentar una queja, denuncia o comentario en las cuentas del gobierno, 0 en c.o.c.
Confianza en instituciones públicas y en la sociedad	
CN_Emp	1 si la persona confía en los empresarios, 0 en c.o.c
CN_sind	1 si la persona confía en sindicatos, 0 en c.o.c
CN_IEle	1 si la persona confía en medios de comunicación, 0 en c.o.c
CN_MCo	1 si la persona confía en instituciones electorales, 0 en c.o.c
CN_InPu ⁹	1 si la persona confía en instituciones públicas, 0 en c.o.c
CN_InSe ¹⁰	1 si la persona confía en instituciones de seguridad pública, 0 en c.o.c
CN_nGu ¹¹	1 si la persona confía en instituciones gubernamentales, 0 en c.o.c
CN_Soc ¹²	1 si la persona confía en su entorno social, 0 en c.o.c

Notas: ¹ Educación básica incluye primaria y secundaria terminada. ² Educación de preparatoria. ³ Educación de licenciatura y posgrado. ⁴ Incluye Comisión Nacional de Derechos Humanos, universidades públicas, hospitales públicos e instituciones educativas de nivel básico. ⁵ Incluye ministerios públicos, policías, jueces y magistrados, y ejército y la marina. ⁶ Incluye presidente de la república, secretarios de estado, gobiernos del estado, presidente municipal, cámara de diputados y senadores, y partidos políticos. ⁷ Incluye compañeros de trabajo, parientes, vecinos e instituciones religiosas. ⁸ Incluye primaria y secundaria. ⁹ Incluye Comisión Nacional de Derechos Humanos, universidades públicas, hospitales públicos e instituciones educativas de nivel básico. ¹⁰ Incluye ministerios públicos, policías, jueces y magistrados, y ejército y la marina. ¹¹ Incluye presidente de la república, secretarios de estado, gobiernos del estado, presidente municipal, cámara de diputados y senadores y partidos políticos. ¹² Incluye compañeros de trabajo, parientes, vecinos e instituciones religiosas.

Fuente: elaboración propia con base en la ENCIG, 2017.

Desde 1998 esta encuesta ha medido las expectativas, niveles de satisfacción y prioridades para la mejora de los servicios de los tres niveles de gobierno (federal, provincial y municipal) que reciben los ciudadanos. Esto les ha permitido a los gobiernos analizar el progreso en el tiempo y establecer una base para hacer comparaciones (Inegi, 2017).

Se espera una relación negativa en la confianza del ciudadano en las instituciones y la percepción de corrupción. Es decir, si el ciudadano tiene confianza en las instituciones, la probabilidad de que considere a la corrupción como principal problema social se reduce.

Se espera una relación negativa en las variables de satisfacción de los servicios públicos y servicios públicos bajo demanda. Por tanto, si el ciudadano se encuentra satisfecho con los servicios públicos que ofrece el gobierno, se reduce la probabilidad de que considere a la corrupción como uno de los principales problemas sociales.

Se espera una relación positiva entre las variables de opinión de frecuencia de actos de corrupción en diversos grupos e instituciones y la variable dependiente. Por consiguiente, si el ciudadano opina que son frecuentes los actos de corrupción en los grupos sociales e instituciones, la probabilidad de considerar a la corrupción como uno de los principales problemas sociales aumenta.

Se espera que los actos deshonestos de las instituciones tengan una relación positiva con la variable dependiente. Es decir, si el ciudadano ha sido parte o se ha enterado de un acto deshonesto de alguna institución, la probabilidad de percibir a la corrupción como uno de los principales problemas sociales aumenta.

Resultados

En los resultados del modelo se presentan las primeras variables sociodemográficas independientes. Las variables de tipo educativas sugieren que mientras mayor es el nivel educativo mayor es la probabilidad de percibir la corrupción como uno de los principales problemas sociales. Respecto a la variable de género, ser hombre incrementa la probabilidad de percepción de la corrupción como uno de los principales problemas sociales. El hecho de ser jefe de hogar y ser casado(a) impacta en el mismo sentido.

En un segundo grupo de variables sobre la opinión de la frecuencia de actos de corrupción se encontró que la probabilidad de percibir a la corrupción como uno de los principales problemas sociales aumenta en mayor medida (0.10 puntos porcentuales) en el caso donde los ciudadanos consideran que en seguridad pública es donde se dan con mayor frecuencia actos de corrupción (Cuadro 2).

Las variables de evaluación de servicios públicos básicos y servicios públicos bajo demanda en su mayoría resultaron con el signo negativo esperado, lo cual confirma que ante una evaluación positiva

Cuadro 2. Resultados de los modelos de regresión (efectos marginales; dy/dx)

<i>Variables explicativas</i>	<i>Variable dependiente: Corrupción</i>
J_h	0.0229 (0.011) **
Esp(a)	0.0276 (0.011) **
Pad_mad	-
hijo	-
Sex	0.0725 (0.005) ***
Edu_bas	0.0746 (0.014) ***
Edu_med	0.0692 (0.015) ***
Edu_sup	0.0901 (0.015) ***
τ_{emp}	-
τ_{cta_p}	-
τ_{pat}	-
o_c_Emp	0.0142 (0.006) **
o_c_sind	0.0207 (0.006) ***
o_c_MCo	-
o_c_IEle	0.0277 (0.006) ***
o_c_InPu	-
o_c_InSe	0.1062 (0.013) ***
o_c_InGu	0.0341 (0.015) **
o_c_Soc	-
E_s_Agu	0.0106 (0.005) *
E_s_Dre	0.0219 (0.005) ***

E_S_Alum	-
E_S_parq	-
E_S_BASU	0.0158 (0.005) **
E_S_SPol	-0.0394 (0.006) ***
E_S_CAVE	-
E_S_carrt	-0.0204 (0.005) ***
E_SD_Eba	-0.0130 (0.006) **
E_SD_uni	-
E_SD_imss	0.0199 (0.007) **
E_SD_issst	-
E_SD_seg	-
E_SD_LUZ	-
E_SD_TrP	-0.0198 (0.006) **
E_SD_TrAr	-0.0308 (0.009) **
E_SD_metr	-0.0418 (0.012) ***
E_SD_AUP	-0.0106 (0.006) *
c_cree	0.0142 (0.006) **
c_rec	0.0137 (0.006) **
c_serv_p	0.0337 (0.008) ***
c_5 años	0.0287 (0.009) **
Internet	-0.0296 (0.007) ***
Red_soc	-
CN_Emp	-
CN_sind	-
CN_lele	-
CN_MCo	-
CN_InPu	-
CN_InSe	-
CN_InGu	-0.0218 (0.010) **
CN_Soc	-
Núm. de ob.	39,165
Prob. predicha	0.5502

Nota: los valores dentro del paréntesis denotan el error estándar. Un asterisco (*), dos asteriscos (**), tres asteriscos (***), denotan el nivel de significancia al 10, 5 y 1%, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

hacia estos servicios la probabilidad de percepción de la corrupción como problemática social disminuye.

Sin embargo, algunos valores no resultaron como se esperaba, por ejemplo, la relación entre las variables de evaluación del servicio público de agua y drenaje (*E_S_Agu* y *E_S_Dre*). Lo anterior indica que a pesar de que las personas se sienten satisfechas con tales servicios, su percepción negativa respecto de la problemática social se mantiene. Lo mismo sucede en los casos de recolección de basura (*E_S_Basu*). Lo anterior implica que la no satisfacción de los otros servicios o instituciones es más importante y condiciona su percepción negativa hacia el bienestar social.

En cuanto a las variables relacionadas con actos deshonestos en grupos e instituciones (que considera si el ciudadano ha escuchado, conoce o ha experimentado este tipo de acciones), se encontró una relación directa con seleccionar a la corrupción como un problema social.

Por su parte, en las variables de tecnologías de la información el uso de internet resultó positivo y significativo. En este caso la probabilidad de percibir la corrupción como uno de los principales problemas sociales disminuye si se utiliza éste. Lo anterior implica que el gobierno, al hacer uso de internet para acercarse más a la sociedad, acierta para disminuir la probabilidad de percepción de la corrupción como un problema grave, ya que estimula la participación ciudadana en la gestión gubernamental.

Dentro de las variables utilizadas para evaluar cómo impacta la confianza en las instituciones sobre la corrupción, sólo resultó estadísticamente significativa la variable de confianza en las instituciones gubernamentales (*CN_InGu*), la cual reduce la probabilidad en 0.021 puntos porcentuales.

Conclusiones

La corrupción es un fenómeno complejo y fuertemente arraigado en México, pues ha estado presente en todos los estratos sociales y en los ámbitos público y privado a través del tiempo.

Los ciudadanos reconocen a la corrupción como uno de los principales problemas sociales y la literatura ha destacado que se relaciona con otros problemas como la pobreza, desigualdad, desempleo, entre otros, afectando al bienestar social.

Siendo el bienestar social el principal objetivo de los gobiernos y sociedades en general, es importante construir instituciones que brinden confianza, seguridad y buen funcionamiento a sus ciudadanos. Pero, ¿qué implica el buen funcionamiento de las instituciones? En primer lugar, hacer saber a los ciudadanos que están formadas por otros ciudadanos que se preocupan por el bien común, cuya tarea realizan en conjunto con el resto de la sociedad. Para lograr esto el uso de las redes sociales es fundamental. A través de ellas los ciudadanos pueden enviar iniciativas, hacer ciertas denuncias o sugerencias y reconocer el buen trabajo de las instituciones. A su vez, las instituciones pueden informar sobre las actividades llevadas a cabo por el organismo, los programas a los cuales pueden acceder ciertos grupos vulnerables, responder a las quejas o demandas de la población, así como hacer consultas ciudadanas para tomar ciertas decisiones. De esta manera los individuos más informados son capaces de tomar decisiones más conscientes y efectivas, lo cual mejorará la participación ciudadana y alentará al gobierno a responder de manera positiva a dicha participación devolviendo poco a poco la confianza hacia las instituciones.

Respecto a la confianza en instituciones y en la sociedad es importante fomentar dentro de la familia valores de responsabilidad, igualdad, tolerancia, respeto, cooperación y la ayuda al prójimo no sólo en épocas de desastres naturales o eventualidades negativas que afecten a la población en general. Asimismo, fomentar la participación ciudadana en los procesos y actividades que involucren la toma de decisiones que repercutirán en toda la sociedad. Un comienzo importante se dio con las pasadas elecciones de julio de 2018, donde se registró una significativa participación de la población para elegir representante a nivel nacional. Por ello ahora es responsabilidad ciudadana exigir cuentas, pero también colaborar. Si todos en la sociedad participan es más probable que las demandas sean escuchadas y que se tenga la certeza de que los procesos se llevan a cabo con democracia.

Sobre el nivel educativo cabe decir que estas variables incrementan la probabilidad de percibir a la corrupción como uno de los principales problemas. Esto puede ser debido a que las personas con un nivel educativo más alto tienen mayor conciencia respecto de cómo debe ser el correcto funcionamiento de las instituciones, lo cual las hace más susceptibles de encontrar fallas.

La mejora del bienestar social mediante la reducción y/o eliminación de la corrupción es tarea de todos los miembros de la sociedad. Ciudadanos y gobierno deben estar en constante comunicación. Los ciudadanos adquieren derechos, pero también obligaciones. Entre dichas obligaciones están la participación en los procesos institucionales, el pago de impuestos, la exigencia en el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales y la colaboración social en general. En el caso de los gobiernos, tienen la obligación de proporcionar los servicios públicos a la sociedad, hacer un buen uso del presupuesto, escuchar y atender las quejas de los ciudadanos en general.

Bibliografía

- Bélanger, France y Carter Lemuria (2007), "Trust and risk in E-government adoption", *The Journal of Strategic Information System*, vol. 17, núm. 2, pp. 165-176.
- BID, (2011), "*Strengthening Transparency and Accountability for Improved Governance*", Washington, D.C.
- Blind, Peri (2006), "*Bulding trust in government in the twenty-first century: Review of literature and emerging issues*", Global forum on Reinventing Government Building Trust in Government, Vienna, Austria.
- Bologna, Jamie (2016), "Corruption, product market competition, and institutional quality: empirical evidence from the u.s. states", *Economic Inquiry*, vol. 55, núm. 1, pp. 137-159.
- Chetwynd, Eric, Chetwynd Frances y Spector Bertram (2003), "*Corruption and Poverty: A review of Recent Literature*", Management Systems International, Washington, DC, USA.
- Chingos, Matthews, Henderson Michael, West Martin (2012), "Citizen Perception of Government Service Quality: Evidence from Public

- Schools”, *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 7, pp. 411-445.
- Comisión de Delitos y Mala Conducta (2011), “Public Perception of the Public Service. Finding from the 2010 Public Attitudes Survey”, *Crime and Misconduct Commission*, Queensland, Australia.
- Dussauge L., Mauricio I. (2010), “Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos”, Méndez José Luis, *Los Grandes Problemas de México*, México D.F., El Colegio de México.
- Gamarra, V. José Ramón (2006), “Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 70, pp. 44.
- Hernández, Salvador (2017), “La corrupción y los grupos de poder en México”, *Revista Internacional Transparencia e Inseguridad*, núm. 4.
- Horsburgh, Simon, Goldfinch Shaun y Gauld Robin (2011), “Is public trust un government associated with trust in E-government?”, *Social Science Computer Review*, vol. 29, núm. 2, pp. 232-241.
- Kjeld, Jakobsen y Manzano Marcelo (2018), “Capitalismo y corrupción: un problema sistémico y sistemático”, *La corrupción: Más allá de la moralina, América Latina en movimiento*, Quito, Ecuador.
- Luna, Matilde y Velazco José Luis (2005), “Confianza y desempeño en las redes sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 1, pp. 127-162.
- Méndez, de Hoyos Irma (2010), “Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el instituto federal electoral”, Méndez José Luis, *Los Grandes Problemas de México*, México D.F., El Colegio de México.
- OCDE (2017), “*Estudio de la OCDE sobre Integridad en México, Aspectos Claves: Adoptando una política firme contra la corrupción*”, OCDE, México, www.oecd.org.
- OCDE, CAF Y CEPAL (2018), “*Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las Instituciones para el Desarrollo*”, Edit. OCDE, Paris, Francia.
- Ramos, José María y Villalobos Alberto (2011), “Capítulo 3. La Evaluación del Desempeño en México: Experiencias y Retos para el

- Desarrollo Local”, Ramos José María, Sosa José, Acosta Félix, *La Evaluación de las Políticas Públicas en México*, México, Colegio de la Frontera Norte e Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Soma, Pillay y Nirmala Dorasamy (2010), “Linking cultural dimensions with the nature of corruption: An institutional theory perspective”, *International Journal of Cross Cultural Management*, vol. 10, núm. 3, pp. 363-378.
- Swianiewicz, Pawel (2001), “Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal”, Swianiewicz Pawel, *Public Perception of Local Governments*, Budapest, Hungría.
- Tapia Álvarez, Mónica (2010), “Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Publicas”, Méndez José Luis, *Los Grandes Problemas de México*, México D.F., El Colegio de México.
- Tolbert, Caroline y Mossberger Karen (2006), “The effects of E-Government on trust and confidence in Government”, *Public Administration Review*, vol. 66.
- Van de Walle, Steven y Geert Bouckaert (2003), “Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality”, *International Journal of Public Administration*, Leuven, Bélgica, vol. 26, núm. 8, pp. 891-913.
- Vargas, Oscar (2000), “*Círculos del infierno: Corrupción, dinero y poder*”, Universidad de Ciencias Comerciales, Nicaragua.
- Villoria, Manuel y Jiménez Fernando (2012), “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas: Reis*, núm. 138, pp. 109-134.

Reseña

Flavia Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, INE/IIJ-UNAM, 2017, 300 pp.

Victor Alarcón-Olguín*

Comienzo este comentario destacando la importancia de la temática en torno a los estudios sobre el conocimiento de la representación, los agentes y las agencias desde la tradición del institucionalismo. ¿Quiénes son dichos agentes y desde qué agencias se ejerce la representación? Los alcances de los trabajos incluidos en el volumen que aquí se comenta remiten hacia las consideraciones clásicas de la politóloga Hanna Pitkin,¹ con relación a reconocer los alcances de la llamada dimensión descriptiva de la representación que permiten ver tanto los niveles concretos de influencia y visibilidad adquiridos por un grupo o sector dentro de los espacios públicos, sobre todo que permita contrastarlo con el factor de la representación sustantiva,

* Profesor-investigador titular "C". Departamento de Sociología, Área de Procesos Políticos, UAM-Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo: alar@xanum.uam.

¹ Me refiero desde luego a su clásico libro *El concepto de la representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

la cual remite a los alcances y consecuencias efectivas del ejercicio de dicha presencia, especialmente con lo relacionado a su capacidad real de modificación concreta en la orientación y ejercicio de dichos espacios públicos.

El libro señala que con la constatación de una premisa del argumento institucionalista clásico en el sentido de postular con el impulso incremental de una acción afirmativa y su consecuente modificación en las reglas, se podrían obtener avances en dicha presencia y esto último dependerá de que haya una combinación y secuencia adecuada de dichas políticas para potenciar un seguimiento de proceso ("*process tracing*") en la dirección deseada y dentro de tiempos óptimos a efecto de que se pueda pasar a la verificación de los resultados mediante la aplicación de índices o medidas de control/supervisión diseñadas para tal efecto. En este aspecto, cabe destacar que dentro de la obra se reconoce que los procesos no sólo han sido históricamente culturales o políticos, sino también están basados en determinaciones administrativas y judiciales.

De esta manera, las medidas de acción afirmativa desarrolladas en materia de empoderamiento de la participación política de las mujeres en México son una muestra de la pertinencia del enfoque y decisión con

que una política pública se planea, se desarrolla y se evalúa más allá de las condiciones éticas que puedan estar detrás de la misma. Por esta razón, impulsar los procesos para alcanzar la paridad entre mujeres y hombres no sólo es un tema de estricto alcance político-electoral, sino uno de clara justicia y reconocimiento a lo que el mundo contemporáneo expresa en términos de su dinámica global y compleja.

Avanzar hacia la paridad entre mujeres y hombres en México tampoco puede soslayar el hecho de que ha sido producto de grandes coaliciones legislativas transversales de mujeres pertenecientes a todas las fuerzas partidistas, que a lo largo de casi tres décadas lo que implica plasmar es una trayectoria analítica (a la manera de un “*path dependence*”) para fijar el rumbo de las demandas sobresalientes relativas a evaluar si ya se llegó al límite de lo que las reglas pueden lograr al respecto y si ahora esencialmente uno se debe concentrar en mejorar la calidad y supervisión de dichas medidas respecto a la calidad e integridad de la propia representación política.

Es por ello que el libro coordinado por Flavia Freidenberg es relevante, porque a partir de la definición de una metodología común recorre la estructura de cada uno de los trabajos que se prepararon al efecto (gracias a la presencia de la construcción de una base de datos sobre las mujeres legisladoras de alcance local y nacional se hace acompañar de otra más en materia de legislación). Gracias a dicho manejo común de la información se destaca entonces una clara interacción y referencias cruzadas entre los propios textos del volumen,

virtud pocas veces lograda en los libros colectivos.

De esta manera, podemos ver que el diálogo interno que se entabla entre los artículos del libro nos revela algunos hallazgos importantes.

Las reglas importan siempre y cuando se presentan en condiciones de complementación entre sí, pero sobre todo cuando hay medios y mecanismos reales de sanción que garanticen su cumplimiento; además de que se presenten avances sustantivos en la participación de las mujeres. De esta manera, los textos de Freidenberg, Alva y Hernández Trejo muestran que a partir del proceso abierto desde 1990 y con la aplicación de un índice *ad hoc* al efecto (Índice de Fortaleza del Diseño Electoral de Género-IFDEG) tanto en los niveles federal como local se han venido logrando grados de convergencia sustancial que derivan hacia el acercamiento a la paridad en los procesos de nominación de candidaturas que a su vez se ha expresado en contextos más cercanos a la paridad plena en el acceso a los escaños en los congresos locales y las dos cámaras federales.

Gracias a esto se puede valorar lo que plantean en su documento Salazar y Osornio, si la siguiente generación de medidas podría llegar o no al cumplimiento pleno de la paridad vertical y horizontal en todos los niveles de elección (incluidos los ámbitos municipales, un tema que si bien no es abordado en el libro, sin duda requiere un estudio de similares características por las dimensiones que posee), lo que nos lleva a la definición de la paridad plena mediante el uso de los escaños reservados en los distritos de mayoría. Aunque esto implica valorar los meca-

nismos legales necesarios para definir condiciones de competencia que no alteren la libertad del electorado respecto a designar a sus autoridades y representantes, es especial al tomar en cuenta el contexto de reelección que ha comenzado a regir en el país de forma posterior a la reforma de 2014.

Otra aproximación relevante en torno a los efectos de las reglas tiene que ver con las condiciones de competencia reales con que las mujeres deben vencer obstáculos en tres dimensiones concretas:

a) Implica revisar los mecanismos de designación existentes dentro de los propios partidos y cómo éstos a su vez responden a las reglas que el sistema posee en términos de fijar los niveles y espacios de competitividad con los que ahora los partidos deben procurar colocar a las mujeres respecto a sus pares hombres en espacios más “competitivos”, tal y como lo abordan Ordoñez Ghio y Flores Ivich.

b) Conlleva a revisar el acceso a los medios de financiamiento que permitan generar una adecuada presencia de las mujeres en las contiendas, como lo señala en su documento Alva Huitrón. Esto permite constatar que debido a los porcentajes tan bajos de recursos destinados para el desarrollo de liderazgos e inclusión de las mujeres, sea justo esto una explicación del por qué el cambio y acceso de las mujeres provenientes de una diferente extracción social a cargos públicos resulte ser más lenta y menos exitosa.

Se debe señalar que los factores étnicos, educativos y otros similares hacen ver que sólo las mujeres de clase media o alta se benefician de estas medidas, lo cual implica la existencia de élites femeninas que dentro de los

partidos monopolizan y/o condicionan el acceso a las candidaturas, cargos de dirección partidaria y puestos en el servicio público, fenómenos que tendrán que ponerse más a la vista mediante investigaciones y seguimientos puntuales de la clase política femenina mexicana.

Con esto habría una observación general que se le podría realizar al trabajo, en tanto exista una lectura indulgente y poco autocrítica con relación a los aspectos que se encuentran asociados con estos mismos procesos.

c) Lo anterior implica analizar cómo se deben superar los prejuicios y los estereotipos existentes en torno a las capacidades ganadoras de las mujeres, las cuales llevan incluso al empleo de la violencia, como lo destacan en su texto Freidenberg y Osornio; llegan a niveles extremos para inhibir su participación e interés al desafiar el “*establishment*” de las oligarquías partidarias que se han adaptado a simular y condicionar el acceso a los cargos a gente cercana a sus entornos, logrando así que los avances, si bien son nominales, disten mucho de ofrecer oportunidades a mujeres que provengan de los estratos más bajos o de sectores distintos a los grupos dominantes.

Esto lleva entonces a ponderar el texto específico que Freidenberg elaboró para revisar el marco de las reglas y la democracia interna de los partidos políticos mexicanos, por lo que logra hallazgos muy relevantes a partir de la aplicación de un Índice de Igualdad entre Hombres y Mujeres (IIHM) que permite ubicar las condiciones de participación y acceso efectivo de las mujeres dentro de los cargos directivos y niveles decisorios de los partidos, y donde resulta evidente

que se encuentren paradojas importantes en lo relativo a la presencia de un discurso y práctica paritarias, dado que los niveles extremadamente bajos con que se constata dicha presencia y en donde incluso en los ámbitos programáticos no se tenga una sustancial transformación si se le pueda comparar con lo que los partidos han ido construyendo en los años recientes al respecto.

Lo que se muestra en todos estos casos, y que se rescata en los textos de Flores Ivich y Freidenberg, y en el de Ordoñez y Flores Ivich, es que las medidas afirmativas permiten corroborar que la aplicación de los procesos de definición de cuotas y la modificación paulatina de los criterios de asignación de los distritos potencian sus posibilidades de triunfo en la medida que pueden escapar a la asignación de ser candidatas colocadas en distritos perdedores en los contextos de mayoría relativa y que se hayan incrementado notablemente en su cantidad dentro de los escaños plurinominales.

Cabría aquí destacar que la desigualdad en los tamaños de los congresos locales e incluso en el número de distritos que posee cada entidad

federativa en la Cámara de Diputados (no así en el Senado), hace ver que será un poco difícil llegar por el momento a la paridad efectiva.

Salazar y Osornio señalaron que será un reto interesante ver cómo compaginan las dinámicas de designación aleatoria con el uso de sorteos como medida que separe y ataque a los propios *establishments* que se encuentran incluidos al interior de las organizaciones femeninas de los partidos políticos.

En suma, lo que el lector encontrará en este libro coordinado por Flavia Freidenberg es una poderosa agenda de análisis que abre entonces rutas promisorias para seguir avanzando hacia el estudio puntual de la representación sustantiva, en términos de examinar cómo los partidos políticos se podrían ver beneficiados de una manera más integral no sólo por mujeres que deben seguir defendiendo y potenciando ciertas agendas temáticas cercanas a los propios intereses de las mismas, sino que puedan y lo hagan cada vez más con una vocación de agendas transversales, universales y trascendentes a favor de una mejor sociedad para todas y todos.

Acerca de los autores

José Eduardo Borunda-Escobedo

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en estudios regionales por El Colegio de la Frontera Norte, maestro en Administración y licenciado en Administración Pública y Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Es profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Ha participado como observador y consejero electoral del Instituto Federal Electoral, del Instituto Nacional Electoral y del Instituto Estatal Electoral en Chihuahua. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt, así como al Cuerpo Académico Consolidado Política, Gobierno y Sociedad, y cuenta con perfil Prodep. Se ha especializado en estudios electorales de donde ha publicado artículos, capítulos de libros y reseñas sobre asuntos públicos. Colabora semanalmente con artículos de opinión en diversos medios de comunicación en la frontera México-Estados Unidos.

Ignacio Camargo-González

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en estudios regionales del Colegio de la Frontera Norte. Es profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Realizó estudios de ciencia política, administración pública y sociología política. Es representante del cuerpo académico consolidado “UACH-CA-120 Política, Gobierno y Sociedad”. Los reconocimientos que ha recibido son: perfil deseable que otorga la Secretaría de Educación Pública (SEP) a través del Programa de Mejoramiento del Profesorado; Investigador Nacional, nivel I que otorga el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Es miembro del registro CONAYT de Evaluadores Acreditados RCEA en el área 5 “Sociales y Económicas” y de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP).

Myriam Cardozo-Brum

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente labora en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Plantel Xochimilco. Desde 2002 su línea de investigación es la evaluación de políticas y programas públicos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Verónica Cobo-Téllez

Licenciada en Humanidades por la Universidad de las Américas-Puebla, y en Lingüística y Literatura Hispánica por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Ha cursado diversos diplomados y especialidades, entre los que destacan: protección y derechos de la niñez y adolescencia, bienestar subjetivo, administración pública, presupuesto basado en resultados, matriz de indicadores, equidad de género, procuración de fondos y evaluación de programas sociales. Ha sido servidora pública desde 1994 a la fecha, fungiendo como coordinadora consultiva de la Unidad de Atención Social de la Secretaría General de Gobierno (Puebla), y docente en la Universidad Anáhuac-Puebla, en el Centro de Estudios de Género de la Universidad de Colima y en diversas instituciones de nivel bachillerato.

Gilberto Martínez-Sidón

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Baja California. Maestro en Economía Aplicada por el Colegio de la Frontera Norte. Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Baja California Sur.

Ana Lourdes Morones-Carrillo

Doctora en Ciencias Económicas en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) de 2014-2016. Maestra en Ciencias Económicas en el Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Licenciada en Administración por el Instituto Tecnológico Superior de Cajeme (ITESCA). Profesora de asignatura en la Universidad Autónoma de Baja California.

Abraham Paniagua-Vázquez

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en política, gobierno y asuntos públicos. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de tiempo completo y es director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH) (2016-2022). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I del Conacyt. Cuenta con el reconocimiento al Perfil Deseable PRODEP otorgado por la Secretaría de Educación Pública. En 2011 el Centro Universitario para el Desarrollo Docente de la UACH lo reconoció como profesor universitario distinguido, mientras que en 2014 la propia Universidad le otorgó la presea a la excelencia docente.

Agustín Rojas-Martínez

Licenciado y maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Técnico Académico Asociado de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, en las unidades de Investigación de Economía Urbana y Regional y de Economía del Sector Agroalimentario. Obtuvo el premio Dr. Ernest Feder 2017 de investigación en economía agrícola. Sus líneas de investigación son economía de la alimentación y el desarrollo regional, seguridad alimentaria, pobreza y desigualdad social.

Felipe Torres-Torres

Doctor en Economía, maestro en Sociología y licenciado en Trabajo Social por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde 2003 se desempeña como investigador titular C de tiempo completo en la UNAM, adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores con nivel II. Ha sido galardonado con el premio Maestro Jesús Silva Herzog de Investigación Económica en cinco ediciones y con el premio Dr. Ernest Feder en Economía Agrícola, entre otros. Fue distinguido como profesor de la cátedra extraordinaria Maestros en el Exilio Español de la Facultad de Filosofía y Letras. Líneas de investigación: abasto, distribución de alimentos y dinámicas de desarrollo de las regiones de México.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS
PARA PUBLICAR EN EL NÚMERO 26 DE LA REVISTA LEGISLATIVA
DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a todos los miembros de la comunidad académica a enviar artículos, ensayos y notas de investigación para su publicación en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación arbitrada que busca promover la producción de estudios sobre ciencias sociales y opinión pública en el ámbito legislativo, con la finalidad de que complementen el trabajo de la Cámara de Diputados. La revista es publicada tres veces al año, en abril, agosto y diciembre y acepta escritos tanto en español como en inglés.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos, ensayos y notas se relacionarán con los siguientes temas:

- Competitividad (ciencia y tecnología, desarrollo sustentable, libre competencia y pymes),
- Desarrollo regional (federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, comunicaciones, políticas energéticas),
- Política internacional (libre comercio, migración, política comparada, seguridad, terrorismo y acuerdos internacionales),
- Política interior (democracia, gobernabilidad, reforma del Estado, elecciones y partidos políticos,

transparencia y rendición de cuentas),

- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación y pobreza),
- Opinión pública (participación ciudadana, encuestas, estudios de opinión),
- Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario).

Los artículos y ensayos propuestos deberán ser originales e inéditos. Asimismo, no deberán estar postulados simultáneamente para su publicación en otras revistas u órganos editoriales.

Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de revisión por pares bajo la modalidad de doble ciego.

No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para las ciencias sociales.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpressiones o publicaciones de dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Todos los autores deberán firmar una carta de cesión de derechos una vez aceptado el artículo.

PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la cual se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria. La decisión del Comité Editorial de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* en esta primera fase de evaluación es inapelable.
- Los originales seleccionados en la primera fase se enviarán a dos evaluadores externos, que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictamen. Se observará el más riguroso anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. En caso de que exista divergencia entre los dictámenes de los evaluadores, que uno recomiende para su publicación y el otro no, se enviará el artículo a un tercer evaluador cuyo dictamen será considerado definitivo. Únicamente los artículos que hayan completado todas las fases del proceso podrán ser considerados como artículos aceptados.
- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos que son factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a qué artículos serán publicados en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.

- En todos los casos la decisión del Comité podrá ser:

1. Publicación.
2. Recomendación de correcciones y realización de éstas a consideración de los revisores y del Comité Editorial.
3. No aceptación.

- En caso de que se detecte alguna anomalía, plagio o cuestión ética dentro de los artículos, el Comité Editorial actuará de acuerdo con las pautas publicadas por el *Committee on Publication Ethics* (<http://publicationethics.org/>)

RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Durante el año con miras al proceso de dictaminación y a la publicación semestral en junio y diciembre.

CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito.
- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo/ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legislativo, es decir, que sean trabajos que se relacionen con los temas de las Comisiones y Comités Legislativos o temas de coyuntura nacional. Las cartas de exposición de motivos se-

rán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.

- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.
- Se considerará como artículo o ensayo los trabajos que sean resultado de investigaciones académicas de excelencia, que contengan perspectivas teóricas e interpretación de los temas de manera rigurosa y creativa. Se dará prioridad a aquellos cuyo contenido proporcione herramientas relevantes y originales de análisis para el debate público.
- Es necesario que todos los artículos cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como seis palabras o frases claves tanto en inglés como en español. Además, el título del artículo tendrá que estar en español e inglés.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo 9 mil palabras y, de igual modo, tener una extensión mínima de 20 cuartillas y máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3 mil palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya

profundidad en el tema es menor que la de un artículo, presentan un avance de investigación y si bien exige el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos. El proceso de revisión de nota será interno y los miembros del Comité Editorial podrán tomar la decisión de enviar notas con especialistas para su posible revisión y corrección.

- El artículo, ensayo o nota, deberá presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial de tamaño 10, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas a puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto como en un archivo anexo (Word, PowerPoint o Excel) y su presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente.
- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta Harvard-APA en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas, ejemplo: (López, 2007: 8-13). Es importante presentar la información completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. De acuerdo con este método de citado la bibliografía deberá ser ordenada de manera alfabética conforme a los apellidos de los autores y seguir los siguientes cánones:

- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, lugar o país, editorial.
- Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
- Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre de la revista en cursivas, tomo o volumen, número, lugar o país, editorial.
- Internet: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título,

nombre del sitio Web, dirección URL completa y fecha del artículo o, en su caso, de la consulta.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

revista.legislativa@congreso.gob.mx
guille.cesop@gmail.com

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

The Center for Social and Public Opinion Studies invites all members of the academic community to submit for publication research papers, essays and research notes for the *Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

The Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies is a peer-reviewed journal that seeks to encourage the production of studies on social sciences and public opinion in order to complement the work of the Mexican Chamber of Deputies.

The Journal is currently published twice a year, in June and December, and accepts papers in Spanish and English on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human rights, international security, migration, terrorism and international agreements);
- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and

- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).

Papers and essays must be original and unpublished. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication. Participant texts will enter into a process of selection that will meet strict quality criteria through a blind peer-review process.

There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center. All authors must sign a letter of transfer of rights when the paper is accepted.

SELECTION PROCESS

The Editorial Board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative issues, as well as those that do not fulfill the requirements declared in this document. The decision of the Editorial Board of the Journal of Social Studies Legislative and Public Opinion in this first phase of evaluation is final.

¹ In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The strictest anonymity of both authors and reviewers will be observed. If the reviewers do not coincide in their reports, one recommends for publication and the other not, the paper will be sent to a third reviewer which report will be considered definitive. Only the papers and articles that have passed all the process will be considered as accepted articles.

In case the papers received outnumber the publication capacity, the Editorial Board shall have the last word regarding which articles are to be published and which are to be published in further numbers.

In any case, the Editorial Board decision will either be:

1. Publication.
2. Publication with corrections subject to reevaluation.
3. Rejection.

In case that an anomaly, plagiarism or other ethical issue is found in any paper the editorial committee will act according to the norms published by the Committee on Publication Ethics (<http://publicationethics.org/>)

SUBMISSION OF PAPERS

- During the year with twice a year publication date in mind (June and December).

EDITORIAL CRITERIA

- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies, which means that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber. This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.
 - The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well a small curriculum containing the academic degree, working institution, investigation area, address, e-mail and phone number.
 - It is considered as an article or an essay any work that results from original academic research, containing theoretical perspectives and a rigorous and creative interpretation of the subjects studied. Priority will be given to those works that provide relevant content and original tools of analysis for public debate.
 - All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also six key words or key phrases in English and in Spanish.
 - Articles and essays must be written in a minimum of 6000 words and a maximum of 9000 words.
 - A research note is any paper around 10 and 15 pages, or with a minimum of 3000 words and a maximum of 4500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are a preliminary version of an investigation; nevertheless, academic rigor is demanded. The research notes will only be evaluated by the Editorial Board.
- Papers or essays must be unpublished.

- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
- Left margin: 2.5 cm, and right: 3 cm.
- Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source.
- For bibliographic references, the Harvard-APA citation style should be used, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the page or pages referred to; for instance: (López, 2007: 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is should be written in the following form:
 - Books: Full name of the author, year in parenthesis, subject in italics, country, editorial and pages.
 - Book chapters: Full name of the author, year in parenthesis, title between quotation marks, name(s) of the author(s), book title in italics, place or country, editorial.
 - Magazines: Full name of the author, year in parenthesis, title within quotation marks, name of the magazine in italics, volume, number, place or country.
 - Internet: Full name of the author, year in parenthesis, title, name of the website, URL full address, date of the article and date of retrieval.
 - Bibliography must be written in alphabetical order according to the family names' of the authors.

Please send paper submissions to:

revista.legislativa@congreso.gob.mx
guille.cesop@gmail.com

In all cases, authors shall be noticed via e-mail the Committee's decision.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA