

V. EL DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

1) PREGUNTAS, OBJETIVOS Y MODELO ANALÍTICO

A partir de los planteamientos generales esgrimidos en la sección anterior, la investigación que aquí se pretende llevar a cabo tiene un objetivo general y cuatro objetivos específicos, en términos evaluativos.

Objetivo general:

1. Elaborar un análisis transversal de seguimiento a nueve Instrumentos de Posicionamiento en materia niñas, niños y adolescentes, emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017.

Objetivos específicos:

1. Realizar una evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes con el fin de conocer los alcances de las recomendaciones emitidas.
2. Realizar una evaluación de resultados de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes, con el fin de analizar los cambios en las políticas públicas, los marcos normativos y los procedimientos administrativos que pudieran desprenderse de sus recomendaciones.
3. Realizar una evaluación de impacto de los cambios producidos en términos de víctimas y violación de derechos a partir de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes.
4. Formular observaciones y propuestas en la materia para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuros Instrumentos de Posicionamiento de la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes.

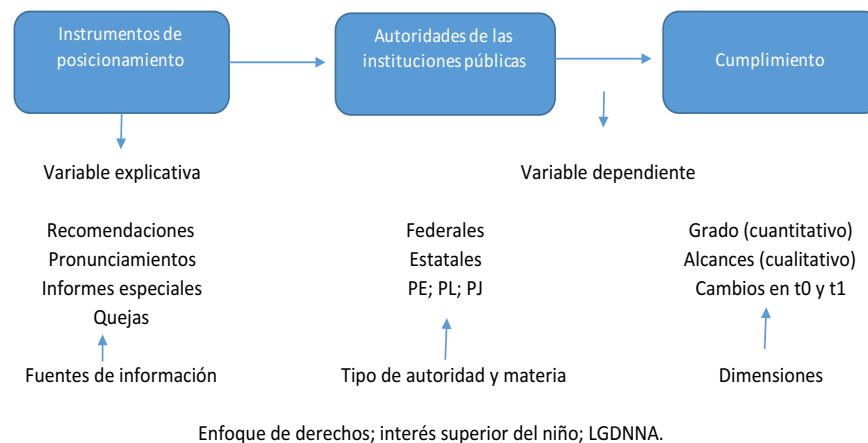
Estos cuatro objetivos generales permiten establecer, a su vez, cuatro grandes preguntas de investigación que intentarán ser respondidas a lo largo del proyecto:

1. ¿Cuáles han sido y qué características asumen los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes?
2. ¿Cuáles han sido y qué características asumen las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes?

3. ¿Cuál ha sido el impacto de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes?
4. ¿Qué observaciones y propuestas podrían sugerirse a la CNDH para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuros Instrumentos Posicionamiento en materia de niñas, niños y adolescentes?

Para dar cuenta de los objetivos de la investigación y responder a cada una de estas preguntas generales se puede establecer el siguiente modelo analítico que pretende fungir como marco teórico- metodológico que guiará la investigación en su conjunto:

Figura 1. Modelo analítico de la investigación



FUENTE: elaboración propia.

En este modelo se presentan las principales variables a considerar, así como el vínculo entre ellas:

La variable explicativa está conformada por los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes. Esta variable es la que nos permitirá dar cuenta del primer objetivo de investigación, es decir, la caracterización de dichos instrumentos a través de un análisis estandarizado de su contenido que permita establecer un procedimiento sistemático para el seguimiento de estos instrumentos.

La variable dependiente está conformada por el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH por parte de las autoridades. A su vez, esta variable dependiente se descompone en tres grandes dimensiones: 1. Cumplimiento o aceptación (si la autoridad cumplió o no cumplió con las recomendaciones); 2. Grado (si es que la autoridad cumplió, hay que establecer el grado cuantitativo de dicho cumplimiento —en términos que luego se podrán categorizar como alto, medio o bajo, por ejemplo—); 3. Alcances (si es que la autoridad cumplió, hay que establecer los alcances cualitativos de dicho cumplimiento).

Una vez establecidas las dos principales variables del estudio, así como su vinculación, se deben considerar los siguientes aspectos:

1. Las autoridades a las que fueron dirigidos los Instrumentos de Posicionamiento. Ello incluye autoridades federales y estatales, así como una distinción a partir de los poderes de la unión a los que puede ir dirigido: ejecutivo o legislativo;
2. La materia específica en las que se encuentran los alcances del cumplimiento: cuestiones legislativas (o normativas, en general); cuestiones de política pública; cuestiones de procedimientos administrativos;
3. El tiempo transcurrido entre la emisión del IP y el cumplimiento por parte de las autoridades;
4. La repetición de argumentos y la violación de los mismos derechos por parte de la institución;
5. La armonización entre el marco normativo de los IP con respecto a la Constitución Federal;
6. Las sanciones emitidas por los IP a funcionarios y autoridades particulares;
7. La difusión de los IP en medios de comunicación y organismos de la sociedad civil;
8. La perspectiva de género tanto en los IP como en las medidas de cumplimiento;
9. El impacto en términos de cambios estadísticos en materia de víctimas y violación de derechos a partir del cumplimiento;
10. Las propuestas de mejora tanto en términos de seguimiento de los IP como en materia del cumplimiento por parte de las autoridades de las recomendaciones emitidas en dichos instrumentos.

Este modelo analítico da cuenta de la triple evaluación que se realizó en el proyecto de investigación: 1. una evaluación de seguimiento de las Recomendaciones que ha emitido la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes durante el periodo 2001-2017 a partir de criterios estandarizados que permitieron un primer acercamiento a la construcción de indicadores de derechos humanos; 2. una evaluación de resultados sobre las medidas adoptadas por las autoridades a partir de estos instrumentos que posibilitó la verificación del cumplimiento de las Recomendaciones emitidas; 3. una evaluación de impacto de los cambios ocurridos en materia de víctimas y violación de derechos humanos entre el momento anterior a las Recomendaciones y el momento posterior.²⁵

Con estas tres evaluaciones de diagnóstico (en términos de grado, alcances e impacto) se pretendió conducir la investigación hacia un sistema de indicadores en materia de cumplimiento de los derechos humanos a partir de los IP emitidos por la CNDH.

²⁵ Para esta tercera etapa de la evaluación se debe realizar un análisis muy cuidadoso de los datos existentes al respecto en la medida en que, aún contando con buena información sobre la materia, es complejo establecer causalidades relacionadas con el impacto de un determinado programa, política o cambio legislativo.

A su vez, el análisis que se llevó a cabo cuenta, con un marco teórico general, con el enfoque de derechos humanos (y su transversalidad en la política pública), el enfoque de los derechos de niñas, niños y adolescentes (y su transversalidad en la política pública), el enfoque del interés superior de la niñez y adolescencia, el principio de la participación activa, y la Convención sobre los Derechos del Niño, así como el marco regulatorio general de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que rige en nuestro país desde 2014 y la Ley General de Justicia para Adolescentes.

Esta propuesta metodológica se realizó en tres grandes etapas que incluyó las siguientes actividades:

1. Durante la primera etapa se elaboró un análisis sistemático y estandarizado de los IP. Ello implicó analizar, por un lado, la estructura de los IP, para evaluar y proponer un formato que establezca estándares mínimos y facilite el seguimiento de éstos, y, por otro lado, el contenido de los IP en términos de establecer un diagnóstico de las propuestas y conclusiones, que incluya una clasificación estandarizada de los mismos: qué proponen; a quiénes van dirigidas; qué normas se deberían revisar, crear o modificar; qué medidas administrativas o de política pública se deberían revisar, crear o modificar; etcétera.
2. En la segunda etapa se realizó un análisis de las respuestas de las autoridades responsables a cada uno de los puntos recomendatorios emitidos en los IP que consideró: la legislación federal y estatal en la materia; la política pública federal y estatal en la materia y los procesos administrativos contemplados en las recomendaciones emitidas por los IP.
3. En la tercera etapa se realizó un análisis de la situación actual de niñas, niños y adolescentes y su vinculación con los derechos humanos. Además, durante esta misma etapa se especificaron propuestas de mejora para el seguimiento de los IP.

2) ESTRATEGIA METODOLÓGICA GLOBAL

Para llevar a cabo el estudio, se propuso un análisis mixto capaz de integrar los diferentes indicadores (cuantitativos, cualitativos, objetivos y subjetivos) con las fuentes de información disponibles. En ese sentido, la estrategia metodológica se trazó de acuerdo con los objetivos y preguntas de investigación y, al mismo tiempo, considerando las especificidades propias de los indicadores de derechos humanos, plasmadas en el marco teórico. Como bien lo indica Ortega et. al. (2018), en estudios transversales, complejos y precisos como el que aquí se pretende elaborar, donde no siempre es fácil comprobar la validez y confiabilidad de los datos obtenidos, es necesario utilizar la mayor cantidad de indicadores posibles con el fin de poder triangular la información y así obtener mayor veracidad sobre los resultados obtenidos.

Análisis cuantitativo

El análisis cuantitativo que se presenta en esta investigación está dividido en tres grandes partes:

1. Matriz de datos que analiza, de manera estandarizada, las características de los Instrumentos de Posicionamiento.
2. Matriz de datos que analiza las medidas adoptadas por las diversas autoridades en la materia para establecer el grado de cumplimiento de las recomendaciones desarrolladas en los IP.
3. Análisis de impacto de las recomendaciones y las acciones emprendidas en la situación actual de niñas, niños y adolescentes respecto de cada una de las problemáticas contempladas en los diversos Instrumentos de Posicionamiento.

Análisis cualitativo

Por su parte, a partir del análisis cualitativo se realizó una descripción densa tanto de las recomendaciones emitidas como de las medidas adoptadas por parte de las autoridades responsables, ya sea en cuestiones legislativas, administrativas o de política pública, con el fin de determinar el alcance de su cumplimiento. Este tipo de técnica incluyó:

1. El proceso de operatividad de las principales variables de la investigación (especialmente, en su distinción entre indicadores de insumo, de proceso y de resultados).
2. El análisis documental del contenido de los Instrumentos de Posicionamiento.
3. El diseño de una guía de entrevistas para informantes clave de instituciones públicas.
4. El diseño de una guía de entrevistas para miembros de las organizaciones de la sociedad civil.
5. El diseño de una guía de entrevistas para expertos y especialistas en el tema.
6. La aplicación de entrevistas en profundidad a cada uno de los informantes del proyecto de investigación.
7. La transcripción y análisis de las entrevistas en profundidad realizadas.
8. El análisis de contenido de las respuestas emitidas por las autoridades responsables en materia de política pública, marcos normativos y procedimientos administrativos, tanto a nivel federal como en cada una de las entidades federativas mencionadas en los IP.
9. La búsqueda y el análisis de contenido de aparición en medios de comunicación y recursos académicos de la problemática “niñas, niños y adolescentes y derechos humanos en México”, desde 2001 hasta 2017.
10. La búsqueda y análisis de contenido de aparición en medios de comunicación y recursos académicos de cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento, desde su emisión hasta 2017.

3) DISEÑO METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN DE SEGUIMIENTO A LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO

Para la realización de la evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes se consideraron tanto criterios teóricos como metodológicos.

Desde el punto de vista teórico, los principales enfoques que se han considerado para la realización de este diagnóstico han sido: el enfoque de derechos humanos; la nueva sociología de la infancia; y los marcos normativos e institucionales nacionales e internacionales en materia de

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

niñas, niños y adolescentes. A su vez, desde el punto de vista metodológico, se han tomado en consideración los últimos estudios desarrollados por especialistas en el tema que identifican las principales propuestas para la elaboración de indicadores en materia de derechos humanos.

Con base en este bagaje conceptual y metodológico, se elaboró una matriz de indicadores que pudiera contemplar las principales sugerencias esgrimidas por estos enfoques para dar cuenta de los avances (y retrocesos) en el cumplimiento y ejercicio de los derechos humanos. A partir de esta matriz de indicadores, se analizó cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento y se realizó un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de su contenido.²⁶

A continuación se presenta una tabla sintética con las principales características de la matriz de datos: las dimensiones contempladas, los indicadores que conforman cada una de las dimensiones, la definición de las variables y el tipo de medición que se utilizó para cada una de ellas así como sus categorías de variación. Cabe aclarar que si bien este estudio está basado, exclusivamente, en los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes, las dimensiones e indicadores considerados pueden o podrían utilizarse para evaluar y caracterizar a cualquier tipo de Instrumento de Posicionamiento emitido por la CNDH. En ese sentido, la propuesta de dicha matriz puede convertirse en un insumo metodológico importante, riguroso, sistemático y estandarizado de la CNDH para la elaboración de futuros instrumentos o documentos en materia de derechos humanos, puesto que, el mayor obstáculo que encontramos en la elaboración de este estudio fue la falta de colaboración y/o de respuestas puntuales.

Tabla 5. Indicadores Estandarizados para la Evaluación de Seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento de la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes, durante el periodo 2001-2017

Tipo de indicador	Dimensión	Indicador	Definición	Medición/ categorías	Núm.
Indicadores de Insumo	Características Generales del Instrumento de Posicionamiento	Tipo	Tipo de IP (IE, R o P)	3 categorías: IE, R, P	1
		Nombre	Nombre completo de IP	Variable Nominal	2
		Número	Número de IP (en caso de tenerlo)	Variable Numérica	3
		Año	Año de publicación del IP	Variable Numérica	4
		Mes	Mes de publicación del IP	Variable Numérica	5
		Extensión	Número de páginas totales del IP	Variable Numérica	6
		Responsable	Institución responsable de elaboración del IP	Variable Nominal	7
		Autores	Nombre de los autores del IP	Variable Nominal	8
	Estructura del Instrumento de Posicionamiento (explícita)	Introducción	Si el IP cuenta o no con introducción que contenga los objetivos y estructura del IP	Variable dicotómica	9
		FJ CNDH	Si el IP cuenta con fundamentación jurídica acerca del papel de la CNDH	Variable dicotómica	10
		Objetivos	Si el IP cuenta con objetivos de investigación	Variable dicotómica	11
		Fin	Si el IP cuenta con fines de intervención	Variable dicotómica	12
		Marco teórico (no jurídico)	Si el IP cuenta con un marco teórico	Variable dicotómica	13
		Antecedentes	Si el IP cuenta con un apartado de antecedentes	Variable dicotómica	14
		FJ problemática	Si el IP cuenta con fundamentación jurídica acerca de la problemática a tratar	Variable dicotómica	15
		Diagnóstico	Si el IP cuenta con diagnóstico sobre la problemática a tratar	Variable dicotómica	16
		Hallazgos	Si el IP cuenta con apartado de hallazgos	Variable dicotómica	17
		Conclusiones	Si el IP cuenta con apartado de conclusiones	Variable dicotómica	18
		Recomendaciones o propuestas	Si el IP cuenta con apartado de recomendaciones	Variable dicotómica	19
		Anexos	Si el IP cuenta con anexos	Variable dicotómica	20

²⁶ En el anexo digital de este documento se presenta la matriz de indicadores, con la información desplegada tanto por el Instrumento de Posicionamiento como por dimensiones, indicadores y reactivos.

**ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES,
 INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
 TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

Tipo de indicador	Dimensión	Indicador	Definición	Medición/ categorías	Núm.
Indicadores de Proceso	Aspectos metodológicos	Enfoque	Tipo de enfoque de la investigación del IP	3 categorías: Cualitativa, cuantitativa, mixta	21
		Fuentes primarias	Si el IP cuenta con fuentes primarias	Variable dicotómica	22
		Fuentes secundarias	Si el IP cuenta con fuentes secundarias	Variable dicotómica	23
		Técnicas y fuentes	Técnicas de recolección y análisis	Categorías múltiples: encuestas, entrevistas, censos, grupos focales, quejas, estadísticas, documentos de archivos, recomendaciones anteriores, medios de comunicación, etc.	24
		Fines	Fines de la investigación	3 categorías: exploratorio, descriptivo, explicativo	25
		Dimensión espacial	Cobertura espacial de la investigación	Variable Nominal	26
		Dimensión temporal	Cobertura temporal de la investigación	Variable Numérica	27
		Documentos históricos	Si el IP se sostiene en documentos históricos	Variable dicotómica	28
		Justificación	Tipo de justificación en que se basa el IP	Variable nominal	29
	Contenido analítico de los Instrumentos de Posicionamiento	Tema	Tema central del IP	Variable Nominal	30
		Problemática	Problemática general que aborda el IP	Variable Nominal	31
		Derechos afectados	Listado de derechos afectados en el IP	Variable Nominal	32
		Derechos identificados	Listado de derechos identificados en el IP	Variable nominal	33
		Tipo de derechos UNICEF	Tipos de derechos afectados según UNICEF	4 categorías: supervivencia, desarrollo, protección y participación	34
		Tipos de derecho DESCA	Tipos de derechos afectados según DH ONU	4 categorías DESCA y otros	35
		Población objetivo	Población afectada por la violación de derechos	Especificación de los NNA	36
		Autoridad	Autoridades a las que va dirigido el IP	Variable Nominal	37
		Recomendaciones	Listado de recomendaciones fundamentales del IP	Variable Nominal	38
		Tipo de recomendación	Tipo de recomendaciones emitidas	3 categorías: normativas; programáticas; operativas	39
		Propósito de la recomendación	Propósito de las recomendaciones emitidas	3 categorías: preventiva, informativa, reparatoria	40
		Legislación a revisar	Qué legislación se recomienda revisar	Listado de legislación	41
		Legislación a modificar	Qué legislación se recomienda modificar	Listado de legislación	42
		Legislación a crear	Qué legislación se recomienda crear	Listado de legislación	43
		PP a revisar	Qué política pública se recomienda revisar	Listado de política pública	44
		PP a modificar	Qué política pública se recomienda modificar	Listado de política pública	45
		PP a crear	Qué política pública se recomienda crear	Listado de política pública	46
		Procedimientos a revisar	Qué procedimiento se recomienda revisar	Listado de procedimientos	47
		Procedimientos a modificar	Qué procedimiento se recomienda modificar	Listado de procedimientos	48
	Procedimientos a crear	Qué procedimiento se recomienda crear	Listado de procedimientos	49	
Indicadores de Resultado	Calidad de los instrumentos de posicionamiento	Coherencia interna	Indica si el IP es consistente en su estructura interna	Variable dicotómica	50
		Adecuación metodológica	Indica si la metodología empleada es correcta en función de los objetivos del IP	Variable dicotómica	51
		Amplitud de los objetivos	Indica si los objetivos están claramente establecidos y están acordes al diagnóstico de la problemática	Variable dicotómica	52
		Focalización	Indica si el IP está lo suficientemente focalizado en la problemática	Variable dicotómica	53
		Sustento teórico y/o jurídico	Indica si el sustento teórico y/o jurídico es el adecuado	Variable dicotómica// cualitativa	54
	Calidad de las recomendaciones	Precisión	Indica qué tan claras y/o precisas (no ambiguas) son las recomendaciones emitidas	Grado de claridad o precisión	55
		Comprensión	Indica qué tan comprensibles son las recomendaciones	Grado de comprensión	56
		Factibilidad	Indica que tan factibles son las recomendaciones en términos de generalidad o particularidad	Grado de factibilidad	57
		Viabilidad	Indica qué tan viables son las recomendaciones	Grado de viabilidad	58
		Mecanismos de implementación	Indica la existencia de mecanismos de implementación de las recomendaciones	Grado de implementación	59

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Tipo de indicador	Dimensión	Indicador	Definición	Medición/ categorías	Núm.
		Cobertura en medios	Indica si se recomienda una ruta mediática para el seguimiento de las recomendaciones	Grado de cobertura comunicacional	60
	Enfoque de derechos en el instrumento	Voz de los participantes	Indica si se le da voz a la población objetivo de los IP	Variable dicotómica	61
		Interés superior de NNA	Indica si el IP respeta el principio de interés superior	Variable dicotómica	62
		Lenguaje incluyente	Indica si el IP tiene un lenguaje incluyente	Variable dicotómica	63
		Acciones diferenciadas	Indica si el IP recomienda acciones diferenciadas en función de la población vulnerable	Variable dicotómica	64
		Perspectiva de género	Indica si el IP tiene perspectiva de género	Variable dicotómica	65
	Evaluación general del instrumento	Repercusión en medios de comunicación	Si ha tenido levantamiento en medios de comunicación	Variable dicotómica// cualitativa	66
		Valoración en medios de comunicación	Información adicional que agrega el medio sobre el IP	Variable nominal	67
		Fortalezas del IP	Fortalezas generales del IP	Variable Nominal	68
		Debilidades del IP	Debilidades generales del IP	Variable Nominal	69
		Observaciones generales del IP	Observaciones al IP que permitan su valoración general	Variable Nominal	70

FUENTE: elaboración propia.

Tal como puede observarse en la tabla, los indicadores para la evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento se han dividido en tres grandes grupos: indicadores de insumo, de procesos y de resultados.

Los indicadores de insumo se definen, en términos generales, como aquellos atributos del documento que conforman materias primas para el ejercicio posterior de recomendaciones o prácticas de mejoras relacionadas con los derechos humanos por parte de las autoridades involucradas. Estos indicadores permiten observar la estructura general de los documentos emitidos, en relación a la forma y contenido formal de sus observaciones, que pudieran tener un eventual impacto en las actividades de las autoridades relacionadas con los derechos humanos. En otros términos, estos indicadores dan cuenta de presencias o ausencias en materia de la estructura formal que deberían contener los documentos y, en cuanto tal, son indicativos de las formas en las que se organiza la información disponible, el diagnóstico de la problemática y las recomendaciones elaboradas.

Este grupo de indicadores está conformado, a su vez, por dos grandes dimensiones. La primera dimensión, *Características Generales del Instrumento de Posicionamiento*, tiene como propósito dar cuenta de la información más general de los documentos para que, con ello, el evaluador del mismo tenga un panorama primero y general sobre el instrumento que deberá evaluar. De allí que esta dimensión esté conformada por ocho variables: tipo; nombre; número; año; mes; extensión; responsable; y autores. La variable “tipo” permite saber si el Instrumento de Posicionamiento es una Recomendación General, un Informe Especial o un Pronunciamiento y, por tanto, puede asumir una de estas tres categorías. Como ya se ha dicho, en este caso, se trataba de tres Recomendaciones Generales y seis Informes Especiales. La variable “nombre” es nominal y simplemente indica el nombre completo del Instrumento de Posicionamiento. Por su parte, las variables “número”, “año” y “mes” son variables numéricas que hacen referencia a características del tiempo en el que fueron emitidos los Instrumentos de Posicionamiento. La variable “extensión” también es numérica y refiere al número de páginas del IP. Como se verá más adelante, ésta es una de las variables que presenta mayor modificación en la medida en

que hay Informes muy concretos y acotados de unas pocas páginas mientras que otros son mucho más extensos y generales. Si bien, como es obvio, ello pudiera depender de la magnitud e intensidad de la problemática analizada, también es cierto que establecer un criterio más estandarizado (o medio) respecto de la extensión de los documentos, puede ser un aliciente para que la retroalimentación por parte de la autoridad sea más fácil y directa, al menos desde el punto de vista de su comprensión e incorporación a las respectivas agendas sociales. Finalmente, tanto la variable “responsable” como “autores”, son variables nominales que indican tanto a la institución responsable de la elaboración del Instrumento como a los autores (internos o externos) que han realizado el estudio.

La segunda dimensión de los indicadores de insumo está compuesta por lo que se ha denominado “*Estructura del Instrumento de Posicionamiento*”. Como puede advertirse en la tabla, esta dimensión está compuesta por doce variables específicas, todas ellas dicotómicas, es decir, que sólo cuentan con dos categorías relacionadas con la presencia o ausencia de cierto atributo. El objetivo principal de esta dimensión es conocer la estructura analítica de los Instrumentos de Posicionamiento y, con ello, determinar si explícitamente los documentos cuentan con una estructura formal relativamente coherente, consistente y acabada sobre la problemática que se está investigando. Además, en términos comparados, también permite observar la variabilidad existente en esta materia entre los diferentes tipos de Instrumentos de Posicionamiento. En ese sentido, es importante aclarar que la definición de cada una de esas variables contempló la referencia explícita a cada una de ellas. Es decir, evidentemente todo documento de Posicionamiento tiene un fin o un propósito. Sin embargo, no es eso lo que más importaba aquí sino establecer si explícitamente se menciona con claridad (o no) la presencia de dicho fin o propósito en algún apartado específico del estudio.

En estos términos, la variable “introducción” refiere a si el Instrumento de Posicionamiento cuenta con una introducción que contenga los objetivos y la estructura general del documento. La variable “fundamentación jurídica” indica si el IP presenta una fundamentación jurídica acerca del papel, el rol o el mandato que tiene la CNDH no sólo en relación a los derechos humanos sino, especialmente, en su vinculación con las autoridades correspondientes. La variable “objetivos” señala si el IP cuenta con objetivos de investigación. Aquí es importante aclarar que se trata, precisamente, de objetivos de investigación y no de objetivos relacionados con la incidencia práctica que pudiera tener el informe. Ello es importante porque, muchas veces, en este tipo de documentos, se advierte cierta confusión entre la producción de conocimiento sobre la realidad y la elaboración de propuestas o planes de acción para operar sobre ella, es decir, una confusión entre objetivos de investigación y propósitos de largo plazo. Por sólo poner un ejemplo, proponer como objetivo en un IP contribuir al mejoramiento de las relaciones entre ciudadanía y autoridades en materia de derechos humanos puede ser digno del mayor elogio pero, para lograrlo, primero se necesita conocer la calidad de esas relaciones o cuán insatisfactorias son, debido a qué causas, etc. Esos son objetivos de investigación que llevan a conocer y a generar información empírica sobre una determinada problemática para, entonces, diseñar propuestas o planes de acción para revertir la situación que el IP está problematizando. A diferencia de esa variable, la variable “fin” sí contempla específicamente la observación de si el IP cuenta con propósitos de intervención concretos y específicos. La siguiente variable, “marco

teórico”, muestra si el IP presenta un marco teórico (no un marco jurídico) específico y concreto para encuadrar y contextualizar la problemática que pretende analizar. Aquí también habría que hacer una aclaración importante: la inexistencia de un marco teórico explícito no necesariamente indica que la investigación carezca de marcos teóricos desde donde observarse. Implícitamente, todas las investigaciones están basadas en algún criterio conceptual para definir problemas, poblaciones y relaciones sociales. Por otro lado, no todos los IP exigen el mismo tipo o calidad de acercamiento teórico al fenómeno abordado. En algunos casos, por ejemplo, si bien se han identificado ausencias importantes en esta variable, ello no resulta un problema mayor en la medida en que es tan concreto el fenómeno de estudio que realmente no es necesaria una fundamentación teórica tan desarrollada o acabada. Es decir, la ausencia de esta variable no es, per se, un “mal” indicador del IP (o viceversa) sino que, simplemente, es indicativo del tipo de instrumento que se está evaluando. La variable “antecedentes” hace referencia a si el IP cuenta con un apartado de antecedentes relacionados con la problemática de estudio. Esta variable es importante en la medida en que permite ver si el análisis retoma otros datos u otros trabajos académicos o científicos que estén relacionados con el fenómeno a investigar. La variable “fundamentación jurídica de la problemática” indica si el IP cuenta con fundamentación jurídica acerca de la problemática a tratar. La variable “diagnóstico” señala si existe, realmente, un diagnóstico propio y original acerca del tema de investigación. Las últimas cuatro variables: “hallazgos”, “conclusiones”, “recomendaciones o propuestas” y “anexo”, indican si, explícitamente, existen y se observan apartados específicos para cada uno de estos puntos importantes que debería contemplar cualquier IP.

Como puede desprenderse de la descripción anterior, estas primeras 20 variables que conforman los indicadores de insumo, dan cuenta, en conjunto, de la estructura formal de los IP así como de su coherencia y consistencia interna, todos ellos insumos básicos para su posible tratamiento como instrumentos que permitan mejoras o modificaciones en el abordaje de las autoridades al tema y a la problemática de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

El segundo grupo de indicadores, denominados “*indicadores de proceso*”, está conformado por dos grandes dimensiones: *Aspectos metodológicos* y *Contenido analítico de los Instrumentos de Posicionamiento*. En general, los indicadores de proceso hacen referencia a aquellos reactivos que buscan medir la ejecución de cierto objetivo de investigación en términos, especialmente, de la calidad y la magnitud de los esfuerzos realizados para lograrlo. De allí que el diseño metodológico y el contenido analítico de los IP sean las principales dimensiones de este tipo de indicadores en la medida en que son estos dos aspectos los que mejor permiten valorar, cualitativamente, la ejecución de un determinado objetivo de estudio. En dichos términos, los indicadores de proceso pueden considerarse como el paso intermedio entre los insumos básicos que presenta el documento y los resultados que pueden obtenerse del mismo en materia de calidad y logro de los objetivos de la investigación.

La dimensión *Aspectos metodológicos* contiene nueve variables específicas, desde variables nominales hasta categóricas. La primera de ellas, “*enfoque*”, es una variable categórica que indica el tipo de enfoque que prevalece en la investigación, en términos de si éste es cuantitativo, cualitativo o mixto. Las variables fuentes primarias y secundarias hacen referencia al tipo de

fuentes utilizadas para realizar la investigación. Las “fuentes primarias”, en estos términos, se definen como todos aquellos datos que provienen de la recolección propia de la información y que fueron elaborados y recolectados exclusivamente para los fines o propósitos del estudio. Por su parte, las “fuentes secundarias” se definen como aquel conjunto de datos que proviene de otras investigaciones, que ha sido recolectado por otros investigadores y, especialmente, que ha sido elaborado para fines distintos o diferentes al estudio que los utiliza. La cuarta variable, “técnicas de investigación”, se define como una variable categórica que permite conocer las técnicas empleadas en la recolección y en el análisis de la información. En ese sentido, las principales técnicas de recolección y análisis de los datos pueden distinguirse entre análisis de encuestas, de entrevistas en profundidad, de censos, de grupos focales, de quejas, la revisión de archivos, de recomendaciones anteriores, el análisis discursivo que aparece en los medios de comunicación, etc. La quinta variable, denominada “fines”, se refiere a los fines del estudio en términos de las posibilidades contempladas por cualquier diseño metodológico de la investigación social: fines exploratorios, descriptivos o explicativos. Generalmente, los fines exploratorios están relacionados con aquellos fenómenos de los cuales todavía es poco lo que se conoce y, por tanto, antes de establecer relaciones causales o descripciones densas del objeto de estudio es preciso, primero, “explorar” las principales características del mismo mediante una aproximación inicial que, luego, o en posteriores indagaciones, permita un conocimiento o un alcance más profundo y complejo. Por su parte, los fines descriptivos son los que tienen por objeto plantear la descripción densa de la variable dependiente o bien una relación entre dos variables específicas pero sin establecer una relación direccional o de dependencia entre ambas. Finalmente, los estudios explicativos presentan un nivel de complejidad mayor a los dos anteriores e intentan, en la mayoría de los casos y por diferentes vías, tratar de establecer una explicación causal, o al menos determinística, entre dos o más variables o fenómenos de estudio. Las dos variables siguientes tienen que ver con la dimensión espacial y temporal del problema de investigación, en términos de su cobertura. Es decir, qué tipo de “cobertura espacial o territorial” contiene el análisis (nacional, estatal, local, etc.) y cuál es su “cobertura temporal” en términos del periodo de tiempo que ocupa la investigación (esto es, no cuándo fue realizado el estudio sino los años o periodos de observación que contiene). La penúltima variable es muy importante para esta investigación y refiere a los documentos históricos que han sido utilizados para la elaboración de los IP. Por “documentos históricos” se entiende si el documento se sostiene en documentación histórica presentada por la CNDH en materia del incumplimiento de un derecho determinado, ya sea en formato de quejas, denuncias o Instrumentos de Posicionamiento anteriores. Finalmente, la variable “justificación” da cuenta del tipo de justificación que presenta el IP respecto de los derechos humanos vulnerados de niñas, niños y adolescentes .

En segundo lugar, la dimensión *Contenido analítico de los IP* contiene 20 variables, muchas de ellas, como se verá, relacionadas con aspectos específicos que se decidió incluir en la propuesta técnica de los lineamientos metodológicos generales para la elaboración del estudio. La primera variable, “tema”, hace referencia al tema principal de investigación del IP y, en cuanto tal, es una simple variable nominal. Por su parte, la variable “problemática” indica el problema de investigación que aborda el IP y se trata de una especificación de la variable anterior. La variable

“derechos afectados” considera el listado simple de los principales derechos mencionados y afectados en el IP. A diferencia de algunas variables de los indicadores de insumo, en este caso, las referencias a los derechos afectados pueden ser implícitas o explícitas. Es decir, aunque no se mencione explícitamente “el derecho a la identidad” por ejemplo, si a partir del análisis del IP se consideró que dicho derecho estaba siendo afectado por la problemática descrita, así se especificó para su anotación en la columna correspondiente. A diferencia de esta variable, la siguiente que se denomina “derechos identificados”, sí hace mención exclusivamente a los derechos señalados explícitamente en el documento.

Las siguientes dos variables son una reclasificación de las anteriores. Así, la variable “tipos de derechos UNICEF” indica el tipo de derechos afectados según la clasificación de derechos de la infancia que utiliza ese organismo, y que comprende cuatro categorías específicas: supervivencia, desarrollo, protección y participación.²⁷

Los derechos a la supervivencia y desarrollo son derechos a los recursos, las aptitudes y las contribuciones necesarias para la supervivencia y el pleno desarrollo de niñas, niños y adolescentes e incluyen los derechos a recibir una alimentación adecuada, vivienda, agua potable, educación (oficial), atención primaria de la salud, tiempo libre y recreación, actividades culturales e información sobre los derechos. Estos derechos exigen no solamente que existan los medios para lograr que se cumplan, sino también acceso a ellos.

Los derechos a la protección consideran la protección contra todo tipo de malos tratos, abandono, explotación y crueldad, e incluso el derecho a una protección especial en tiempos de guerra y protección contra los abusos del sistema de justicia criminal.

Finalmente, los derechos a la participación suponen el derecho a la libertad de expresión y a expresar opinión sobre cuestiones que afecten la vida social, económica, religiosa, cultural y política de niñas, niños y adolescentes. Los derechos a la participación incluyen el derecho a emitir sus opiniones y a que se les escuche, el derecho a la información y el derecho a la libertad de asociación. El disfrute de estos derechos en el proceso de crecimiento de niñas, niños y adolescentes, según lo establece la propia UNICEF, los ayuda a promover la realización de todos sus demás derechos y les prepara para desempeñar una función activa en la sociedad.

La segunda variable de reclasificación de derecho se denomina “tipos de derechos DESCA” y refiere a los derechos humanos afectados según el enfoque de derechos que utiliza Naciones Unidas: derechos políticos, cívicos, sociales, económicos, culturales, ambientales, etcétera.

La siguiente variable, denominada “población objetivo”, describe la población afectada por la violación de derechos a los que hace referencia el IP, especialmente, en términos de especificación de niñas, niños y adolescentes afectados por la problemática que se está estudiando. La variable “autoridad” hace alusión a las autoridades a las que van dirigidas los IP

²⁷ Es importante señalar que, en el marco del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, la agencia encargada de velar por los derechos de las niñas, niños y adolescentes es UNICEF a la par del Comité de los Derechos del Niño. Asimismo, el Estado mexicano, en materia de derechos humanos se guía por los lineamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De allí la pertinencia de utilizar ambas clasificaciones como indicadores de proceso en el seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento.

para identificar, concretamente, si las referencias se realizan al nivel federal o estatal y cuáles son las instituciones públicas involucradas en el fenómeno de estudio. Por su parte, la variable “recomendaciones” indica el listado de las principales recomendaciones que se mencionan en el IP. Es claro que esta variable es fundamental en la medida en que es la que permitirá, en una etapa posterior, rastrear las respuestas realizadas por las autoridades a las recomendaciones emitidas. Como en el caso de los derechos afectados, también en esta ocasión se intentó elaborar una reclasificación cualitativa de las recomendaciones emitidas en términos del “tipo de incidencia” que se esperaría de ellas: normativas, programáticas y operativas. A esta variable se la llamó “tipo de recomendaciones emitidas”.

Las primeras, las recomendaciones normativas, son aquellas que hacen referencia a revisiones, modificaciones o creaciones de leyes, reglamentos, marcos normativos o cualquier otro tipo de aspecto normativo que debería ser considerado para una mejora en el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes .

Las recomendaciones programáticas, por su parte, refieren a las propuestas que están relacionadas con cuestiones de política pública en su sentido más amplio; es decir, todas aquellas propuestas que, de una u otra manera, consideran afectar directamente a la población objetivo ya sea creando, modificando o revisando una determinada política pública.

Las recomendaciones operativas son aquellas que consideran la revisión, modificación o creación de aspectos que, si bien indirectamente también pueden lograr incidir en la población objetivo, en la práctica, constituyen acciones dirigidas o encaminadas a las autoridades o al personal administrativo de las diversas dependencias públicas.

Una segunda clasificación de las recomendaciones obedece a la variable “propósito de la recomendación” y su objetivo es identificar el fin más general que ella pueda tener: preventiva, informativa, reparatoria u organizacional.

En el caso de las recomendaciones preventivas, como su nombre lo indica, su propósito principal es prevenir problemas o acciones que atenten contra el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

Por su parte, las recomendaciones informativas son aquellas que contienen la intención de informar a la población y/o a la autoridad acerca del (in)cumplimiento de determinados derechos de niñas, niños y adolescentes.

En el caso de las recomendaciones reparatorias, éstas intentan generar propuestas que permitan reparar el daño ocasionado por la violación o el incumplimiento de determinados derechos humanos.

Finalmente, las recomendaciones organizacionales aluden a aquellas propuestas dirigidas al desempeño institucional de las autoridades involucradas.²⁸

²⁸ Si bien es claro que estas categorías no son exhaustivas ni mutuamente excluyentes, características básicas de cualquier variable correctamente medida, lo cierto es que la mayoría de las recomendaciones podían incluirse en algunos de estos tipos construidos empíricamente (es decir, después de la primera revisión general de los documentos).

Una vez revisados y clasificados los principales derechos afectados así como las recomendaciones de cada uno de los IP, se dio a la tarea de identificar las propuestas concretas que se encontraban en los documentos en las diversas materias que son de interés para la CNDH: políticas públicas, cuestiones legislativas y procesos administrativos. En ese sentido, las siguientes nueve variables intentan identificar qué aspectos legislativos se proponen crear, revisar o modificar; qué aspectos de la política pública se sugieren crear, revisar o modificar; y qué aspectos de los procesos administrativos se recomiendan crear, modificar o revisar.

El último grupo de reactivos está compuesto por los denominados **indicadores de resultados**. Este tipo de indicadores intenta indagar el nivel de calidad de los IP, en su viabilidad y, en términos generales, en el grado de efectividad de estos documentos para incidir en las autoridades afectadas, a través de una medida comprobable y comparable. En estos términos, se han considerado cuatro grandes dimensiones.

La primera es la dimensión *Calidad de los Instrumentos de Posicionamiento* y cuenta con 5 variables. Esta dimensión pretende realizar un balance general de los IP en función de los resultados derivados de los indicadores anteriores (insumo y proceso).

La primera variable de esta dimensión, “coherencia interna”, indica si el IP es consistente en su estructuración interna, es decir, si existe o no una coherencia analítica entre los objetivos que se propone, el diagnóstico que elabora de la problemática particular y las recomendaciones que emite a partir de dichos objetivos y diagnóstico elaborado.

La segunda variable, “adecuación metodológica”, hace referencia a si la metodología empleada en la elaboración del documento es correcta en función de los objetivos que se había propuesto el IP.

La tercera variable, “amplitud de los objetivos”, indica si los objetivos de investigación están claramente establecidos y se presentan acordes al diagnóstico de la problemática.

La variable “focalización”, por su parte, establece si el IP está lo suficientemente focalizado en la problemática a analizar, si es demasiado amplio o si mezcla y entrelaza diferentes fenómenos que deberían ser estudiados de un modo más particularizado.

Finalmente, la variable “sustento teórico y/o jurídico” indica si el sustento teórico y/o jurídico empleado en el IP es el adecuado en razón de la problemática abordada. Cabe destacar que todas estas variables se han trabajado como variables dicotómicas, en términos de presencia o ausencia del atributo observado.

La segunda dimensión de los indicadores de resultado se denomina *Calidad de las recomendaciones* y cuenta con seis variables. Esta dimensión es una de las más importantes para el estudio por dos razones principales. En primer lugar, porque evalúa el contenido cualitativo de las recomendaciones emitidas y, con ello, se puede tener una idea bastante clara de cómo

mejorar este tipo de IP. En segundo lugar, porque es un material sumamente importante para las siguientes etapas de la investigación ya que su análisis constituye una especie de ruta crítica para conocer cómo se abordará la siguiente etapa relacionada con la evaluación de las respuestas de la autoridad a las recomendaciones emitidas.

La primera variable de esta dimensión, denominada “precisión”, indica qué tan claras y/o precisas (es decir, no ambiguas) son las recomendaciones emitidas y mide, precisamente, el grado de claridad y precisión del total de las propuestas presentadas. A diferencia de la dimensión anterior, en este caso, una variable dicotómica era demasiado simplificadora para este tipo de objetivos y es por ello que se optó por una escala continua (de uno a cinco, donde uno es nada preciso y cinco es muy preciso) que permitiera acercarse a la idea de gradientes en cuanto a la calidad de las propuestas de los IP.

La segunda variable, “comprensión”, alude a qué tan comprensibles son las recomendaciones emitidas, es decir, si son accesibles al público en general y fáciles de interpretar y asumir por parte de las autoridades competentes.

La tercera variable, “factibilidad”, indica que tan factibles son las recomendaciones en términos de generalidad o particularidad, esto es, si por su grado de generalidad son muy difíciles de implementarse a través de una acción concreta y particular.

La cuarta variable, “viabilidad”, refiere a que tan viables son las recomendaciones por su grado de complejidad. Es decir, a veces, aunque las recomendaciones sean factibles de implementarse por ser concretas y específicas, no necesariamente son viables en términos de recursos, tiempo o aspectos políticos y administrativos.

La variable “mecanismos de implementación” indica si las recomendaciones emitidas cuentan con una descripción de algún mecanismo concreto para ser implementadas o si se refieren, exclusivamente, a listados de buenas intenciones pero que carecen de instrumentos concretos para acceder a dichas mejoras.

Finalmente, la variable “cobertura en medios” alude a si el IP considera o recomienda una ruta mediática y comunicativa para el seguimiento de las recomendaciones emitidas.

La dimensión *Enfoque de derechos en el instrumento* considera un conjunto de cinco variables que hacen alusión a distintos aspectos del enfoque de derechos, en cuanto marco teórico general que debería contener cualquier IP emitido por la CNDH.

La primera variable de esta dimensión, “voz de los participantes”, indica si en el IP se le da voz a la población objetivo de la problemática estudiada.

La segunda variable, “interés superior de niñas, niños y adolescentes”, refiere si el IP respeta el principio de interés superior de la niñez y si dicho principio está explícita y claramente contenido tanto en el diagnóstico como en las recomendaciones emitidas.

La variable “lenguaje incluyente” indica si a lo largo de todo el IP se mantiene y se respeta un lenguaje incluyente con respecto a los derechos humanos en general y a la población objetivo en particular.

La variable “acciones diferenciadas” especifica si el IP recomienda acciones diferenciadas y específicas o focalizadas en función de la población más vulnerable.

Finalmente, la variable “perspectiva de género” hace alusión a si el IP considera y mantiene a lo largo del documento una perspectiva de género tanto en su diagnóstico como en las recomendaciones emitidas.

Finalmente, la última dimensión de resultado, denominada *Evaluación general del instrumento*, está compuesta por cinco variables y tiene como objetivo, por un lado, sintetizar y resumir una evaluación general del IP en función de todos los reactivos y variables anteriores y, por otro lado, considerar su posicionamiento en los diversos medios de comunicación.

Así, la variable “repercusión en medios de comunicación” hace referencia a si el IP y sus recomendaciones han tenido algún tipo de levantamiento en medios de comunicación, de diferente índole.

La variable “valoración en medios de comunicación” indica cualquier información adicional que los medios de comunicación pudieran agregar o complementar a los datos y propuestas contenidos en el IP.

Las dos siguientes variables intentan elaborar una síntesis de las principales “fortalezas” y “debilidades” del IP en función ya sea de los indicadores evaluados anteriormente o de cualquier otra información que no se haya contenido en la matriz de datos.

La última variable de esta dimensión, “observaciones generales”, permite incorporar cualquier otra información que haya sido omitida en los reactivos de la matriz y que sea importante para realizar una valoración general del IP.

De esta manera, a través de estos 70 indicadores de insumo, proceso y resultado con sus respectivas dimensiones y variables, se presenta una evaluación detallada y puntual de cada uno de los nueve Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes.

4) DISEÑO METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS: RESPUESTAS DE LAS AUTORIDADES A LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Como ya se ha mencionado, las dos principales variables a considerar en el presente estudio son los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH (como la principal variable

explicativa) y el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades (como variable dependiente).

La primera de ellas está compuesta por los nueve Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes, y es la que ha permitido dar cuenta del primer objetivo de la investigación, es decir, la caracterización de dichos instrumentos a través de un análisis estandarizado de su contenido, lo que permitió establecer un procedimiento sistemático para su seguimiento.

En el caso de la variable dependiente, ésta se descompone en tres grandes dimensiones: 1. Cumplimiento o aceptación (si la autoridad cumplió o no cumplió con las recomendaciones); 2. Grado (si es que la autoridad cumplió, habría entonces que establecer el grado cuantitativo de dicho cumplimiento —en términos que se podrán categorizar como alto, medio o bajo, por ejemplo—) y; 3. Alcances (si es que la autoridad cumplió, habría que establecer los alcances cualitativos de dicho cumplimiento).

A su vez, para poder dar cuenta del grado y de los alcances de las respuestas se consideraron los siguientes aspectos: 1. Las autoridades a las que fueron dirigidos los Instrumentos de Posicionamiento. Ello incluye autoridades federales y estatales así como una distinción a partir de los Poderes de la Unión a los que puede ir dirigido el IP: Ejecutivo o Legislativo; 2. La materia específica a la que refieren los alcances del cumplimiento: legislativa (o normativas, en general), de política pública o de procedimientos administrativos; 3. El tiempo transcurrido entre la emisión del IP y el cumplimiento a cargo de las autoridades; 4. La repetición de argumentos y la violación de los mismos derechos por parte de la institución responsable; 5. La armonización entre el marco normativo de las acciones implementadas respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6. Las sanciones derivadas de los procedimientos administrativos y/o penales que, en su caso, hubieren seguido a la emisión de dichos IP; 7. La difusión de las respuestas de las autoridades en medios de comunicación y organismos de la sociedad civil; 8. La perspectiva de género tanto en los IP como en las medidas de cumplimiento; 9. El impacto en términos de cambios estadísticos en materia de víctimas y violación de derechos a partir del cumplimiento y; 10. Las propuestas de mejora tanto en términos de seguimiento de los IP como en materia del cumplimiento por parte de las autoridades de las recomendaciones emitidas en dichos instrumentos.

En esta segunda etapa de la investigación el foco de atención se centró, precisamente, en la variable dependiente del proyecto y, por ende, en el análisis concreto de las respuestas que las autoridades han emitido a cada una de las recomendaciones planteadas en los Instrumentos de Posicionamiento. Para ello, luego de realizar un exhaustivo trabajo de campo que se detalla en el siguiente apartado, se procedió a elaborar una matriz de evaluación de resultados que reconoce tres grandes dimensiones: 1. Indicadores de insumo; 2. Indicadores de proceso y; 3. Indicadores de resultado.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Tabla 6. Indicadores de insumo, proceso y resultados de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios de los IP

Tipo de indicador	Dimensión	Variables	Definición	Medición/ categorías	Núm.
Indicadores de insumo	Características generales de la recomendación	Recomendación numerada	Número de la recomendación	Variable continua	1
		Recomendación enlistada	Descripción de la recomendación	Variable nominal	2
		IP de la recomendación	IP al que pertenece la recomendación	Variable nominal	3
		Autoridad	Autoridad a la que va dirigida	Variable nominal	4
		Tipo de recomendación	Tipo de recomendación emitida	Variable categórica	5
		Propósito de la recomendación	Propósito o fin de la recomendación	Variable categórica	6
		Legislación a revisar	Qué legislación se recomienda revisar	Listado de legislación	7
		Legislación a modificar	Qué legislación se recomienda modificar	Listado de legislación	8
		Legislación a crear	Qué legislación se recomienda crear	Listado de legislación	9
		PP a revisar	Qué política pública se recomienda revisar	Listado de política pública	10
		PP a modificar	Qué política pública se recomienda modificar	Listado de política pública	11
		PP a crear	Qué política pública se recomienda crear	Listado de política pública	12
		Procedimientos a revisar	Qué procedimiento se recomienda revisar	Listado de procedimientos	13
		Procedimientos a modificar	Qué procedimiento se recomienda modificar	Listado de procedimientos	14
		Procedimientos a crear	Qué procedimiento se recomienda crear	Listado de procedimientos	15
	Síntesis del tipo de recomendación	Poder Ejecutivo	Si va o no dirigida al poder ejecutivo	Variable dicotómica	16
		Poder Legislativo	Si va o no dirigida al poder legislativo	Variable dicotómica	17
		Autoridad federal	Si va o no dirigida a una autoridad federal	Variable dicotómica	18
		Autoridad estatal	Si va o no dirigida a una autoridad estatal	Variable dicotómica	19
		Entidades federativas	A qué entidades federativas va dirigida	Variable nominal	20
		Materia	A qué materia corresponde la recomendación	Variable categórica	21
Indicadores de proceso	Solicitud de información	Vía portal	Se hizo o no solicitud por esta vía	Variable dicotómica	22
		Vía correo	Se hizo o no solicitud por esta vía	Variable dicotómica	23
		Vía telefónica	Se hizo o no solicitud por esta vía	Variable dicotómica	24
		Vía personal	Se hizo o no solicitud por esta vía	Variable dicotómica	25
		Vía CNDH	Se hizo o no solicitud por esta vía	Variable dicotómica	26
		Vía INAI	Se hizo o no solicitud por esta vía	Variable dicotómica	27

**ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES,
 INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
 TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

Tipo de indicador	Dimensión	Variables	Definición	Medición/ categorías	Núm.
	Recepción de la solicitud	Vía portal	Se recibió o no la solicitud	Variable dicotómica	28
		Vía correo	Se recibió o no la solicitud	Variable dicotómica	29
		Vía telefónica	Se recibió o no la solicitud	Variable dicotómica	30
		Vía personal	Se recibió o no la solicitud	Variable dicotómica	31
		Vía CNDH	Se recibió o no la solicitud	Variable dicotómica	32
		Vía INAI	Se recibió o no la solicitud	Variable dicotómica	33
	Respuesta a la solicitud	Vía portal	Se dio respuesta a la solicitud	Variable dicotómica	34
		Vía correo	Se dio respuesta a la solicitud	Variable dicotómica	35
		Vía telefónica	Se dio respuesta a la solicitud	Variable dicotómica	36
		Vía personal	Se dio respuesta a la solicitud	Variable dicotómica	37
		Vía CNDH	Se dio respuesta a la solicitud	Variable dicotómica	38
		Vía INAI	Se dio respuesta a la solicitud	Variable dicotómica	39
	Tiempo transcurrido entre pedido de información y respuesta	Vía portal	Lapso de días en que se dio alguna respuesta	Variable continua	40
		Vía correo	Lapso de días en que se dio alguna respuesta	Variable continua	41
		Vía telefónica	Lapso de días en que se dio alguna respuesta	Variable continua	42
		Vía personal	Lapso de días en que se dio alguna respuesta	Variable continua	43
		Vía CNDH	Lapso de días en que se dio alguna respuesta	Variable continua	44
		Vía INAI	Lapso de días en que se dio alguna respuesta	Variable continua	45
Indicadores de resultado	Respuestas de la autoridad	Respuesta a la recomendación	Si hubo respuesta la recomendación	Variable dicotómica	46
		Acción realizada 1	Descripción de la acción realizada	Variable nominal	47
		Acción realizada 2	Descripción de la acción realizada	Variable nominal	48
		Acción realizada 3	Descripción de la acción realizada	Variable nominal	49
		Fecha acción 1	Fecha de inicio de la acción	Variable nominal	50
		Fecha acción 2	Fecha de inicio de la acción	Variable nominal	51
		Fecha acción 3	Fecha de inicio de la acción	Variable nominal	52
	Tiempo transcurrido	Tiempo transcurrido acción 1	lapso de tiempo en años, meses y días entre la recomendación y la acción	Variable nominal	53
		Tiempo transcurrido acción 2	lapso de tiempo en años, meses y días entre la recomendación y la acción	Variable nominal	54
		Tiempo transcurrido acción 3	lapso de tiempo en años, meses y días entre la recomendación y la acción	Variable nominal	55
	Armonización legal	Repetición de argumento			56
		Violación de los mismos derechos			57
Armonización con respecto a la CN				58	

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Tipo de indicador	Dimensión	Variables	Definición	Medición/ categorías	Núm.
	Sanciones del IP	Sanciones del IP	Indica si el IP pidió una sanción	Variable dicotómica	59
		Sanción 1	Cuál fue la sanción	Variable nominal	60
		Sanción 2	Cuál fue la sanción	Variable nominal	61
		Sanción 3	Cuál fue la sanción	Variable nominal	62
		Cumplimiento de la sanción 1	Indica si se cumplió o no la sanción	Variable dicotómica	63
		Cumplimiento de la sanción 2	Indica si se cumplió o no la sanción	Variable dicotómica	64
		Cumplimiento de la sanción 3	Indica si se cumplió o no la sanción	Variable dicotómica	65
	Difusión en medios	Difusión de la respuesta de la autoridad 1	Indica si la acción se difundió en medios de comunicación	Variable nominal	66
		Difusión de la respuesta de la autoridad 2	Indica si la acción se difundió en medios de comunicación	Variable nominal	67
		Difusión de la respuesta de la autoridad 3	Indica si la acción se difundió en medios de comunicación	Variable nominal	68
	Evaluación general de la respuesta	Perspectiva de género en la acción 1		Variable dicotómica	69
		Perspectiva de género en la acción 2		Variable dicotómica	70
		Perspectiva de género en la acción 3		Variable dicotómica	71
		Perspectiva de interés superior de la niñez en la acción 1		Variable dicotómica	72
		Perspectiva de interés superior de la niñez en la acción 2		Variable dicotómica	73
		Perspectiva de interés superior de la niñez en la acción 3		Variable dicotómica	74
		Voz de NNA en la acción 1		Variable dicotómica	75
		Voz de NNA en la acción 2		Variable dicotómica	76
		Voz de NNA en la acción 3		Variable dicotómica	77
		Enfoque de derechos acción 1		Variable dicotómica	78
		Enfoque de derechos acción 2		Variable dicotómica	79
		Enfoque de derechos en la acción 3		Variable dicotómica	80
		Fortalezas acción 1		Variable nominal	81
		Fortalezas acción 2		Variable nominal	82
		Fortalezas acción 3		Variable nominal	83
	Debilidades acción 1		Variable nominal	84	
	Debilidades acción 2		Variable nominal	85	
	Debilidades acción 3		Variable nominal	86	
	Observaciones generales		Variable nominal	87	

FUENTE: elaboración propia.

Las primeras tres variables de la matriz permiten, simplemente, reconocer e identificar la recomendación a analizar: “número de folio” (se trata, en total de 131 recomendaciones), “recomendación textual”, tal y como se presenta en el IP, y “número del IP” al que pertenece la recomendación, según la clasificación utilizada en el presente proyecto.

Por su parte, los **indicadores de insumo** están clasificados en 18 variables agrupadas en dos dimensiones y, como su nombre lo indica, permiten conocer las características específicas de los insumos (las recomendaciones) con los que se recolectó, procesó y analizó la información requerida. Así, la primera dimensión “*Características generales de la recomendación*” contiene doce variables. La variable “autoridad” permite identificar a la o las autoridades a las que va dirigida la recomendación particular, tal y como se especifica en el IP correspondiente. La variable “tipo de recomendación” indica si la misma es programática, operativa o normativa, según los criterios utilizados a lo largo del estudio. La variable “propósito de la recomendación” especifica cuál es fin de la recomendación y se puede clasificar en preventiva, reparatoria, informativa u organizacional. Las siguientes nueve variables indican qué tipo de recomendación se está realizando: modificar, crear o revisar una política pública, una norma o un procedimiento administrativo. Finalmente, la última dimensión *síntesis del tipo de recomendación* contiene seis variables cuyo propósito es resumir las principales características de ésta, en cuanto a la respuesta que se espera de la autoridad. Así, esta dimensión permite conocer si la recomendación se hizo al Poder Ejecutivo y/o Legislativo; a la autoridad federal y/o estatal; a qué entidades federativas si fuera el caso y; finalmente, a qué materia refiere, en términos de si es una recomendación administrativa, normativa o de política pública. A partir de estas 18 variables se cuenta, entonces, con los insumos necesarios para caracterizar a las recomendaciones y proceder a la siguiente etapa del análisis, relacionada con el proceso de recolección de información.

En ese sentido, los *indicadores de proceso* que se han considerado se clasifican en cuatro dimensiones y, en total, consideran a 22 variables. La primera dimensión se denomina *Solicitud de información* y especifica los medios mediante los cuales se ha recabado información: portales de transparencia, correos electrónicos, llamadas telefónicas, entrevistas presenciales o algún otro medio. Lo mismo se replica para la dimensión *Recepción de la solicitud* que indica si se ha recibido el pedido de información y finalmente, la dimensión *Respuesta a la solicitud* que establece si se ha recibido algún tipo de respuesta (no necesariamente afirmativa) al pedido realizado. Finalmente, la última dimensión de indicadores de proceso, *Tiempo transcurrido*, permite conocer los días que han pasado desde el pedido de información hasta la emisión de alguna respuesta por parte de las autoridades correspondientes en cada uno de los medios empleados hasta el momento.




Los *indicadores de resultado*, por su parte, se encuentran agrupados en cinco dimensiones y 23 variables. La primera dimensión, *Respuestas de la autoridad* indica si ha existido (o no) algún tipo de acción por parte de los actores gubernamentales, así como las características de dicha respuesta. En conjunto, estas variables permiten conocer: la respuesta formal que nos ha dado la autoridad respecto de la solicitud de información; las acciones emprendidas y las fechas de emisión de cada una de estas acciones. La segunda dimensión, *Tiempo transcurrido*, permite

conocer las diferencias de días (meses o años) que han pasado desde la emisión de la recomendación y la ejecución de la acción correspondiente. La tercera dimensión, *Armonización legal* contiene tres variables. La primera, “repetición de argumento”, establece si el mismo tipo de hechos se han repetido luego de la emisión de la recomendación. La segunda variable, “violación de los mismos derechos”, indica si los derechos humanos a los que hace referencia la recomendación se han vuelto a violar después de emitida la recomendación. La tercera variable, “armonización con la Constitución Nacional”, admite observar si la acción realizada se encuentra o no armonizada con la norma fundamental. La cuarta dimensión de este grupo de indicadores, *Sanciones del IP*, señala si ha existido algún procedimiento administrativo y/o penal que haya derivado en algún tipo de sanción a servidoras o servidores públicos, de qué tipo de sanción se trata y si dicha sanción fue o no cumplida. Finalmente, la dimensión *Difusión en medios* posibilita saber si las acciones emprendidas por parte de la autoridad han tenido algún tipo de difusión y manejo por parte de los medios de comunicación.

Una vez valorados los indicadores de resultado, la última sección de la matriz especifica algunas características particulares de las respuestas emitidas por la autoridad con el fin de evaluar cualitativamente las acciones emprendidas. Así, la dimensión *Evaluación general de la respuesta* contiene 21 variables que permiten, en conjunto, apreciar los siguientes aspectos de las respuestas emitidas por la autoridad: perspectiva de género; interés superior de la niñez; voz de niñas, niños y adolescentes; enfoque de derechos; fortalezas y debilidades de las acciones emitidas; observaciones generales; otros actores que hayan participado en estas acciones más allá de la autoridad referida y, por último, conocer por qué otras vías se ha encontrado información relacionada con dicha respuesta, además de las respuestas formales enviadas por las autoridades respectivas.

Ahora bien, una vez sistematizados los principales hallazgos para cada uno de los IP del estudio, se elaboró una síntesis de las respuestas emitidas por las autoridades a partir de un “semáforo de cumplimiento”.²⁹ Allí se consideran varios indicadores. En primer lugar, se detecta el nivel de cumplimiento o aceptación de los puntos recomendatorios. Este indicador permite establecer cuántas recomendaciones del total fueron atendidas por la autoridad responsable:

Figura 2. Semáforo del nivel de cumplimiento

Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	Fueron atendidas más de la mitad de los puntos recomendatorios.
	Fueron atendidos la mitad de los puntos recomendatorios.
	Fueron atendidos menos de la mitad de los puntos recomendatorios.

FUENTE: elaboración propia con base en Ortega et. al. (2018).

²⁹ Los tres tipos de “semáforo de cumplimiento” que se presentan en la investigación corresponden a las categorías propuestas por el modelo de “clasificación de comunicaciones sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias del Relator Especial de las Naciones Unidas, Philip Alston” (ACNUDH, 2012).

El segundo indicador, denominado “grado”, se clasificó en tres grandes categorías (alto, medio y bajo) y ello posibilita tener una medida sintética del nivel de cumplimiento.

El tercer indicador “alcances” muestra si la autoridad en cuestión ha cumplido de modo satisfactorio o no con los puntos recomendatorios con el fin de obtener una medida más “cualitativa” del nivel de cumplimiento.

Cada uno de estos tres indicadores (cumplimiento, grado y alcances) refiere a las diversas acciones que las autoridades han contemplado para atender las demandas realizadas en los IP, más allá de las respuestas “formales” que pudieran haber enviado al equipo de investigación.





A la hora de “rastrear” las respuestas de la autoridad a los diversos puntos recomendatorios, las posibilidades empíricas fueron de cuatro tipo: 1. La autoridad respondió que no ha hecho nada (o que no es de su competencia) y efectivamente no se encuentra otro tipo de evidencia de alguna acción implementada; 2. La autoridad responde que no ha hecho nada y, sin embargo, se encontraron pruebas de ciertas acciones ejercidas; 3. La autoridad menciona que se tomaron ciertas medidas pero no existe constancia de ello en ningún documento público; 4. La autoridad indica y describe cómo ha atendido ciertas recomendaciones y se encuentra evidencia de ello tanto en los propios documentos que muestra como a través de otros medios de verificación. Esta distinción es importante porque todas y cada una de estas posibilidades se han considerado a la hora del análisis. Por tanto, en los indicadores de cumplimiento, grado y alcances que se muestran en las respectivas síntesis se contemplan las cuatro posibilidades de respuesta, más allá de lo que haya indicado la respuesta “formal” de la autoridad.³⁰

Una vez valoradas las acciones implementadas para dar respuesta a las recomendaciones, se procedió entonces a valorar específicamente las “respuestas formales” que ha enviado la autoridad correspondiente. Para ello se utilizó un segundo “semáforo de cumplimiento” que analiza el tipo de respuesta formal emitida: 1. Si la respuesta es satisfactoria (verde) ello significa dos cuestiones; a. Que la autoridad ha respondido y ha enviado información al respecto y b. Que la respuesta es satisfactoria en tanto comprueba la existencia de acciones concretas para atender los puntos recomendatorios; 2. Si la respuesta es cooperativa pero incompleta (amarillo) significa que si bien la autoridad ha generado algún tipo de respuesta formal al requerimiento, dicha información es incompleta o no aporta suficiente evidencia para dar cuenta de alguna acción implementada; 3. Si la solicitud fue rechazada sin argumentación suficiente, fue dirigida a otras áreas o indica no ser de su competencia (rojo) se valoró como una situación grave en la medida en que la propia autoridad competente (indicada en el IP) desconoce su responsabilidad y obligación en materia de derechos humanos; 4. Finalmente, cuando no se ha recibido ningún tipo de respuesta por parte de la autoridad responsable (azul), se considera como la situación más preocupante y grave de los cuatro posibles casos ya que implica una ausencia total de contacto con las autoridades

³⁰ En cuanto al trabajo de campo, ello implicó la búsqueda exhaustiva y pormenorizada de documentación pública a través de varias fuentes de información: páginas oficiales de las autoridades en la web; evaluaciones de CONEVAL, medios de comunicación, investigaciones académicas, etcétera.

responsables (habiendo agotado las diversas vías posibles de comunicación: solicitud vía transparencia, teléfono, correo electrónico y solicitud de entrevista cara a cara).

Figura 3. Semáforo de cumplimiento de las respuestas formales emitidas por las autoridades responsables




Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	Respuesta satisfactoria: atiende toda la recomendación y se informa de las acciones implementadas.
	Respuesta cooperativa pero incompleta: atiende de forma parcial la recomendación y se informa sobre otro tipo de acciones relacionadas con derechos humanos y niñas, niños y adolescentes. Aquí también se agrupan aquellas respuestas cooperativas que no contienen información pero indican claramente dónde puede encontrarse o a qué autoridad preguntar.
	Respuesta rechazada o sin argumentación suficiente: señala no tener información al respecto, o no tener la competencia. También incluye aquellas respuestas que reconocen que la solicitud fue recibida pero no ofrecen ningún información.
	Sin respuesta por parte de la autoridad responsable.

FUENTE: Ortega et. al. (2018)

A su vez, la elaboración de este semáforo de cumplimiento fue posible gracias a la construcción de índices de cumplimiento. El índice de cumplimiento A permitió sintetizar la evaluación de las respuestas formales de todas las autoridades a las que se dirigió el punto recomendatorio, incluyendo aquéllas que no enviaron respuesta a la solicitud de información. Este índice da un panorama del cumplimiento de instituciones federales y estatales, incluyendo aquéllas que no respondieron a la solicitud, por lo que es más preciso para un balance global de la incidencia de los Instrumentos de Posicionamiento. Por su parte, el Índice de cumplimiento B únicamente sintetizó la evaluación de las respuestas recibidas. Por lo que, a diferencia del Índice de Cumplimiento A, excluye aquellas autoridades que no emitieron respuesta alguna. Lo anterior permite resumir la calidad y correspondencia de las acciones llevadas a cabo por las autoridades que respondieron, en relación con las propuestas de los Instrumentos de Posicionamiento.³¹

En tercer lugar, se considera un último semáforo de cumplimiento que analiza cada uno de los puntos recomendatorios, de manera individual, y establece los alcances cualitativos de su cumplimiento:

Figura 4. Semáforo de los alcances de cumplimiento

Semáforo de cumplimiento	Análisis de Respuesta
	El punto recomendatorio fue atendido de manera satisfactoria.
	El punto recomendatorio fue atendido sólo parcialmente o de manera poco satisfactoria.
	El punto recomendatorio fue atendido de manera insatisfactoria.

FUENTE: elaboración propia con base en Ortega et. al. (2018).

³¹ En el anexo del presente documento se presentan las fórmulas y cálculos de los respectivos índices, tomados de Ortega et. al. (2018).

Respecto de los resultados generales obtenidos en esta segunda evaluación, es preciso hacer algunas advertencias, tanto metodológicas como en términos de los resultados de la investigación.

En primer lugar, es preciso aclarar expresa y explícitamente que el hecho de no haber encontrado evidencia empírica acerca de alguna respuesta de la autoridad a las recomendaciones emitidas no significa que dicha acción no haya sido ejecutada. Es decir, la ausencia de evidencia respecto de ciertas respuestas de la autoridad responsable puede deberse, al menos, a cuatro razones diferentes que, a su vez, conllevan implicaciones metodológicas también distintas. La primera razón puede deberse a que, aunque se hayan realizado acciones correspondientes a atender la recomendación, no se haya encontrado una respuesta concreta por parte de la autoridad. La segunda razón podría obedecer a que, a pesar de haberse tomado alguna medida respecto de la recomendación, ya no se encuentra evidencia de la misma o registro formal que de cuenta de ella. En algunos casos, especialmente en aquellos IP que se emitieron hace varios años (más de diez, por ejemplo), algunas recomendaciones puntuales están relacionadas con girar instrucciones o circulares administrativas respecto de la problemática a atender. En dichos casos, si bien es cierto que formalmente no se ha encontrado respuesta alguna, es muy probable que la recomendación haya sido atendida, aunque ya no quede constancia o evidencia de la misma, ya sea por el tiempo que ha transcurrido desde la ejecución de la acción o porque han variado y cambiado los actores responsables de la misma como para que alguien pudiera darnos ese tipo de información. Una tercera alternativa pudiera ser que a pesar de que la autoridad respondiera formalmente que no se ha dado respuesta a dicha recomendación, en la práctica, sí se pueden encontrar datos relacionados con algún tipo de acción emprendida. Finalmente, la cuarta posibilidad es que efectivamente no se haya emitido respuesta alguna y, sin embargo, las autoridades correspondientes no responden nada o indican que no pueden proporcionarnos dicha información. En cualquier caso, si bien se ha sido sumamente cuidadoso en agotar todas las instancias de recolección de información posible, es imperioso reconocer que la falta de evidencia empírica no es suficiente, desde una perspectiva metodológica, para afirmar que las recomendaciones no han sido atendidas o que las autoridades no han emitido respuesta alguna.

En segundo lugar, también es preciso mencionar que la gran mayoría de las respuestas proporcionadas por la autoridad no puede considerarse como una inferencia directa de la recomendación emitida en el IP (salvo excepciones muy puntuales que han sido especificadas en el análisis respectivo). Ya sea porque la autoridad responsable hizo llegar formalmente una respuesta determinada o sea que se haya encontrado por otros medios, en prácticamente ningún caso se menciona que la acción ejecutada “responde” a las recomendaciones sugeridas por la CNDH. Sin embargo, en términos de los propósitos últimos de este tipo de investigación, parecería que dicha falta o ausencia de “causalidad” (al menos, en términos metodológicos) es poco relevante. Es decir, más allá de haberse realizado como respuesta directa o no a las recomendaciones del IP, lo más importante en este tipo de estudios es analizar, sopesar y evaluar qué tipo de acciones están llevando a cabo las instituciones responsables para atender, prevenir y atacar a cada una de las problemáticas que se señalan tanto en las Recomendaciones Generales como en los Informes Especiales.

5) EL TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo realizado para este estudio tuvo varios objetivos: desde la recolección de información necesaria para dar cuenta de las respuestas de las autoridades a las recomendaciones emitidas en cada uno de los nueve Instrumentos de Posicionamiento; hasta conocer las opiniones de expertos y especialistas en la materia, pasando por la difusión y repercusión de estas problemáticas en los medios de comunicación, en las publicaciones científicas o en las redes sociales; así como la verificación del impacto (en términos cuantitativos y cualitativos) que los IP han tenido para mejorar el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

En el caso del primer objetivo (relacionado con la recolección de información para conocer las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios emitidos) la estrategia consistió en utilizar seis principales vías de acceso para la obtención de datos: 1. Solicitud de información mediante portales y sistemas de información oficiales; 2. Solicitud de información a través de correo electrónico; 3. Solicitud de información vía telefónica y; 4. Búsqueda y rastreo de información a través de medios de comunicación, estudios académicos e información disponible en internet; 5. Solicitud de información mediante la CNDH y; 6. Entrevistas en profundidad tanto a autoridades involucradas como a actores pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil y expertos en la materia.

La primera y última de esas estrategias han sido las más importantes y fructíferas, tanto desde la perspectiva metodológica como conceptual. Desde el punto de vista metodológico, han permitido recabar información de manera pormenorizada y detallada, logrando tener un conocimiento bastante certero de las acciones emprendidas en la problemática involucrada. A su vez, desde el punto de vista conceptual, es fundamental resaltar que dicha información forma parte de lo que podríamos considerar como una respuesta “formal” por parte de las autoridades a la pregunta sobre acciones emprendidas en relación a las recomendaciones emitidas por los Instrumentos de Posicionamiento.

En el caso específico de los portales de transparencia, disponibles para conocer las acciones realizadas por cada dependencia o institución enunciada en cada Instrumento de Posicionamiento, la decisión metodológica estuvo dada por consultar de manera “textual” las recomendaciones emitidas en cada uno de los IP a los organismos allí señalados, alterando mínimamente la redacción, con el objetivo de obtener información lo más detallada posible (más allá de una respuesta negativa o afirmativa).³² Además de lo anterior, esta estrategia tiene por fin identificar, por un lado, el conocimiento que cada institución podría tener de los IP y, por otro, indagar sobre el nivel de claridad y especificidad de cada medida o recomendación

³² Cabe señalar que al cierre de cada cuestionario de solicitud de información se colocó el nombre completo del Instrumento de Posicionamiento, señalando su elaboración por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En el anexo de este documento (como archivo digital) se presentan todas las solicitudes de información enviadas así como las respuestas obtenidas por parte de las autoridades.

**ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES,
 INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
 TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

propuesta. Es decir, este ejercicio permite conocer no sólo la respuesta “formal” de las autoridades en materia de acciones emprendidas sino también (y como instancia previa) el grado de comprensión que las instituciones (o las autoridades) lograron alcanzar con la información solicitada. En cualquier caso, también es importante recalcar la dificultad metodológica para atribuir una especie de “causalidad directa” a las acciones emprendidas, enfocándose a identificar qué se ha mejorado y/o modificado en términos de políticas públicas, reglamentaciones o procedimientos en las materias tratadas en cada IP. Así, en última instancia, se buscó dar cuenta de la existencia (o no) de mejoras en torno al panorama que originó el abordaje de cada problemática tratada en dichos Instrumentos de Posicionamiento.

La ruta de solicitud de información seguida para cada IP se realizó mediante los mecanismos oficiales de transparencia y rendición de cuentas que permite unificar en un solo portal las solicitudes realizadas a cada uno de los portales de transparencia, tanto del Gobierno Federal como de cada entidad federativa. En todos los casos, la solicitud de información requería colaboración tanto para remitir las acciones específicas a los puntos recomendatorios señalados en los IP como la documentación probatoria de las mismas. Así, se empleó el portal de transparencia al que se accede por Infomex para el caso de las dependencias federales, mientras que a las instituciones de los gobiernos estatales, en su mayoría, se consultó vía portal de transparencia (<http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>), y sólo en algunos casos en el portal de Infomex del propio Estado (Coahuila y Aguascalientes). Todo ello se realizó durante los meses de noviembre y diciembre de 2017 y enero, febrero y marzo de 2018, con resultados y respuestas variadas. Durante este periodo se realizaron 273 solicitudes de información a las siguientes autoridades responsables señaladas en cada Instrumento de Posicionamiento:

Tabla 7. Solicitudes de información a Instituciones Federales y Gobiernos Estatales

Instituciones Federales		Recomendación General (2003)	Recomendación General (2004)	Recomendación General (2014)	Informe Especial (2008)	Informe Especial (2009)	Informe Especial (2011)	Informe Especial (2016)	Informe Especial (2017)	Informe Especial (2017)
1	Secretaría de Educación Pública	X	X	X		X				
2	Secretaría de Gobernación				X	X			X	X
3	Policía Federal				X					
4	Centro de Investigación y Seguridad Nacional				X					
5	Secretaría de Seguridad Pública					X				
6	Secretaría de Trabajo y Previsión Social					X	X			
7	Secretaría de Desarrollo Social					X				
8	Procuraduría General de la República					X				
9	Secretaría de Economía						X			
10	Instituto Nacional de Migración							X		
11	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes							X		
12	Sistema Nacional DIF							X		
13	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación							X		
14	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.							X		
15	Instituciones del Sistema de Justicia Penal Adolescente								X	
16	Organismos de Derechos Humanos								X	
17	Congreso de la Unión									X
18	Cámara de Senadores									X
Instituciones Estatales										
1	Gobernadores	X	X	X		X				X
2	Secretarías Estatales de Educación Pública	X	X							
3	Gobierno del Estado de Coahuila						X			
4	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación							X		

FUENTE: elaboración propia

Otro punto a destacar de esta estrategia de recolección de información es que, en algunos casos, además de consultar a las dependencias de manera textual por las recomendaciones emitidas en el IP, también se agregaron consultas adicionales consideradas necesarias para conocer con mayor profundidad la problemática abordada por el Instrumento. Por ejemplo, con respecto a la “Recomendación General Núm. 5/2003 sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos”, además de consultar por las cuatro recomendaciones emitidas en el IP, también se realizaron las siguientes consultas:

Ha desarrollado algún programa o acciones para favorecer la inclusión y el respeto por motivos religiosos, o alguna actividad que promueva la no discriminación. En caso de ser afirmativo señalar cuáles, dónde se desarrollan y desde cuándo.

Cuenta con alguna área específica que se encargue de abordar temas de discriminación, por motivos religiosos u otras razones. En caso de ser afirmativo, cuál sería, cuál es la función, qué actividades desarrolla y desde cuándo opera.

En el caso específico de las autoridades estatales, además de la información puntual relacionada con las recomendaciones emitidas a ellas, también se les consultó sobre el tipo de conocimiento que tenían respecto del IP, sobre la existencia de quejas relacionadas con la problemática que pudieran haber sido presentadas y sobre programas o actividades específicas que pudieran abordar el tema en cada una de las entidades federativas. En términos generales, las primeras solicitudes realizadas en noviembre de 2017 han tenido algún tipo de respuesta a lo largo del mes de enero de 2018. En la mayoría de los casos se indican, además, los artículos y leyes que enmarcan la respuesta enviada. Así, por ejemplo, uno de los artículos más citados por las respuestas recibidas es el 61 fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el artículo 134 de la misma disposición normativa y el artículo 135.

En términos generales, el análisis de contenido de las medidas adoptadas por las autoridades responsables se realizó contrastando los puntos recomendatorios de cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento con las respuestas emitidas por cada una de ellas en el ámbito de su competencia. Ello permitió identificar tanto el grado como los alcances del cumplimiento. Para cumplir con las fechas estimadas de la investigación, se consideraron todas aquellas respuestas recibidas hasta el mes de marzo de 2018. Ello implicó que se analizaron, en total, 187 respuestas recibidas, de las cuales 50 fueron federales y 137 estatales. Cada uno de los oficios fue recibido en formato digital y se organizó una matriz de datos, donde se puede conocer la autoridad responsable (federal o estatal), la institución que responde, el número de oficio, la fecha de solicitud de información y respuesta y el tipo de respuesta generada. A su vez, todos los oficios solicitados y recibidos se compilaron en una carpeta llamada “medios de verificación” que figura en el anexo digital de la presente investigación.

Mediante una mirada de conjunto, las respuestas recibidas corresponden a cuatro grandes tipos: 1. Respuestas en las que se indica que el tema consultado no es de su competencia o área de trabajo (a su vez, en estos casos en algunas instituciones nos han indicado a quién sí le

correspondería); 2. Respuestas en las que solicitan más tiempo para atender adecuadamente el requerimiento de información y, por ende, una ampliación de plazos para entregarla; 3. Respuestas negativas en términos de no haber realizado ninguna acción al respecto y; 4. Respuestas positivas con mayor o menor nivel de detalle, según sea el caso. De hecho, en algunos casos se recibieron documentos adjuntos que contienen información muy precisa (aunque escueta) acerca de lo solicitado.

Como ya se indicó, además de las solicitudes de información y de intentar entablar un diálogo con las autoridades responsables mediante los portales oficiales de transparencia y rendición de cuentas, también se han consultado a personas servidoras públicas, actores de organizaciones de la sociedad civil y especialistas en cada una de las problemáticas involucradas en los IP. De hecho, no ha sido menor la búsqueda pormenorizada que se ha realizado de posibles respuestas por parte de la autoridad, provenientes de medios “ajenos” o externos a las propias instituciones. Es decir, el rastreo bibliográfico, las menciones en los medios de comunicación, la revisión de políticas públicas a través de información que brinda CONEVAL, por ejemplo, han devenido insumos fundamentales para complementar la información que han proporcionado las autoridades correspondiente.

Para finalizar este sub-apartado, es preciso mencionar algunos desafíos puntuales que se han presentado en el transcurso del trabajo de campo. En primer lugar, como se mencionó al inicio de este documento, es preciso recordar la desventaja inicial de comenzar un estudio sobre los alcances de los Instrumentos de Posicionamiento cuando éstos carecen de un efecto vinculante para las autoridades referidas en cada uno de ellos. En ese sentido, como se ha podido comprobar en muchas de las “respuestas formales” recibidas, las autoridades responsables no se sienten obligadas a resolver las problemáticas enunciadas en los IP en el menor tiempo posible ni mucho menos a proporcionar información al respecto, especialmente las correspondientes a las distintas entidades federativas del país. En segundo lugar, como se verá en la presentación de resultados, es sumamente divergente y heterogénea la calidad de las respuestas encontradas, no sólo en cuanto a las solicitudes de información sino también en cuanto a la evaluación general de las mismas: desde autoridades que se han comportado en estricto apego a los puntos recomendatorios, pasando por situaciones difusas y ambiguas, hasta llegar a casos en los que no se ha podido encontrar respuesta alguna. Sin embargo, el análisis de las respuestas encontradas (así como de las grandes ausencias), proporcionó importantes hallazgos que dan cuenta de lo que falta por recorrer en materia de ejecución de políticas públicas para la población comprendida por niñas, niños y adolescentes por un lado, y de transparencia y rendición de cuentas, por el otro.

6) DISEÑO METODOLÓGICO PARA LA EVALUACIÓN DE “IMPACTO” DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS AUTORIDADES ANTE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH

Una vez elaborada la evaluación de seguimiento a los IP y la evaluación de resultados de posibles respuestas de las autoridades responsables, se procedió a realizar la tercera etapa de la investigación, consistente evaluar el posible “impacto” de dichas medidas, ya sea en términos

de violación de los mismos derechos afectados o los de la posible repetición de argumentos. Para ello, se han considerado tres tipos de análisis que permitieron establecer la “situación actual” de la problemática planteada en cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento.

El primero es un análisis cuantitativo que intenta dar cuenta de cifras, estadísticas e indicadores cuantitativos y objetivos respecto de la situación de niñas, niños y adolescentes en la actualidad. Para ello las fuentes de información empleadas fueron diversas, desde encuestas y estadísticas oficiales, hasta datos obtenidos de medios de comunicación, recursos académicos y organizaciones de la sociedad civil.

El segundo es un análisis jurídico/institucional que da cuenta de los principales avances referidos a las distintas problemáticas en materia de marcos normativos, instancias institucionales y acciones programáticas de las entidades públicas que se ejecutaron en momentos posteriores a la publicación de los Instrumentos de Posicionamientos. Dicho análisis rastreó las vinculaciones entre los nueve documentos emitidos por la CNDH y los cambios globales en el marco normativo vigente en materia de niñas, niños y adolescentes. La técnica de investigación empleada fue la siguiente. En primer lugar, se estudiaron las normas que fundamentan lo señalado por los IP, y luego se examinaron las reformas en la legislación a partir de la emisión de los Instrumentos. Dicho acercamiento a los cambios normativos e institucionales se realizó a través de la revisión documental de las normas relevantes de distinto rango, federales y estatales.

El tercero es un análisis cualitativo, basado en la opinión de expertos y especialistas en la materia, en hallazgos encontrados en publicaciones científicas, en la opinión de miembros de las organizaciones de la sociedad civil y en la recepción que han tenido los medios de comunicación acerca de las problemáticas planteadas en los diversos IP. En el caso de los medios de comunicación y de los recursos académicos la estrategia metodológica se fragmentó en dos grandes ejes: la búsqueda y análisis de información respecto de los IP considerados en la investigación y un rastreo más general asociado al tema “niñas, niños y adolescentes y derechos humanos en México”.

El análisis referido a la difusión de los IP en los medios de comunicación involucra el estudio de las publicaciones realizadas en la mayoría de los principales periódicos de circulación nacional desde el año de emisión del documento hasta la actualidad. En el caso específico de la problemática “niñas, niños y adolescentes y derechos humanos en México” la búsqueda se realizó a través de los principales periódicos de circulación nacional durante el mismo periodo de estudio. Las notas seleccionadas en el análisis fueron aquellas que, de una u otra manera, remiten o hacen mención al IP correspondiente. Cada uno de estos artículos, tanto en el caso de la mención de los IP como en los casos en los que se aborda la problemática de la población objetivo, cumple con los requisitos mínimos a ser considerados en el seguimiento de cualquier análisis de medios de comunicación: ser claro, verificable, público y comparable.

Para evaluar el impacto de los Instrumentos de Posicionamiento en los medios de comunicación se optó por emplear una metodología mixta. Esto con el fin de conocer de manera cuantitativa

la frecuencia con la que se ha hecho referencia a estos documentos en las notas publicadas en medios de comunicación impresa, y de manera cualitativa para identificar la forma en la que se ha abordado el tema de niñas, niños y adolescentes en nuestro país.

En el caso de los recursos académicos, la búsqueda y análisis se realizó de una manera muy similar a la de los medios de comunicación: primero se identificaron aquellos documentos que hacían mención directa a los IP y, en un segundo momento, se identificaron los artículos que, de un modo u otro, trataban la problemática de niñas, niños y adolescentes y derechos humanos en México. La búsqueda de los artículos académicos se limitó a aquellos publicados entre la fecha de emisión del IP y la actualidad. Para ello fueron consultadas tres bases de datos que son las que concentran las principales publicaciones de ciencias sociales (Academic Search Complete, Jstor y Scielo).

Mediante estas tres estrategias metodológicas se ha podido establecer un balance general de la situación actual de niñas, niños y adolescentes en cada una de las temáticas analizadas por los IP, tanto en términos de la violación de los mismos derechos como en cuanto a la repetición de argumentos.

7) FUENTES DE INFORMACIÓN

Las principales fuentes de información que se consideraron en el estudio fueron las siguientes:

1. Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes.
2. Legislación y marcos normativos en la materia, tanto a nivel federal como estatal, durante este mismo periodo.
3. Políticas públicas, programas y campañas relacionadas con la materia durante este mismo periodo de análisis, tanto a nivel federal como estatal.
4. Documentos emitidos por medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y expertos en el tema, relacionados con los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, durante el periodo 2001-2017.

Puede observarse que todas las fuentes de información utilizadas en la investigación se encuentran entre las sugeridas por Naciones Unidas para el estudio de derechos humanos (ACNUDH 2012):

Tabla 8. Fuentes de información empleadas en la investigación según clasificación de Naciones Unidas

Tipo de fuentes de información	Contenido
Datos basados en hechos	<ul style="list-style-type: none"> • Respuestas de autoridades a solicitudes de información. • Legislación nacional, estatal y tratados internacionales. • Informes de OSC sobre migración y derechos humanos. • Seguimiento de medios impresos y recursos académicos.

Tipo de fuentes de información	Contenido
Estadísticas socioeconómicas y administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de datos de instituciones públicas (INEGI; CONEVAL; dependencias del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales, etc.) • Análisis longitudinal de presencia en medios impresos y recursos académicos.
Encuestas de opinión y percepción	<ul style="list-style-type: none"> • Información proveniente de encuestas públicas acerca de las diversas temáticas relacionadas con niñas, niños y adolescentes.
Juicios de expertos	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas en profundidad a expertos y especialistas en el tema y miembros de las organizaciones de la sociedad civil.

FUENTE: elaboración propia con base en Ortega et al (2018).

Como se indica en la tabla anterior, las fuentes de información empleadas para la generación de indicadores contemplaron una estrategia metodológica mixta que no sólo permite analizar los datos de manera tanto cuantitativa como cualitativa sino también de modo transversal y longitudinal.

8) ACTORES INSTITUCIONALES INVOLUCRADOS

Dentro de la estrategia metodológica que se empleó para llevar a cabo la presente investigación (junto con la revisión de documentación, archivos hemerográficos y base de datos), figuró como central el reconocimiento, involucramiento e implementación de técnicas de recogida de información para abordar a *los diversos actores e informantes en cuestión*. En ese sentido, el principal ámbito de incumbencia es el constituido por las autoridades responsables hacia las cuales se encuentran dirigidos los Instrumentos de Posicionamiento.

Cabe recordar aquí que los Informes Especiales tienen un carácter más general y normativo en sus puntos recomendatorios (considerando, además, su carácter más académico) que las Recomendaciones Generales. Es por ello que, como se verá a lo largo de la investigación, allí aparecen muchas más instituciones y organismos de referencia. En consecuencia, los alcances de las propias recomendaciones aparecen y se despliegan con mayor vaguedad en sus dictaminaciones. Por su parte, las Recomendaciones Generales estarían más delimitadas a problemáticas puntuales y el carácter de los lineamientos a seguir presentarían alcances más concretos para las autoridades a las cuales van dirigidas.

La siguiente tabla muestra cada IP con sus respectivos destinatarios:

**ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES,
 INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
 TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

Tabla 9. IP en materia de niñas, niños y adolescentes y autoridades responsables a quienes van dirigidos

Recomendaciones generales	Dirigido a
Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos.	Gobernadores de las entidades federativas y Secretario de Educación Pública Federal.
Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA.	Gobernadores de las entidades federativas, Jefe de gobierno del Distrito Federal y Secretario de Educación Pública Federal.
Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos.	Secretario de Educación Pública, Gobernadores Constitucionales de los Estados de la República y Jefe de gobierno del D.F.
Informes Especiales	Información dirigida a:
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras” (2009).	Secretarios de Relaciones Exteriores, de Gobernación y de Seguridad Pública Federal; Procuradores Generales de la República, Justicia Militar y de Justicia de las entidades federativas; Gobernadores de las 31 entidades federativas; Jefe de gobierno del DF, Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales de Seguridad Pública del Distrito Federal y de las entidades federativas.
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como “Emo” (2009).	Secretarios de Gobernación, Seguridad Pública, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Desarrollo Social, Procurador General de la República, así como a los Gobernadores de las entidades federativas y al Jefe del Gobierno del Distrito Federal.
Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila (2011).	Secretaría de Economía y Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Gobierno del Estado de Coahuila.
Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional (2016).	Instituto Nacional de Migración; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas; Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia (2017).	Instituciones relacionadas con el tema que se acojan a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes; Instituciones de justicia; Organismos de Derechos Humanos.
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México (2017).	Secretaría de Gobernación; Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; Congreso de la Unión; Titulares de las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas; Gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Legislaturas de los estados y Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

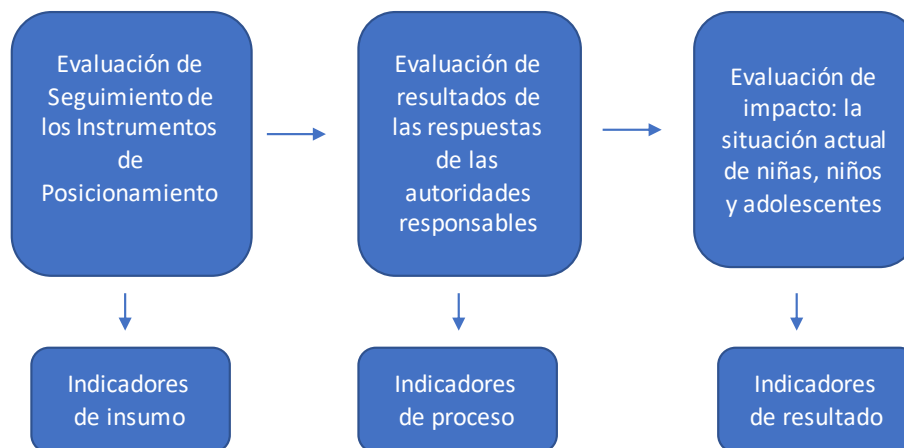
FUENTE: Elaboración propia en base <http://www.cndh.org.mx/>

9) SÍNTESIS DE LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN

Por las exigencias planteadas en el diseño metodológico de la investigación (triple evaluación de seguimiento, resultados e impacto), se decidió llevar a cabo una estrategia de carácter mixto que contemplara tanto un análisis cuantitativo como cualitativo de los datos recolectados durante el trabajo de campo. Esta estrategia de carácter mixto se aplicó en los tres tipos de evaluaciones. Es decir, tanto el análisis de los Instrumentos de Posicionamiento (evaluación de seguimiento) como el estudio de las respuestas de las autoridades a las recomendaciones emitida en los IP (evaluación de resultados) y el examen de la situación actual de niñas, niños y adolescentes en materia de derechos humanos (evaluación de impacto), se han realizado a través de un análisis cuantitativo y cualitativo de la información disponible.

A su vez, para las dos primeras evaluaciones (seguimiento y resultados) se han elaborado matrices de datos que (en ambos casos), contienen información acerca de posibles impactos en la problemática. Siguiendo la metodología sugerida por los diversos estudios que abordan la cuestión de la medición de los derechos humanos, el esquema metodológico propuesto para la presente investigación es el siguiente:

Figura 5. Esquema metodológico global del proyecto de investigación



FUENTE: Elaboración propia.

Tal como lo indica la figura anterior, cada una de las evaluaciones realizadas sirvió como un conjunto de indicadores de la evaluación siguiente. Es decir, la evaluación de impacto, que constituyó la tercera y última etapa del proceso de investigación cuenta con ciertos indicadores de resultado que se obtuvieron a partir de las dos evaluaciones anteriores: la evaluación de seguimiento que proporcionó los indicadores de insumos para la evaluación de impacto (los insumos provienen) y la evaluación de resultados que generó los indicadores de proceso.