

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



CAPACIDAD ESTATAL EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: UN ESTUDIO
DE CASO SOBRE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

YADIRA CONCEPCIÓN ARRIAGA MERCADO

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. MARIANA CHUDNOVSKY

CIUDAD DE MÉXICO

2020

Dedicatoria y agradecimientos

Para Roberta, mi hija.

Como mujer y como madre deseo que tus pasos sean ambiciosos, sean firmes y sean libres.

Gracias a mi Dios por soñar este sueño y crear este camino para mí.

Gracias a Paco, mi esposo, por su amor sobre todo, por alentar mis días, por hacerme confiar y aprender conmigo a renunciar el uno por el otro.

Gracias a mi hijo, Isaac, porque a su corta edad fue el más paciente, amoroso y entendido. Acompañó mis sueños, sin dejar de mostrarme un mundo distinto, a través de sus ojos.

Gracias a mis pilares y aliadas, mi madre y Tete, su incondicionalidad y cariño me han arropado y han hecho de mi vida la más disfrutable y placentera.

Gracias Mariana por ser la directora y la amiga: “en la tesis y en la vida”. Te admiro profesional y humanamente. Te quiero, también.

Gracias a mis grandes amigos, Itza, Jessi, Vale, Alberto, Abel, Gabo, Sarahi, Luci, Arlen, Venettia, Mara, Cris, Laura, Olga y Pau. Siempre tuvieron las palabras, los detalles y el cariño que enriquecieron esta historia.

Gracias también a mi familia, los Arriaga y los Pérez, numerosos y repletos de amor por la vida. Tengo los mejores ejemplos en ustedes.

Gracias también a mi líder personal, Jessi. De ninguna manera podría andar sin el respaldo de tu oración por mi vida y tu cariño hacia mí.

Gracias, muy especialmente, al CIDE y a sus profesores, mis profesores, quienes creyeron en mí para sumarme a este hermoso proyecto que es la MAPP. Tengo a cada uno presente y sabré hacer valer su esfuerzo por compartirme conocimiento y experiencia. Merecen mención especial la profesora Mara Hernández, quien motivó, sin saberlo, mi interés en la política de atención a víctimas. La profesora Ana Razo, quien me devolvió la confianza en mí misma, en la recta final. Los profesores Rodrigo Velázquez, Cynthia Michel y Oliver Peña-Habib, mis odores y quienes acompañaron el curso de mi investigación para concretar esta tesina. También gracias a los profesores David Arellano, Guillermo Cejudo, Mauricio Doussage, Edgar Ramírez y Enrique Cabrero, de quienes recibí las críticas y sugerencias que pulieron esta investigación.

Gracias infinitas a los ex funcionarios de la CEAV, periodistas y expertos que atendieron las entrevistas que nutren esta tesina, sin ellos, este estudio no habría sido posible, en medio del aislamiento y la pandemia.

CAPACIDAD ESTATAL EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

Resumen

¿Cómo incide la capacidad estatal en la cobertura de los servicios que otorga el Estado a su población? Esta tesina examina el caso de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), en torno a la política pública de atención a víctimas, para medir sus capacidades burocrático-administrativas y de implementación, a través de un diseño descriptivo y exploratorio con una metodología cualitativa. El estudio encuentra que existe una brecha entre el diseño y la implementación de la política pública que, en cierta medida, se relaciona con las debilidades de capacidad estatal que presentó la CEAV en aspectos técnico-administrativos, de información y de alcance. Esta falta de capacidad también impacta en la baja cobertura en los servicios que se otorgan a las víctimas.

Índice

1. Introducción	1
2. Capacidad estatal y take up	4
<i>Capacidad estatal</i>	4
<i>Capacidad burocrático-administrativa</i>	6
<i>Cobertura de las políticas públicas (take up)</i>	7
3. Marco analítico y conceptual	9
4. Metodología de investigación	12
<i>Operacionalización de las variables</i>	12
<i>Técnicas de recolección de datos</i>	19
<i>Técnicas de análisis de datos</i>	19
5. Capacidad burocrático-administrativa en la CEAV	20
5.1. Dimensión presupuestaria	20
5.1.1. Sobre la CEAV.....	20
5.1.2. Sobre el FAARI	22
5.2. Dimensión técnico-administrativa	24
5.2.1. Atributos organizacionales.....	24
5.2.1.1. Marco normativo	24
5.3. Dimensión de información.....	37
5.3.1. Sobre el problema público	37
5.3.2. Sobre el Registro Nacional de Víctimas	38
5.4. Dimensión de alcance	39
5.4.1. Sobre la atención a víctimas.....	39
6. Capacidad de políticas públicas	42
6.1. Pertinencia.....	42
6.2. Flexibilidad	44
6.3. Estabilidad.....	46
6.4. Legitimidad	48
7. Relación entre capacidad estatal y alcance de las políticas públicas	52
<i>Implicaciones de la capacidad estatal sobre la cobertura de la política pública</i>	55
8. Conclusiones	57
9. Referencias	59

Índice de Tablas

Tabla 1. Operacionalización de la capacidad estatal en su dimensión burocrático-administrativa	13
Tabla 2. Diseño e implementación de políticas.....	18
Tabla 3. Reporte del gasto de la CEAV en Cuenta Pública, periodo 2014 - 2018.....	21
Tabla 4. Análisis de disponibilidad de los recursos del FAARI, periodo 2014 - 2018.....	23
Tabla 5. Evaluación de indicadores de la subdimensión presupuestaria.....	23
Tabla 6. Evaluación de indicadores de la subdimensión técnico-administrativa	35
Tabla 7. Evaluación de indicadores de la subdimensión de información	38
Tabla 8. Evaluación de indicadores de la subdimensión de alcance	41
Tabla 9. Evaluación de la capacidad de políticas públicas	51

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Modelo analítico	10
Ilustración 2. Diagrama del Modelo Integral de Atención a Víctimas.....	26
Ilustración 3. Resultados de la evaluación del modelo analítico en la CEAV	53

Índice de gráficos

Gráfico 1. Probabilidad de denuncia y esclarecimiento del delito	28
Gráfico 2. Incidencia delictiva del fuero federal, periodo 2014 - 2018	40
Gráfico 3. Resultados de la calificación a las subdimensiones de Capacidad Estatal	52

Lista de abreviaturas

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CAV	Centros de Atención a Víctimas y Ofendidos
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAARI	Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LGV	Ley General de Víctimas
MAIV	Modelo de Atención Integral a Víctimas (2017)
MIAV	Modelo Integral de Atención a Víctimas (2014)
MP	Ministerio Público
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAIV	Programa de Atención Integral a Víctimas
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos
PNPJ	Programa Nacional de Procuración de Justicia
PRONAIND	Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación
PROVICTIMA	Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito
RENAVI	Registro Nacional de Víctimas
RLGV	Reglamento de la Ley General de Víctimas
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SNAV Sistema Nacional de Atención a Víctimas

SPAV Servicio Profesional de Atención a Víctimas

1. Introducción

“La atención a las víctimas no debe concebirse como un programa aislado, es una política pública de las más relevantes en el mundo a partir de un nuevo enfoque que sitúa en el centro a los derechos humanos y que da un giro de 180 grados a la forma en que el Estado debe responder a las necesidades ciudadanas.”

(Lima Malvido 2017)

En el periodo de 2014 a 2018 sólo el 3.7%¹ de las víctimas en el país ingresaron al Registro Nacional de Víctimas (RENAVI). Esta situación permite cuestionar ¿por qué miles, o millones, de víctimas no acceden a los beneficios del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI)?, ¿cómo ha respondido el Estado al desafío de garantizar la ayuda y protección que las víctimas requieren para hacer frente a su condición vulnerable?, y en particular, ¿cómo han influido los atributos burocrático-administrativos de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) en el acceso de las víctimas a los beneficios de la política pública? Para contestar estas preguntas, esta tesina explora la capacidad burocrático-administrativa de la CEAV en la implementación de la política pública de atención a víctimas en México. Se realiza un estudio de caso en profundidad para identificar si existió capacidad burocrático-administrativa en la CEAV para atender a su población objetivo. Con base en ese análisis, se desprenderán aprendizajes para mejorar el diseño e implementación de los programas públicos que tengan por objetivo atender a las víctimas de delitos o de violaciones a los derechos humanos.

En México, la inseguridad pública es uno de los problemas que más aqueja a su población. De 2013 a 2018, los delitos del orden federal se incrementaron en 15.0%,

¹ Este porcentaje es calculado a partir los 23,523 registros de víctimas en el RENAVI (CEAV 2018), las 586,140 denuncias por delitos del orden federal (Presidencia de la República 2019; SESNSP 2020) y los 55,184 expedientes por violación a los derechos humanos (CNDH 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018). $(23,523/(586,140+55,184))*100=3.7$.

La situación podría agravarse si tomamos en cuenta que sólo el 10.4% de los delitos se denuncia (INEGI 2019); de acuerdo con este porcentaje, las víctimas en el periodo señalado pudieron ascender a millones. El 10.4% es el promedio del porcentaje de delitos denunciados durante los cinco años del periodo 2014-2018 (2014: 10.7%; 2015: 10.5%; 2016: 9.7%; 2017: 10.4%; 2018: 10.6%).

(Presidencia de la República 2019; SESNSP 2020) y, en el mismo periodo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recibió alrededor de 9,200 quejas anuales por violaciones a los derechos humanos (CNDH 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018). En este contexto, la victimización termina siendo un problema mayor al que el Estado debe hacer frente.

En 1985, durante el *VI Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoció los derechos de las víctimas de delitos mediante la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. La ONU declaró que “las víctimas, [...] sus familias, los testigos y otras personas que les prestan ayuda, están expuestos injustamente a pérdidas, daños o perjuicios, y que además pueden sufrir dificultades cuando comparecen en el enjuiciamiento de los delincuentes”, y llamó a la comunidad internacional a procurar la defensa de los derechos de las víctimas del delito, mediante principios fundamentales de justicia y asistencia.

Los derechos de las víctimas, en México, fueron reconocidos en el orden constitucional en 1993, pero fue hasta las reformas de 2008 y 2011 que se establecieron los derechos de las víctimas o del ofendido, y la obligación del Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Recién en el año 2013, el gobierno federal expidió la Ley General de Víctimas (LGV) con el fin de establecer las medidas de ayuda, asistencia y reparación integral a las que deberían acceder las víctimas de violaciones a los derechos humanos, cometidas por autoridades federales, y de delitos del orden federal.

En la LGV, se afirma que la CEAV es el organismo operador del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV), con lo que asume la coordinación de los programas y acciones, en materia de atención a víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos en el ámbito federal y sirvió como modelo para las Entidades Federativas y los gobiernos municipales. La CEAV representa un papel central en la implementación de la política pública de atención a víctimas en México, al ser la responsable de operar el RENAVID, a través del cual las personas ingresan a los beneficios del FAARI.

El otorgamiento de servicios públicos está ligado a la competencia del Estado para penetrar efectivamente la sociedad civil e implementar sus acciones a lo largo de su territorio (Mann 2008). Derivado de ello, el Estado debe identificar, priorizar y responder a las necesidades sociales a través de la implementación de políticas públicas (Ziblatt 2008). Estas acciones están acompañadas de la conformación de un aparato burocrático profesional y una administración pública efectiva (Sevoia y Sen 2015).

Se ha comprobado que los países que desarrollan una burocracia razonablemente exitosa en realizar las tareas que se le encomiendan, conllevan a un Estado más competente y garantizan un mejor desempeño económico y social (Golsmith 2003). De acuerdo con la Ziblatt (2008), el papel administrativo de las agencias gubernamentales juega un papel primordial en el actuar del Estado, ya que a través de ellas se concreta la implementación de las políticas públicas.

En ese sentido, esta investigación se centra en estudiar un aspecto central de la capacidad estatal: la capacidad burocrático-administrativa. Ésta se observa en la capacidad de prestación de servicios a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades federales y de delitos del orden federal, por parte de la CEAV. Se define a la capacidad burocrático-administrativa como la capacidad de una burocracia o administración pública, autónoma y profesional, para proveer bienes y servicios públicos de manera eficaz y eficiente (Weber 1964; Hilderbrand y Grindle 1995; Repetto 2004; Chudnovsky 2014; Sevoia y Sen 2015; Rauch y Evans 2000).

La tesina se organiza de la siguiente manera: en la primera sección, se desarrolla la revisión de literatura sobre capacidad estatal y cobertura (*take up*) de las políticas públicas. La segunda, describe el marco analítico y conceptual que utiliza la investigación. Una tercera sección corresponde al apartado metodológico. La cuarta sección muestra los resultados de las dimensiones de capacidad burocrático-administrativa de la CEAV. La quinta evalúa la capacidad de implementación de la política pública de atención a víctimas. La sexta analiza la relación entre la capacidad estatal descrita y el alcance de la política pública. Y, por último, se presenta una síntesis de los hallazgos y las conclusiones de la investigación.

2. Capacidad estatal y *take up*

Esta tesina dialoga con dos cuerpos de literaturas: en primer lugar, se inscribe en la discusión acerca de la capacidad estatal y, en segundo lugar, dialoga con los trabajos sobre cobertura (*take up*) de políticas públicas.

Capacidad estatal

Existe una extensa literatura en ciencias sociales acerca de la instauración y el desarrollo del Estado, que lo concibe como una organización encargada de establecer reglas y extraer recursos de su población dentro de un cierto dominio territorial (Goldsmith 2003). En ese contexto, la noción de capacidad estatal se volvió un concepto extenso, ambiguo y de múltiples mediciones diferentes.

Una amplia gama de investigaciones sobre la capacidad estatal se basó en el concepto del *poder infraestructural* de Mann (1986), definido como la capacidad institucional del Estado para ejercer control e implementar opciones de políticas dentro del territorio que dice gobernar. Esta idea se diferenció del *poder despótico* en tanto que, éste se refiere al rango de acciones que la élite estatal está facultada para realizar sin consultar con los grupos de la sociedad civil (Mann 2008). De esta manera, se estudió la capacidad estatal, por un lado, como el grado en el que un Estado implementa decisiones políticas y, por otro, como a la forma en la que ese Estado ejerce su poder a lo largo de su territorio (Suárez 2019).

En esta línea, Hilderbrand y Grindle (1995), definen a la capacidad estatal como la habilidad del Estado para desempeñar sus tareas, como pueden ser la provisión de bienes o servicios públicos, con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Al respecto, Goldsmith (2003) enfatiza sobre la diferencia entre la efectividad y la eficiencia, pues la primera se refiere a “hacer las cosas correctas”, respecto del cumplimiento de metas y objetivos para la atención de los problemas públicos. Mientras tanto, la eficiencia se relaciona con “hacer las cosas bien” en cuanto a la adecuada utilización de los recursos y la completitud de las tareas (Goldsmith 2003). La combinación de estos dos elementos se orienta a la construcción de la capacidad estatal para responder a las demandas ciudadanas, en el sentido de un “buen gobierno” (Grindle 1997).

Repetto (2004) enfatiza la diferencia entre el *cómo* se ejerce y el *para qué* se ejerce la capacidad estatal. El *cómo* se vincula con atributos de coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad (Repetto 2004). El *para qué* puede analizarse desde aspectos estrechamente relacionados con el *cómo*, en términos de la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas (*accountability*); así como los aspectos que se refieren, exclusivamente, a los fines como la equidad permanente y la legitimidad de la política pública (Repetto 2004).

Dentro de ese debate, esta tesina entiende al Estado como una asociación de dominación, en la que ciertos grupos controlan un territorio determinado y extraen recursos de su población (Weber 1964) y a la capacidad estatal como un instrumento mediante el cual el Estado ejerce la acción gubernamental para lograr sus objetivos.

Aunque la noción de Estados con alta y baja capacidad resulta interesante para describir el por qué un Estado consigue, o no, sus fines, no existe consenso sobre cómo conceptualizar la capacidad estatal, ni sobre cómo operacionalizarla (Soifer 2008; Hendrix 2010). La literatura ha desagregado la capacidad estatal en múltiples dimensiones; lo cual permite, de algún modo, capturar el concepto mediante aproximaciones que dan cuenta de su calidad instrumental (Completa 2017).

Entre las dimensiones que los autores han incorporado a la capacidad estatal, pueden enlistarse la dimensión *fiscal-extractiva*, que estudia la habilidad del Estado en la extracción y concentración de los recursos fiscales, a través de la recaudación fiscal y la redistribución de recursos (Tilly 1992, Cárdenas 2010; Kosher 2010; Hanson y Sigman 2011; Suárez 2019). La dimensión *técnica* se refiere a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas en general (Grindle 1996). La dimensión *política* alude a la capacidad de responder a las demandas sociales mediante canales efectivos y legítimos de interacción con la sociedad (Grindle 1996). La dimensión *militar* o *coercitiva* es vista como la capacidad del Estado para mantener el orden público, preservar sus fronteras y repeler de amenazas internas y externas por medio del uso de la fuerza (Kosher 2010; Hanson y Sigman 2012; Suárez 2019). La dimensión *legal* incluye tanto la capacidad para hacer cumplir la normativa, como la implementación de

políticas para proporcionar servicios, en un entorno económico con un marco legal sólido (Besley y Persson 2009; Dawson 2010; Suárez 2019).

Merece mención a parte, por ser el centro de esta investigación, la dimensión *burocrático-administrativa* (Skowronek 1982; Evans y Rauch 1999; Rauch y Evans 2000; Hanson y Sigman 2012; Kosher 2010; Grindle 1996), la cual se describe en el apartado siguiente. La propuesta de esta tesina es explorar la dimensión *burocrático-administrativa* de la capacidad estatal de una entidad del gobierno federal, como expresión del poder ejecutivo, en la implementación de una política pública concreta.

Capacidad burocrático-administrativa

La perspectiva burocrático-administrativa se relaciona con la visión *weberiana* del Estado, en el sentido de un modelo racional de tipo ideal que resume y sintetiza unas formas específicas de acción social, en un entorno de jerarquía normativa. Esta dimensión ha sido estudiada, de forma conjunta, mediante atributos como el Estado de Derecho (Hanson y Sigman 2011), la profesionalización del servicio público y la inestabilidad del personal (Peters 1992; Sikkink 1993; Kosher 2010; Andrews, Beynon y McDermott 2015). Lepak y Snell (1999) advirtieron que una alta rotación de empleados conlleva al debilitamiento de las competencias y al desplazamiento de objetivos, en tanto que las organizaciones pierden habilidades específicas. La estabilidad del personal también se liga con la instauración de un servicio civil de carrera, en la medida en que el reclutamiento meritocrático evita comportamientos rentistas y promueve la permanencia en el servicio público (Skowronek 1982); lo que también contribuye a mejorar la calidad de la burocracia y controlar la corrupción (Rauch y Evans 2000; Hanson y Sigman 2011; Savoia y Sen 2015).

Las estructuras organizativas del Estado también juegan un papel primordial sobre la capacidad burocrático-administrativa de las agencias (Sikkink 1993; Andrews, Beynon y McDermott 2015). La capacidad organizativa se relaciona con el contexto interno y cómo se ordena, de acuerdo con la tarea que desarrollan las empresas y su tamaño (Sikkink 1993; Andrews, Beynon y McDermott 2015). Pablo *et al.* (2007) encontraron que la combinación entre

la tarea y el tamaño de las organizaciones son determinantes estructurales del desarrollo de la capacidad y la oportunidad de las empresas para adaptarse a su contexto externo.

El aspecto presupuestal suele ser estudiado como una de las capacidades básicas para ejecutar políticas públicas; sin embargo, Chudnovsky (2014) advierte que las políticas públicas implementadas son, de por sí, una manifestación de las capacidades estatales y que pueden, o no, estar relacionadas con el presupuesto o los recursos humanos especializados, dado que poseer alguno de estos atributos no es garantía de una adecuada implementación. Asimismo, existen medidas de capacidad estatal que se efectúan a partir de los resultados de la prestación de servicios o bienes públicos que, en principio, parecen atractivas por su objetividad y amplia cobertura, pero pueden estar sesgadas, debido a que los resultados se atribuyen a diferentes procesos causales (Hanson y Sigman 2011).

El tamaño del sector público (Hanson y Sigman, 2011) y los mecanismos de recolección y producción de información (Chudnovsky 2014; Soifer 2012; Hanson 2017) son otros de los atributos que algunos autores han observado al intentar medir la capacidad estatal. Para efectos de esta investigación, el desarrollo de esta literatura permite entender la capacidad burocrático-administrativa como las habilidades y mecanismos que poseen las agencias gubernamentales para implementar políticas públicas y lograr sus objetivos (Completa 2017).

Cobertura de las políticas públicas (take up)

En segundo lugar, existe un vasto cuerpo de literatura que se centra en estudiar la cobertura de las políticas públicas (Currie 2004). Esta literatura se centra en el resultado. Sostienen que la incompleta cobertura de los programas públicos posee tres posibles explicaciones: la información imperfecta, los costos de transacción y el estigma asociado a los programas (Currie 2006; Aizer 2003; Kleven y Kopczuk 2011; Hernanz, Malherbet y Pellizzari 2004; Danziger y Seefeldt 2003).

Los estudios sobre la cobertura, advierten que los mecanismos para difundir la información relacionada con el programa pueden no ser efectivos; primero, para informar a la población objetivo acerca de su existencia, y segundo, que la información sobre los

procedimientos sea incompleta y las personas no alcancen un buen entendimiento sobre lo que deben hacer para acceder a los beneficios (Currie 2004; Aizer 2003; Kleven y Kopczuk 2011; Hernanz, Malherbet y Pellizzari 2004). Kleven y Kopczuk (2011) encontraron que, cuando la información es imperfecta, incluso si un programa tiene gran presupuesto, no podrá llegar a todas las personas. Esta situación representa costos, en términos de tiempo y esfuerzo, por la dificultad o complejidad de seguir los pasos para participar en los programas y pueden inducir a las personas a renunciar, cuando los beneficios esperados son bajos (Hernanz, Malherbet y Pellizzari 2004).

Acerca de los costos de transacción, la literatura ha estudiado las condiciones en que los procedimientos desincentivan a las personas elegibles de aplicar a los beneficios. Los requisitos para ingresar a los programas públicos pueden ser excesivos o difíciles de conseguir, en el afán por comprobar la elegibilidad de las personas (Currie 2006; Kleven y Kopczuk 2011; Danziger y Seefeldt 2003; Aizer 2003). Estos costos involucran el tiempo que destinan las personas al proceso para ingresar a un programa, en ocasiones, en medio de demoras en la respuesta de las agencias públicas (Moffitt 2003; Currie 2006); las molestias que implica visitar, en repetidas ocasiones, las oficinas gubernamentales; el costo económico de trasladarse a las oficinas y conseguir los requisitos; la falta de transporte o la imposibilidad de dejar sus puestos de trabajo para realizar el trámite (Currie 2006).

Finalmente, el estigma asociado con los programas públicos también ha resultado clave sobre la participación que tiene la población en la inscripción a los beneficios. Los resultados de la acción gubernamental construyen la reputación de las agencias gubernamentales y de los programas públicos, de manera que, si los resultados son negativos, menos personas querrán participar en él. Asimismo, cuando los beneficios son tan focalizados en un subgrupo de la población específico, la población elegible es estigmatizada por su propia condición de vulnerabilidad y encuentran degradante o vergonzoso pertenecer al programa (Kleven y Kopczuk 2011).

3. Marco analítico y conceptual

Esta tesina cruza los dos cuerpos de literatura presentados para medir la capacidad burocrático-administrativa de la CEAV en la implementación de la política pública de atención a víctimas. Después, se explora el rol que juegan esos resultados en el acceso a los servicios públicos que otorga la CEAV.

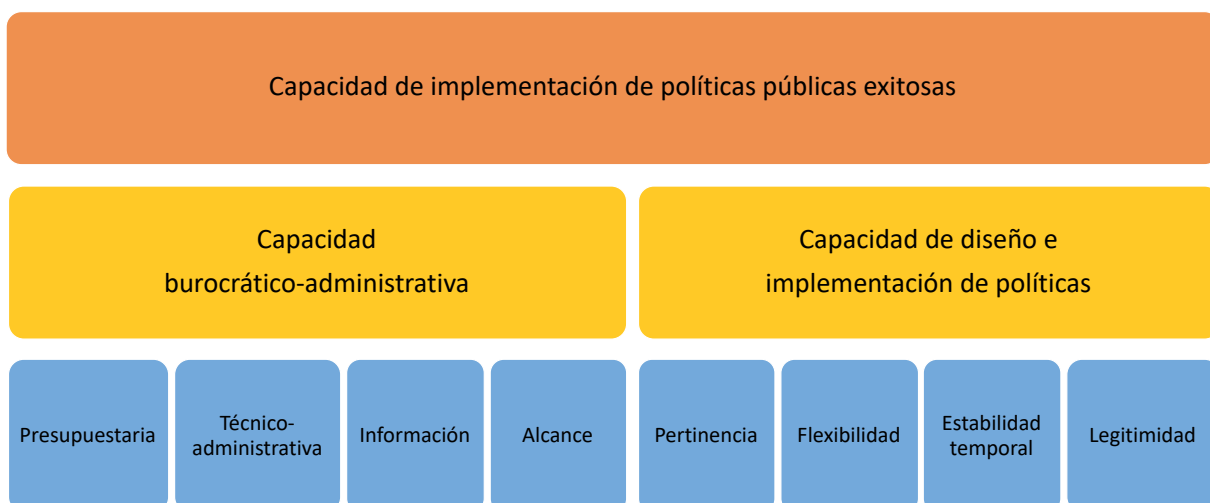
Se entiende a la capacidad burocrático-administrativa como a la capacidad de una burocracia o administración pública, autónoma y profesional, para proveer bienes y servicios públicos de manera eficaz y eficiente (Weber 1964; Hilderbrand y Grindle 1995; Repetto 2004; Chudnovsky 2014; Sevoia y Sen 2015; Rauch y Evans 2000). La capacidad administrativa asume la capacidad básica para mantener e implementar políticas públicas frente a la oposición social (Hanson 2017). En ese sentido, este documento aborda la relación entre el desarrollo de capacidades burocrático-administrativas en la CEAV y la implementación de la política pública de atención a víctimas, en torno al acceso de las víctimas a los servicios de la CEAV.

Se sabe que existen dos maneras de observar la capacidad estatal: por atributos o por resultados (Hanson y Sigman 2011). Esto quiere decir que podemos, por un lado, observar la capacidad burocrático-administrativa de la CEAV a partir de los elementos que la componen y cómo es que éstos se relacionan entre sí para lograr resultados, aunque la existencia de estos elementos *–ex ante–* no garantiza la voluntad para usarlos en la implementación (Chudnovsky 2014). Por otro lado, podemos aproximarnos a la capacidad estatal mediante los resultados observados de la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, la medición mediante resultados conlleva a sesgos de interpretación (Kocher 2010), debido a la complejidad de distinguir entre resultados y capacidad (Chudnovsky 2014). Como regla general, la capacidad estatal no es observable directamente: observamos sus efectos, y esos resultados también están en función de otros factores (Hanson 2017).

Dadas estas aclaraciones, esta investigación adopta el modelo para medir la capacidad estatal desarrollado por Chudnovsky (2014), el cual considera la capacidad estatal como un concepto compuesto por características burocráticas y de diseño e implementación de políticas públicas. Chudnovsky (2014) advierte que contar con presupuesto o recursos humanos profesionales y especializados no garantiza una adecuada implementación, por esta razón considera en su modelo que las políticas públicas implementadas son una manifestación de las

capacidades estatales existentes. De esta manera, se busca describir las capacidades burocrático-administrativas con las que contó la CEAV y cómo se reflejaron en los resultados sobre la cobertura en el otorgamiento de servicios a las víctimas.

Ilustración 1. Modelo analítico



Fuente: Tomado de Chudnovsky (2014). *Se califica como alta, media o baja para cada dimensión de la capacidad estatal, con base en el análisis de la información.*

A continuación, se describe la dimensión burocrático-administrativa y de políticas de la capacidad estatal, de acuerdo con el modelo utilizado de Chudnovsky (2014), ver *Ilustración 1*.

⇒ BUROCRÁTICO-ADMINISTRATIVA

- 1) El aspecto presupuestario. Se refiere al presupuesto asignado a la agencia, su estabilidad y la autonomía para disponer de él (Chudnovsky *et al.* 2018).
- 2) La capacidad de *recabar y producir información*. Alude a la capacidad de inteligencia y monitoreo.
- 3) La capacidad *técnico-administrativa*. En el nivel organizacional se refiere a la concordancia entre las metas de la organización y los recursos, procesos e infraestructura; en cuanto al servicio civil, considera las características técnicas del servicio civil, su formación e idoneidad (Chudnovsky *et al.* 2018).
- 4) El *alcance* del Estado. Se vincula con la capacidad de llegar al público objetivo en el territorio (Chudnovsky *et al.* 2018).

⇒ DE POLÍTICAS

- 1) *Adecuación a las prácticas vigentes*, en comparación con los estándares internacionales.
- 2) *Flexibilidad/rigidez para adaptarse a cambios*.
- 3) *Estabilidad temporal*.
- 4) *Legitimidad/aceptación de la política*.

4. Metodología de investigación

Se realizó un diseño descriptivo-exploratorio con una metodología cualitativa. Primero se mide la capacidad burocrático-administrativa de la CEAV y su capacidad de implementación de la política pública de atención a víctimas y, segundo, se explora la potencial relación entre los resultados sobre capacidad y la baja cobertura de la población objetivo que ya hemos señalado.

El estudio de caso se centra en el periodo 2014 a 2018. El punto de inicio corresponde al año en el que esta Comisión inició sus operaciones y en el 2018 ocurrió un cambio de administración.

El caso fue elegido por la relevancia de la CEAV en la implementación de la política de atención a víctimas, dado que posee poder formal para delinear los objetivos, estrategias y líneas de acción que se seguirán a nivel nacional. Otro dato que abona a la importancia del caso, es el problema empírico del cual parte esta investigación, siendo que el porcentaje de víctimas que logró ingresar al RENAVI fue de tan sólo el 3.7%, en comparación con el total de delitos y violaciones a derechos humanos denunciados, formalmente, en el periodo estudiado.

Operacionalización de las variables

A continuación, se presenta la operacionalización (*Tabla 2*), de las dimensiones burocrático-administrativa y de implementación de políticas públicas, de acuerdo con el modelo tomado de Chudnovsky (2014).

Tabla 1. Operacionalización de la capacidad estatal en su dimensión burocrático-administrativa

Subdimensión	Indicador	Fuentes	Técnica de relevamiento
1. Presupuestaria			
	1.1. Sobre la CEAV		
	1.1.1. Presupuesto asignado en el PEF para actividades sustantivas de la CEAV.	<u>Primarias:</u> Entrevistas semi-estructuradas.	Búsqueda en archivo <i>web based</i> y físicos.
	1.1.2. Autonomía en la presupuestación y gasto de las funciones sustantivas de la CEAV.	<u>Secundarias:</u> - Presupuesto de Egresos de la Federación. - Ley General de Víctimas. - Reglamento de la LGV.	
	1.2. Sobre el FAARI		
	1.2.1. Estabilidad financiera del FAARI. 1.2.2. Recursos establecidos y disponibles por escrito. 1.2.3. Acuerdos escritos sobre las fuentes de financiamiento y aportes o no de las partes.	<u>Primarias:</u> Entrevistas semi-estructuradas. <u>Secundarias:</u> - Estados financieros del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.	Búsqueda en archivo <i>web based</i> y físicos.
2. Técnico-administrativa			
	2.1. Atributos organizacionales		
	2.1.1. Marco normativo		
	2.1.1.1. Reglas para la delegación de funciones y el establecimiento de responsabilidades. *	<u>Primarias:</u> Entrevistas semi-estructuradas.	Búsqueda en archivo <i>web based</i> y físicos.
	2.1.1.2. Reglas para el acceso a los beneficios del FAARI. *	<u>Secundarias:</u> - Ley General de Víctimas. - Manual General de Organización.	

Subdimensión	Indicador	Fuentes	Técnica de relevamiento
		- Programa de Atención Integral a Víctimas. - Manuales operativos.	
	2.1.2. Diferenciación funcional		
	2.1.2.1. Existencia de agencia específica en el aparato estatal.	<u>Primarias:</u> Entrevistas semi-estructuradas.	Búsqueda en archivo <i>web based</i> y físicos.
	2.1.2.2. Dependencia jerárquica y funcional de la agencia.	<u>Secundarias:</u> - Ley General de Víctimas. - Reglamento de la LGV.	
	2.1.2.3. Año de la creación de la agencia.		
	2.1.3. Coordinación.		
	2.1.3.1. Acuerdos formales de coordinación con otras dependencias.	<u>Primarias:</u> Entrevistas semi-estructuradas.	Búsqueda en archivo <i>web based</i> y físicos.
	2.1.3.2. Mecanismos de coordinación formales entre departamentos de la CEAV.	<u>Secundarias:</u> - Ley General de Víctimas. - Reglamento de la LGV. - Manual de Organización.	
	2.1.4. En cuanto al uso de la información.		
	2.1.4.1. Existencia de acuerdos formales y mecanismos concretos para el intercambio de información.	<u>Primarias:</u> Entrevistas semi-estructuradas.	Búsqueda en archivo <i>web based</i> y físicos.
	2.1.4.2. Plazos para el cumplimiento, monitoreo y corrección de las acciones.	<u>Secundarias:</u> - Ley General de Víctimas. - Reglamento de la LGV. - Manual de Organización.	

Subdimensión	Indicador	Fuentes	Técnica de relevamiento
	2.1.5. Servicio civil.		
	2.1.5.1. Cantidad de empleados de atención directa por cada 100 víctimas.	<u>Primarias:</u> Entrevistas semi-estructuradas.	Búsqueda en archivo <i>web based</i> y físicos.
	2.1.5.2. Calidad del servicio civil.	<u>Secundarias:</u> - Manual General de Organización. - Manuales operativos.	
	2.1.5.3. Cantidad de empleados de la agencia.	- Oficios y documentos institucionales.	
	2.1.5.4. Aplicación de exámenes para la asignación de cargos y puestos de los empleados. *	- Perfiles de puestos del personal adscrito. - Programación y registro de actividades de capacitación.	
	2.1.5.5. Perfil profesional de los empleados de la agencia.		
	2.1.5.6. Incentivos o recompensa al buen desempeño. *		
	2.1.5.7. Tipo de contratación. *		
	2.1.5.8. Capacitación programada y realizada para la atención a las víctimas. *		
3. Información			
	3.1. Sobre el problema público.		
	3.1.1. Diagnóstico del problema y cuantificación de la población objetivo. *	<u>Primarias:</u> Entrevistas semi-estructuradas.	Búsqueda en archivo <i>web based</i> y físicos.
	3.1.2. Frecuencia de actualización de la información sobre el problema público. *	<u>Secundarias:</u> - Ley General de Víctimas. - Reglamento de la LGV. - Manual de Organización. - MIAV	
	3.2. Sobre el Registro Nacional de Víctimas		
	3.2.1. Existencia de producción propia de estadísticas generales y sobre la política pública.	<u>Primarias:</u> Entrevistas semi-estructuradas.	Búsqueda en archivo <i>web based</i> y físicos.

Subdimensión	Indicador	Fuentes	Técnica de relevamiento
	3.2.2. Mecanismos de actualización del Registro Nacional de Víctimas. 3.2.3. Mecanismos para garantizar la confidencialidad en el manejo de la información. *	<u>Secundarias:</u> - Reglamento de la LGV. - Manuales operativos.	
4. Alcance			
	4.1. Sobre la atención a víctimas		
	4.1.1. Cantidad de Centros de Atención a Víctimas en los estados alineados con la CEAV.	<u>Primarias:</u> Entrevistas semi-estructuradas.	Búsqueda en archivo <i>web based</i> y físicos.
	4.1.2. Distribución de los Centros de Atención a Víctimas.	<u>Secundarias:</u> - Ley General de Víctimas. - Reglamento de la LGV. - Manual de Organización.	

Fuente: elaboración propia con base en la metodología de Chudnovsky 2014. Las adecuaciones e incorporación de indicadores (marcados con un * en la tabla los indicadores adicionados al modelo) provienen de Weber 1964; Rauch y Evans 2000; Arellano 2013; Kocher 2010; Andersen *et al.* 2014; Bersch *et al.* 2016; Skowronek 1982; Lima Malvido 2017; Andrews, Beynon y McDermott 2016; Chudnovsky 2014; Rosas Huerta 2008; Chudnovsky *et al.* 2018; Evans y Rauch 1999; Cabrero 2004; Repetto 2004; Peña y Bojórquez 2012; Rogers 2010.

Con respecto a los indicadores adicionados a la metodología aplicada por Chudnovsky (2014), a continuación, se exponen las justificaciones teóricas que denotan la importancia de incorporar su medición como elementos de capacidad burocrático-administrativa. Algunos de estos indicadores son, particularmente, relevantes en materia de victimización.

- *Reglas para la delegación de funciones y el establecimiento de responsabilidades y reglas para el acceso a los beneficios del FAARI.* Cabrero (2004) señala la importancia de contar con un marco normativo, ya que la exactitud y la claridad de las leyes y normas jurídicas determinan el rigor y la eficacia con los que se realizan las actividades.
- *Aplicación de exámenes para la asignación de cargos y puestos de los empleados.* Este es un indicador de reclutamiento meritocrático, lo cual evita comportamientos rentistas y posibilita la permanencia en el servicio público (Skowronek 1982).
- *Establecimiento de un sistema de incentivos o recompensa al buen desempeño.* Según este argumento, el desarrollo de burocracias efectivas depende del nivel de salarios en el sector público, en relación con el sector privado, que ofrece un incentivo contra la corrupción (Savoia y Sen 2015; Rauch y Evans 2000).
- *Tipo de contratación.* Un elemento de relevancia en el personal que integra la agencia gubernamental es el tipo de contratación con la que se formalizó la relación laboral, dado que el personal de carrera, adscrito a un servicio civil o con un contrato fijo dentro de la organización posee mayores prestaciones; por el contrario, los contratos eventuales o por honorarios, reducen el atractivo del empleo público y deriva en problemas de reclutamiento y retención de empleados (Condrey y Battaglio 2007).
- *Capacitación programada y realizada para la atención a las víctimas.* Lima Malvido (2003) advierte que es primordial que el personal sea especializado y sensibilizado con el tema específico de atención a víctimas.
- *Diagnóstico del problema y cuantificación de la población objetivo.* En términos de políticas públicas, se sabe que cualquier intervención gubernamental se realiza bajo una teoría causal, en la que cobra relevancia la definición del problema público y la valoración de sus dimensiones (Weiss 1995). En esa línea, la ONU recomendó, en materia de atención a víctimas, realizar los estudios para la determinación de necesidades, incluyendo la participación en las encuestas internacionales de

victimización y en los estudios de grupos especiales de víctimas tales como las víctimas de abusos de poder (ONU 1985).

- *Frecuencia de actualización de la información sobre el problema público.* Los estudios sobre victimología advierten que la situación de las víctimas se modifica en el tiempo de acuerdo con el contexto, los tipos de delitos que sufren, las medidas de resarcimiento, entre otras cosas; por lo cual, es importante actualizar los diagnósticos sobre la población que sufre estas circunstancias, periódicamente (Lima Malvido 2003).
- *Mecanismos para garantizar la confidencialidad en el manejo de la información.* La trascendencia de la información que ingresa y se utiliza en la atención a las víctimas debe manejarse con discreción y confidencialidad (Lima Malvido 2003).

Tabla 2. Diseño e implementación de políticas

Característica	Indicador	Operacionalización	Fuente
Pertinencia	Respuesta estatal adecuada	Alta: que la respuesta estatal se adecúe a las prácticas y protocolos internacionales y nacionales. Media: si se adecúa a los protocolos internacionales y nacionales, pero no a las prácticas. Baja: si no se adecúa a las prácticas ni protocolos internacionales y nacionales.	Primarias: Entrevistas con exfuncionarios directivos de la CEAV y con un experto en victimología. Secundarias: Organización de las Naciones Unidas.
Flexibilidad	Adaptación al cambio	Alta: si la política pública es flexible y existen cambios de rumbo dentro de la misma política: Media: si existen cambios ante problemas, pero no son sustantivos para la operación de la política y no la alteran en esencia. Baja: la política pública es rígida, se mantiene igual ante problemas, contingencias o modificaciones al problema que le dio origen.	Primarias: Entrevistas con exfuncionarios directivos de la CEAV y con un experto en victimología.
Estabilidad	Permanencia en el tiempo y sin riesgos	Alta: permanece en el tiempo y su estructura no sufre modificaciones que pongan en riesgo la implementación de la política pública. Media: permanece en el tiempo, pero sufre cambios en su estructura que ponen en riesgo la implementación de la política pública.	Primarias: Entrevistas con exfuncionarios directivos de la CEAV y con un experto en victimología.

Característica	Indicador	Operacionalización	Fuente
		Baja: no permanece en el tiempo y su operación se mantuvo en riesgo debido a cambios en la estructura, que la hacían inoperable.	
Legitimidad	Aceptación de funcionarios y población objetivo	Alta: es aceptada por parte de los funcionarios encargados de implementarla y por la población objetivo a la cual está destinada. Media: es aceptada por los funcionarios que la operan o por la población objetivo, pero no por ambos grupos a la vez. Baja: ni los funcionarios encargados de su operación, ni la población objetivo a la cual está destinada la política pública la aceptan.	Primarias: Entrevistas con exfuncionarios directivos de la CEAV y con un experto en victimología.

Fuente: elaboración propia, con base en Chudnovsky 2014.

Técnicas de recolección de datos

La información relativa a los indicadores relacionados con las fuentes primarias se recolectó mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas a dos exfuncionarios directivos y dos exfuncionarios operativos de la CEAV, un periodista que ha dado seguimiento a la operación del organismo y dos integrantes de colectivos de víctimas involucrados en el acceso a los servicios que otorga la CEAV.

En cuanto a las fuentes de información secundarias, se recolectó la documentación y datos, mediante trabajo de archivo en la web, principalmente dentro de las páginas web www.datos.gob.mx, www.transparenciapresupuestaria.gob.mx, la página de la CEAV, del INEGI, de la ONU, la CNDH y el SESNSP. Además, se revisó la normatividad correspondiente al proceso para acceder a los servicios que otorga la CEAV a las víctimas.

Técnicas de análisis de datos

Con la finalidad de lograr consistencia entre el diseño y la ejecución de esta investigación con el análisis de la información, se orientó la formulación de los instrumentos de recolección de datos, así como el análisis y el reporte de los hallazgos hacia los indicadores del modelo presentado. En primer lugar, el análisis de la información cualitativa consiste en identificar en

libros, documentos, bases de datos, páginas web, etc., información relevante que permita la medición de los indicadores del modelo. En segundo lugar, se detectan segmentos de información, derivados de las entrevistas, que contribuyan a medir los indicadores; los cuales, a su vez, se relacionan con las dimensiones de capacidad estatal y la pregunta de investigación.

Con base en el análisis de la información, se asignó a cada dimensión de capacidad estatal, tanto burocrático-administrativa como del diseño e implementación de políticas, las categorías: *alta*, *media* o *baja*, de acuerdo con el nivel de indicadores de capacidad que resulten negativos o positivos. Si la mayoría de los indicadores (más del 50%) resultan asociados con aspectos positivos, se asigna la categoría *alta*, si la mayoría de los indicadores (más del 50%) resultan con situaciones negativas, se asigna la categoría *baja* y, si la mitad de los indicadores contienen información negativa y la otra mitad son positivos, se asigna la categoría *media*.

Posteriormente, se analizan los resultados de la medición de capacidades para indagar su relación con los elementos asociados a la baja cobertura de los programas públicos. Estos son: la información imperfecta, los costos de transacción y el estigma de los programas.

5. Capacidad burocrático-administrativa en la CEAV

El presente capítulo desarrolla la medición de la capacidad burocrático-administrativa de la CEAV en la implementación de la política pública para la atención de víctimas.

5.1. Dimensión presupuestaria

5.1.1. Sobre la CEAV

La LGV otorgó a la CEAV la calidad de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión. La misma ley estableció que dicho organismo contaría con los recursos que le asignara el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Tabla 3. Reporte del gasto de la CEAV en Cuenta Pública, periodo 2014 - 2018

	<i>(Miles de pesos)</i>				
	2014	2015	2016	2017	2018
Aprobado	470,486.6	957,993.4	918,505.2	925,519.8	976,329.2
Modificado	891,229.6	946,174.9	936,566.5	417,769.7	503,136.6
Devengado	890,693.3	946,174.9	936,566.5	417,769.7	503,136.6
% del aprobado	89.3%	-1.2%	2.0%	-54.9%	-48.5%
Ejercido	890,693.3	946,174.9	936,566.5	417,769.7	503,136.6
Servicios personales	245,354.7	241,178.8	221,485.1	218,510.4	265,087.0
Gasto de operación	142,042.1	178,472.7	179,258.1	185,331.3	233,534.0
Otros corriente	503,296.5	526,523.4	535,823.3	8,239.6	4,515.6

Fuente: Cuenta Pública de los ejercicios fiscales de 2014 a 2018.

Durante el periodo 2014 a 2018, el gobierno federal le aprobó a la CEAV un presupuesto por alrededor de los 849,766.8 miles de pesos al año, dentro de la finalidad: *Gobierno*, función: *Justicia*. Las variaciones entre lo aprobado y lo ejercido (*Tabla 3*) se explican, principalmente, por el recurso destinado al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI). En 2014, la CEAV ejerció 89.3% más de lo presupuestado, debido a una ampliación líquida ejecutada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el patrimonio del FAARI por 489,114.1 miles de pesos. Asimismo, en 2017 y 2018 la SHCP retiró el recurso presupuestado para el FAARI, debido a que no se cumplía la condición establecida en el artículo 132 de la LGV.²

En la *Tabla 3* se observa el ejercicio del recurso en tres grandes rubros: *servicios personales*, *gastos de operación* y *otros corriente*. Éstos últimos corresponden, prácticamente, al presupuesto transferido al FAARI, es por eso que de 2014 a 2016 ese gasto fue mayor que en los otros años. En cuanto a otros gastos reportados: en 2017, el organismo reportó un gasto de inversión en la compra de mobiliario y equipamiento administrativo para la instalación de 16 Delegaciones, en donde no se otorgaban servicios de atención integral a víctimas; asimismo, la CEAV no reportó la asignación de recursos para *subsidios*, *pensiones* y *jubilaciones*, ni *contrataciones por honorarios*, en ninguno de los años del periodo.

² La aportación al Fondo se realizará siempre y cuando el patrimonio total del mismo sea inferior al 0.014% del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación del año inmediato anterior.

5.1.2. Sobre el FAARI

El FAARI es un fideicomiso público que funciona como mecanismo financiero para el pago de ayudas y compensaciones a las víctimas, en términos de los dictámenes que emite el Pleno de la CEAV y conforme a lo que dicta la LGV y su Reglamento. El FAARI también contiene una subcuenta como fondo de emergencias para el pago de apoyos y medidas de ayuda inmediata. El contrato de ese fideicomiso señala que éste se integrará por una aportación inicial de 500 mil pesos, otorgada por el gobierno federal, y con las aportaciones subsecuentes que efectúe la CEAV y otros ingresos que establece la LGV.

La *Tabla 4* muestra la situación financiera del FAARI, de acuerdo con lo reportado en la Cuenta Pública del periodo de 2014 a 2018. Con el análisis de la información, se detectaron inconsistencias como que las cantidades disponibles al cierre de los ejercicios fiscales de 2015, 2016 y 2017, no coinciden con la disponibilidad de recursos al iniciar el ejercicio fiscal siguiente. Asimismo, en el año 2016, existió un egreso por 345.4 miles de pesos del cual no se especificó el destino.

Con la consulta a la página web del CEAV, se identificó que contiene una sección dedicada al Fideicomiso, en la que no se incluyen los Estados Financieros del FAARI al cierre de los ejercicios de 2017 y 2018; esto implica una deficiencia en la transparencia de la CEAV sobre el origen y la aplicación de activos, pasivos, patrimonio, ingresos y egresos del Fondo. En esta misma sección, se identificó un documento que reporta la situación financiera del FAARI al 31 de diciembre de 2018; sin embargo, los totales sobre ingresos y egresos no se corresponden con los reportados en la Cuenta Pública, presentados en la *Tabla 4*, por lo que la información que reporta la CEAV respecto a los recursos del FAARI carece de confiabilidad.

Tabla 4. Análisis de disponibilidad de los recursos del FAARI, periodo 2014 - 2018
(Miles de pesos)

	2014	2015	2016	2017	2018
Disponibilidad al 01 de enero	0.0	489,656.8	1,003,499.9	1,508,823.5	1,508,823.5
Ingresos	489,614.1	513,865.4	505,555.2	1,523.9	23,962.7
Rendimientos	42.7	29,897.2	91,443.2	184,252.1	268,563.3
Apoyo a víctimas	0.0	47,039.8	151,777.2	377,538.6	999,463.9
Honorarios Fiduciarios	0.0	1,298.6	2,281.8	3,925.9	5,357.7
Otros egresos	0.0	0.0	24.7	12.8	48.8
No especificado	0.003	0.0	345.4	0.0	0.0
Disponibilidad al 31 de diciembre	489,656.8	985,081.0	1,446,069.2	1,313,122.2	796,479.1
Porcentaje de pago a víctimas respecto al total de recursos disponibles	0.0%	9.6%	15.1%	25.0%	66.2%

Fuente: elaboración propia con información de la Cuenta Pública de los ejercicios fiscales de 2014-2018. *Anexo de información sobre fideicomisos mandatos y análogos que no son entidades*, con registro vigente al 31 de diciembre de 2019. La información contenida en “Otros egresos” corresponde a comisiones bancarias (años 2016, 2017 y 2018) y la contratación de auditores internos para emitir el dictamen de los estados financieros (año 2015). El “Apoyo a víctimas” es el etiquetado por la CEAV como recursos de ayuda y de compensaciones como parte de la reparación integral.

Sobre los recursos ejercidos en “Ayuda a víctimas”, que es en realidad el objetivo del Fondo, se observa que el porcentaje respecto del total de los recursos disponibles, hasta 2017, promediaba tan sólo el 16.6%. Esta situación dejó al Fondo con un exceso de liquidez y dio lugar a que en 2017 y 2018 el FAARI no recibiera la aportación federal, en términos de lo que indica el artículo 132 de la LGV³.

Tabla 5. Evaluación de indicadores de la subdimensión presupuestaria

Indicador	Análisis y observaciones	Resultado
Sobre la CEAV		
Presupuesto asignado en el PEF para actividades sustantivas de la CEAV.	De 2014 a 2018, el gobierno federal un presupuesto por alrededor de los 849,766.8 miles de pesos al año para la CEAV, dentro de la finalidad: Gobierno, función: Justicia. Sin embargo, el presupuesto se ha mantenido constante pese al aumento en la demanda de servicios.	NEGATIVO

³ El artículo 132, fracción I, de la LGV señala que la aportación al Fondo se realizará siempre y cuando el patrimonio total del mismo sea inferior al 0.014% del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación del año inmediato anterior.

Indicador	Análisis y observaciones	Resultado
Autonomía en la presupuestación y gasto de las funciones sustantivas de la CEAV.	La CEAV cuenta, por ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión.	POSITIVO
Sobre el FAARI.		
Estabilidad financiera del FAARI.	Se observó que, siempre que se cumplió la condición de que el patrimonio del FAARI fuera inferior al 0.014% del gasto programable del PEF, se realizó la aportación federal correspondiente. Sin embargo, se observó que el gasto para “Ayuda a víctimas” fue de sólo el 16.6% del total en el periodo estudiado.	NEGATIVO
Recursos establecidos y disponibles por escrito.	De acuerdo con lo reportado por la CEAV en la Cuenta Pública del periodo 2014 a 2018, la disponibilidad de recursos al iniciar el ejercicio fiscal siguiente a los años 2015, 2016 y 2017, no coincide con el registrado al final de esos años. La información carece de confiabilidad.	NEGATIVO
Acuerdos escritos sobre las fuentes de financiamiento y aportes o no de las partes.	De acuerdo con el artículo 132 de la LGV, la aportación al Fondo se realizará siempre y cuando el patrimonio total del mismo sea inferior al 0.014% del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación del año inmediato anterior.	POSITIVO
CALIFICACIÓN DE LA SUBDIMENSIÓN PRESUPUESTARIA		BAJA

Fuente: elaboración propia.

5.2. Dimensión técnico-administrativa

5.2.1. Atributos organizacionales

5.2.1.1. Marco normativo

La Ley General de Víctimas (2013, art. 83) mandató la conformación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas como el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV). Esa ley le otorgó a la CEAV la atribución de garantizar la representación y participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil en el SNAV para participar en la construcción de política públicas en esa materia; así como vigilar, supervisar y evaluar a las instituciones integrantes del Sistema con el objetivo de garantizar un ejercicio transparente de sus facultades (LGV 2013, art. 83).

En principio, la CEAV estuvo integrada por siete comisionados, designados por el Senado de la República, previa terna enviada por el Ejecutivo Federal por cada comisionado.

Para garantizar que los diferentes grupos de víctimas estuvieran representados, cinco de los comisionados deberían ser especialistas en derecho, psicología, derechos humanos, sociología o especialidades equivalentes, y serían propuestos por universidades públicas; los otros cuatro, serían presentados por organizaciones no gubernamentales, con actividad en atención a víctimas, o por los organismos públicos de derechos humanos (LGV 2013a, art.85).

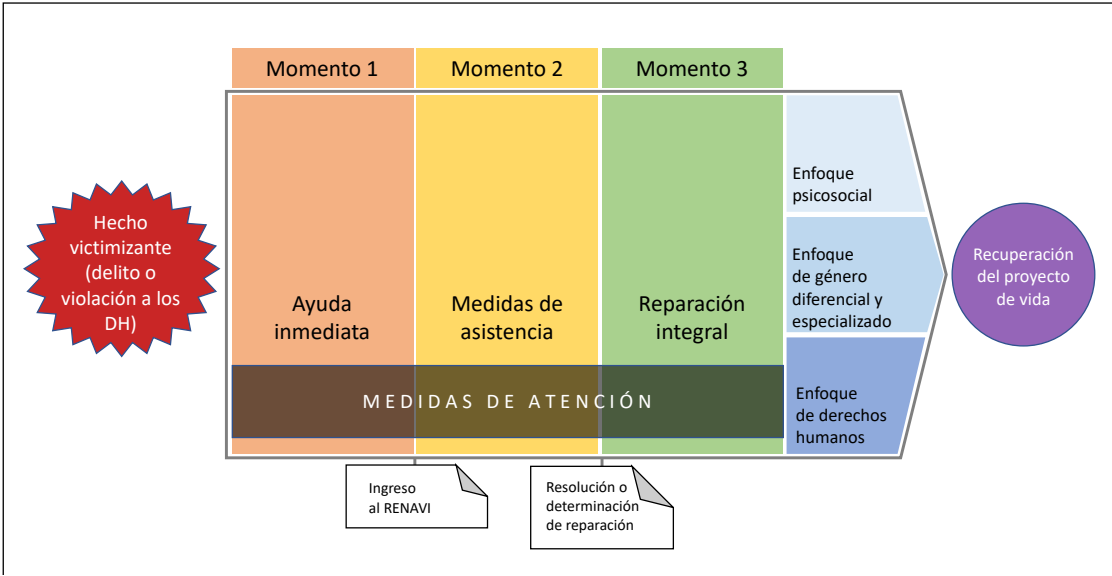
La reforma a la LGV, en 2017, le otorgó la titularidad de la CEAV a un solo comisionado, que tomaría el cargo por cinco años, sin posibilidad de reelección y sería elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores (LGV, art. 85). La terna, enviada por el Ejecutivo Federal, se elegiría previa consulta pública a los colectivos de víctimas, expertos y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia (LGV, art. 85). Esta reforma, fue motivada por el reclamo de la sociedad civil ante el burocratismo de la CEAV, que la hacía inoperante e ineficaz en el desarrollo de sus funciones, pues a septiembre de 2016, sólo había ejercido el 7.0% del FAARI por concepto de reparación a las víctimas (García 2016).

Entre las funciones que la ley atribuye a la CEAV están la de elaborar, anualmente, un Programa de Atención Integral a Víctimas que permitiera crear, reorientar, dirigir, planear, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas públicas del SNAV (LGV 2017, art. 88). Asimismo, el Reglamento de esa ley le otorgó la obligación de emitir el Modelo Integral de Atención a Víctimas. Al respecto, el Pleno del SNAV aprobó, en su primera sesión ordinaria del 20 de mayo de 2015, el Programa de Atención Integral a Víctimas (PAIV) 2014-2018; el cual, incorporó la voz de organizaciones civiles, víctimas, instituciones, organizaciones de derechos humanos y universidades (CEAV 2015a) con el fin de desarrollar un diagnóstico con enfoque diferencial para la atención de víctimas especiales, acentuando las deficiencias y carencias de los servicios a las víctimas, en ese entonces (Lima Malvido 2017).

El Modelo Integral de Atención a Víctimas (MIAV) se publicó en el DOF del 4 de junio de 2015 y es el instrumento a través del cual se establecieron las instancias federales y los procedimientos para la atención, asistencia y protección de las víctimas (RLGV, art. 3, frac. VII). El documento se basó en la *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder*, adoptada en 1985 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y se desarrolló mediante tres enfoques: el enfoque de derechos humanos, el enfoque psicosocial, y el enfoque de género, diferencial y especializado.

El procedimiento establecido en el MIAV para la atención, asistencia y protección a las víctimas (*Ilustración 1*) comienza con el conocimiento del hecho victimizante. La víctima recibe, si así lo requiere, medidas de *atención inmediata* como son: la atención médica y psicológica de emergencia; medidas de alojamiento, alimentación y aseo personal; gastos funerarios; protección; transporte de emergencia, y asesoría jurídica. Después de eso, la víctima pasa por un proceso de inscripción en el Registro Nacional de Atención a Víctimas (RENAVI), a través del cual podrá acceder a las *medidas de asistencia*; éstas son: educación, salud, procuración y administración de justicia, y medidas económicas y de desarrollo. Finalmente, y con la resolución o determinación de reparación por la autoridad competente, la víctima podría acceder a las *medidas de reparación integral*, que consisten en: restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. De manera transversal, durante el proceso desde que ocurre el hecho victimizante hasta la reparación, la víctima podrá recibir las *medidas de atención* que sean necesarias, que están encaminadas a recibir información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial, y consisten en asesoría jurídica y atención psicosocial.

Ilustración 2. Diagrama del Modelo Integral de Atención a Víctimas



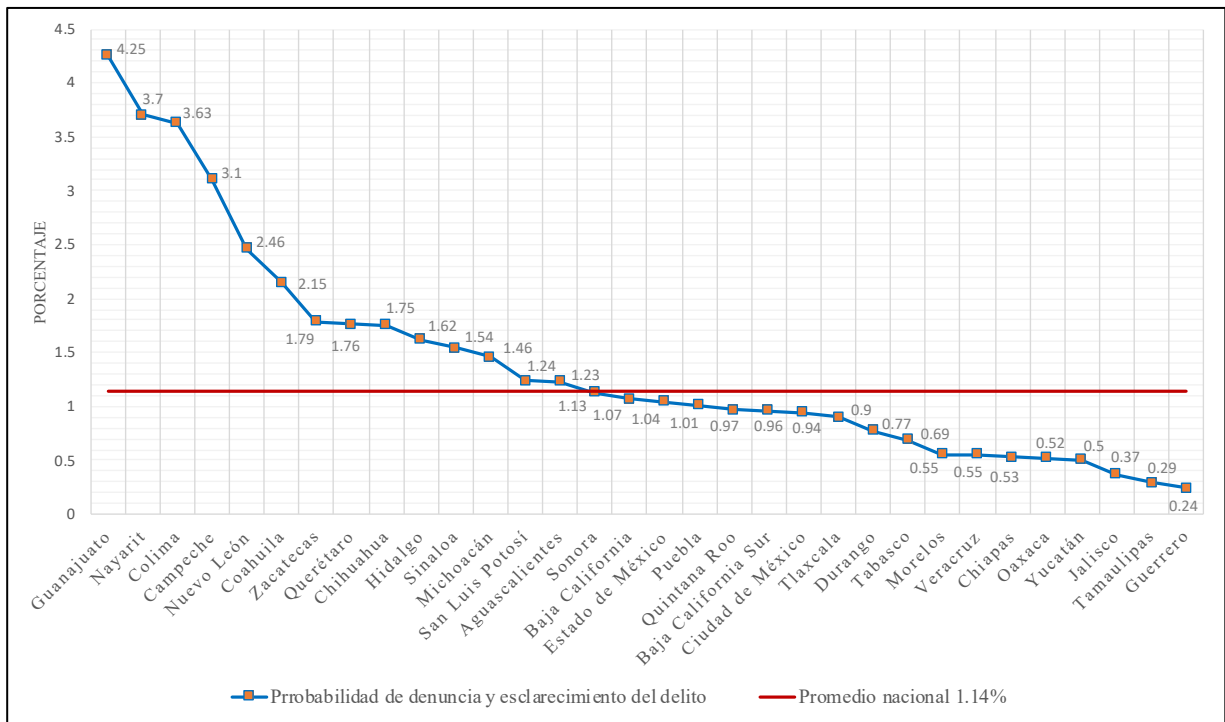
Fuente: elaboración propia con base en CEAV (2015) y EnSinergia Consultores y Asociados (2018).

El diagrama de la *Ilustración 2* muestra que existen dos momentos en los que el procedimiento para la atención, asistencia y protección de las víctimas depende de la resolución que dicte una

instancia distinta a la CEAV. Esto es, para ingresar al RENAVI y, por ende, a las *medidas de asistencia*, se requiere que la víctima presente un documento expedido por una autoridad competente que determine su “calidad de víctima”. La autoridad puede ser un juez penal, el Ministerio Público, los organismos de protección de los derechos humanos nacionales o internacionales, entre otros (LGV 2017, art. 110). La ley también establece que la CEAV puede otorgar la acreditación de la “calidad de víctima”; sin embargo, de acuerdo con las entrevistas realizadas a ex funcionarios directivos de la CEAV, esto no ocurre en la realidad por dos razones principales: la primera es que “*la CEAV no se quiere echar el paquete de declarar que alguien es víctima o no*” y la segunda, es porque “*eso implicaría más trabajo para todos, el personal no se da abasto para atender a tantas víctimas y, darles la calidad de víctima, sería dejar entrar a muchos más*”. Las consecuencias de esto, se abordarán más adelante en los indicadores sobre capacidad de políticas públicas.

El segundo momento en el que se requiere de un documento expedido por una autoridad ajena a la CEAV es para acceder a las medidas de reparación integral. Es necesaria la “resolución o determinación de la reparación”; sin embargo, en México, sólo el 1.14% de los delitos se esclarecen (Zepeda Lecuona 2018). El *Gráfico 1* muestra que, en 2018, Guanajuato fue la entidad federativa con mayor probabilidad de denuncia y esclarecimiento de los delitos con un 4.25% y Guerrero fue el estado con el menor porcentaje, con tan sólo 0.24%. Estas cifras explican, en gran parte, las razones por las que las víctimas no alcanzan la reparación. Expertos en la defensa de las víctimas y los derechos humanos lamentan que la CEAV tenga que esperar una sentencia condenatoria para iniciar el proceso de reparación del daño, “*cuando hay casos en los que no se puede esperar una sentencia, simplemente por el hecho de que los responsables de los delitos ni siquiera son detenidos*” (Lemus 2018).

Gráfico 1. Probabilidad de denuncia y esclarecimiento del delito



Fuente: Elaboración propia con base en Zepeda Lecuona (2018).

Existen críticas de que la LGV incluye medidas asistenciales y no, propiamente, victimológicas, como es el caso de los apoyos económicos (Lima Malvido 2017), que podrían desviar a la CEAV del objetivo inicial de llevar a las víctimas a la recuperación de su proyecto de vida. Esta apreciación fue confirmada con el testimonio de los ex funcionarios entrevistados quienes afirmaron que “uno de los grandes problemas con estas medidas es que se empezó a monetizar todo, se clientalizó y la gente iba sólo por el dinero... las familias se fragmentaron para inflar el apoyo monetario que recibían”; además, “se supone que las medidas de ayuda son temporales, pero es un incentivo perverso, las víctimas no van superar su situación de vulnerabilidad para mantener la ayuda”. Por otro lado, la CEAV “se volvió una caja chica de la administración donde, cada vez que se requería resolver un problema político, la CEAV resolvía con dinero”.

A esto se suma el hecho de que la Comisión sirva como centro de atención, al contar con una Unidad de Atención Inmediata y Primer Contacto, ya que esto dista de responder a su carácter estratégico y promotor de la política pública nacional (Lima Malvido 2017). De acuerdo con el Estatuto Orgánico de la CEAV, los Centros de Atención a Víctimas y Ofendidos (CAV),

en los estados, debían transformarse en Delegaciones Regionales de la Comisión; sin embargo, esta situación era negativa en tres sentidos: primero, los centros ya estaban equipados para atención inmediata, no para ser sólo delegaciones de la CEAV; segundo, cambiarle de nombre confunde a la población y contraviene el principio de progresividad y, tercero, cerrar servicios y cambiarles de nombre disminuye la confianza de las víctimas en la autoridad (Lima Malvido 2017).

5.2.1.2. Diferenciación funcional

Desde su conformación en 2013, la CEAV es un organismo desconcentrado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y de gestión (RLGV, art. 25). La LGV (2017) mandata que para ser comisionado se requiere ser ciudadano mexicano; no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público; haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de la LGV, por lo menos en los dos años previos a su designación; contar con título profesional, y no haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su designación.

Resalta el hecho de que ni la LGV ni su Reglamento consideran el uso de la victimología como herramienta para entender el contexto de la política pública. Si bien, el gobierno federal reconoce que las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos merecen la atención del Estado, los instrumentos normativos de la política enmarcan acciones asistencialistas y de protección jurídica, descuidando la sensibilización en el trato a las víctimas, mediante el estudio científico de la víctima y su rol en el hecho delictivo (Lima Malvido 2017).

5.2.1.3. Coordinación

Uno de los objetivos de la LGV es establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas (LGV 2017, art. 2, frac. II); para ello, mandata a la CEAV a establecer los mecanismos para que las instituciones que conforman el SNAV actúen, conjuntamente, en la implementación

de la política pública de atención a víctimas. En ese sentido, el artículo 18 del Reglamento de esa Ley advierte que la CEAV podrá celebrar convenios de colaboración con las entidades federativas para el intercambio de información. Sin embargo, esta atribución no es vinculante y, hasta 2018, diez entidades federativas se habían negado a firmar acuerdos de colaboración para incorporar la información de las víctimas de los estados al RENAVI. Además, de acuerdo con las entrevistas realizadas a ex funcionarios directivos de la CEAV *“aunque sí existen acuerdos, en la práctica no sucede”*.

La coordinación con los ministerios públicos y la Fiscalía General es nula, pues la CEAV no tiene injerencia en los procesos del sistema de justicia penal, hasta el esclarecimiento del delito. Sin embargo, para que la víctima acceda a las *medidas de asistencia* que otorga la CEAV es necesaria la determinación de la “calidad de víctima” por parte de esas autoridades y sería pertinente la instauración de mecanismos que conjuguen el acompañamiento a la víctima con el acceso a la justicia. *“La atención a las víctimas no debe concebirse como un programa aislado... [y] se debe insistir en el giro del asistencialismo al de justicia”* (Lima Malvido 2017). No se puede garantizar la reparación integral de la víctima, si no se reconoce, primero, el hecho victimizante y su “calidad de víctima” y, segundo, si no procura el esclarecimiento del delito.

Este proceso, no sólo requiere del buen desempeño de instancias ajenas a la CEAV, sino que imposibilita que la institución tenga el control de garantizar un acceso rápido y diferencial al Registro. En palabras de los entrevistados, los mismos Ministerios Públicos *“no se animan a dar las ‘calidades’ por ignorancia, por miedo, por flojera de ir y verificar”*, lo que deja a las víctimas en la desprotección y con las molestias que implica el *“ir y venir del MP a la CEAV”*. Uno de los ex funcionarios entrevistados cuestionó, incluso, que los MP’s den la “calidad de víctima”, ya que el *“desplazamiento forzado interno no está tipificado como delito, las personas reciben amenazas y se ven obligadas a dejar su lugar de origen: ellas también requieren la ayuda del Estado”*.

Por el tema de violaciones a los derechos humanos, también es un proceso complejo para las víctimas porque, muchas de ellas, tienen que esperar a que las comisiones de derechos humanos emitan su recomendación para la protección y defensa de sus derechos; en tanto, las víctimas no pueden inscribirse al RENAVI. Por otra parte, los entrevistados declararon que *“el 90% de las víctimas llegaron mucho después [de ocurrido el hecho delictivo] y llegan a pedir, básicamente, dinero”*. Los mismos ex funcionarios, *“abogados, buscan víctimas para hacer el*

proceso, aumentan la cuantificación del daño porque saben cómo funciona el sistema y les piden, como pago, los primeros cheques que reciben de la CEAV”.

Por otro lado, el Estatuto Orgánico delimita las funciones de las distintas áreas de la Comisión. Este instrumento establece reglas puntuales de coordinación entre las Direcciones Generales para la realización de sus funciones; sin embargo, las entrevistas dejaron ver que, cuando el pleno era dirigido por varios comisionados, *“cada uno tenía a su cargo áreas, que tomaron más la forma de feudos, entre ellos [los comisionados] surgían pleitos, había luchas de poder entre las áreas: primer contacto y asesoría jurídica estaban en conflicto”* y las víctimas terminaban *“navegando en las diferentes áreas de la Comisión”*.

La ley de 2017 alivió, de alguna manera, esta situación porque otorgaba el poder a un solo comisionado, que estaría a cargo de todas las áreas de la CEAV, modificándose así la estructura y las dinámicas organizacionales. Sin embargo, *“los abogados de víctimas dicen que la falta de recursos no es el único problema, acusan que en la Comisión priva la desorganización, lo que genera una atención lenta, burocrática o de plano inexistente, que orilla a las víctimas a litigar no sólo contra los delincuentes, sino contra la propia CEAV”* (Ángel 2018).

Un punto adicional sobre la coordinación es el que la propia CEAV en su informe 2019 (CEAV 2019) reconoce y es que existe una falta de atención y coordinación entre las instituciones públicas que conforman el SNAV, ya que, en la práctica, la CEAV ha asumido la atención a las víctimas, sin que las demás instancias se involucren. La CEAV advierte que una sola institución no puede suplir al Sistema ni realizar todas las funciones, mucho menos en el contexto de violencia que enfrenta el país y bajo las limitantes normativas, presupuestales y estructurales de la CEAV (2019).

5.2.1.4. En cuanto al uso de la información

El Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) es la unidad administrativa que se encarga de salvaguardar el padrón de víctimas nacional. El 20 de febrero de 2015 la CEAV publicó en el DOF los *Lineamientos para la transmisión de información al Registro Nacional de Víctimas*, en ellos se instruyen las políticas generales y los procedimientos para el intercambio de información de las víctimas de todo el país, entre los estados y el gobierno federal, para su

incorporación al RENAVI. Este ordenamiento refiere las condiciones, datos y requisitos mínimos para el debido manejo, transferencia y custodia de la información; sin embargo, su redacción es ambigua y no especifica mecanismos puntuales que debieran establecer las instituciones que integran el SNAV para resguardar la información.

Esta situación resulta relevante debido a las implicaciones que conlleva el mal uso que se pueda dar a la información personal de las víctimas. Las entrevistas mostraron que el manejo de la información era “*deficiente, no había un archivo, tendría que haber un archivo donde estuvieran resguardados los expedientes de las víctimas, [pero] cada asesor tenía los archivos de las víctimas en sus escritorios, sus archiveros, sin ninguna seguridad; no había un sistema de expedientes electrónicos*”. Esas declaraciones proporcionan evidencia de que las acciones realizadas por la CEAV no son suficientes para cumplir con el *principio de confidencialidad* que exige el tratamiento de la información de las víctimas, mientras transita por los servicios que otorga esa institución.

Asimismo, y como ya se explicó en el apartado anterior, los acuerdos de colaboración firmados con las entidades federativas para el intercambio de la información de las víctimas no se cumplen, necesariamente, en la práctica. Además, no existen criterios sobre la información mínima que deben contener los registros de las víctimas (ASF 2019) y tampoco se identificaron procedimientos concretos para la verificación de la información, el monitoreo y la actualización del Registro. Todo esto provoca inconsistencias en los datos que proporcionan las entidades federativas e imposibilita que el RENAVI constituya un padrón nacional sobre las víctimas de violaciones a los derechos humanos y delitos del orden federal (ASF 2019).

5.2.1.5. *Servicio civil*

La LGV (2013) estableció, en su artículo 182, que la Asesoría Jurídica debería contar con un servicio civil de carrera, que incluyera la selección, ingreso, adscripción, permanencia, formación, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones, en términos del Reglamento de la misma ley. El mismo mandato se mantuvo en la reforma del 2017 (art. 125bis.). Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación evidenció que “*la CEAV no ha implementado dicho servicio, ni contó con avances o fechas estimadas para su establecimiento,*

por lo que [hasta] 2018, no existió certeza de que su personal actuara bajo estándares de profesionalización adecuados” (ASF 2019).

El mismo informe señala que la Dirección de Recursos Humanos de la CEAV propuso la “Implementación del Servicio Profesional de Atención a Víctimas” (SPAV), sin que este proyecto haya mostrado avances hasta el año de revisión y nada tiene que ver con el mandato en cuanto a los asesores jurídicos (ASF 2019). Al respecto, las entrevistas a ex funcionarios directivos de la CEAV confirmaron que *“se asume que los asesores son expertos por la experiencia, por los años que llevan trabajando para la CEAV, vienen desde que era PROVICTIMA⁴”,* tampoco *“existe capacitación orientada a sensibilizar a los asesores jurídicos al tema de víctimas, son abogados y ya”.* Por otro lado, aunque el *Procedimiento para el reclutamiento, selección y contratación de personal de nuevo ingreso* (CEAV, 2016) considera la existencia de los perfiles de puesto para las distintas áreas de la CEAV, no establece la aplicación de exámenes para acreditar competencias.

La insuficiencia de personal, ha sido también una de las mayores críticas que ha recibido la CEAV. En 2014, la institución *“arrancó [en 2014] con 345 especialistas y [...] cuatro años después [reportó] en total 383 [...], lo que representó un crecimiento de 11 por ciento, en cuanto a estos recursos humanos”* (Ángel 2018). Tampoco los asesores jurídicos han sido suficientes para encarar el problema, en palabras de los entrevistados: *“al principio no todos los estados tenían delegación, los mismos asesores jurídicos atendían tres estados enteros y no superaban los 200 a nivel nacional”, “una misma persona tenía que estar al tanto de muchas víctimas y no era posible concentrarse en todos los casos, no había un seguimiento adecuado”;* además, *“los sueldos no eran comparables con los de los defensores jurídicos de la defensoría pública, por ejemplo”.*

Aunado a lo anterior, con la reforma a la LFV en 2017, en la que se concedía la titularidad de la CEAV a un solo comisionado ejecutivo, se eliminó el 30 por ciento de los puestos de estructura, debido a lo que se denominó “recortes presupuestales aplicados en el sexenio” (Ángel 2018). Al respecto, la CEAV señaló que *“cada año, cuando se elabora el presupuesto, se han solicitado más recursos para incrementar a su vez el número de plazas, lo que no se ha materializado, dejando a la Comisión en espera de la aprobación del anteproyecto para el*

⁴ El 8 de enero de 2014, el Presidente de la República publicó el decreto por el que la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito (PROVICTIMA) se transformó en la CEAV (Presidencia de la República 2014).

incremento de sus recursos en el próximo año fiscal” (Ángel 2018). Las consecuencias de ello se vieron reflejadas en el recorte presupuestal sucedido recién en 2020, a partir del cual, la CEAV advirtió que perdería al 60% de su personal; hecho que también dejó ver que la “mayoría de sus servicios son subcontratados y [...] dos terceras partes del personal es eventual o de contratación por *outsourcing*” (Ángel 2020).

En ese mismo año, la CEAV creó la figura del “acompañante integral”, dentro de un nuevo Modelo de Atención Integral a Víctimas (MAIV), con la finalidad de que una sola persona en la CEAV guiara y acompañara a las víctimas, desde el momento en el que acuden a la CEAV, hasta que culmina su proceso en la institución (CEAV 2017). De acuerdo con las entrevistas, esta persona “*quizás ayudó a dar información completa*” a las víctimas para acceder a los servicios de la CEAV; sin embargo, la figura del “acompañante integral” no está formalizada “*pueden ser personas de distinto tipo, delegados de una sede de la Comisión, directores especializados de Asesoría Jurídica Federal y un grupo especializado designado para ello, en especial para casos emblemáticos*” (EnSinergia Consultores y Asociados 2019).

De acuerdo con el portal *Nómina Transparente* de la Secretaría de la Función Pública (SFP), para finales de 2018, la CEAV contaba con 434 servidores públicos. El personal adscrito en áreas vinculadas con labores de asuntos jurídicos representó el 20.3% con un total de 88 funcionarios: 48 asesores jurídicos, 23 abogados y cuatro supervisores jurídicos federales, que percibían un salario de alrededor de 16 mil pesos, y siete asistentes jurídicos, dos enlaces de asesoría jurídica y 4 elementos de apoyo en asesoría jurídica, con salarios de 9 mil, 14 mil y 12 mil pesos, respectivamente. De acuerdo con el informe presentado por la CEAV (2019), en marzo de 2019 se tenían un total de 15,929 expediente de víctimas en litigio, lo que dejaría a cada asesor jurídico con 331 casos, lo cual es inmanejable y, en palabras del ex comisionado de la CEAV, “*pone en riesgo a las víctimas de ser victimizadas y de no lograr salir de su condición de víctima*”.

En *Nómina Transparente*, también se identificaron 39 (9.0%) servidores públicos adscritos las áreas de atención psicológica: 33 psicólogos, una persona encargada del departamento de seguimiento y tratamiento individual, una persona encargada del seguimiento grupal, dos asistentes y dos apoyos, todos con un sueldo promedio mensual de 16 mil pesos. Los trabajadores sociales sumaron 30 (6.9%), siendo 21 profesionistas, siete asistentes y dos apoyos, también con sueldos de alrededor de los 16 mil pesos. Finalmente, en el departamento

médico, se contabilizaron 15 servidores públicos (3.4%): 10 médicos, tres asistentes y dos apoyos, con sueldos también de 16 mil pesos mensuales, en promedio.

Tabla 6. Evaluación de indicadores de la subdimensión técnico-administrativa

Indicador	Análisis y observaciones	Resultado
Atributos organizacionales		
Marco normativo		
Reglas para la delegación de funciones y el establecimiento de responsabilidades.	La LGV y el MIAV son los instrumentos en los que se establecieron, formalmente, las funciones y responsabilidades para la atención, asistencia y protección de las víctimas.	POSITIVO
Reglas para el acceso a los beneficios del FAARI.	El MIAV describe, detalladamente, el procedimiento para que las víctimas accedan a los servicios que otorga la CEAV; sin embargo, existen dos momentos en los que el procedimiento depende de la resolución que dicte una instancia externa.	NEGATIVO
Diferenciación funcional		
Existencia de agencia específica en el aparato estatal.	La CEAV es el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas. Sin embargo, aunque sus funciones son las de vigilar, supervisar y evaluar a las instituciones que integran el SNAV, adoptó el otorgamiento de atención inmediata a las víctimas, asistencia y reparación integral en un sentido asistencial y no de acceso a la justicia.	NEGATIVO
Dependencia jerárquica y funcional de la agencia.	La CEAV es un organismo desconcentrado de la Administración Pública Federal, cuenta con autonomía técnica y de gestión con la titularidad de un comisionado, elegido previa consulta pública de los colectivos de víctimas, expertos y organizaciones de la sociedad civil especializadas en atención a víctimas.	POSITIVO
Año de la creación de la agencia.	La CEAV se conformó en 2013. Como órgano coordinador podría haber potencializado las políticas públicas de atención a víctimas, pero su creación significó un retroceso en la implementación de dichas políticas, dado que concentró la provisión de servicios y el acceso al FAARI y no en el acceso a la justicia.	NEGATIVO
Coordinación		
Acuerdos formales de coordinación con otras dependencias.	La atribución de la CEAV de celebrar convenios de colaboración con las entidades federativas no es vinculante. Hasta 2018 diez estados se negaban a firmar acuerdos y los ex funcionarios entrevistados declararon que, los acuerdos existentes, no se ponían en	NEGATIVO

Indicador	Análisis y observaciones	Resultado
	práctica. La coordinación con los ministerios públicos y la Fiscalía General es nula.	
Mecanismos de coordinación formales entre departamentos de la CEAV.	El Estatuto Orgánico delimita las funciones de las áreas de la Comisión, pero las entrevistas arrojaron que priva la desorganización y que la atención se vuelve lenta, burocrática o, en algunos casos, nula. Las víctimas terminan litigando contra los delincuentes y contra la propia CEAV.	NEGATIVO
En cuanto al uso de la información		
Existencia de acuerdos formales y mecanismos concretos para el intercambio de información.	No existen acuerdos para el intercambio de información con todas las entidades federativas y los realizados no se ejecutan a cabalidad. Las entrevistas realizadas mostraron que el manejo de la información es deficiente y no garantiza el principio de confidencialidad.	NEGATIVO
Plazos para el cumplimiento, monitoreo y corrección de las acciones.	No existen criterios sobre la información mínima que deben contener los registros de las víctimas y tampoco se identificaron procedimientos concretos para la verificación de la información, el monitoreo y la actualización del RENAVI.	NEGATIVO
Servicio civil		
Cantidad de empleados de atención directa por cada 100 víctimas.	Para finales de 2018, la CEAV contó con 48 asesores jurídicos para 15,929 expedientes de víctimas en litigio. Esto permite calcular que existen 0.3 asesores por cada 100 víctimas que acuden a la CEAV. Los números son peores en atención psicológica y trabajadores sociales, siendo 39 y 30, respectivamente, en nómina. Lo que deriva en largos tiempos de atención o resolución.	NEGATIVO
Calidad del servicio civil.	La CEAV no ha implementado el servicio civil mandatado en el artículo 182 de la LGV, por lo que no hay certeza de la calidad en la actuación de su personal, conforme a los estándares de profesionalización adecuados. Según las entrevistas realizadas, se asume que los asesores son expertos por la experiencia de los años trabajados.	NEGATIVO
Cantidad de empleados de la agencia.	De acuerdo con el portal <i>Nómina Transparente</i> , para finales de 2018, la CEAV contó con 434 servidores públicos. Los cuales, de acuerdo con los testimonios de los ex funcionarios entrevistados, eran insuficientes para sostener la operación de la CEAV y la atención a las víctimas.	NEGATIVO
Aplicación de exámenes para la asignación de cargos y puestos de los empleados.	El procedimiento para reclutamiento no considera la aplicación de exámenes para acreditar competencias.	NEGATIVO
Perfil profesional de los empleados de la agencia.	Se tienen establecidos perfiles de puestos para las distintas áreas de la CEAV.	POSITIVO

Indicador	Análisis y observaciones	Resultado
Incentivos o recompensas al buen desempeño.	De acuerdo con la información recolectada en las entrevistas, los sueldos de los asesores jurídicos de la CEAV no eran comparables con los de la defensoría jurídica (su equivalente cercano).	NEGATIVO
Tipo de contratación.	Dos terceras partes del personal es eventual o se contrata por <i>outsourcing</i> .	NEGATIVO
Capacitación programada y realizada para la atención a las víctimas.	No existe capacitación para sensibilizar a los asesores jurídicos sobre el tema de víctimas.	NEGATIVO
CALIFICACIÓN DE LA SUBDIMENSIÓN TÉCNICO-ADMINISTRATIVA		BAJA

Fuente: elaboración propia.

5.3. Dimensión de información

5.3.1. Sobre el problema público

El Modelo Integral de Atención a Víctimas (MIAV) describe el problema y las necesidades de las víctimas que atiende la CEAV, así como el contexto nacional e internacional en torno a la victimización y las mejores prácticas. Para su elaboración, la CEAV se valió de tres estrategias: (1) la organización de seis foros regionales en Culiacán, Monterrey, Morelia, Cuernavaca, Boca del Río y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), con la participación y presentación de propuestas en materia de atención a víctimas por parte de la sociedad civil; (2) el diseño de un “Formato para la detección de necesidades en materia de atención a víctimas”, enviado a 243 instituciones, entidades y organismos públicos del SNAV y del cual se obtuvo la respuesta de 99 autoridades estatales, 14 universidades, 22 organismos de derechos humanos y 16 dependencias del gobierno federal, finalmente (3) se elaboró un cuestionario abierto al público, en la página web de la CEAV para que la población en general aportara su experiencia y propuestas en materia, al que respondieron 102 personas.

Los resultados de este diagnóstico fueron incorporados en el Programa de Atención Integral a Víctimas (PAIV) para delinear las metas nacionales, los objetivos, estrategias y líneas de acción de la política pública de atención a víctimas. El PAIV también incluyó la información proveniente de informes, documentos y reportes del Programa Nacional de Procuración de Justicia (PNPJ), el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) y el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIND), así como la información proveniente de

entrevistas semi estructuradas que la CEAV realizó a académicos, servidores públicos y representantes de la sociedad civil expertos en la atención a víctimas.

Los expertos señalan que se requiere estudiar, continuamente, los cambios que presentan las necesidades de las víctimas, ya que el contexto se modifica y, con ello, también las características de las víctimas, el tipo de delitos a los que se enfrentan y los servicios que requieren (Lima Malvido 2017). Al respecto, la CEAV no tiene establecido algún mecanismo, ni ha fijado plazos para actualizar el diagnóstico de necesidades, ni ha diseñado estrategias para que la información que produce sirva de retroalimentación a las acciones de la política pública.

5.3.2. Sobre el Registro Nacional de Víctimas

La CEAV tiene habilitado un apartado en su página web en donde es posible consultar las estadísticas acerca del RENA VI, como son: las solicitudes recibidas y los registros por año, sexo, tipo de víctima y tipo de delito. Sin embargo, los datos están presentados en forma gráfica y tabular con las cantidades globales por característica, sin que se tenga acceso a una base de datos para generar tablas cruzadas o análisis propios, a partir de esa información.

El RENA VI no es un registro de acceso público, por los datos personales que contiene, pero, a través del portal de *datos abiertos* del gobierno federal, se puede acceder al reporte de solicitudes recibidas y registros por año. Lo criticable de este sistema, y que ya se precisó en el apartado de 5.2.1.3. *Coordinación* de esta tesina, es que la información que contiene puede presentar inconsistencias, debido a la falta de canales establecidos de comunicación entre la CEAV y los estados. De esta manera, no se garantiza que los datos contenidos en el RENA VI están completos, son fiables y se pueden generar análisis con base en dicha información.

Tabla 7. Evaluación de indicadores de la subdimensión de información

Indicador	Análisis y observaciones	Resultado
Sobre el problema público		
Diagnóstico del problema y cuantificación de la población objetivo.	El MIAV describe el problema y las necesidades de las víctimas que atiende la CEAV y se elaboró con la participación de la sociedad civil y la comunidad académica.	POSITIVO
Frecuencia de actualización de la información sobre el problema público.	La CEAV no ha establecido mecanismos ni plazos para la actualización de la información sobre las necesidades o el problema público.	NEGATIVO
Sobre el Registro Nacional de Víctimas		

Indicador	Análisis y observaciones	Resultado
Existencia de producción propia de estadísticas generales y sobre la política pública.	La CEAV genera estadísticas sobre las solicitudes recibidas y registros por año, pero los presenta en forma de gráficas o tablas, lo cual no facilita el análisis sobre esa información.	NEGATIVO
Mecanismos de actualización del Registro Nacional de Víctimas.	La CEAV no ha establecido mecanismos para la actualización de la información del RENAVI, dado que no todos los estados están dispuestos a firmar acuerdos de colaboración y, los existentes, no son ejecutados en la práctica.	NEGATIVO
Mecanismos para garantizar la confidencialidad en el manejo de la información.	La falta de acuerdos de coordinación para el resguardo de información puede poner en riesgo la confidencialidad de los registros.	NEGATIVO
CALIFICACIÓN DE LA SUBDIMENSIÓN DE INFORMACIÓN		BAJA

Fuente: elaboración propia.

5.4. Dimensión de alcance

5.4.1. Sobre la atención a víctimas

Uno de los primeros retos que enfrentó la CEAV fue el establecimiento del SNAV en los treinta días que establecieron los artículos transitorios de la LGV para su entrada en vigor. Tampoco fue suficiente el plazo de 180 días para armonizar las leyes de los Congresos locales, reformar los reglamentos de las dependencias, elaborar los protocolos de atención y contar con asesores jurídicos para todas las víctimas que acudieran a solicitar ayuda (Lima Malvido 2017). Éstos, de hecho, son desafíos que siguen vigentes en la legislación y las prácticas operativas del organismo.

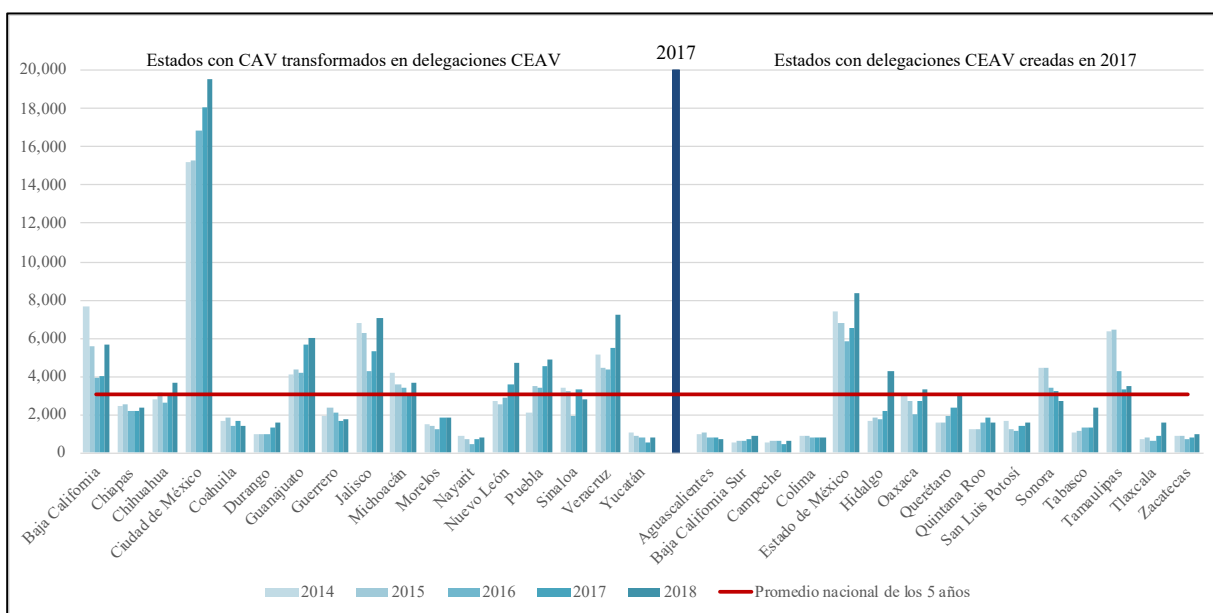
El Estatuto Orgánico de la CEAV en su sexto transitorio mandató la transformación de los Centros de Atención a Víctimas y Ofendidos (CAV) en Delegaciones Regionales de la Comisión; sin embargo, no todos los estados contaban con CAVs y algunos, que eran considerados mejores prácticas en la atención a víctimas, se negaron a replicar el modelo de atención que proponía la CEAV, *“ya que en la forma como ellas han organizado [...] la estructura y funciones de sus servicios a víctimas cumplen con los Estándares Internacionales de Derechos Humanos y no desean crear instancias cuya estructura, no solo sea onerosa, sino [que] duplicaría funciones que ya realizan [las] instancias estatales y, en algunos casos, municipales”* (Lima Malvido 2017). Las delegaciones son instancias de la CEAV en los estados,

que proporcionan servicios de atención a las víctimas que los requieren, en el orden federal y sobre violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades federales.

Durante los primeros años de la creación de la CEAV, sólo 17 entidades federativas contaron con delegaciones de esa Comisión (ver *Tabla 5*) en sus ciudades capitales, exceptuando a los estados de Baja California, Guerrero y Veracruz, quienes instauraron sus delegaciones en las ciudades de Tijuana, Acapulco y Veracruz. En 2017, la CEAV instauró delegaciones en las capitales de los estados restantes; con excepción de los estados de Coahuila y Quintana Roo, cuyas delegaciones se situaron en Torreón y Cancún.

Con esto, en 2018, la CEAV contó con presencia en los 31 estados de la República Federal y la Ciudad de México. Sin embargo, es cuestionable el acceso que las víctimas puedan tener a esos centros, dado que la ubicación de las delegaciones se encontró, principalmente, en las capitales de los estados o las ciudades mayormente pobladas.

Gráfico 2. Incidencia delictiva del fuero federal, periodo 2014 - 2018



Fuente: elaboración propia con base en la información del SESNPS (2020).

La *Gráfico 2*, muestra que los estados tienen gran variabilidad en cuanto a delitos denunciados en el orden federal; sin embargo, todos tienen sólo una delegación de la CEAV para la atención a las víctimas. Esto muestra una debilidad de la institución, en el sentido de que no existe un criterio para el establecimiento de sus delegaciones, no hay proporcionalidad, ni diferenciación entre estados que obedezca al objetivo de alcanzar a su población.

Al respecto, los entrevistados refirieron que los centros de atención no son suficientes “*ni de cerca*” en comparación con la demanda de servicios, ni para la población que se pretende atender. “*Si todas las víctimas decidieran buscar la ayuda de la CEAV, definitivamente, muchas se quedarían sin la atención o tendrían que esperar muchísimo tiempo para ser atendidas*”. “*Uno de los grandes problemas que tienen las víctimas es que el traslado a los centros llega a ser muy costoso cuando tienes que ir y venir varias veces, más si viven a las afueras de la ciudad o en otro municipio; otras, deciden que no quieren hacer el esfuerzo porque tampoco es que se vayan a cumplir sus expectativas en cuanto a la ayuda que reciben, porque no es seguro nada*”.

Tabla 8. Evaluación de indicadores de la subdimensión de alcance

Indicador	Análisis y observaciones	Resultado
Sobre la atención a víctimas		
Cantidad de Centros de Atención a Víctimas en los estados alineados con la CEAV.	Desde 2017, la CEAV cuenta con una Delegación por cada entidad federativa; sin embargo, se observó que no existe un criterio para el establecimiento de esas delegaciones, considerando los delitos denunciados en el orden federal. Los ex funcionarios entrevistados advirtieron que los centros de atención no son suficientes en comparación con la demanda de servicios.	NEGATIVO
Distribución de los Centros de Atención a Víctimas	Los centros de atención a las víctimas están ubicados en las principales ciudades de las entidades federativas; sin embargo, eso dificulta el acceso a los servicios de la CEAV para el resto de la población, que habita lejos de las ciudades.	NEGATIVO
CALIFICACIÓN DE LA SUBDIMENSIÓN DE ALCANCE		BAJA

Fuente: elaboración propia.

6. Capacidad de políticas públicas

6.1. Pertinencia

La Ley General de Víctimas es considerada un gran avance, en términos de la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas, ya que enmarca la generación de mecanismos y lineamientos para el goce y ejercicio de esos derechos y se orienta a la reparación integral del daño (Lima Malvido 2017), a partir de la conformación del SNAV. Esa ley retomó, con algunas variaciones, la definición del estándar internacional de los derechos de las víctimas establecidos por la ONU en la *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de delitos y del Abuso del Poder*, considerando que “las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional”.

La política pública de atención a víctimas también considera los *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, aprobados por la ONU, que establecen que “al adoptar un enfoque orientado a las víctimas, la comunidad internacional afirma su solidaridad humana con las víctimas de violaciones del derecho internacional, incluidas las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos”. Los mismos principios establecen que “las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad”.

El gobierno federal incorporó en la LGV principios que modificaron el enfoque que se les daba a las víctimas para procurar la defensa de sus derechos. El principio *pro-persona*, que permite la interpretación extensiva de la norma para el reconocimiento de los derechos protegidos (Lima Malvido 2017). El principio de enfoque diferencial y especializado, que orienta la política a la diversidad de las víctimas para otorgarles una atención especializada que responda a sus características particulares y su grado de vulnerabilidad (Lima Malvido 2017). Asimismo, considera los principios de progresividad y no regresividad, que obligan a las

autoridades a garantizar los derechos reconocidos en la ley y no retroceder ni supeditar derechos, estándares o niveles de cumplimiento alcanzados (Lima Malvido 2017).

En ese contexto y por mandato de la LGV, la CEAV emitió el Modelo Integral de Atención a Víctimas, el cual incluye “un conjunto de procedimientos, acciones y principios fundamentales para proporcionar atención, asistencia, protección y reparación integral a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, impulsar su empoderamiento y prevenir la revictimización”. El Modelo advierte que para operarlo se requiere fortalecer la capacidad institucional, de recursos humanos y materiales para la prestación de servicios, capacitación de los encargados de atender a las víctimas y desarrollar un manual para la implementación del Modelo. También advierte que, para ello, se requiere de la coordinación interinstitucional, así como con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Lo anterior, coincide en gran parte con el *triángulo estructural* señalado por Lima Malvido (2003), experta en victimología, quien considera que los modelos de atención a las víctimas del delito deben integrarse por tres aspectos:

1. Que la legislación establezca la conformación del modelo, lo cual representa el fundamento para la creación de los centros de atención a víctimas.
2. Se requiere una concertación social que permita que la sociedad civil conozca y colabore en el servicio de atención a víctimas. La sociedad tiene el derecho y la obligación de conocer este tipo de proyectos, tiene que avalarlos y dar sus opiniones.
3. Que el servicio reúna las condiciones mínimas de:
 - Una normatividad interna. Normatividad minuciosa de cómo se debe atender a las víctimas, los objetivos y los mecanismos.
 - Personal especializado y sensibilizado. Personal estrictamente seleccionado, capacitado y sensibilizado.
 - Espacio físico con instalaciones adecuadas. La cuestión del espacio físico es sumamente delicada, debido al tipo de personas que acudirán a él. Debe haber privacidad y una mesa redonda. Lo simbólico es relevante.
 - Un manejo estratégico de la información. La trascendencia de la información que ingresa y que se estará utilizando a diario, pues a veces se toman videos, audios

o fotografías de las víctimas y ese material se debe manejar con discreción y confidencialidad.

Sin embargo, las entrevistas con los ex funcionarios de la CEAV dejaron ver que, si bien “la política en papel está bien diseñada”, en la práctica “hacen falta recursos, el personal, las instalaciones y el tiempo de atención no permiten que las víctimas recuperen su proyecto de vida”. La política pública abrió una puerta al asistencialismo, alejándose del esquema de procuración de justicia (Lima Malvido 2017).

Sobre las condiciones mínimas para el otorgamiento de servicios, el personal de la CEAV no es capacitado para el adecuado trato con las víctimas, “*son abogados, pero no en derecho victimológico, ni recuerdo que se capacite en ese tema*”; tampoco se tiene cuidado del espacio físico en el que se atiende a las víctimas, “*no consideramos el simbolismo del espacio porque no hay recursos, trabajamos con lo que tenemos, así que tenemos que ser creativos para no dañar a las víctimas, más de los ya lo están; si la mesa es importante para ellos, no lo sabemos, ni nos lo preguntamos porque no está en nuestras posibilidades cambiar eso*” y, finalmente, la confidencialidad de la información queda sujeta a la ética de los asesores jurídicos, pues “*no había un archivo, cada asesor tenía los archivos de las víctimas en sus escritorios, sus archiveros, sin ninguna seguridad; no había un sistema de expedientes electrónicos*”.

En síntesis, la política pública de atención a víctimas que coordina la CEAV posee fortalezas en cuanto a su diseño en el papel, ya que está basada en estándares y prácticas internacionales para la adecuada defensa de los derechos de las víctimas de delitos y violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, la falta de capacidades burocráticas y administrativas que han quedado evidenciadas en esta investigación, imposibilita el hecho de que la política se implemente conforme a lo establecido y debilita su pertinencia en la atención de las víctimas.

6.2. Flexibilidad

Desde su conformación, la CEAV tuvo el mandato de trazar un modelo de atención que permitiera atender, asistir y proteger a las víctimas. El MIAV fue diseñado como un proceso horizontal en el que la víctima es acompañada, desde que ocurre el hecho victimizante hasta la recuperación del proyecto de vida, con *medidas de atención, ayuda inmediata, asistencia y*

reparación integral, mediante el enfoque psicosocial, el enfoque de género, diferencial y especializado y el enfoque de derechos humanos. Sin embargo, dadas las limitaciones en sus capacidades burocrático-administrativas, el organismo no logró implementar el modelo a cabalidad ni cumplir con el objetivo de integralidad en la atención a las víctimas.

Los comisionados que integraron la CEAV en 2013 se percataron de graves lagunas y limitaciones en la LGV que impedían el apoyo oportuno y eficiente a las víctimas. El cuerpo colegiado no logró consolidarse (Lima Malvido 2017), lo cual derivó en la renuncia de tres de los comisionados. Para 2016, otros dos comisionados habían concluido su periodo y el senado no volvió a dictaminar nombramientos para las cinco vacantes. La reforma de la LGV, en 2017, otorgó la titularidad de la CEAV a un solo comisionado, que tomaría el cargo por cinco años. Sólo el primer comisionado, duraría en el cargo tres años y sería propuesto por el titular del Poder Ejecutivo Federal, previa consulta pública a los colectivos de víctimas, expertos y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia, para ser notificado por el Senado (LGV 2017, art. quinto transitorio).

El nuevo titular desarrolló, en 2017, un modelo de atención denominado Modelo de Atención Integral a Víctimas (MAIV), en el cuál se propuso la figura del “acompañante integral” con el objetivo de que una misma persona, dentro de la CEAV, acompañara a las víctimas durante el tiempo que durara su proceso en la institución. Este acompañante “*quizás ayudó a dar información completa*” a las víctimas, según las declaraciones de los entrevistados, para llevar su proceso hacia la reparación integral, pero tuvo dos limitaciones: primero, la figura no se formalizó, en términos de adoptar un perfil particular y especializado para acompañar a las víctimas y, segundo, el “acompañante integral” no tenía injerencia en los procesos que seguían las víctimas, lo cual lo convirtió en observador, sin aportar otra ventaja que la información.

Al MAIV también se incorporaron los principios transversales de atención del artículo 5 de la LGV (2017): *Recibimiento*, trato personalizado, humano y diligente; *Ayuda y atención*, según características y necesidades de las víctimas; *Superación* de la condición de víctima, y *Reparación* con verdad, justicia y transformadora. Sin embargo, todo quedaba en el papel, los entrevistados declararon que, “*en la práctica, había personas acompañando a las víctimas, pero los recursos no cambiaron, ni las dinámicas en las áreas, así que las víctimas seguían presas de los mismos procedimientos*”.

Una transformación relevante con la llegada del nuevo comisionado fueron los cambios a las Reglas de Operación del FAARI, con los que las víctimas, ahora, podían restituir sus gastos de emergencia en traslados, atención médica, alimentación, alojamiento y gastos funerarios, y no sólo la reparación del daño. Estos cambios dejaron ver la voluntad del titular para mejorar la atención a las víctimas y facilitar su acceso a los recursos del FAARI; sin embargo, no generaron un impacto real para que las víctimas alcanzaran la justicia y la verdad, dado que no hubo una transformación del modelo asistencial a uno vinculado con la procuración de justicia y tampoco se modificaron las dinámicas y procesos organizacionales para que dieran cabida a las miles de víctimas que quedan fuera de recibir la ayuda del Estado.

Con esto, se puede decir que la política pública de atención a víctimas que coordina la CEAV se mantiene rígida ante las necesidades que experimenta su población objetivo; ya que, si bien se han planeado acciones que modifican la atención a las víctimas, éstas no garantizan que el acceso a la reparación integral, ni a la justicia. El modelo de atención no ha presentado cambios sustanciales en su diseño, ni en su implementación, sino que responde a las bajas capacidades de infraestructura y recursos humanos de la institución.

6.3. Estabilidad

En 2014, el gobierno federal decretó la transformación de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVICTIMA) en la CEAV, para los fines que señalaba la LGV (2013). Esta ley mandató que la CEAV estaría dirigida por nueve comisionados; cinco meses después, la ley sufrió una reforma (2013a), en la que se estableció que el pleno estaría integrado por siete comisionados, los cuales fueron nombrados por el senado el 10 de octubre de 2013.

A los seis meses de protestar al cargo, el 29 de abril de 2014, una de las comisionadas renunció “*por estar en desacuerdo con las decisiones del pleno*” (Valdez 2016), del que era presidenta. La comisionada denunció que fue destituida ilegalmente y se amparó ante un juez de distrito en materia administrativa para buscar su reincorporación, ya que ella renunció de palabra en una reunión del pleno y sus compañeros firmaron un acta en donde aceptaron su renuncia (Redacción 2014); sin embargo, su caso fue sobreseído porque durante el proceso de resolución del caso terminó su periodo.

El 28 de enero de 2015, un segundo comisionado renunció a la CEAV por lo que calificó de inconsistencia en la toma de decisiones y falta de claridad en las resoluciones del pleno, “*que*

ha generado una alta dosis de conflictividad, rispidez y malos entendidos, así como dificultades para la consolidación de una visión común que permita dar una atención efectivamente reparadora a las víctimas” (Valez Morales 2016). El excomisionado declaró que “la carencia de reglas empuja a que, constantemente, se determinen cambios y tareas de los comisionados con razones poco claras y lleva, incluso, a arbitrariedades” (Villa y Caña 2016). Un año más tarde, el 9 de noviembre de 2016, una comisionada más renunció a su cargo.

En su carta de renuncia, la comisionada explicó su decisión “ante las inminentes reformas a la ley—reflejo indiscutible del asedio por mantener el poder injerencista en trabajos que requieren sensibilidad, voluntad y acciones humanitarias para la debida atención de víctimas y no como se pretende empoderar la voluntad de algunos funcionarios por sobre las necesidades de miles de víctimas, anteponiendo intereses políticos mezquinos, haciendo uso discrecional de los recursos económicos—”; asimismo, acusó al entonces subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y dos senadoras “por intervenir en reformas regresivas que afectan el funcionamiento del organismo”.

Para finales de 2016, dadas las tres renunciaciones y la finalización del cargo de otros dos, la CEAV se mantuvo operando con sólo dos comisionados, ya que el Senado no había vuelto a nombrar funcionarios para esos puestos. Con la reforma a la LGV, en 2017, los comisionados que mantenían el cargo, fueron destituidos en virtud de que la nueva disposición consideraba el nombramiento de un solo comisionado, debido a que de un pleno “con siete comisionados y comisionadas ha demostrado ser una estructura demasiado ineficaz tanto presupuestal como institucionalmente”.⁵

El nuevo comisionado, nombrado el 14 de marzo de 2017, renunció a su cargo en 2019, un año antes de concluir su periodo, argumentando que la institución requería de una *nueva visión*, respaldada desde el liderazgo del nuevo presidente de México. Un dato relevante sobre este funcionario es que ya había sido comisionado de la CEAV de 2013 a 2016, periodo en el cual fungió como presidente del pleno durante dos años. De hecho, su experiencia, conocimiento y manejo de la CEAV le favorecieron para ser elegido y ratificado como único comisionado en 2017 (Senado de la República 2017).

⁵ Tomado de la Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

Dadas las condiciones anteriores, se observa una marcada inestabilidad en la conducción de la CEAV, que cuestionó, en su momento, la figura del órgano colegiado que la representaba. Sin embargo, el cambio a un solo titular parece no haber sido la solución a los conflictos de la institución, ya que, primero, se tuvo la renuncia de su comisionado en junio de 2019. En diciembre de ese año el senado notificó la elección de una nueva titular que ostentaría el cargo por los próximos cinco años, pero ésta renunció también, en junio de 2020 a seis meses de su toma de protesta, denunciando que *“la vocación humanista con la que fue diseñada [la CEAV] se pervirtió. La obligación legal de garantizar, promover y proteger los derechos humanos de las víctimas [...] fue reemplazada por una fórmula clientelar, centrada en el reparto de recursos económicos, usando el dinero para pagar la falta de verdad y justicia”*.

6.4. Legitimidad

El desarrollo de las políticas públicas relacionadas con la justicia para las víctimas del delito, en México, datan de la expedición de la Ley sobre Auxilio a las Víctimas del Delito, en agosto de 1969, la cual citaba que *“[...] el Poder Público no podría permanecer indiferente ante el grave problema que el delito causa a la víctima”*. Esa ley se adelantó 16 años en su enfoque a la *Declaración de Víctimas* de la ONU. Desde entonces, según expertos, *“el avance en la calidad de los servicios a víctimas no ha sido tan rápido, debido a la influencia de los modelos asistencialistas, inspirados por los principios de caridad, beneficencia y filantropía”* (Lima Malvido 2017) que, si bien no dañan a las víctimas, las aleja de los estándares de justicia que merecen la resolución de sus casos.

La LGV de 2013 fue producto del esfuerzo de la sociedad civil organizada, víctimas del Estado y sus familiares, quienes, a partir de 2011, impulsaron acciones sociales, jurídicas y políticas *“para presionar la elaboración y aprobación de una ley que pudiese servir de herramienta para convertir a las personas víctimas en sujetos de derechos, y con ello garantizar su debida protección y acceso a la justicia”*.⁶ Esa ley fue reconocida en el orden internacional y nacional por considerar un esquema de justicia restaurativa para las víctimas. Con ella, el Estado Mexicano se comprometió a ser garante de los derechos de las víctimas, y generar

⁶ Tomado de la página web de I(dh) eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., <https://www.idheas.org.mx/derechos-de-las-victimas/>, consultada el 26 de junio de 2020.

mecanismos y lineamientos que permitieran el goce y ejercicio de los mismos, así como posibilitar la reparación integral del daño (Lima Malvido 2017).

La redacción de la ley involucró a políticos, organizaciones no gubernamentales, grupos de la sociedad civil, familiares de víctimas y víctimas, y se consideró un avance en materia de atención a víctimas. Sin embargo, la legitimidad de la ley, con todo y las deficiencias de su contenido, no se hizo presente en la implementación de la política pública. La CEAV, el organismo encargado de operar el SNAV, se vio revestido de escándalos por el hostigamiento que sus empleados recibían por parte de los altos mandos, los altos salarios y viajes de sus comisionados y las contrataciones millonarias que realizó el organismo (Villa y Caña 2016).

Las víctimas y sus familiares, sobretodo por el delito de desaparición forzada, demandaron la falta de atención por parte de la CEAV y lo complicado de entrar al RENAVI, como lo manifestó Jeremy Renaux:⁷ *“a lo largo de los últimos cinco años, he escuchado los testimonios de centenares de víctimas acerca de su viacrucis para inscribirse a este RENAVI y acceder a las medidas de ayuda inmediata, asistencia y reparación integral previstas en la Ley General de Víctimas”*. Asimismo, la mayoría de las víctimas no llegaban por cuenta propia, sino a través de los colectivos de víctimas, organismos defensores de los derechos humanos o cuando su caso era atraído por la Fiscalía General y eso no les garantizaba acceder a la ayuda.

Por su parte, los ex funcionarios de la CEAV entrevistados argumentaron *“que [la institución] no contaba con el personal suficiente para brindar la atención y que no había voluntad por parte de otras instituciones del SNAV para acompañar la política pública y que ésta funcionara”*, aunque el personal adscrito *“hacia su propio esfuerzo [...], no había instrucciones exactas, sino un marco de referencia, los abogados tenían un margen de actuación para decidir sus estrategias jurídicas y acompañar a las víctimas”*. Gran parte del personal que trabajaba en la CEAV provenía de PROVICTIMA, tenían su propio modo de trabajar, pero *“estaban comprometidos con las víctimas”*.

La reforma a la LGV, en 2017, que dejaba a la CEAV con un solo comisionado al mando estuvo acompañada de resistencia por parte de los colectivos de víctimas, quienes expresaron su preocupación acerca del perfil del nuevo titular del organismo: *“[s]i bien las reformas cambian la estructura orgánica de la [...] CEAV, en cuanto a la Junta de Gobierno y la Asamblea Consultiva, y de las Comisiones Estatales, será el/a titular de la Comisión quien*

⁷ Jeremy Renaux es subdirector de I(dh)reas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

tendrá a su cargo la mayoría de las decisiones”; por lo que exigieron “que él o la titular de la CEAV no haya ocupado el mismo cargo con anterioridad, por el contrario, se deben abrir puertas a nuevos actores que conocen y han trabajado de cerca con las víctimas de violaciones a derechos humanos y delitos”⁸. Sin embargo, esas voces no fueron escuchadas por el Ejecutivo, quien propuso a un ex comisionado de la CEAV y éste, fue notificado por el senado para ocupar el cargo.

Los colectivos de atención a víctimas tampoco estuvieron de acuerdo con que, dada la reforma a la LGV, la designación del primer comisionado fuera por el Presidente de la República, argumentando que eso iba en contra del “*modelo democrático, [lo cual llevaría] a la elección de un perfil sin legitimidad ni reconocimiento para los colectivos de víctimas y organizaciones civiles que [han] acompañado el proceso de reforma*”.⁹ La reforma, tampoco incorporó su petición de reconocer a las víctimas de desplazamiento¹⁰ y que la construcción del reglamento interno de la CEAV fuera un proceso abierto, democrático y participativo. Bajo estas circunstancias los colectivos consideraron que el objetivo de la reforma fue minimizado y que “[e]l poder Legislativo [cambiaría] todo para que nada, en la materia y a favor de las víctimas, cambie. De hecho, es un retroceso respecto a los controles que la Ley vigente tiene respecto a la designación y estructura”.¹¹

En síntesis, se puede decir que la institucionalidad de la CEAV, como órgano operativo del SNAV y enmarcada en la LGV, fue legítima, dado que su conformación respondió a la demanda, tanto de las víctimas y sus familiares, como de la sociedad civil y organismos no gubernamentales, respecto a la defensa de los derechos de las víctimas; sin embargo, estos

⁸ Tomado de la página web de I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., <https://www.idheas.org.mx/comunicaciones-idheas/sala-de-prensa-idheas/comunicados/las-reformas-a-la-ley-general-de-victimas-son-insuficientes-para-atender-la-grave-crisis-humanitaria-de-las-victimas-en-mexico/>, consultada el 26 de junio de 2020.

⁹ Tomado de la página web de I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., <https://www.idheas.org.mx/comunicaciones-idheas/sala-de-prensa-idheas/comunicados/reforma-a-ley-de-victimas-acuerdo-politico-que-desampara-a-las-victimas/>, consultada el 26 de junio de 2020.

¹⁰ “El desplazamiento interno forzado es una violación a los derechos humanos que se presenta cuando personas o grupos de personas huyen de su hogar o lugar de residencia habitual hacia otra colonia de su mismo municipio, hacia otro municipio de su estado o hacia otro estado del país para evitar o después de haber sido víctimas de una situación de violencia generalizada, de un conflicto armado, de violaciones a los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano”. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/>, consultada el 26 de junio de 2020.

¹¹ Tomado de la página web de I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., <https://www.idheas.org.mx/comunicaciones-idheas/sala-de-prensa-idheas/comunicados/reforma-a-ley-de-victimas-acuerdo-politico-que-desampara-a-las-victimas/>, consultada el 26 de junio de 2020.

mismos actores reprobaron la operación del organismo y las reformas que lo acompañaron por no garantizar que los derechos establecidos en la ley les fueran concedidos a las víctimas. Esta situación rompió con la reputación de la institución, y la confianza y esperanza que se tenían en ella.

Tabla 9. Evaluación de la capacidad de políticas públicas

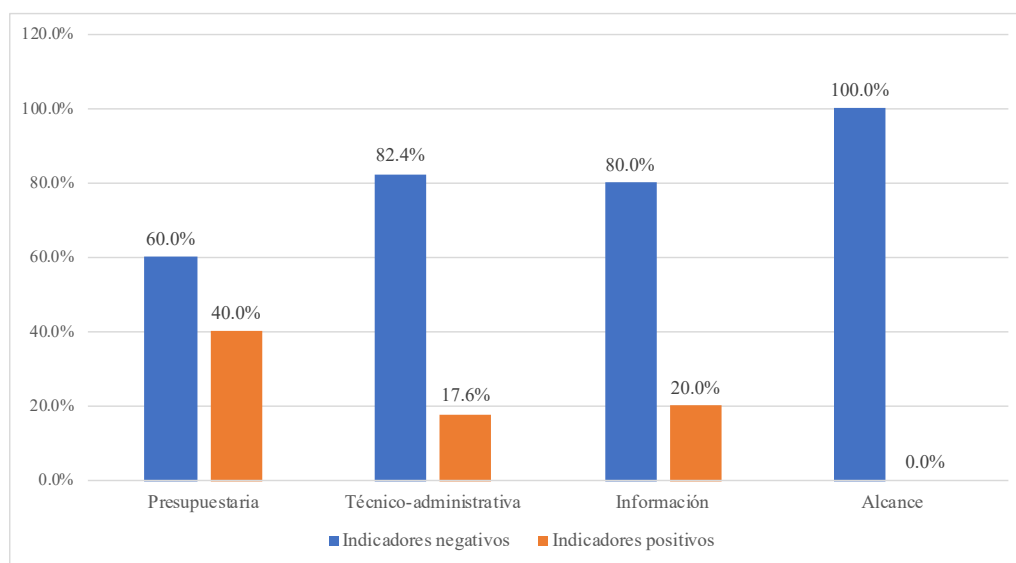
Característica	Análisis y observaciones	Resultado
Pertinencia	<p>La política pública de atención a víctimas también considera los <i>Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones</i>. Asimismo, la LGV está alineada con la <i>Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de delitos y del Abuso del Poder</i> de la ONU. El principio de enfoque diferencial y especializado orienta la política a responder a las características particulares de las víctimas y su grado de vulnerabilidad. La ley también incorporó los principios de progresividad y no regresividad para garantizar los derechos reconocidos de las víctimas.</p> <p>Sin embargo, los ex funcionarios entrevistados declararon que, aunque la política está bien diseñada en el papel, hacen falta recursos para poder implementarla, lo cual quedó evidenciado con la evaluación de las capacidades burocrático-administrativas de la CEAV de esta investigación.</p>	MEDIA
Flexibilidad	A pesar de que en 2017 la CEAV desarrolló un nuevo modelo de atención a víctimas, en el que propuso la figura del acompañante integral, eso no implicó la transformación del modelo asistencial a uno vinculado con el acceso a la justicia, ni se modificaron las dinámicas y los procesos organizacionales para atender a una mayor cantidad de víctimas y satisfacer sus necesidades.	BAJA
Estabilidad	La política pública de atención a víctimas se ha mantenido en el tiempo. Sin embargo, desde la conformación de la CEAV no ha habido estabilidad sobre su órgano directivo. La mayoría de los comisionados que presentaron su renuncia denunciaron que la vocación humanista de la CEAV fue reemplazada por una fórmula clientelar difícil de disolver y, por lo cual, era inviable su operación, conforme al diseño establecido.	MEDIA
Legitimidad	La conformación de la CEAV, enmarcada en la LGV ganó legitimidad dada la participación de las víctimas y sus familiares, la sociedad civil y organismos no gubernamentales; sin embargo, su operación se ha visto rodeada de escándalos, malos manejos, abusos contra las víctimas o falta de atención a las mismas, lo que a derivado en un desprestigio a la institución, renunciadas de sus dirigentes y rechazo por parte de las víctimas.	MEDIA

Fuente: elaboración propia.

7. Relación entre capacidad estatal y alcance de las políticas públicas

El análisis de la información, respecto de la capacidad burocrático-administrativa de la CEAV y su capacidad sobre el diseño e implementación de la política pública de atención a víctimas, permitió evaluar el modelo analítico propuesto con los resultados que se mostraron al final de cada uno de los apartados anteriores y que se presentan de forma conjunta en el *Gráfico 3*.

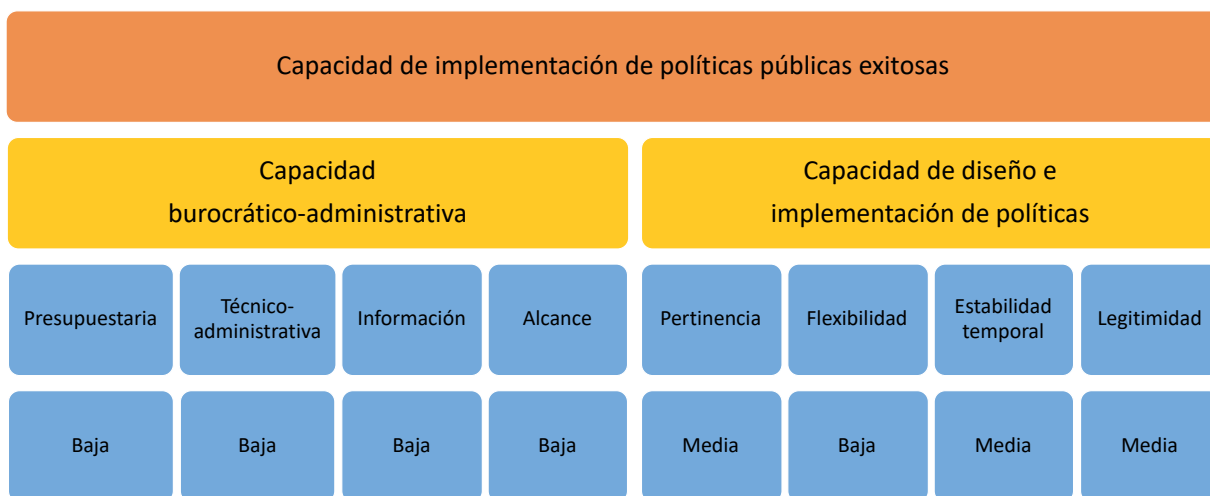
Gráfico 3. Resultados de la calificación a las subdimensiones de Capacidad Estatal



Fuente: elaboración propia con base en las Tablas 5, 6, 7, 8 y 9.

De acuerdo con el criterio de determinación de capacidad establecido en el apartado de *Metodología*, si la mayoría de los indicadores (más del 50%) resultan asociados con aspectos positivos, se asigna la categoría *alta*, si la mayoría de los indicadores (más del 50%) resultan con situaciones negativas, se asigna la categoría *baja* y, si la mitad de los indicadores contienen información negativa y la otra mitad son positivos, se asigna la categoría *media*. Asimismo, para determinar la capacidad de políticas públicas se utilizaron los criterios definidos en el apartado de *Metodología* para determinar si la capacidad fue alta, media o baja. De ahí que los resultados de capacidad burocrático-administrativa sean los siguientes:

Ilustración 3. Resultados de la evaluación del modelo analítico en la CEAV



Fuente: Elaboración propia, con base en el modelo de Chudnovsky (2014). *Se califica como alta, media o baja para cada dimensión de la capacidad estatal, con base en el análisis de la información.*

Los resultados de la medición de capacidad muestran que la CEAV presentó una baja capacidad burocrático-administrativa, al presentar una baja calificación en sus cuatro subdimensiones. En la subdimensión **presupuestaria** se encontró que, a pesar de que el gobierno federal destinó un 849,766.8 miles de pesos, en promedio anual, durante el periodo de 2014 a 2018, el presupuesto se mantuvo constante pese al aumento en la demanda de servicios. Las entrevistas a los ex funcionarios de la CEAV dejaron ver que el dinero destinado para la contratación de personal y la prestación de servicios no era suficiente para atender de forma adecuada, en tiempo y forma, a las víctimas que solicitaban medidas de atención, asistencia y reparación integral. Asimismo, en el mismo periodo estudiado el gasto para la “Ayuda a víctimas” promedió el 16.6% del total disponible, lo que dejó al FAARI con un exceso de liquidez y provocó que en 2017 y 2018 no se recibiera la aportación federal correspondiente.

Con respecto a la subdimensión **técnico-administrativa** se observó que existen dos momentos en los que las víctimas deben interactuar con instancias ajenas a la CEAV para acreditar su “calidad de víctima” y obtener la “resolución o determinación de la reparación”. Esta situación conlleva a que las víctimas no sean aptas para recibir las medidas de asistencia y reparación integral por parte de la CEAV, en tanto no posean los documentos que otorgan las instancias competentes, y retrasa o imposibilita el proceso de atención.

Otros hallazgos importantes son que los procesos de coordinación inter e intrainstitucional de la CEAV con los estados no se han formalizado o no suceden en la práctica,

esto ha impedido una adecuada transmisión de la información de las víctimas para mantener actualizado el RENA VI con datos homologados; el personal adscrito no ha sido suficiente para atender la demanda y no es capacitado sobre la sensibilización en tema de víctimas, sus salarios no son comparables con su equivalente cercano, la defensoría jurídica, y no ha sido implementado el servicio civil de carrera, por lo que no hay certeza de la calidad en la actuación del personal, conforme a los estándares de profesionalización. Una crítica importante que ha recibido la CEAV por los expertos en la materia de atención a víctimas es que su operación está basada en medidas de asistencia social y no de acceso a la justicia.

En relación con la subdimensión de *información*, la CEAV no ha establecido mecanismos ni plazos para actualizar su información sobre las necesidades de las víctimas y el problema público que enfrenta. Tampoco existen acuerdos o mecanismos formales para el resguardo de información sobre las víctimas, lo cual puede poner en riesgo la confidencialidad de los registros o expedientes. Asimismo, las estadísticas reveladas en su página web no permiten el acceso a los metadatos, que permitan realizar análisis de la información publicada.

En la subdimensión de *alcance* se identificó que las delegaciones de la CEAV se encuentran ubicadas en las ciudades capitales o ciudades más pobladas de las entidades federativas, sin que para ello exista una justificación ni criterios formales; esta situación dificulta el acceso de las víctimas que viven lejos de estas ciudades. Las entrevistas a los ex funcionarios dejaron ver que los centros de atención no son suficientes para cubrir la demanda de servicios.

Con respecto a la capacidad de diseño e implementación de políticas públicas, el organismo presentó calificaciones de media a baja en sus cuatro subdimensiones. La *pertinencia* se calificó media dado que, tanto la Ley General de Víctimas como la política pública están bien diseñadas en el papel, ya que ostentan un enfoque diferencial y especializado para las víctimas y responden al principio pro persona; sin embargo, los recursos destinados para su operación fueron insuficientes para implementarla acorde con su diseño.

La *flexibilidad* de la política pública fue baja en cuanto a que se observó, durante el periodo estudiado, que la CEAV operó un modelo asistencial sin modificar sus dinámicas ni procesos organizacionales para adecuarse a las necesidades de acceso a la justicia de las víctimas y, con ello, ampliar la cobertura en la atención.

La política pública mantuvo una *estabilidad* media dado que, a pesar de que subsistió en el tiempo, su órgano rector se vio envuelto en escándalos y renunciaciones. La mayoría de los

comisionados que dejaron sus cargos denunciaron que la CEAV cambió su vocación humanista por una fórmula clientelar que impedía operarla en los términos en los que fue creada.

Finalmente, la política pública ganó *legitimidad* debido a la participación de las víctimas y sus familiares, la sociedad civil y organismos no gubernamentales en la redacción de la Ley General de Víctimas; sin embargo, las deficiencias en su operación, expresadas en esta tesina, ocasionaron el desprestigio de la institución, renuncias de sus dirigentes y el rechazo por parte de la población objetivo, actores sociales y expertos involucrados en el tema de víctimas.

Implicaciones de la capacidad estatal sobre la cobertura de la política pública

A continuación, se presenta el análisis de los resultados aquí mostrados y su posible implicación en la baja cobertura de la política pública, de acuerdo con los tres factores que influyen en el *take up* de un programa público, explicados en la revisión de la literatura: información imperfecta, costos de transacción y estigma.

En relación con la **información imperfecta**, se observaron deficiencias en el intercambio de información entre el organismo y las víctimas en dos sentidos. Primero, las víctimas, rara vez, se acercan por sí solas, normalmente, lo hacen mediante el acompañamiento de algún colectivo de víctimas, organismo defensor de los derechos humanos o por disposición de la Fiscalía General; esto, en virtud de que la mayoría de las víctimas no se enteran de la existencia de la CEAV, ni de la ayuda que podrían obtener de ella. Segundo, en el periodo en el que la institución fue dirigida por un órgano colegiado, existía rivalidad entre las distintas áreas, lo que provocaba que los funcionarios privaran de la información a las víctimas y éstas quedaran en medio de las luchas de poder, al interior del organismo. Esta situación se corrigió en 2017, con el diseño de la figura del “acompañante integral”, ya que, aunque no se formalizó su perfil ni tenía injerencia sobre el proceso administrativo, facilitó que las víctimas estuvieran informadas acerca de los pasos a seguir en su tránsito por la CEAV.

Acerca de los **costos de transacción**, se encontró que los requisitos clave para el acceso a los beneficios del FAARI requieren de documentación expedida por instancias ajenas a la CEAV, para lo cual no existen mecanismos de coordinación entre las organizaciones involucradas. Particularmente, las víctimas no consiguen con facilidad que se les reconozca su “calidad de víctima”, este proceso puede llevarles años visitando oficinas, pero sin ese documento no pueden recibir las *medidas de asistencia* que otorga la CEAV. Por otro lado, la

recepción de *medidas de reparación integral* depende de la resolución de los casos, lo cual, en México, sucede en el 1.14% de los delitos; de manera que la CEAV, por sí misma, no puede garantizar la reparación integral de las víctimas, si no se reconoce el hecho victimizante y su “calidad de víctima” y si no se procura el esclarecimiento del delito.

En este mismo rubro, se advierte que los Centros de Atención a Víctimas no son suficientes, dadas las cifras de la población potencial; asimismo, el hecho de que el único centro que existe en cada estado se encuentra en las capitales o principales ciudades de las entidades federativas, por lo que las víctimas que habitan en zonas lejanas a estas zonas urbanas presentan dificultades para llegar a ellos. También se encontró que la atención que reciben las víctimas es lenta, burocrática o inexistente; por lo que, muchas veces, las víctimas tienen que litigar contra los delincuentes y contra la propia CEAV.

Finalmente, respecto del **estigma** asociado con los programas públicos, los hallazgos de esta investigación señalan que, si bien la política pública ganó legitimidad en su proceso de diseño, la puesta en marcha mermó la esperanza de miles de víctimas que esperaban el retorno a sus proyectos de vida. La CEAV se dio a conocer por la rigidez de su modelo asistencialista, antes que garantizar a las víctimas el acceso a la justicia y a la reparación integral. Las ya acostumbradas renunciaciones de sus comisionados dejaron ver su incapacidad para sobrellevar las diferencias con sus colegas, y la falta de condiciones y, más aún, las limitaciones para ejecutar la política pública conforme a su diseño. Esto colocó a la institución en un ambiente inestable para la operación y comprometió la garantía del otorgamiento de servicios. Las víctimas, sus familiares y las organizaciones de la sociedad civil reprobaron las acciones de la CEAV en la implementación de la política y denunciaron injusticias, falta de atención y largos tiempos de espera, lo cual derivó en la mala reputación del organismo.

8. Conclusiones

La investigación encontró que la capacidad burocrático-administrativa desarrollada por la CEAV presentó debilidades en sus subdimensiones *presupuestaria*, *técnico-administrativa*, de *información* y de *alcance*, lo cual deriva en importantes implicaciones sobre la prestación de servicios. Al mismo tiempo, las características de la política pública de atención a víctimas resultaron poco flexibles, y medianamente pertinentes, estables y legítimas en su implementación.

Las capacidades del aparato burocrático-administrativo no fueron suficientes para implementar la política pública conforme a su diseño. Mientras que la LGV montó las bases para la articulación de acciones encaminadas a la atención de víctimas, en un sentido de justicia restaurativa, las medidas adoptadas por la CEAV se basaron en un modelo asistencialista que alejó a las víctimas de los estándares de justicia que merecía la resolución de sus casos y favoreció el modelo clientelar.

Estos factores se asociaron con el bajo nivel de acceso que las víctimas tienen a los beneficios en tres aspectos: *información incompleta*, normalmente, las víctimas se enteran de la CEAV a través de colectivos de víctimas y no por los mecanismos de difusión del organismo, que, dicho sea de paso, son opacos; *costos de transacción*, el proceso para inscribirse al RENAVI y lograr el acceso a los fondos del FAARI y a la reparación del daño puede durar años, en un proceso desgastante, en el que las personas llegan a ser revictimizadas y, finalmente, el *estigma* asociado al programa, la mala reputación de la CEAV por el trato desempeñado hacia las víctimas y la falta de garantía en el otorgamiento de servicios podrían motivar el desinterés de las personas por acceder a los beneficios.

La capacidad estatal implica la competencia para otorgar servicios públicos a lo largo del territorio (Mann 2008), ¿podría una sola institución garantizar el acceso de las víctimas a la atención que requieren para lograr su reparación integral y el retorno a sus proyectos de vida? La respuesta directa es que no, lo comprueba el propio diseño del SNAV, que integra a instituciones, entidades y organismos de los tres poderes de la unión, en sus ámbitos federal, estatal y municipal. Sin embargo, en la práctica, la CEAV asumió, en la mayoría de los aspectos, la atención integral de las víctimas.

El hallazgo empírico de esta investigación muestra que el desarrollo de la capacidad burocrático-administrativa es clave para lograr una adecuada implementación y ampliar la cobertura de la política pública de atención a víctimas. La CEAV fue concebida como el núcleo operativo del SNAV, con amplios objetivos, entre los que destaca el de coordinar los trabajos de las instituciones involucradas en ese Sistema para la atención de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, cometidas por autoridades federales, y de delitos del orden federal –son las víctimas del Estado–. Sin embargo, su diseño la convirtió en la ventanilla de acceso a la reparación integral, a través de los recursos del FAARI, desviándose de su mandato original y restándoles capacidad de implementación.

Esto plantea un problema y es que el presupuesto nunca sería suficiente, ya que las miles de víctimas de todo el país podrían acudir a la CEAV a solicitar servicios o ayuda económica. Según la evidencia presentada aquí, esta situación marcó el inicio de una serie de deficiencias y limitaciones en el actuar de la institución, como la insuficiencia de personal capacitado para la atención de las víctimas; la falta de archivos digitales para el manejo y aseguramiento de la información, la improvista disposición de centros de atención y la incipiente integración del padrón nacional de víctimas.

9. Referencias

- Andersen, David, Jorgen Moller, Lasse Lykke Robaek y Svend-Erik Skaaning. "State Capacity and Political Regime Stability". *Democratization* 21, núm. 7 (Noviembre 2014): 1305-1325. <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.960204>.
- Andrews, Rhys, Malcolm J. Beynon y Aoife M. McDermott. "Organizational Capability in the Public Sector: A Configurational Approach". *Journal of Public Administration Research and Theory* 26, núm. 2 (Abril 2016): 239-258. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv005>.
- Ángel, Arturo. "Colapso en Comisión de Víctimas por recorte: despedirán a 60% del personal y no hay ni para la renta". *Animal Político*, 2 de junio de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/06/colapso-ceav-recorte-despidos-no-hay-dinero-renta/>.
- _____. "Aumentan víctimas en México, mientras Comisión para atenderlas tiene menos personal y dinero". *Animal Político*, 8 de octubre de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/10/comision-victimas-menos-personal-dinero/>.
- Arellano, David. "¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? las contradicciones del servicio civil mexicano". *Andamios* 10, núm. 21 (2013): 13-37. <https://doi.org.10.29092/uacm.v10i21.284>.
- ASF. Ver Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación. *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas del Delito y de Violaciones a los Derechos Humanos*. Auditoría de Desempeño: 2018-1-47AYJ-07-1761-2019. México: Cámara de Diputados, 2019.
- Bersch, Katherine, Sergio Praça y Matthew M. Taylor. "State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 30, núm. 1 (Marzo 2016): 105-124. <https://doi.org/10.1111/gove.12196>.
- Besley, Timothy y Torsten Persson. "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics". *The American Economic Review* 99, núm. 4 (Septiembre 2009): 1218-1244. <https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1218>.

- Cabrero, E. 2004. “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?”. *Gestión y Política Pública* XIII, núm. 3 (II semestre de 2004): 753-784. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Cabrero.pdf
- Cárdenas, Mauricio. “State Capacity in Latin America”. *Economía* 10, núm. 2 (Primavera 2010): 1-45. <https://www.jstor.org/stable/25800045>.
- Chudnovsky, Mariana. “Régimen político, estado y políticas públicas: el rol de los gabinetes en el desarrollo de capacidades estatales”. Tesis de doctorado, Universidad Torcuato Di Tella, 2014. <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/2217>.
- Chudnovsky, Mariana, Andrea González, Juan Carlos Hallak, Mercedes Sidders y Mariano Tommasi. “Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina”. *Gestión y Política Pública* XXVII, núm. 1 (Primer semestre de 2018): 79-110.
- CEAV. Ver Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. *Atención a Víctimas: Informe 2019*, 2019. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469017/Informe_Comision_Ejecutiva_de_Atencion_a_Victimas_vfinal.pdf
- _____. *DGRNVI, Base de datos del Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) o Solicitudes recibidas en el Registro Nacional de Víctimas*, 2018. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/dgrnvi-base-de-datos-del-registro-nacional-de-victimas-renavi-o-solicitudes-recibidas-en-el-reg/resource/cd89b378-2d27-4887-93c8-df381f73aea8> (consultada el 14 de febrero de 2020).
- _____. *Las víctimas, centro de las acciones de la CEAV*. Boletín: B 054/2017, 2017. <http://www.boletin.org.mx/Resources/Medias/comision-ejecutiva-de-atencion-a-victimas/5964d69b10bbacea40f85e0e29892912/5964d69b10bbacea40f85e0e29892912.pdf>
- _____. Procedimiento para el reclutamiento, selección y contratación de personal de nuevo ingreso, 2016. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/174451/PROCEDIMIENTO_PARA_RECLUTAMIENTO.pdf
- _____. Modelo Integral de Atención a Víctimas, 2015. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5395286&fecha=04/06/2015.

- _____. Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018, 2015a. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/153590/PAIV-aprobado-por-el-SNAV-20-mayo-20151.pdf>
CNDH. Ver Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Informe de Actividades. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013.
- _____. Informe de Actividades. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014.
- _____. Informe de Actividades. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.
- _____. Informe de Actividades. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016.
- _____. Informe de Actividades. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017.
- _____. Informe de Actividades. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018.
- Completa, Enzo. “Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?”. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 22, núm. 1 (Septiembre 2017): 111-140. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52251158004>.
- Condrey, S. y P. Battaglio. “A Return to Spoils? Revisiting Radical Service Reform in the United States”. *Public Administration Review* 67, núm. 3 (Junio 2007): 425-436. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00726_2.x
- Court, Julius, Petra Kristen and Beatrice Weder. *Bureaucratic Structure and Performance: First Africa Survey Results*. Tokyo: United Nations University, 2000. http://archive.unu.edu/hq/academic/Pg_area4/pdf/unu-research.pdf.
- Dawson, Andrew. “State capacity and the political economy of children mortality in developing countries revisited: From fiscal sociology towards the rule of law”. *International Journal of Comparative Sociology* 51, núm. 6 (Noviembre 2010): 403-422. <https://doi.org/10.1177/0020715210387522>.
- Dillman, David L. “Enduring values in the British civil service”. *Administration and Society* 39 (Noviembre 2007): 883-900. <https://doi.org/10.1177/0095399707306190>.

- EnSinergia Consultores Asociados. *Valoración de la incorporación de la perspectiva de género en el macroproceso del Pp E033 "Atención a víctimas"*, 2019. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/VALORACION_INCORPORACION_PERSPECTIVA_GENERO.pdf
- _____. *Evaluación de Procesos del Programa presupuestario E033 Atención a Víctimas*, 2018. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/420803/EVALUACION_EN_MATERIA_DE_PROCESOS_DEL_PROGRAMA_PRESUPUESTARIO_E033_ATENCION_A_VICTIMAS_.pdf
- Evans, Peter, y James Rauch. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review* 64, núm. 5 (Octubre 1999): 748-765. <https://doi.org/10.2307/2657374>.
- García, Imelda. "CEAV, el fracaso". *Reporte Índigo*, 17 de octubre de 2016, <https://www.reporteindigo.com/reportes/victimas-ceav-secuestro/>.
- Goldsmith, Arthur A. "Africa's Overgrown State Revisited: Bureaucracy and Economic Growth". *World Politics* 51, núm. 4 (Julio 1999): 520-546. <https://www.jstor.org/stable/25054093>.
- _____. "Foreign Aid and State Administrative Capability in Africa". En *Beyond Structural Adjustment the Institutional Context of African Development*, editado por Van De Walle N., Ball N., Ramachandran V, 183-211. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003. https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781403981288_7.
- Grindle, Merilee S. *Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Nueva York: Cambridge University Press, 1996.
- _____. "The Good Government Imperative. Human resources, organizations and institutions". *Getting Good Government. Capacity building in the public sector of developing countries*, editado por Grindle Merilee, 3-30. Boston: Harvard University Press, 1997.
- Hanson, Jonathan. "State capacity and the resilience of electoral authoritarianism: Conceptualizing and measuring the institutional underpinnings of autocratic power". *International Political Science Review* 39, núm. 1 (Mayo 2017): 17-32. <https://doi.org/10.1177/0192512117702523>.
- Hanson, Jonathan y Rachel Sigman. *Measuring state capacity: Assessing and testing the options*. APSA annual meeting paper, 2011.

- Hendrix, Cullen S. “Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict”. *Journal of Peace Research* 47, núm. 3 (Mayo 2010): 273–285. <https://doi.org/10.1177/0022343310361838>.
- Hilderbrand, M., y M. Grindle. “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?” *Public Administration and Development* 15, núm. 5, (Enero 1995): 441-463. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>.
- Kocher, Matthew. “State Capacity as a Conceptual Variable”. *Yale Journal of International Affairs*, (Primavera-verano 2010): 137-145.
- Lemus, Jesús. “¿Cuánto cuesta una vida?” *Reporte Índigo*, 8 de febrero de 2018, <https://www.reporteindigo.com/reportes/cuanto-cuesta-una-vida-atencion-victimas-violaciones-derechos-humanos-compensaciones-fondos-operacion/>.
- Lepak, David P. y Scott A. Snell. “The human resource architecture: Toward a theory of human capital allocation and development”. *Academy of Management Review* 24, núm. 1 (Enero 1999): 31–48. <https://doi.org/10.2307/259035>.
- LGV. Ver Ley General de Víctimas.
- Ley General de Víctimas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el DOF del 09 de enero de 2013.
- . Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el DOF del 09 de enero de 2013. Reforma publicada el 03 de mayo de 2013a.
- . Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el DOF del 09 de enero de 2013. Reforma publicada el 03 de enero de 2017.
- Lima Malvido, María de la Luz. “Modelos de atención a víctimas del delito”. En *Primeras y segundas jornadas nacionales sobre víctimas del delito y derechos humanos*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 51-63. México: CNDH, 2003.
- . *Políticas Públicas en la Atención a Víctimas: Una propuesta Metodológica*. México: INACIPE, 2017.
- Mann, Michael. *The sources of social power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- . “Infrastructural Power Revisited” *Studies in Comparative International Development (SCID)* 43, núm. 355 (Agosto 2008). <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9027-7>.
- Moffitt, Robert A. *Means-tested transfer programs in the United States*. Chicago: University of Chicago Press, 2003.

- O'Donnell, Guillermo. "Estado, democratización y ciudadanía". En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, compilado por Mariana Chudnovsky, 25-58. Argentina: Banco de Desarrollo de América Latina, 2015.
- Pablo, Amy L., Trish Reay, James R. Dewald y Ann L. Casebeer. "Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector". *Journal of Management Studies* 44 (Febrero 2007): 687-708. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2006.00675.x>.
- Peters, Guy. "Public Policy and Public Bureaucracy". En *History and Context in Comparative Public Policy*, editado por D. E. Ashford, 283-316. Pittsburg PA: University of Pittsburg Press, 1992.
- Presidencia de la República. Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, publicado en el DOF del 8 de enero de 2014.
- _____. "Posibles hechos delictivos denunciados en el fuero federal Año de Presidencia creado el 2017-11-16 17:45". <https://datos.gob.mx/busca/dataset/mexico-en-paz-estadisticas-nacionales/resource/05a95fe7-b50a-4d40-a154-c78a2e8a4011> (consultada el 25 de diciembre de 2019).
- Rauch, James, y Peter Evans. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". *Journal of Public Economics* 75, núm 1 (Enero 2000): 49-71. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4).
- Redacción. "Noriega Sáenz renunció de palabra, aclara comisionado". Proceso, 2014. <https://www.proceso.com.mx/373986/noriega-saenz-renuncio-de-palabra-aclara-comisionado>.
- Redacción AN. "Renuncia Susana Pedroza a la Comisión de Víctimas; acusa a Campa y senadoras. Aristegui Noticias", 2016. <https://aristeguinoticias.com/0711/mexico/renuncia-susana-pedroza-a-la-comision-de-victimas-acusa-a-campa-y-senadoras>.
- RLGV. Ver Reglamento de la Ley General de Víctimas.
- Reglamento de la Ley General de Víctimas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el DOF del 28 de noviembre de 2014. Reforma publicada el 28 de noviembre de 2014.
- Repetto, Fabián. *Capacidad Estatal: Requerimiento para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Documento de Trabajo, INDES, BID, 2004.

- Rogers, Ziegler. *The Taxation Tango: State Capacity in Argentina's Provinces*. UMI Dissertation Publication, 2010.
- Rosas Huerta, Angélica. “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. *Política y Cultura*, núm. 30 (Enero 2008): 119-134. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006
- Savoia, Antonio y Kunal Sen. “Measurement, evolution, determinants, and consequences of state capacity: a review of recent research”. *Journal of Economic Surveys* 29, núm. 3 (2015): 441-458. <https://doi.org/10.1111/joes.12065>.
- SESNSP. Ver Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. “Incidencia del Fuero Federal 2012-2020”, 2020. https://drive.google.com/file/d/1Kk-gAEG1ygE-75SdOsDCSxNUTbxk0RU_/view (consultada el 15 de enero de 2020).
- _____. Incidencia Delictiva. Secretaría de Gobernación, 2020a. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005> (Consultada el 15 de mayo de 2020).
- Senado de la República. 2017. Senado ratifica nombramiento de Jaime Rochín como comisionado ejecutivo de la CEAV. Boletín del martes 14 de marzo de 2017. Senado de la República, Coordinación de comunicación social, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/35014-senado-ratifica-nombramiento-de-jaime-rochin-como-comisionado-ejecutivo-de-la-ceav.html>.
- Sikkink, K. “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”. *Desarrollo Económico* 32, núm. 128 (Enero-Marzo 1993): 543-574. <https://doi.org/10.2307/3467177>.
- Skowronek, Stephen. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge, New York y Melbourne: Cambridge University Press, 1982.
- Soifer, Hillel D. “State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement.” *Studies in Comparative International Development* 43, núm. 231 (Agosto 2008): 231–251. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9028-6>.
- Suárez Quiane, Abel. “Capacidad Intraestatal: el caso de los municipios del Estado de Oaxaca”. Tesina de maestría, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019.

- Tilly, Charles. *Coerción, capital y los Estados Europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- Valdez Morales, Olinka. “¿Quién se queda y quién se fue en la Comisión de Víctimas?” *Milenio*, 2016. <https://www.milenio.com/politica/quien-se-queda-y-quien-se-fue-en-la-comision-de-victimas>.
- Villa y Caña, Pedro. “CEAV: en 24 meses renuncian cinco de siete comisionados”. *El Universal*, 2016. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/11/8/ceav-en-24-meses-renuncian-cinco-de-siete-comisionados>.
- Weber, Marx. *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura económica, 1964.
- Weiss, Carol. “Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families.” En *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods and Context*, editado por James Connell, Anne Kubisch, Lisbeth Schorr y Carol Weiss, 65-92. Washington DC: The Aspen Institute, 1995.
- Yin, R. K. *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.
- Zepeda Lecuona, Guillermo R. *Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2018*, 2018. <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=70&t=indice-estatal-de-desempeno-de-procuradurias-y-fiscalias-2018> (consultado el 15 de junio de 2020).
- Ziblatt, Daniel. “Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912”. *St Comp Int Dev* 43 (Agosto 2008): 273–289. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9031-y>.