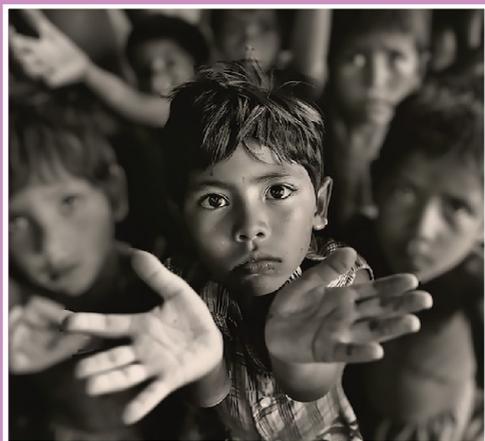


Daniel Hugo Villavicencio Carbajal
Juan José Carrillo Nieto
coordinadores



Políticas públicas y problemas del México contemporáneo



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROBLEMAS
DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia
Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO
Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López
Secretaria de Unidad, Angélica Buendía Espinosa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Directora, Esthela Irene Sotelo Núñez
Secretaria académica, Pilar Berrios Navarro
Jefe del Departamento de Política y Cultura, Juan José Carrillo Nieto
Jefe de la Sección de Publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL
Claudia del Carmen Díaz Pérez / José Fernández García
Araceli Mondragón González / Mario Rufer / Alejandra Toscana Aparicio
Asesores, René David Benítez Rivera / Manuel Triano Enríquez

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL
Eduardo Luciano Tadeo Hernández (Presidente)
Mario Alejandro Carrillo Luvianos / Eleazar Humberto Guerra de la Huerta
María Griselda Günther / Ana Lau Jaivén / Alejandro Navarro Arredondo
Eduardo Tzili Apango

Políticas públicas y problemas del México contemporáneo

Daniel Hugo Villavicencio Carbajal
Juan José Carrillo Nieto

Compiladores

XXV Aniversario de la licenciatura
en Política y Gestión Social

Selección de trabajos terminales
de investigación del 2023



Primera edición: 29 de noviembre de 2024

ISBN digital: 978-607-28-3363-0

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04960

Sección de Publicaciones de la
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Edificio A, 3er piso. Teléfono 55 54 83 70 60
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx

<http://desh.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
<http://deshpublicaciones.xoc.uam.mx>

Edición: Alejandro López Morcillo y Nayeli Amaya Pérez
almorcillo@gmail.com; nayemontseamaya@gmail.com

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra Universidad, a partir del sistema doble ciego, proceso realizado por el Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo recibido para la presente edición.

Índice

Presentación	9
<i>Daniel H. Villavicencio Carbajal y Juan José Carrillo Nieto</i>	

Gobierno y grupos vulnerables

Niñez invisibilizada. ¿Quiénes son los niños y niñas que viven con sus madres en prisión?	15
<i>Wendy J. Espinosa Robledo</i>	
Gestión de la migración irregular africana en México: análisis de la capacidad del Instituto Nacional de Migración (2018-2022)	31
<i>María Fernanda Gaspariano Martínez</i>	
Dinero en el plato: el matrimonio forzado en la Montaña y la Costa Chica de Guerrero	57
<i>Valentina Guadalupe Sánchez Ángeles</i>	
Los niños y su participación en las policías comunitarias: una visión desde el interés superior de la niñez	79
<i>Mary Carolina Sosa Bonilla</i>	

Políticas públicas

Evaluación de diseño de políticas universitarias para personas con discapacidad en México: el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana <i>Yehosua González Velázquez</i>	101
Mejorando el barrio: un programa inadecuado para tratar el rezago y deterioro urbanos <i>Nicole Arcos Retiz</i>	119
El papel de los líderes políticos locales en los mecanismos clientelares en Coyoacán <i>Jorge A. Sánchez Leyva</i>	139
Sembrando Vida para mitigar la carencia económica de familias productoras de nopal en Milpa Alta <i>Valeria Gómez Gutiérrez</i>	159
Culpables: un análisis de la relación que tienen los Estados mexicano y estadounidense, y las organizaciones criminales mexicanas con los homicidios por arma de fuego en el país <i>Alberroldan R. Flores Torres</i>	183
Políticas públicas y ethos en el boxeo profesional y olímpico <i>Miguel Ángel Sánchez Ocampo</i>	211

Presentación

Daniel H. Villavicencio Carbajal
Juan José Carrillo Nieto¹

México es un país cada vez más complejo y diverso. En lo que va del siglo XXI, hemos vivido importantes cambios políticos y sociales, ondas de crecimiento económico y coyunturas que han moldeado nuestra sociedad. Sin embargo, no deja de haber tensiones y conflictos entre diferentes sectores sociales, así como entre gobierno, organizaciones y grupos de ciudadanos.

Las crecientes desigualdades socioeconómicas se expresan de diferentes maneras: hay todavía grupos vulnerables en territorios urbanos y rurales; ciudadanos desprotegidos o despojados, grupos sociales incapaces de hacer valer sus derechos constitucionales. Las propuestas gubernamentales para solucionar problemas son, a veces, eficaces, otras no tanto. La puesta en marcha de políticas públicas en el ámbito educativo, de salud o de asistencia social coadyuva a mejorar el bienestar de grupos sociales hasta ahora desfavorecidos, pero sigue habiendo ámbitos poco contemplados o de plano excluidos de la atención gubernamental.

Los textos reunidos en este volumen abordan algunas de esas cuestiones. Además, el libro tiene por objetivo difundir una selección de los resultados de las investigaciones terminales de alumnas y alumnos de la licenciatura en Política y Gestión Social (PyGS) de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, culminadas durante 2023. En dichas investigaciones se abordan problemas que aquejan a grupos vulnerables, los resultados de políticas públicas o la ausencia de las mismas en contextos específicos, a partir de los conceptos y las teorías que forman parte del contenido del programa de estudios y de las discusiones en el aula.

Con motivo de la celebración del vigésimo quinto aniversario de la licenciatura en Política y Gestión Social, este volumen también pretende dar mayor visibilidad al programa de estudios, al trabajo de las y los alumnos, así como motivar a las futuras generaciones a realizar investigaciones que analicen de manera crítica y constructiva

¹ Profesores-investigadores del Departamento de Política y Cultura, DCSH-UAMX.

las políticas públicas, la relación gobierno y sociedad, al igual que problemáticas de carácter socioeconómico, ambiental, en la educación, en la salud, en la cultura y en tantos otros ámbitos que forman parte de la vida de las y los mexicanos.

Durante dos décadas y media, en la licenciatura de PyGS se han formado más de 40 generaciones de alumnas y alumnos, lo que significa un total de mil egresadas y egresados hasta fines del 2023.

Las actuales líneas de investigación de la licenciatura son siete:

1. Poder, sociedad civil y procesos de gobierno.
2. Gestión pública gubernamental y societal.
3. Regímenes institucionales y asuntos públicos.
4. Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.
5. Políticas sociales.
6. Federalismo y relaciones intergubernamentales.
7. Análisis organizacional.

En todas se propone que el alumnado seleccione conceptos y enfoques teóricos para analizar distintas situaciones y problemas de la realidad de nuestro país en sus distintas dimensiones: social, política, económica, ambiental, cultural o deportiva. En esta compilación hemos seleccionado algunos trabajos terminales que muestran la diversidad temática de las investigaciones que llevan a cabo las y los alumnos como requisito para su titulación, durante el último año de su formación. La selección fue hecha tomando en cuenta el rigor, la novedad y el abordaje de los temas de dichos trabajos. Una vez hecha la selección, se solicitó a los recién egresados realizar un esfuerzo académico para expresar en un capítulo los hallazgos más importantes de su proyecto de investigación.

El libro se organiza en dos bloques, con base en los temas de la investigación realizada por los entonces estudiantes y ahora egresados. El primer bloque está dedicado al análisis de la situación y vivencias de grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Un escrito analiza la situación de infantes y sus madres en instituciones penitenciarias, sus condiciones de vida y las dificultades que enfrentan en lo cotidiano. Otro analiza la limitada capacidad institucional para gestionar la migración de personas de origen africano hacia nuestro país, tomando en cuenta los acuerdos internacionales en torno a la migración y el marco legal que nos rige, que parecen resultar insuficientes para acompañar a los migrantes en su paso de México hacia Estados Unidos. Un tercer capítulo analiza la tradición de matrimonios forzados de niñas y adolescentes en zonas rurales de Guerrero y las medidas que se deberían

tomar al respecto para salvaguardar sus derechos. El cuarto trabajo reflexiona sobre la participación de los niños en policías comunitarias en una comunidad del estado de Guerrero, y la ausencia de mecanismos gubernamentales para la protección de sus derechos e intereses.

El segundo bloque aborda el estudio de programas de política pública, o la ausencia de éstos frente a situaciones o condiciones en las que se esperaría un mayor involucramiento de organismos de gobierno. En este grupo de escritos tenemos uno que analiza las políticas y las prácticas de la UAM Xochimilco a favor de un grupo social pocas veces estudiado, que son las personas con discapacidad. El segundo capítulo de este bloque analiza los limitados resultados de un programa sobre mejoramiento urbano en la Ciudad de México aplicado en zonas de alta marginación. El siguiente capítulo analiza el tipo de relaciones clientelares en la alcaldía Coyoacán y los actores políticos y sociales que participan en dichos intercambios y favores políticos. Otro analiza los alcances de los apoyos del programa Sembrando Vida para productores de nopal en Milpa Alta, una zona donde la actividad agrícola es importante, pero también donde la población dedicada a esas actividades no ha logrado mejorar sus ingresos. El siguiente capítulo reflexiona de manera incisiva sobre la relación entre gobierno y sociedad ante el problema de los homicidios con armas de fuego y la ausencia de una política dirigida a eliminar la violencia. El bloque finaliza con un texto que estudia la situación de un deporte con importante presencia y arraigo en nuestro país como es el boxeo. El escrito explica las diferencias entre la práctica amateur y la profesional; analiza y cuestiona el papel de los incentivos de mercado y de políticas públicas para este deporte.

Las investigaciones reunidas tuvieron diferentes grados de profundidad, en función del acceso a información estadística, de la selección metodológica para el trabajo de campo y/o de lo novedoso y, por lo mismo, poco estudiado del tema. Sin embargo, pensamos que ofrecen un panorama de la calidad y relevancia de las investigaciones que las y los alumnos de la licenciatura en Política y Gestión Social realizan para concluir su formación universitaria. Como puede observarse en el contenido de los textos que aquí presentamos, los conocimientos y herramientas que reciben los estudiantes de PyGS permiten llevar a cabo trabajos académicos con diversas perspectivas de análisis y con temas novedosos para las ciencias sociales.

Niñez invisibilizada: ¿quiénes son los niños y niñas que viven con sus madres en prisión?

Wendy J. Espinosa Robledo

Introducción

En la actualidad se promueve el ejercicio de los derechos de los niños y niñas, tanto por parte del Estado en la creación de leyes, como por parte de la sociedad por medio de las asociaciones civiles que trabajan en esta materia, quienes han adoptado medidas para el cuidado de esta población. Esto se volvió necesario, ya que los y las niñas no eran vistos como sujetos de derechos, su cuidado se dejaba a expensas de lo que sus papás y mamás consideraban bueno para ellos y ellas, provocando en ocasiones una exposición a casos de violencia familiar, lo cual se replicaba en otros espacios como las escuelas.

Debido a estas situaciones, diversas organizaciones internacionales presionaron para que los países adoptaran medidas para revertir la situación. Por esto es que, al menos en México, se han reforzado los mecanismos en favor de la protección de los derechos de las niñas y de los niños.

Sin embargo, pese a tales esfuerzos, siguen siendo una población bastante vulnerable y, en algunos casos, sus derechos continúan sin ser reconocidos. Tan sólo en 2022 se contabilizaron 32,171 niños, niñas y adolescentes, de entre 1 y 17 años, que fueron atendidos en hospitales por situaciones de violencia familiar o no familiar. Esta cifra ha aumentado con el paso de los años, ya que de 2021 a 2022 hubo un incremento de 4,944 casos de este tipo (REDIM, 2023).

Uno de los grupos poblacionales que en la actualidad se encuentra muy invisibilizado y del cual sus derechos son violentados constantemente es el de los y las niñas que viven con sus madres en prisión, ya que aun cuando en la ley se menciona de manera explícita que éstos deben gozar de los mismos derechos al interior de los centros que al exterior, en la práctica esto no se lleva a cabo (asiLEGAL, 2021).

En el presente estudio se plantea esta problemática, para lo cual se revisaron documentos internacionales, nacionales, gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil, aunque, como se podrá observar, la información aún resulta insuficiente dada su relevancia.

En un primer apartado se muestra quiénes son estos niños y niñas y cómo es que se encuentran dentro de los centros penitenciarios. El segundo apartado presenta la manera en la que se encuentran estos niños y niñas dentro de prisión, mostrando su situación en cuanto a salud, educación, bienestar emocional y recreación. Por último, se cuestiona qué pasa con ellos y ellas al salir de estos centros penitenciarios.

¿Quiénes son los niños y niñas que nacen y viven con sus madres en los centros penitenciarios?

Uno de los grupos poblacionales al cual se le ha restado importancia en cuanto a sus derechos, opinión y visibilización es el de niños y niñas: se les ha minimizado debido a su edad, su género y su condición, volviéndolos personas sin voz ni voto. A pesar de contar con legislaciones que protegen sus derechos, como la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, creada en 2014 con la finalidad de reconocerlos/as como titulares de derechos y garantizar sus derechos humanos, acorde con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2023).

Esto ha sido así para gran parte de los niños y niñas en el mundo, aunque un segmento de esta población aún más vulnerable son aquellos que viven con sus madres en prisión. También llamados niñas y niños invisibles, son todos aquellos de quienes el Estado no percibe su existencia ni sus necesidades, lo cual provoca que no se les puedan otorgar los medios adecuados para una vida digna: alimento, vestimenta, educación, acceso a la salud, poniéndolos en riesgo de ser víctimas de violencia, de tener un mayor acceso a sustancias ilícitas, de ser cooptados o víctimas del crimen y, por ende, de ser privados de su libertad. Esto es resultado de que no se cuente con mecanismos adecuados por parte del Estado para tener un registro exacto de los y las niñas que se encuentran dentro de prisión con sus madres, lo cual es un grave problema, ya que, si no se tiene una cifra exacta, ¿cómo se podría brindar la atención adecuada a todos y todas si se desconoce cuántos son, dónde están o qué edad tienen? o ¿cómo se puede saber si se respetan sus derechos o si es viable su estadía dentro del centro penitenciario?

Un acercamiento para dar respuesta a estas preguntas es por medio de instituciones u organizaciones de la sociedad civil que han realizado estudios, diagnósticos

o proyectos dirigidos al desarrollo de estos niños y niñas dentro de los centros penitenciarios, las cuales han sido un factor relevante para darle visibilidad a esta población.

Las cifras aproximadas que se obtienen son por medio de organizaciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que en 2019 realizó un diagnóstico en 54 centros penitenciarios en México, donde encontró que 362 niños y niñas vivían con sus madres dentro de prisión (CNDH, 2019). Sin embargo, ésta sigue siendo una cifra ambigua, ya que la población femenil se encuentra en 121 centros penitenciarios; es decir, el diagnóstico no se realizó ni en la mitad de los centros donde hay población femenil.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) llevó a cabo un Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales en 2022, del cual se obtuvo que había 344 niños y niñas viviendo con sus madres dentro de prisión. Según el Inegi, el censo fue realizado en todos los centros penitenciarios incluidos los especializados de tratamiento o internamiento para adolescentes (Inegi, 2022).

Pero ¿cómo es que estos niños y niñas viven con sus madres dentro de prisión? Según el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), los niños y niñas que nazcan durante el periodo de internamiento de su madre podrán permanecer con ella dentro del centro penitenciario hasta los tres años de edad, siempre garantizando el respeto al interés superior del niño o de la niña (Cámara de Diputados, 2016). Sin embargo, aunque en la LNEP se especifique un límite de tres años, en algunos estados de la república se admite su estadía hasta los seis años.

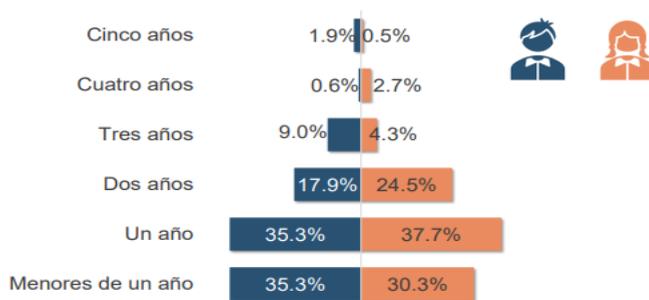
En la Gráfica 1 se puede observar que 5.7% de los niños y niñas que se encontraban dentro de los centros penitenciarios en 2022 sobrepasaban la edad establecida en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Por otro lado, en 2019 la organización de la sociedad civil Reinserta, realizó un diagnóstico en 11 centros penitenciarios del país, en el cual obtuvo que, 10.2% de las niñas y niños que vivían con sus madres en prisión sobrepasaban la edad establecida en la ley, además de que 24% de estos niños y niñas no estaban registrados legalmente (Reinserta, 2019).

Otro punto relevante que se menciona en el artículo 36 de la LNEP es que se debe garantizar el interés superior del niño o de la niña. Esto quiere decir que se debe tomar en cuenta, en todo momento, lo mejor para el bienestar de ellos y ellas, considerando como primera opción que permanezcan fuera de prisión, siempre y cuando tengan a alguien que se haga responsable de brindarles todo lo necesario para su desarrollo, como vivienda, alimento, vestimenta, educación y salud.

Gráfica 1

Menores de seis años que permanecieron con sus madres privadas de la libertad/internadas en los centros penitenciarios federales y estatales*, según edad y sexo, 2021



*Incluye información de los centros especializados de tratamiento o internamiento para adolescentes.

**En 2020, la cifra de menores de seis años fue de 392.

Nota: Aguascalientes, no contó con datos o elementos para responder. Para las entidades de Baja California, Baja California Sur y Yucatán "No aplica".

Fuente: Imagen recabada del Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2022 del Inegi. Resultados (inegi.org.mx) el 19 de noviembre de 2023.

Para ello se contempla si el padre o algún familiar cercano puede cubrir estas necesidades ya señaladas.

No obstante, un impedimento para lograr lo anterior son las determinaciones de las autoridades, quienes no toman en cuenta esto y se guían exclusivamente por el derecho de la madre a tener la guardia y custodia del niño o de la niña, sin considerar si las condiciones en las que estará dentro del centro penitenciario son las adecuadas.

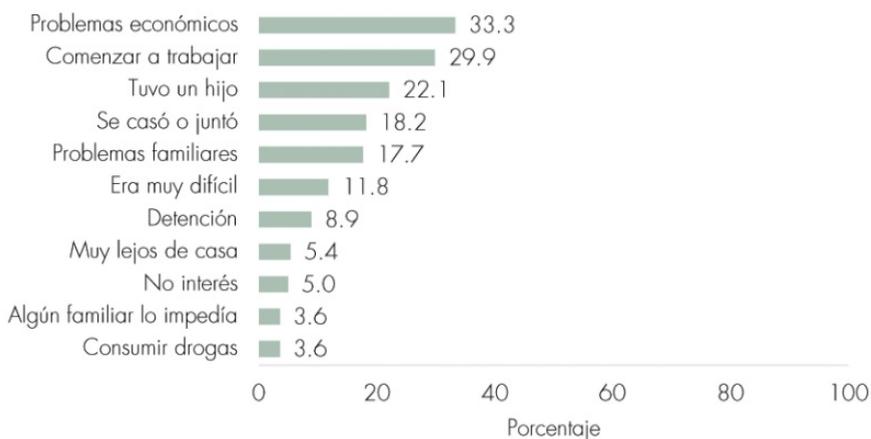
Otro problema para poder cuidarlos fuera del centro penitenciario es que con frecuencia el padre también está privado de su libertad o no se hace responsable. Según el diagnóstico realizado por Reinserta (2019), 59% de los niños o niñas que vivían con su madre en prisión también tenían al padre en algún centro penitenciario.

Aunado a esto, se deben considerar los antecedentes y la situación en la que se encuentran los familiares, dado que, en muchos de los casos, las familias de los niños y niñas no cuentan con la solvencia económica para cubrir sus necesidades, además de que los familiares se hallan en ambientes rodeados de violencia, ya sea por el lugar en donde viven o por la propia familia, cuyos miembros, en algunos casos, están dentro del crimen organizado o padecen problemas de drogadicción.

Esto se ve reflejado en la situación en la que se encontraban las mujeres antes de entrar en reclusión. En la mayoría de las ocasiones las madres tuvieron que dejar de estudiar, por lo cual las estadísticas muestran que más de la mitad de quienes tienen hijos o hijas viviendo con ellas en prisión sólo tienen la secundaria terminada, debido a diversos factores: problemas económicos, necesidad de conseguir trabajo o porque tuvieron un hijo, como se observa en la Gráfica 2.

En este mismo estudio se encontró que antes de ingresar al centro de reclusión, tanto ellas como sus familias tenían un ingreso mensual aproximado de 3,000 pesos, por lo que si nos posicionamos en la economía de 2019, donde el salario mínimo era de 102.68 pesos, se puede concluir que el ingreso con el que contaban apenas se encontraba un poco por debajo del salario mínimo. En algunos casos tal situación impide continuar con los estudios por la necesidad de trabajar. Adicionalmente, 82.5% de las mujeres ya tenían de uno a tres hijos o hijas antes de entrar al reclusorio, esto evidencia que el salario que percibían no sólo era para sus gastos personales, sino que también estaba destinado a la manutención de sus hijos o hijas.

Gráfica 2



Fuente: Imagen recabada del *Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión*, realizado por Reinserta. Obtenida de <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2021/09/DIAGNOSTICO-DE-MATERNIDAD-Y-PATERNIDAD-EN-PRISION-REINSERTA.pdf> el 19 de noviembre de 2023.

¿En qué condiciones se encuentran las niñas y niños que viven en prisión?

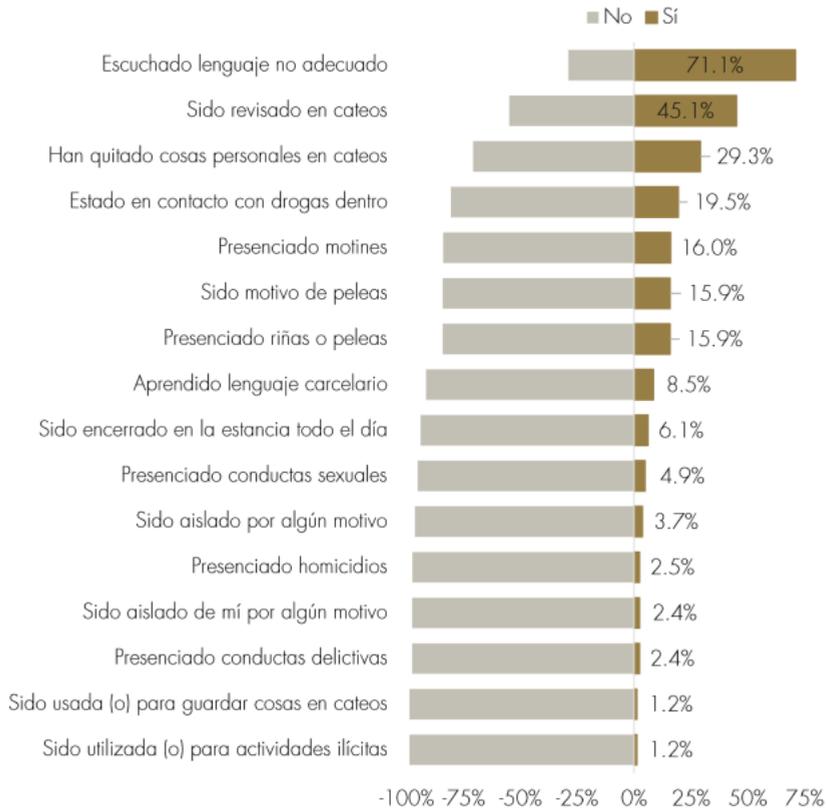
Pese a que en las legislaciones nacionales e internacionales se especifica que los niños y niñas podrán estar con sus madres en prisión, siempre y cuando se cubran todas sus necesidades básicas, como educación, salud, alimentación, vestimenta, etcétera, en la práctica esto no se lleva a cabo. Una de las razones por las cuales se puede dar esta situación es que la población de mujeres con niños y niñas dentro de prisión es mínima. Según el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), en la actualidad del total de la población penitenciaria sólo 5.72% son mujeres (OADPRS, 2023). De ellas, 6% vive con sus hijos o hijas dentro del centro penitenciario (Campos, 2023). Es por ello que, al ser una población minoritaria, no se les pone la debida atención, sobre todo considerando que son niños y niñas que se encuentran en un estado de vulnerabilidad bastante alto.

Así, los niños y niñas que viven en prisión tienen las mismas carencias que sus madres. Por ejemplo, algo común es que duermen en las mismas celdas donde están ellas, las cuales muchas veces son compartidas con hasta cuatro reclusas en espacios destinados sólo para dos personas, incluso duermen y viven con las que no tienen hijos o hijas dentro de prisión. Es decir, los niños y niñas no cuentan con espacios o habitaciones aisladas de la población penitenciaria. Además, las zonas comunes, como el patio, los baños o el comedor, son compartidos por todas las reclusas en horarios específicos a los cuales, en algunos casos, los niños y niñas se tienen que acoplar; esto también sucede en el caso de los centros penitenciarios mixtos: los espacios entre presos y presas son compartidos, por lo cual los niños y niñas llegan a tener contacto con los presos.

En México, desde 2014, existe la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en la que se especifican todos los derechos humanos que tienen los niños, niñas y adolescentes de todo el país, la cual les reconoce como titulares de derechos y con capacidad de goce de éstos.

Esta ley es importante ya que se contempla a todos los niños y niñas del país, incluidos a quienes viven en prisión con sus madres. En ella se establece que las autoridades deben monitorear que los niños y niñas que están con sus madres en prisión tengan todos sus derechos cubiertos; aunque en la realidad esto no se lleva a cabo y la mayoría, si no es que todos, estos derechos son vulnerados. Esta situación propicia que las niñas y niños sean víctimas de violencias de diversos tipos. En la Gráfica 3 se observan las situaciones de violencia a las que están expuestos, al menos en los 11 centros penitenciarios en los que se realizó el diagnóstico por parte de Reinserta.

Gráfica 3



Fuente: Imagen recabada del *Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión*, realizado por Reinserta. Obtenida de <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2021/09/DIAGNOSTICO-DE-MATERNIDAD-Y-PATERNIDAD-EN-PRISION-REINSERTA.pdf> el 23 de noviembre de 2023.

Como se puede ver, esta violencia va desde lenguaje no adecuado escuchado por estos niños y niñas hasta haber presenciado homicidios, conductas delictivas o el ser utilizados/as para actividades ilícitas. Es una situación alarmante, ya que las cifras demuestran que incluso algunos de ellos o ellas han sufrido esta violencia de manera directa, como se puede ver en la Gráfica 4.

También se observa que hay quienes han sido víctimas de abuso sexual por parte de presos, presas o del personal que labora en las prisiones. Estos acontecimientos son más comunes en los centros penitenciarios donde no hay una separación de mujeres con hijos o hijas de mujeres sin ellos/as y en aquellos centros mixtos donde,

Gráfica 4



Fuente: Imagen recabada del *Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión* realizado por Reinserta. Obtenida de <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2021/09/DIAGNOSTICO-DE-MATERNIDAD-Y-PATERNIDAD-EN-PRISION-REINSERTA.pdf> el 23 de noviembre de 2023.

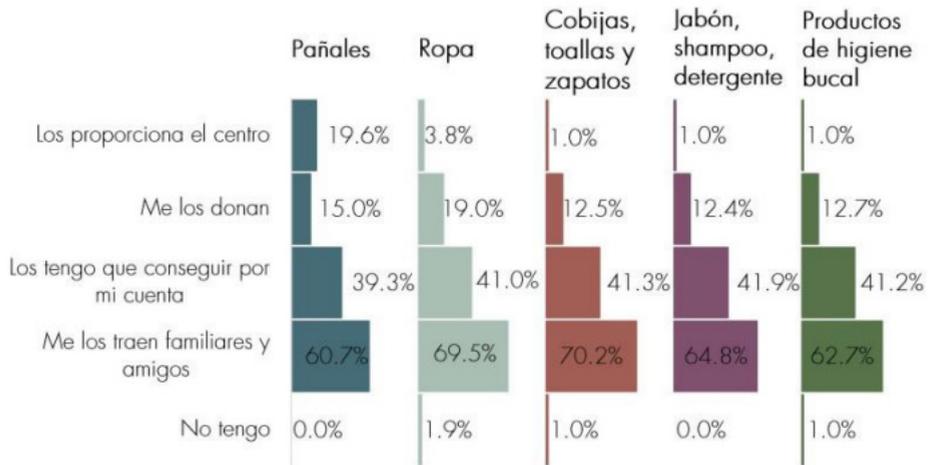
como se mencionó, los niños y niñas tienen interacción con los varones, pese a que la ley marca como obligatoria la separación de hombres y mujeres.

En el mismo diagnóstico llevado a cabo por Reinserta se obtuvo que 63% de las presas consiguen el alimento para sus bebés por medio de familiares o conocidos que están fuera de estos centros y sólo a 25% se los otorgó el mismo centro penitenciario. Esto también sucede con otros productos básicos como pañales, ropa, cobijas y productos de higiene personal que, como se puede observar en la Gráfica 5, la mayoría de estos insumos los obtienen las madres por medio de familiares o conocidos.

En cierta medida el tema de la salud es bastante similar, ya que no todos los niños y niñas tienen acceso a este derecho. Como se puede observar en la Gráfica 6, son muy pocos, tan sólo 61.9%, quienes tienen acceso a vacunación, 51.4% a servicios de atención médica pediátrica y 32.4% a atención psicológica. Ésta es fundamental para conseguir un bienestar emocional en estos niños y niñas, quienes, como ya se observó, suelen estar expuestos a altos niveles de violencia, lo cual dificulta la posibilidad de un sano desarrollo, además de una interacción adecuada con la sociedad cuando salgan del centro penitenciario.

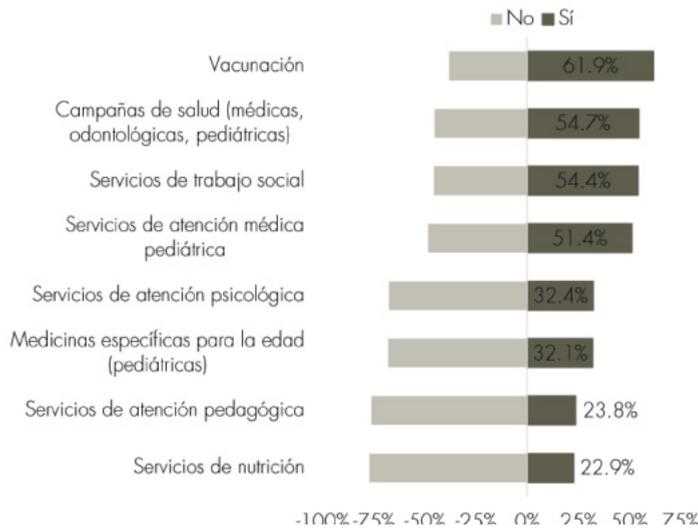
El que hayan nacido y crecido en prisión puede provocar que a largo plazo sufran “estrés tóxico”, que les provoca desórdenes emocionales, dificultades en el aprendizaje, baja confianza y, en etapas como la adolescencia, consumo de sustancias y adopción de estilos de vida riesgosos (Treviño, 2021). Esto se refleja en las respuestas de las madres

Gráfica 5



Fuente: Imagen recabada del *Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión* realizado por Reinserta. Obtenida de <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2021/09/DIAGNOSTICO-DE-MATERNIDAD-YPATERNIDAD-EN-PRISION-REINSERTA.pdf> el 23 de noviembre de 2023.

Gráfica 6



Fuente: Imagen recabada del *Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión* realizado por Reinserta. Obtenida de <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2021/09/DIAGNOSTICO-DE-MATERNIDAD-YPATERNIDAD-EN-PRISION-REINSERTA.pdf> el 23 de noviembre de 2023.

sobre el comportamiento que han tenido sus hijos e hijas, en la cual los comportamientos más frecuentes son el enojo, la irritabilidad o el mal humor, pero también hay casos en donde se les dificulta conciliar el sueño o tienen pesadillas (Gráfica 7).

Otro tema fundamental plasmado como un derecho de los niños y niñas y que el Estado tiene obligación de hacer cumplir, es el derecho a la educación y a actividades recreativas. Al respecto, en algunos casos los directivos de los centros penitenciarios, al no contar con algún espacio destinado a la educación o recreación de estos niños y niñas, optan por enviarlos a escuelas fuera del penal, aunque esto sólo se da en casos excepcionales, ya que por la edad de los menores se prefiere no efectuar estas actividades, además de que implican gastos extras.

Uno de los centros penitenciarios que ha podido cubrir este derecho es el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, en el cual se encuentra el Centro de Desarrollo Infantil (Cendi) “Amalia Solórzano de Cárdenas”, destinado a la atención de 31 niños y niñas hasta el año 2022. En este Cendi se atienden tres etapas: Lactantes I, II y III; Maternal I y II, y Preescolar I, II y III. Su objetivo es brindar las herramientas para un desarrollo integral biopsicosocial, combinando las clases escolares con actividades de artes, ludoteca, bebeteca, clases de computación, inglés y valores.

Gráfica 7



Fuente: Imagen recabada del *Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión*, realizado por Reinserta. Obtenida de <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2021/09/DIAGNOSTICO-DE-MATERNIDAD-YPATERNIDAD-EN-PRISION-REINSERTA.pdf> el 23 de noviembre de 2023.

Este tipo de educación y de actividades son fundamentales para que los niños y niñas tengan un acercamiento a lo que será su vida saliendo del centro penitenciario, además de la importancia de otorgar un desarrollo lo más cercano a cualquier niño o niña que nació fuera de prisión. El problema de esto es que no se lleva a cabo en todos los centros penitenciarios; son pocos los estados que cuentan con Cendi dentro de sus prisiones. En algunos se tienen cuneros o guarderías, pero no todos tienen una buena administración e incluso en algunos centros, a pesar de tener la infraestructura, no es utilizada. En el Cuadro 1 se muestran los estados que cuentan con infraestructura y servicios dirigidos a niños y niñas que viven en los centros penitenciarios.

La salida de las niñas y los niños de los centros penitenciarios

La realidad es que no se puede dar una respuesta exacta de qué pasa con los niños y niñas cuando salen del centro penitenciario debido a la poca información que

Cuadro 1

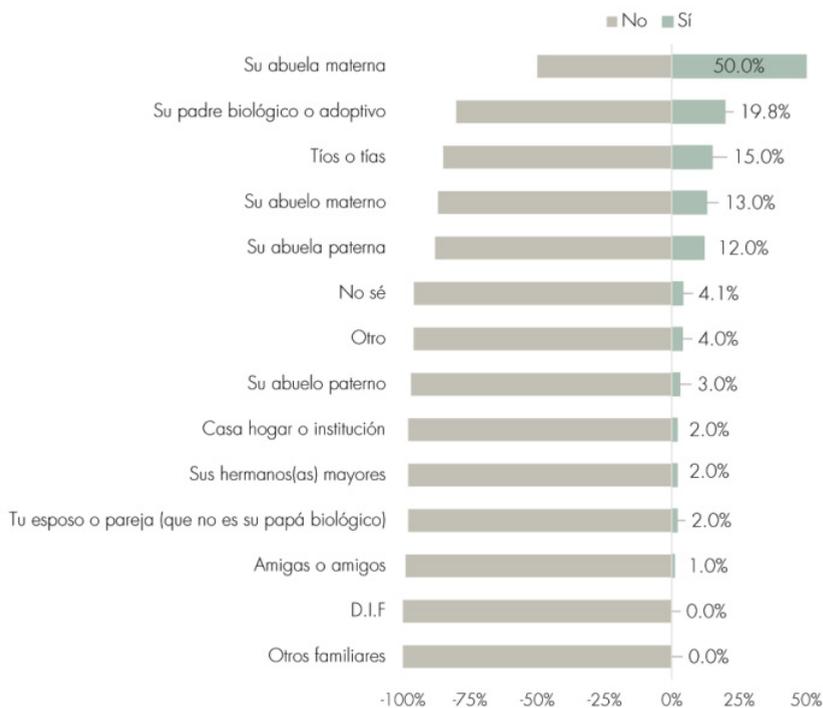
Infraestructura y servicios	Entidades con centros que lo ofrecen
Centros con servicios de atención infantil	Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Morelos (estatal), Quintana Roo, San Luis Potosí y Tlaxcala.
Centros con capacidad y recursos para atención digna a niñas y niños	Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos (estatal y Cefereso 16), Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Yucatán y Zacatecas.
Estancias con condiciones y capacidad para mujeres y sus hijas/os	Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos (estatal y Cefereso 16), Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
Servicios de atención infantil en el estado (gestiones, trámites, etcétera).	Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos (estatal y Cefereso 16), Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Veracruz.

Fuente: Recabado del informe *Diagnóstico sobre las condiciones de vida de las mujeres privadas de la libertad desde un enfoque interseccional*, realizado por la CNDH. Obtenido de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/Informe_Diagnostico_Mujeres_Privadas_Libertad.pdf el 24 de noviembre de 2023.

hay sobre el tema. Aunque por los diagnósticos realizados se puede deducir que en la mayoría de los casos son entregados a algún familiar cercano que pueda hacerse cargo de ellos y de ellas, como lo muestra el estudio de Reinserta que refiere que 50% de las madres que participaron en el estudio dijo que su hijo o hija sería cuidado por su abuela materna al salir de prisión y 19.8% por su padre adoptivo o biológico (Gráfica 8).

Cuando las madres no tienen a algún familiar o persona cercana que se pueda hacer cargo de su hijo o hija mientras ellas cumplen su condena, el Estado, por medio del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), brinda este apoyo. Para ello se encuentran los Centros de Asistencia Social (CAS) o “casas hogar”, los cuales pueden ser públicos o privados. Éstos se encargan de darle un

Gráfica 8



Fuente: Imagen recabada del *Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión* realizado por Reinserta. Obtenida de <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2021/09/DIAGNOSTICO-DE-MATERNIDAD-YPATERNIDAD-EN-PRISION-REINSERTA.pdf> el 23 de noviembre de 2023.

hogar a los niños o niñas, ofreciéndoles, entre otros, alimentación, vestimenta y educación, además de que, en el caso de que sus padres estén en prisión, también deben asegurar su derecho a mantener un contacto con ellos, ya sea por llamadas o de manera presencial.

Asimismo, las asociaciones civiles han sido parte esencial para atender esta problemática, ya que no sólo brindan ayuda a los niños, niñas y a sus madres dentro de los penales, sino que también, al momento de la separación, fungen como intermediarios para que ésta se dé de manera sana; se encargan de que los y las niñas estén en un ambiente seguro al salir del centro y de mantener la comunicación con la madre.

Una de las asociaciones que ha tenido un gran impacto en este tema es Reinserta, que trabaja con tres modelos: Niñez y prisión, Sobrevivientes y Reinserción. Con el modelo de Niñez y prisión buscan ayudar a los niños y niñas que nacen y viven en prisión, y a sus madres y padres, esto a partir de brindar cuidado en el embarazo, creando espacios libres de violencia, enseñándoles la crianza positiva y estimulación temprana dentro de prisión, dándoles experiencias positivas y ayudándolos a realizar una separación sana. Al momento de que los niños y niñas son separados de su madre se les da un seguimiento fuera de prisión, se brinda acompañamiento a sus cuidadores y a los niños, niñas y adolescentes que tienen familiares dentro de prisión.

Con el modelo de Sobrevivientes se brinda ayuda a niños, niñas y adolescentes sobrevivientes de violencia extrema, como es el feminicidio, secuestro, homicidio o trata de personas, por medio de atención familiar, educativa, psicolegal, médica y psiquiátrica, plan de vida, social y cultural, y fortalecimiento de instituciones.

Y con el modelo de Reinserción se brinda atención y acompañamiento a adolescentes y jóvenes desde su estancia en un centro penitenciario hasta su egreso para poder lograr una reinserción social satisfactoria. Para esto cuentan con escuelas de habilitación laboral y se trabajan temas de salud mental, arte, cultura, deporte y justicia restaurativa. Hasta ahora, Reinserta ha podido llegar a diversos centros penitenciarios de la Ciudad de México, Estado de México y Monterrey (Reinserta, 2023).

Otra asociación que se concentra en el tema de los niños y niñas que viven en prisión con sus madres es Fundación Familia Infantil I.A.P. (Funfai). Sus tres ejes se dividen en: Casa hogar, Capacitación a tutores y Apoyo a madres presas. Casa hogar se divide en cinco programas: el primero es el Programa de cuidado y bienestar, con el cual se les proveen todos los cuidados básicos; el segundo es el Programa de educación, que busca desarrollar habilidades intelectuales y morales; el tercero es

el Programa de salud; el cuarto es el Programa de entretenimiento y, por último, el Programa de vinculación familiar (Funfai, 2023).

Sin embargo, aunque han tenido un gran impacto en la vida de muchos niños y niñas que nacieron y crecieron en prisión, aún quedan espacios en donde se necesita la presencia de este tipo de ayuda para que niñas y niños puedan tener una vida digna y se respeten todos sus derechos humanos. Además, se debe hacer visible la importancia de que esta problemática sea atendida por el gobierno para que se lleven a cabo programas, tanto federales como estatales, y se le pueda asignar un presupuesto con el cual se busque que el apoyo llegue a más población, ya que actualmente no se cuenta con ningún programa o proyecto enfocado en esta materia. Esto con el fin de que haya una estrategia con la que se supervise a los niños y niñas desde su estancia en el centro penitenciario, hasta su salida y posterior a ésta, además de que se monitoree constantemente a los niños y niñas que estén en el límite de tres años, para asegurar que al salir de prisión estén en un lugar seguro y, al mismo tiempo, que no se queden más años dentro de los centros penitenciarios debido a que esto puede afectar su desarrollo en el futuro.

Conclusiones

Actualmente se tiene una deuda pendiente, tanto por parte del Estado como de la misma sociedad, con todos los niños y niñas que viven con sus madres en prisión. El Estado debe aplicar mecanismos claros que coadyuven a que las leyes se hagan cumplir para hacerles valer sus derechos. Aunado a esto, se debe llevar a cabo una investigación exhaustiva para poder, caso por caso, determinar si es correcto que estos niños y niñas permanezcan con sus madres en prisión, teniendo en cuenta su interés superior y que sus derechos no se vean vulnerados como lo han sido hasta ahora. En caso de que la opción más viable sea ésta, permanecer con su madre en reclusión, se les debe garantizar todo lo necesario para satisfacer sus necesidades y que puedan tener una vida digna dentro de prisión, pero también a fuera, apoyándolos en su inserción a la sociedad.

Además, se debe priorizar el tema de los y las menores al salir de los centros penitenciarios, es decir, ¿qué pasa con todos ellos y ellas al salir de prisión? Las pocas investigaciones y diagnósticos que se han realizado en este tema son realmente escasas y abarcan una cifra muy reducida de esta población, por lo cual no se puede llegar a una conclusión sobre el paradero de estos menores saliendo de estos centros.

A pesar de que las organizaciones de la sociedad civil han trabajado para ayudar a esta población, sus esfuerzos no son suficientes, ya que no pueden llegar a todas las personas afectadas por esta problemática. La realidad es que es obligación del Estado supervisar el bienestar de niños y niñas dentro del centro, pero también a su salida, brindándoles las herramientas adecuadas para desarrollarse dentro de la sociedad, ofreciéndoles una vivienda (en caso de no contar con familiares que se puedan hacer cargo), alimentación, acceso a una salud integral, acceso a la educación; asimismo, se les debe garantizar su derecho a mantener contacto con su madre sin importar que ella siga dentro del centro penitenciario.

Legalmente se cuenta con las suficientes leyes para la protección de los y las menores, ya sea hablando sobre sus derechos, como está plasmado en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como los derechos que tienen al estar su padre o madre dentro de prisión, los que se pueden encontrar en la Ley Nacional de Ejecución Penal. La tarea es hacer que se cumplan estas leyes instaurando mecanismos para su correcta ejecución.

Bibliografía

- asILEGAL (2021). Infancia olvidada en prisión: la realidad de cientos de niñas y niños. Recuperado el 3 de marzo de 2024 de <https://asilegal.org.mx/infancia-olvidada-en-prision-la-realidad-de-cientos-de-ninas-y-ninos/>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). Ley Nacional de Ejecución Penal. México. Recuperado el 5 de octubre de 2023 de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf
- (2022) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperado el 4 de diciembre de 2022 de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- (2023). *Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes*. Recuperado el 3 de marzo de 2024 de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>
- Campos, N. (2023). El rostro femenino de la reinserción social, México, Imco. Recuperado el 25 de noviembre de 2023 de <https://imco.org.mx/el-rostro-femenino-de-la-reinsercion-social/>
- CNDH (2019). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. México. Recuperado el 6 de noviembre de 2022 de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2019.pdf
- Funfai (2023). *Fundación Familiar Infantil I.A.P.* Recuperado el 6 de marzo de 2024 de <https://www.funfai.org.mx/que-hacemos/>

- Inegi (2022). Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2022. México. Recuperado el 10 de marzo de 2023 de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2022/doc/cnsipef_2022_resultados.pdf
- OADPRS (2023). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. México. Recuperado el 10 de noviembre de 2023 de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/cuaderno-estadistico-penitenciario>
- REDIM (2023). Violencia contra infancia y adolescencia en México (2019-2022). Recuperado el 3 de marzo de 2024 de <https://blog.derechosinfancia.org.mx/2023/06/21/violencia-contra-infancia-y-adolescencia-en-mexico-2019-2022/>
- Reinserta (2019). Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión. México. Recuperado el 5 de enero de 2023 de <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2021/09/DIAGNOSTICO-DE-MATERNIDAD-Y-PATERNIDAD-EN-PRISION-REINSERTA.pdf>
- Treviño C., P. (2021). Derechos humanos de los niños que nacieron en la cárcel. Instituto de Investigaciones Jurídicas(63). Recuperado el 27 de noviembre de 2023 de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/15956/16786>
- UNICEF (2006). Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado el 5 de marzo de 2023 de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Gestión de la migración irregular africana en México: análisis de la capacidad del Instituto Nacional de Migración (2018-2022)

María Fernanda Gaspariano Martínez

Introducción

En el contexto mundial caracterizado por conflictos sociales, guerras, catástrofes ambientales, despojos, desigualdad, pobreza y desplazamientos se ha incrementado tanto el número de personas migrantes como las situaciones de peligro, abusos y vulnerabilidad en distintas partes del mundo, y México no es la excepción. Hablar del tema migratorio en el país implica abordar múltiples aristas, actores y escenarios: la migración se presenta de forma regular e irregular y también se distingue por desplazamientos al interior de un país, entre países colindantes y de manera extracontinental.

Nuestra investigación tuvo por objetivo analizar las formas de gestión por parte del Instituto Nacional de Migración (INM) de la migración irregular africana en México para el periodo 2018-2022. Para ello recurrimos a la revisión de información documental, periodística y de boletines estadísticos migratorios, entrevistas de dos expertas en el tema de migración y una funcionaria pública de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, así como también las entrevistas de tres migrantes africanos procedentes de Angola y Senegal, realizadas durante la observación del albergue temporal de Tláhuac, en el periodo del 29 de marzo al 14 de mayo de 2023.

México es un país de origen, tránsito y destino de miles de migrantes, por lo que recibe migraciones de origen centroamericano y extracontinentales de diversas nacionalidades, entre las cuales se encuentra el flujo migratorio africano. En este sentido es importante analizar dentro de la compleja agenda migratoria la gestión y atención de la migración, puesto que la respuesta depende del contexto y la administración de las instituciones gubernamentales.

El presente capítulo se estructura en tres partes. En primera instancia se desarrolla la base conceptual sobre la migración, y particularmente se destaca la obligación del Estado respecto del derecho a la movilidad y vulnerabilidad de derechos humanos. Posteriormente se describe el contexto migratorio proveniente del continente africano, sus retos, características y obstáculos como migrantes irregulares en México. Por último, se presenta el análisis de la capacidad institucional del INM frente a la atención del flujo migratorio irregular africano.

La migración como derecho humano

Hablar del tema migratorio es hablar de un fenómeno social complejo. Conceptualizar no implica mucha dificultad, pero la perspectiva y el enfoque que se le dé es lo que permite mayor precisión para el análisis. A grandes rasgos, la migración es el desplazamiento de personas de su lugar de origen a otro, ya sea de carácter municipal, estatal o internacional, estableciéndose temporal o permanentemente. Los migrantes son personas que se han visto forzadas, obligadas a salir de su lugar de origen, en particular como resultado de los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia, persecución, violaciones de los derechos humanos, catástrofes naturales, cambio climático, falta o rezago de servicios básicos, vulnerabilidad económica, etcétera. De manera que no se trata sólo del desplazamiento de un territorio a otro, sino también de las condiciones y el respeto a los derechos de los migrantes.

En primera instancia, e independientemente de desplazarnos de un continente a otro o de un país a otro, como seres humanos contamos con derechos internacionales y nacionales, de los cuales el artículo 13 de la Declaración de los Derechos Humanos señala el derecho a la libre circulación, reconociendo tanto el derecho de desplazarse dentro del territorio de un mismo país, como de salir y migrar internacionalmente, así como el aspecto de regresar (Naciones Unidas, s.f.). Es así como migrar es un derecho de todo individuo establecido tanto dentro de la Constitución política como en los tratados internacionales.

Dentro de los dos contextos, tanto nacional como internacional, se cuestiona si existe completamente una libre circulación, puesto que si bien este derecho está establecido en el marco internacional, el derecho a entrar a cualquier país sin restricción no lo está, se presenta una contradicción y debate, ya que de esta forma no existe la libre circulación completa; prácticamente se reconoce el derecho a salir del país, pero no el derecho a entrar a otro. Es decir, sólo se considera una cara de la migración, la

de salida, y no la de entrada, por lo que se genera una barrera en torno a la dimensión de la migración, dado que los países pueden restringir la libertad de las personas dentro y fuera de su mismo territorio. Los Estados, en función de su normativa en materia migratoria, tienen la autonomía de decidir si admiten o no a las personas.

Lo anterior permite distinguir la migración en situación regular cuando se cumple con todos los requisitos legales, de la migración en situación irregular ante las leyes y regulaciones migratorias del país, de suerte que los individuos pueden ser expulsados o deportados a su país de origen. Cabe aclarar que migrar en situación irregular no es un delito, sino sólo una falta administrativa.

Ahora bien, independientemente de ser migrante o de su situación migratoria, como seres humanos gozamos de derechos, ya que éstos no dependen de límites geográficos, como la protección de los mismos en cualquier parte del mundo. De acuerdo con la tipología, la migración puede ser interna (municipal o estatal), internacional (de un país a otro) o extracontinental (de un continente a otro). Dentro de este contexto, los países receptores observan diversos flujos migratorios que suelen ser de carácter mixto, compuestos por migrantes económicos, solicitantes de asilo o personas refugiadas. En el caso del continente americano los flujos migratorios provienen de países de Europa, Oceanía, Asia o África. Desde que los migrantes en situación irregular salen de su país de origen, en su trayecto, y sobre todo en su llegada a México, se encuentran en un contexto de vulnerabilidad grupal e individual, se enfrentan a diversas y constantes vulneraciones a sus derechos humanos.

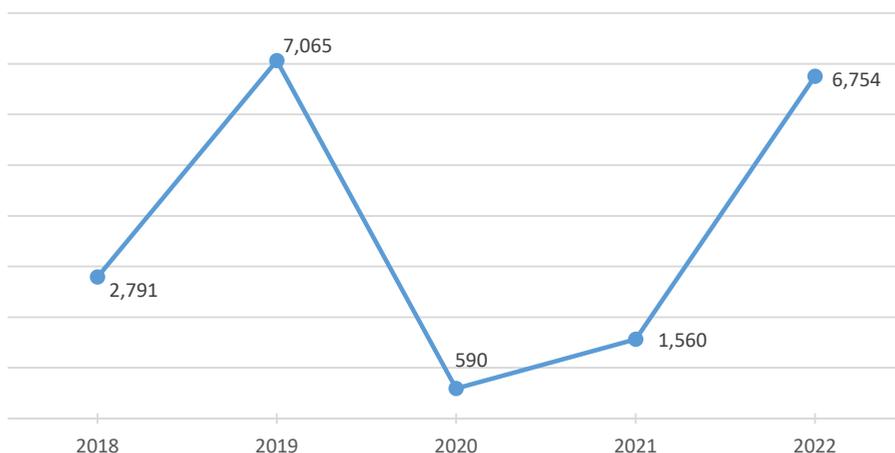
La silenciosa migración irregular africana

El aspecto que analizamos en esta investigación se refiere a la atención y gestión del fenómeno migratorio en México. Cada administración gubernamental tiene una estrategia y plan de acción de acuerdo con la realidad migratoria, por lo cual es primordial contextualizar el fenómeno en el país. Es preciso recordar que además de los desplazamientos de mexicanos hacia Estado Unidos (EU), por su situación geográfica, México es un país de tránsito de migrantes de otros países que también se dirigen hacia EU. En efecto, por México se desplazan centroamericanos provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador, así como de Sudamérica o Haití. Los estados en donde hay mayor presencia de esos migrantes son los del norte, centro y algunos del sur del país. También podemos encontrar en nuestro país migrantes de los continentes europeo, asiático y africano.

Estos flujos migratorios extracontinentales se abordan poco en los estudios dada la proporción reducida dentro de la dimensión de las migraciones, de modo que nuestra investigación se abocó al estudio de la migración irregular proveniente del continente africano, migración que es silenciosa debido al pequeño porcentaje registrado, en comparación con otros flujos, pero que conforme pasan los años ha presentado un aumento gradual. En efecto, según datos de los boletines de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), en 2018 se registraron 2,791 personas presentadas ante la autoridad migratoria y para 2022 fueron 6,754 provenientes del continente africano, como se puede observar en la Gráfica 1.

Se trata de una migración internacional y extracontinental con flujos mixtos, es decir, desplazamiento de personas en condiciones de refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos, personas que buscan mejores oportunidades y condiciones de vida y que en su mayoría son desplazamientos forzados cuyo objetivo de alcance es EU o Canadá; migraciones que tienen características y necesidades particulares respecto de la ruta, estatus, barreras idiomáticas, culturales, sociales, etcétera, que necesitan ser consideradas para una atención digna apegada a sus derechos humanos.

Gráfica 1. Cifras de eventos de extranjeros del continente africano en situación migratoria irregular en México



Fuente: elaboración propia con base en datos de los boletines mensuales de 2018 a 2022, de estadísticas migratorias de la Unidad de Política Migratoria.

Como antecedente, históricamente México no es la primera opción para la migración africana debido al largo desplazamiento que requiere llegar a aquí; la tendencia del flujo migratorio africano se presentaba en países geográficamente cercanos, en decir, países europeos como Francia, España e Inglaterra. No obstante, en los últimos años el comportamiento del flujo migratorio africano se inclinó a emigrar al continente americano buscando una alternativa ante las restricciones migratorias europeas, que aumentaron gradualmente en razón de las medidas, protocolos y consecuencias derivados de la pandemia por covid-19.

El Cuadro 1 muestra los registros de migrantes provenientes de África entre 2018 y 2023. Como se observa, el flujo migratorio africano en el país de 2018 a 2019 tuvo un aumento significativo, pero disminuyó en 2020 frente a la situación de emergencia por la pandemia por covid-19. Una vez que se relajaron las medidas sanitarias en 2021, los desplazamientos se reanudaron poco a poco. Así, en 2022 el flujo migratorio de africanos al país se multiplicó por cuatro y para el primer mes de 2023 se registraron 3,040 casos de detenciones de personas en situación irregular provenientes de África.

Este aumento se debe a diversas situaciones que enfrentan los países del continente, por lo cual es importante contextualizar la situación de algunos países africanos para identificar y analizar el fenómeno a partir de las causas que originan la migración de sus pobladores. El continente está conformado por 54 países con escenarios y factores particulares. Por ejemplo, en el caso de Angola, que tiene mayor incremento de migraciones en situación irregular a México, el aumento ha sido constante a causa de la crisis económica y social en el país, el desempleo, las elecciones de 2022 y la continua situación de las grandes sequías, ya que “Somalia está en la primera línea del cambio climático y ha experimentado más de 30 peligros relacionados con el clima desde 1990, incluidas 12 sequías y 19 inundaciones” (Gómez y Moya, 2022).

Cuadro 1. Migrantes del continente africano presentados por la autoridad migratoria en México

Año	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (ENERO-NOVIEMBRE)
Personas	2,791	7,065	590	1,560	6,754	51,276

Fuente: elaboración propia con base en datos de los boletines mensuales de 2018 a 2023, de estadísticas migratorias de la Unidad de Política Migratoria.

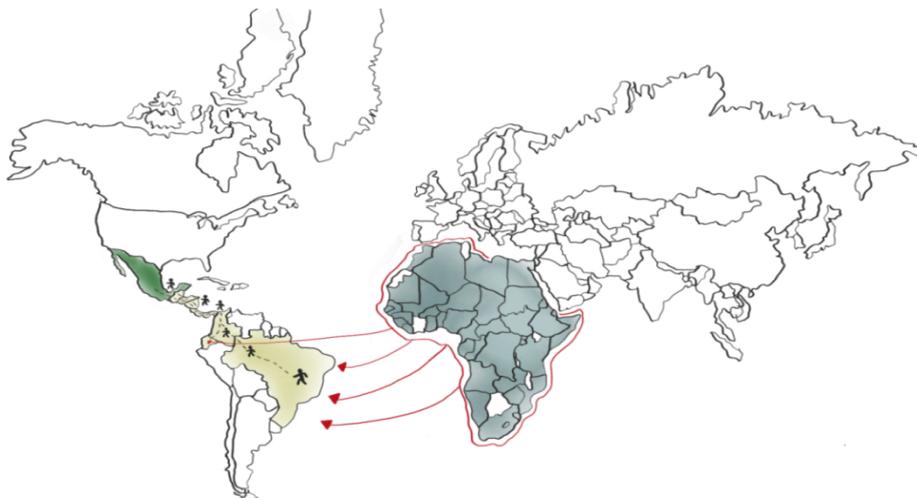
completo y con ello múltiples fronteras. En este sentido, otro de los principales aspectos determinantes para el flujo migratorio africano que considero necesario destacar es la ruta migratoria para llegar a México.

En efecto, la población africana enfrenta una larga ruta en distancia y tiempo. Hay múltiples aspectos que influyen en el trayecto: el medio de transporte y los costos del viaje, el desgaste físico y mental, muy poca o nula seguridad y las situaciones en las que se pone en peligro la vida. El tiempo de estancia o tránsito es indefinido, ya que depende de la situación y los recursos. Un dato importante es que generalmente los africanos que deciden emigrar al continente americano ahorran lo necesario para hacer el viaje a través de vías marítimas, aéreas y terrestres. El costo del viaje terrestre y aéreo es aproximadamente de 60,000 a 100,000 pesos mexicanos, alrededor de 3,304 a 5,507 dólares, según la ruta y el país de llegada (Jiménez, Lucett y Martínez, 2021).

La síntesis del desplazamiento de los migrantes africanos, la puerta de llegada a nuestro continente, se lleva a cabo, en su mayoría, por Brasil o Ecuador, países que estratégicamente son convenientes y accesibles para los africanos. En el caso de Brasil, ingresar es relativamente sencillo, puesto que para algunas nacionalidades no solicitan la visa o en dado caso es fácil conseguirla, tomando en cuenta que Brasil es el país que tiene más embajadas y consulados en el continente africano (Yates, Bolter y Priya, 2021). Ecuador tiene ventajas en cuanto a viajes sin visa, aunque a principios de 2019 y 2021 se pusieron en práctica nuevas restricciones. Asimismo, ambos países tienen una amplia comunidad de población africana.

Una vez que los migrantes africanos llegan a Sudamérica se desplazan por países como Perú, Ecuador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala, cruzan de Sudamérica a Centroamérica por la frontera de Colombia y Panamá vía terrestre en el Tapón de Darién, con un escenario geográficamente peligroso, no sólo por sus características naturales sino también por la presencia de grupos criminales que llevan a cabo secuestros y robos, así como por la propagación de enfermedades, etcétera (Yates, Bolter y Priya, 2021). Para ilustrar esta ruta se elaboró el Mapa 2.

En efecto, son migraciones internacionales y extracontinentales en situación irregular, mixta y forzada, realizadas por quienes deciden salir de su lugar de origen desplazándose grandes distancias con vulnerabilidades y situaciones que ponen en riesgo su vida. Ante este contexto se considera una doble vulnerabilidad: por un lado, las características tanto físicas como personales y, por el otro, las condiciones del desplazamiento a lo largo de los distintos puntos de cruce en los diversos países, como por ejemplo factores ambientales, detenciones ilegales, desapariciones, etcétera. En este sentido los migrantes viven situaciones injustas y desfavorables, están en

Mapa 2. Ruta migratoria africana hacia México

Fuente: elaboración propia con base en los boletines mensuales de estadísticas migratorias de la Unidad de Política Migratoria.

constante riesgo de salud, de violaciones de derechos humanos efectuados no sólo por traficantes, sino también por grupos criminales, secuestradores y agentes migratorios, entre otros.

Con base en lo anterior, es necesario enfatizar que para el flujo migratorio africano incrementa la situación de constante vulnerabilidad, en primera instancia por el estatus de irregularidad y, segundo, debido a las características particulares de la población africana, comenzando principalmente por la gran barrera lingüística, ya que para la mayoría el primer acercamiento que tienen al castellano es al momento de llegar al continente americano. Es durante toda la ruta por los países centroamericanos cuando aprenden el idioma; por esta razón se complica la comunicación, integración y por ende también la atención en el país.

El francés y el inglés son los dos idiomas que hablan mayormente, así como el portugués y los idiomas natales. Por ejemplo, en Angola el idioma oficial es el portugués; en Nigeria y Ghana el inglés; en Senegal el francés; en Etiopía el amárico; en Malí el francés y árabe; en Somalia el árabe, aunque también el somalí (Oficina de Información Diplomática, s.f.).

Otros aspectos determinantes para este flujo migratorio son la diversidad cultural y religiosa, el físico (color de piel), problemas de salud, alimentación, etcétera.

Todo lo anterior demuestra que los migrantes africanos se encuentran aún más en situación de vulnerabilidad en México; su contexto en general dificulta su estancia o permanencia dentro del país al tener ciertas barreras y limitaciones debido a sus características con narrativas de rechazo, hostigamientos, exclusión, represión, discriminación y abuso de parte tanto de la ciudadanía y funcionarios públicos, como de la misma autoridad migratoria.

Gestión de la migración por parte del gobierno mexicano

Ahora bien, para la atención de este flujo migratorio es primordial introducir el papel del gobierno respecto de las acciones gubernamentales como en políticas públicas, leyes, programas y protocolos que den respuesta a la realidad migratoria en la que se encuentra México frente al contexto complicado, desafiante e incluso desbordante del fenómeno migratorio.

En los últimos sexenios la gestión del fenómeno migratorio ha girado en torno al aumento de la migración irregular, no sólo es la entrada sino también la permanencia, salida y retorno de migrantes. En este sentido, cada administración construye una gobernanza migratoria con cambios y continuidades en la política migratoria, por lo cual presento las acciones más importantes y relevantes del gobierno mexicano, con el propósito de dirigir la atención a la política migratoria en el periodo 2018-2024.

En primera instancia, como antecedente, en el periodo de Manuel Ávila Camacho se puso en marcha el Programa Bracero, que consistía básicamente en acuerdos para regular el trabajo en Estados Unidos, todo a razón de la necesidad estadounidense de mano de obra agrícola. Para 1974 se crea en México la nueva Ley General de Población (LGP), que busca regular y disminuir los flujos migratorios, principalmente hacia Estados Unidos (Chacón, 2009). Después, otro hecho importante es que a partir de 1990 se considera la inmigración como un tema de seguridad nacional.

En el periodo de Carlos Salinas se activó el Programa Paisano y con Ernesto Zedillo se aplicó la “política de la no política”. Ya para el periodo de 2000 a 2006, en la administración de Vicente Fox, el tema migratorio tomó relevancia con una política exterior propositiva y bilateral; no obstante, no se avanzó en lo propuesto, al contrario, aumentaron los controles fronterizos ante el contexto del combate al terrorismo por lo sucedido el 11 de septiembre en Estados Unidos, criminalizando el ingreso, estadía y permanencia de los migrantes. Aun así,

en ese mismo periodo el gobierno llevó a cabo el Programa de Regularización Migratoria e introdujo la Matricula Consular (Flores, 2010). Con Felipe Calderón prácticamente no hubo un avance, ya que se continuó con lo ya establecido. Peña Nieto practicó una “política migratoria integral poniendo en marcha el Plan México, la campaña Quédate en México y el Plan Frontera Sur” con una estrategia de detención.

Entrando en materia de análisis, en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) la agenda y plan de acción migratorio tomó un rumbo particular, pues, como antecedente, en este periodo se llevó a cabo el Pacto Mundial de las Migraciones. Se establece la “Nueva política migratoria del gobierno de México 2018-2024”, la cual toma como enfoque el respeto pleno de los derechos humanos, considera la movilidad humana segura, ordenada y regular. También se publica en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el Decreto de la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM), referido a la coordinación operativa del fenómeno migratorio.

Es necesario exponer que al inicio de su gestión el enfoque de la migración fue positivo, centrado en los derechos humanos, con acciones como la reestructuración del INM y un aumento de aprobaciones de visas humanitarias. Pero poco después se pasó a un enfoque de contención, en el que se involucró a las fuerzas armadas en el control migratorio, con la intervención de la Guardia Nacional en la política migratoria y la incorporación de militares y exmilitares en puestos del INM (EJEDD, 2022). Dicha respuesta generó un problema de violación de los derechos humanos, que agudizó los casos de abuso de poder, violencia, uso excesivo de fuerza, discriminación, separación de familiares, detenciones arbitrarias o ilegales, etcétera.

Por esta razón se destacan las dependencias vinculadas al tema migratorio, dentro de las cuales se encuentran la Unidad de Política Migratoria, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), etcétera, pero en lo particular la principal dependencia encargada de poner en marcha la política migratoria aplicando la legislación migratoria vigente en cuanto al ingreso, salida, movimiento y estancia en el país es el Instituto Nacional de Migración (INM), organismo encargado de vigilar la entrada y salida de personas al territorio mexicano, revisar su documentación, supervisión y evaluación, resolver, ejecutar la deportación, el retorno asistido de personas extranjeras o imponer las sanciones previstas por esta Ley y su Reglamento (INM, 2022). En síntesis, es un órgano administrativo desconcentrado de la Administración Pública Federal que lleva a cabo la política migratoria con enfoque de derechos humanos y respeto de las personas migrantes.

Capacidades del INM frente a la atención del flujo migratorio irregular africano

Una vez que se estableció tanto el abordaje teórico como el contexto de la migración irregular africana, se procede al análisis de la capacidad institucional del INM respecto de la atención a los migrantes irregulares provenientes de África, por lo cual es imperativo establecer qué se entiende por *capacidad*, así como todo lo que implica que el INM aborde y desempeñe adecuadamente sus funciones atendiendo a las personas migrantes y por ende al flujo migratorio africano.

De acuerdo con Angélica Rosas Huerta, la capacidad institucional “es la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar las funciones y resolver problemas públicos, así como la capacidad que tienen para movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a dichos problemas” (Rosas, 2008), por lo que en esta investigación se comprende como la facultad y habilidad que se confiere gubernamentalmente para la atención y solución de un problema en específico, de ahí que este concepto involucra aspectos como la eficacia, coordinación, cooperación y participación. Ahora bien, para el análisis de la capacidad institucional se desarrollan diversos aspectos; para mayor precisión retomo la propuesta metodológica de Angélica Rosas Huerta presentada en el Cuadro 2.

Desde esta propuesta se analizan las capacidades administrativa y política, considerando los tres niveles: micro, meso y macro. El primero se refiere al individuo y el desempeño en sus funciones, que en este caso serán las autoridades migratorias; el

Cuadro 2. Propuesta metodológica para evaluar la capacidad institucional

COMPONENTE	NIVEL	FACTOR
Capacidad administrativa	Micro (Recursos humanos)	Recursos humanos
	Meso (Organización)	Reconocimiento público y prioritario Autoridad Cooperación Coordinación Recursos económicos
Capacidad política	Macro (Contexto institucional)	Participación pública

Fuente: elaborada por Angélica Rosas Huerta (2008).

meso aborda la institución (INM) y el funcionamiento general de las entidades ejecutoras, considerando también la evaluación de su eficacia y eficiencia; por último, el macro se refiere al contexto en que se desenvuelve la institución (Segnesta, 2002). De igual forma destacó las fortalezas, debilidad y limitaciones dentro de cada uno de los componentes, de los cuales derivó ciertas recomendaciones.

Cabe señalar que la capacidad en función del tema migratorio se centra en específico en la capacidad que posee el gobierno para la gestión de la política migratoria, donde se reconoce la responsabilidad del Estado para resolver y atender un asunto público. Respecto de la capacidad se analiza lo siguiente:

- El reconocimiento público, la cooperación, coordinación e interacción con otras dependencias gubernamentales, el marco normativo, los recursos públicos con los que cuenta la institución (presupuesto), así como los factores que se presentan en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Factores y atributos del nivel meso

FACTOR INSTITUCIONAL	ATRIBUTOS
Reconocimiento público y prioritario del problema o cuestión pública	Marco legal específico que establezca responsabilidades, niveles de coordinación, cooperación y autoridad en determinada cuestión. Existencia de organizaciones gubernamentales encargadas del problema con la autoridad para tomar decisiones. Asignación suficiente de recursos económicos para el cumplimiento de las decisiones (por ejemplo: el diseño y la puesta en marcha de acciones, la capacidad del personal). Asignación suficiente de recursos humanos para el cumplimiento de las decisiones (capacitados). Existencia de programas gubernamentales enfocados específicamente a determinada cuestión.
Recursos económicos	Presupuesto público destinado para sueldos y salarios. Presupuestos públicos para la coordinación de acciones enfocadas a determinado asunto. Existencia de un programa operativo para ejecutar las decisiones.
Cooperación y coordinación	Cooperación y coordinación intergubernamental. Cooperación y coordinación intersectorial. Cooperación y coordinación sustentada en objetivos comunes. Cooperación y coordinación sustentada en una visión común e integral.
Autoridad pública	Existencia de un marco legal que establezca responsabilidades. Existencia de actores gubernamentales responsables. Otorgamiento de poder a los responsables. Capacidad de influir en otras organizaciones.

Fuente: elaborado por Angélica Rosas Huerta (2008).

- Los recursos humanos y la coordinación de las acciones orientadas, el tipo de contratación y la idoneidad del perfil (formación *vs* actividades laborales desempeñadas).
- El contexto con la interacción política en el sentido del reconocimiento público del flujo migratorio (Rosas, 2019).

Para el análisis en esta investigación se efectúa una revisión tanto documental con marcos normativos, estadísticas, boletines migratorios, documentos y notas periodísticas, como la consideración de tres informantes clave: dos expertas en el tema de migración y una funcionaria pública del Centro de Estudios Migratorios de la UPMRIP mediante entrevistas semi estructuradas y el trabajo de campo en el albergue temporal de Tláhuac (se realizó un seguimiento fotográfico); asimismo, se tomaron en cuenta las entrevistas de tres migrantes provenientes del continente africano: dos de Angola y uno de Senegal.

Análisis de la capacidad administrativa del INM

Ahora para analizar la capacidad administrativa del INM respecto de la atención del flujo migratorio irregular africano es preciso establecer qué se entiende por ello: son las habilidades técnico-burocráticas con las que cuenta la institución para la “Ejecución, control y supervisión de las acciones realizadas por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en materia migratoria con base en los lineamientos que expida la misma secretaría” (INM, 2022).

Como primer punto del mismo nivel, se analiza el reconocimiento de parte del gobierno de atender con prioridad o no el plan de acción respecto al fenómeno migratorio. Se identifica que el gobierno reconoce al tema migratorio no como un problema sino como un fenómeno; es una responsabilidad compartida y uno de sus principales retos. Se destaca que el tema migratorio está dentro de la agenda gubernamental como prioritario de la política nacional y como oportunidad de desarrollo social, económico y cultural (UPMRIP, 2019).

Aunque el gobierno reconoce y pone el tema migratorio como prioritario, el resultado dentro de esta administración federal muestra que no fue acertada su forma de abordarlo. Por ejemplo, en el documento de la Nueva Política Migratoria, el abordaje de la atención de los flujos migratorios es muy general, no detalla cada una de las acciones, se queda en un documento más en donde describen, presentan

y definen el fenómeno sin ser específicos respecto de la estrategia de acción y atención. Por ende, la deficiencia se encuentra en el abordaje global, que deja de lado la consideración de ciertas características que en el caso de los migrantes irregulares son fundamentales, pues dentro de la Nueva Política Migratoria en ninguno de los casos hacen mención al flujo migratorio africano y ni siquiera reconocen su presencia, ya que lo manejan como “otros países”. Se habla de América Latina, Europa e incluso Asia, pero no del continente africano.

Por sí misma, la política migratoria tiene un enfoque global sin distinción de nacionalidades. Sin embargo, existe una inclinación en cuanto a los flujos migratorios imperantes, pues hacen énfasis en el estudio y características dirigidas a migrantes centroamericanos con atención en los países del triángulo norte (El Salvador, Guatemala y Honduras). Es claro que el flujo migratorio africano es menor en comparación de otras nacionalidades, pero esto no debería ser razón por la cual no se les considere.

Con relación al INM, cabe destacar que tiene la competencia de la atención, realización de trámites y en general de los procesos migratorios. Con la migración africana su interés gira en torno a dichas competencias, es decir, con lo meramente administrativo y de control. El INM no tienen un interés relevante con este flujo migratorio, siendo así sólo una atención global, hecho que de igual forma, y de manera consecuente, marca una deficiencia con la atención de los migrantes africanos.

La migración irregular africana es mayormente de tránsito, su objetivo es llegar a Estados Unidos, aunque al final, por diversas circunstancias, también algunos migrantes pueden permanecer temporal o permanentemente en el país, eso les obliga a considerar la posibilidad de ser deportados, así como la distancia del desplazamiento y el factor económico, ya que deben disponer de más recursos en comparación con otros flujos migratorios. Es así como, dentro del panorama completo de la migración, es necesario que se introduzcan y reconozcan las necesidades de todos los flujos migratorios existentes, ya que para hablar de una heterogeneidad de la migración se debe tener en cuenta cada uno de los flujos por más mínimos que sean; en este sentido, es menester considerar las características de aquellos provenientes del continente africano.

Otra de las limitaciones que se identifica en específico para el flujo migratorio africano es que no tiene una representación en embajadas. Esto es una fuerte barrera administrativa, ya que prácticamente no existe un mecanismo que le facilite y agilice, de ser necesaria, la devolución a sus países de origen (el no reconocimiento en ocasiones hace que se les considere como apátridas) aspecto que se debe considerar tanto en la atención como en los trámites migratorios. Para dimensionar este aspecto se elaboró el Cuadro 4, que muestra los pocos eventos de extranjeros devueltos.

Cuadro 4. Eventos de extranjeros del continente africano devueltos

AÑO	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Personas presentadas ante la autoridad migratoria procedentes de África	2,791	7,065	590	1,560	6,754	37,437
Devueltos	10	10	3	8	24	36

Fuente: elaboración propia con base en datos de los boletines mensuales de 2018 a 2022 de Estadísticas migratorias de la Unidad de Política Migratoria.

Para los migrantes africanos lo antes dicho puede ser una ventaja, pero también implica una desventaja, como se comentó en pláticas informales con expertas, pues al no tener representación, acceso y orientación en algunos trámites, se hacen pasar por haitianos, ya que éstos tienen facilidades que ellos no tendrían siendo del continente africano.

Ahora bien, desde el nivel macro el análisis se dirigió a la capacidad de gestión de la institución. En el sentido de la cooperación y coordinación se analizó la vinculación de las distintas dependencias involucradas en el actuar del tema migratorio y, por ende, con mayor hincapié a la función del INM. Se consideró la forma de organización, la existencia del marco legal que establece responsabilidades, la autoridad jurídica y los sistemas de comunicación (intergubernamental e intersectorial).

Como se mencionó, dentro del mismo discurso el gobierno reconoce y establece la responsabilidad compartida en el tema migratorio, refiriéndose tanto a la parte internacional como al papel y responsabilidad del Estado mexicano coordinando los tres niveles de gobierno (federal, local y municipal) con las 16 dependencias que se vinculan al tema migratorio, entre éstas los órganos administrativos desconcentrados, las secretarías de Relaciones Exteriores (SRE), de Gobernación (Segob), de Salud (SSa), el INM, entre otras entidades de la administración pública federal.

Particularmente, el INM –como un órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación– tiene una fuerte vinculación con la SRE, la Comar, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la SSa, la Secretaría de Turismo (Sectur), etcétera. El INM debe estar en vinculación constante con las dependencias, sin embargo, de acuerdo con notas periodísticas, es evidente que no es así, puesto que otro actor relacionado dentro del gobierno de AMLO es la Comisión Intersecretarial de atención a los migrantes, que está bajo la responsabilidad de la SRE, y una de sus principales funciones es “aprobar la estrategia de coordinación en materia migratoria, sus

metas y objetivos, así como su modificación o actualización”. Se instauró en 2019, pero hasta la fecha se afirma que en los hechos no existe dicha comisión: no se tiene la participación de los actores responsables de las dependencias; no hay un avance y continuidad a las funciones; no hay liderazgo como tal ni sistemas de comunicación; no se establece una coordinación efectiva y mucho menos la responsabilidad que se esperaba, incluso no se les dotó de recursos suficientes.

De acuerdo con notas periodísticas, hasta la fecha se han realizado ocho sesiones desde su aprobación, de las cuales en ninguna ha asistido Francisco Garduño, comisionado del INM (Camhaji y González, 2023), aunque tuvo que haberse involucrado, pues es de su plena competencia. Esto da cuenta de que la articulación y ejercicio de la comisión no se llevó a cabo. En definitiva, la Comisión Intersecretarial podría ser un acierto y fortaleza, siempre y cuando cumpliera con sus funciones, estableciendo claramente las limitaciones de responsabilidades de cada una de las dependencias de acuerdo con sus competencias, para lo cual también se debería dar capacidad tanto de acción y presupuesto público, como de gestión de sus funciones. Es esencial que la comisión tenga reconocimiento y responsabilidades establecidas, no como comisión de carácter transitorio, sino permanente, con una obligatoriedad de cooperación y coordinación de las 16 dependencias con los titulares encargados, así como generar mecanismos que garanticen la asistencia y el cumplimiento de estrategias, acciones y reuniones concretas.

Ahora bien, hablando directamente de la acción, un migrante africano irregular comienza a tener contacto con el INM cuando solicita el permiso de movilidad en el país o debido a un control migratorio, entrando por la frontera sur. Desde este punto, se analizan algunos casos en específico de la coordinación con el instituto; cabe destacar que no sólo son las únicas dependencias, pues se destacan los entes que tienen mayor relación con el Instituto Nacional de Migración.

Se inicia con el vínculo y trabajo de la Comar, por ser una de las primeras líneas de contacto con el migrante. Es una coordinación que debería estar articulada de manera eficiente y continua con diversas dependencias, pues existe en general poco apoyo gubernamental hacia ella, aspecto que provoca retraso y limitaciones para los migrantes al remitirse al INM. Otra vinculación a destacar es con la UPMRIP, que trabaja con el INM en ciertos espacios específicos, con el área de estadística de la propia unidad de estudios; en este caso es una coordinación de gran fortaleza, en el sentido de dimensionar la entrada de migrantes africanos y de comprobar su existencia.

Ahora, otro aspecto que se aborda es la coordinación con los estados, municipios y alcaldías. Este punto en específico tiene que ver con la atención y contacto

directo con los migrantes, pues dentro de este marco la coordinación y comunicación con los estados debe ser esencial para garantizar la atención de los migrantes que llegan y salen de cada uno de las entidades federativas, principalmente de las ciudades fronterizas como Tapachula y Tijuana. Cabe destacar que en ellas hay una fuerte presencia de comunidades de migrantes africanos, por lo que en este sentido es imperante que las acciones estén articuladas de manera que exista cohesión que dé respuesta no sólo en un territorio o estado.

Para ilustrar este aspecto se presenta el caso de la coordinación en el ámbito de los albergues y alcaldías, concretamente con lo que se observó en el trabajo de campo en el albergue temporal de la alcaldía Tláhuac. El instituto se coordinó principalmente con el Gobierno de la CDMX, la alcaldía Tláhuac, la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso), la Secretaría de Seguridad Ciudadana y Salud, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comar y el DIF (Gobierno de la CDMX, 2023). Debido a que la presencia del INM fue mínima, no se observó una sólida coordinación, puesto que fue rebasado en todos los sentidos, hecho que entorpeció brindar servicios que por derecho se debieron contemplar, con lo cual se expuso la falta de capacidad y la inexistencia de una atención apegada al respeto pleno de los derechos humanos de los migrantes. Por mencionar un ejemplo, el básico acceso a la salud narrado por un migrante proveniente de Angola, en cuya situación solicitó atención médica para su hijo y no recibió respuesta.

En resumen, con todos estos factores y el actual contexto, es necesario replantear dicha cooperación: la coordinación tiene que ser por medio de un mecanismo específico, con procedimientos normativos y reglas formales. El INM debe estar verdaderamente comprometido para promover la vinculación con las demás dependencias y con los tres niveles de gobierno. En los albergues temporales se debe garantizar una atención digna a los migrantes africanos, así como crear mecanismos de comunicación permanente y mesas de trabajo no sólo en coyunturas específicas, sino llevar a cabo un trabajo en conjunto. También se requiere fortalecer la comunicación, las alianzas y el trabajo internacional, ya que en relación con los migrantes africanos aún falta establecer relaciones con la mayoría de los países del continente africano, de ahí que la gestión de la migración tiene que estar bajo una fuerte base de cooperación multilateral que vaya más allá de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM).

A partir de las consideraciones anteriores, dentro de la coordinación se desprende otro factor importante: el presupuesto, es decir, el gasto público destinado al INM, que es fundamental como instrumento de gestión para la atención de los migrantes africanos, analizado en el sentido de que no sea un limitante. Para tal efecto en el Cuadro 5 se expone el presupuesto anual de 2018 a 2022.

Cuadro 5. Presupuesto anual del INM

PRESUPUESTO ANUAL DEL INM (PESOS)				
2018	2019	2020	2021	2022
1,731,895,310	1,330,602,921	1,487,031,435	1,603,050,997	1,662,450,084

Fuente: elaboración propia con base en los análisis del funcional programático económico del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018-2022.

Se observa una disminución de 2018 a 2019, periodo en el cual el presupuesto fue aprobado y publicado en 2017 con la administración anterior, es decir, el dato recabado es el presupuesto para el ejercicio fiscal 2018, por lo que ya en 2019, con el gobierno entrante de AMLO, se observó la reducción del presupuesto anual al instituto, pues en ese año el presupuesto designado a la Secretaría de Gobernación fue de 60,783,083,252 pesos, del cual se destinó el 2.19% al INM, es decir, 1,330,602,921 pesos (Plataforma Nacional de Transparencia, 2019).

De 2018 a 2019 el presupuesto tuvo una variación de 401,292,389 pesos, es decir, 23.17% menos. Gradualmente aumentó: de 2019 a 2020 incrementó 10.5%. No obstante, es insuficiente para todas las obligaciones que tiene el INM, que es muy grande y sus atribuciones requieren de un gasto y soporte económico mayor, ya que es responsable de las 32 oficinas de representación, así como de estaciones migratorias, que son aproximadamente 348 provisionales y 35 fijas (Arista, 2023), así como del personal, los trámites, que son 27 para regulación, etcétera.

Por supuesto que la capacidad de atención a los migrantes demanda recursos, y más cuando hay un incremento de la migración en el país: para 2023 las cifras se multiplican. De acuerdo con el presupuesto, no se refleja que se tengan los recursos suficientes en proporción con la creciente migración. Para ejemplificar, se presenta la siguiente proporción: en 2018 el presupuesto fue de 1,731,895,310 pesos con el total de eventos de entrada en el país y extranjeros no documentados, de 39,959,567 y para 2019 con 1,330,602,921 pesos fueron 40,744,857 personas (Gobierno de México, s.f.), es decir, se redujo el presupuesto con 785,290 personas más. Como dato actual, en 2023 se destinaron 1,769,159,002 pesos. De esta forma, se observa que el INM no tiene la capacidad económica suficiente para la atención de los migrantes en general, y mucho menos para los migrantes africanos, más por el hecho de la disminución del presupuesto, con las dificultades tanto administrativas como de acción.

No sólo tiene que ver el presupuesto con las instalaciones o el personal, sino también se requieren los servicios de atención, como los trámites, alimentación, servicio de agua potable y albergues. Por lo cual el aumento de la migración, incluida la africana, requiere de más recursos. El “no hay suficientes recursos” o “no hay capacidad” no debería ser una debilidad o limitante, como en los hechos acontecidos en los albergues temporales, primero en la alcaldía Cuauhtémoc, con la instalación de campamentos en la plaza Giordano Bruno y después en Tláhuac, que mostraron la incapacidad del INM en los aspectos de alojamiento y servicios básicos.

Este ejemplo evidencia lo elemental de los recursos económicos, ya que por sí solo el instituto debe garantizar y salvaguardar los derechos humanos de las personas migrantes, así como proporcionar una atención digna y humana, aspecto que dentro de los albergues temporales no se dio, desde la falta de servicio de agua potable hasta la ausente asistencia médica.

Al retomar el aspecto del recorte de recursos con otras dependencias vinculadas al tema migratorio, se destaca el caso de la Comar, que en vinculación con el INM son dos dependencias que tienen el primer contacto con los migrantes. Para dimensionar los recursos destinados a la Comar, en 2020 se destinaron 47,360,858 pesos con 41,002 solicitudes de refugio y para 2021 descendió a 40,570,502 pesos (Asylum Access México, 2021) con 131,448 (Pérez, 2022) solicitudes.

En síntesis, a pesar de que el INM tiene destinados mayores recursos, en comparación con otras dependencias que se relacionan con el tema migratorio, éstos no son suficientes para la cantidad de funciones y la atención de todos los migrantes en general, sea cual sea su nacionalidad y, por ende, tampoco son suficientes para los migrantes africanos. Es fundamental que los recursos sean proporcionales al incremento de la migración; de esta forma, a medida que se le destine presupuesto, reducirán las limitaciones para la atención de estos últimos.

En atención a otro factor institucional del nivel micro, se analizó el atributo del recurso humano con la actuación del individuo dentro de sus funciones y responsabilidades establecidas como autoridad migratoria para la atención de los migrantes, ya que la estructura básica del INM —el tipo del personal y puestos— cuenta con aproximadamente 6,500 trabajadores y altos mandos (Carabaña, 2023), todo esto relacionado con otros aspectos en conjunto de las características y aptitudes, salario, cargos, contratación, capacitación y, sobre todo, la idoneidad del perfil, ya que la atención depende de la actuación del individuo como autoridad migratoria en trámites, procesos, programas, detenciones y revisiones de estatus migratorios.

En sí, la tendencia y comportamiento del personal tiene particularidades a destacar. Un antecedente que mostró las fallas y falta de personal fue el incendio del 27 de marzo de 2023 en el centro de migrantes de Ciudad Juárez. No obstante, las condiciones y problemáticas dentro de la institución ya existían desde hace mucho tiempo. Dentro de este periodo se presentó, en 2019, la salida de 600 trabajadores por presiones laborales con el motivo de mandar a personal administrativo a comisiones en estaciones migratorias, situación que puso en crisis al instituto, pero poco después se contrató a 845 personas (Ortega, 2019). Por ende, el instituto presenta deficiencias al no contar con el suficiente personal para la atención de los servicios en el sentido de la creciente entrada de migrantes al país.

Ejemplo de ello fue lo observado y declarado en el albergue temporal. Se comprobó la falta de personal, ya que fue mínimo frente a la cantidad de migrantes que esperaban ser atendidos. En las semanas 3 y 4 sólo había cinco personas del INM resolviendo o realizando trámites para los miles de migrantes que se encontraban en el albergue, hecho que se narró en pláticas informales y se corroboró en lo declarado en la entrevista de un migrante africano. Mencionó que eran muy pocos trabajadores y muchas personas que necesitaban ser atendidas: las filas de espera eran muy largas y no había un orden. También, de acuerdo con lo comentado en la entrevista, el personal no estaba capacitado para atender las necesidades de los migrantes africanos, como en el caso de la alimentación y el idioma.

Con respecto a la alimentación, aunque no es un factor que se considere, sí es parte de los servicios básicos que el instituto debería cubrir. En primera instancia, bajo el descontrol y saturación que se observó en el albergue, no fue suficiente el alimento, y mucho menos se consideraron las características básicas de la cultura y pertenencia alimentaria de la población africana, debido a que no están acostumbrados a algunos tipos de alimentos, no es que no quieran comerlos, sino que les ocasionan enfermedades.

En lo referente al idioma, en términos generales la falta de capacidad lingüística es un grave problema para atender a los migrantes irregulares africanos; existe una barrera lingüística que no es atendida por la institución, ya que dentro del albergue no contaban con traductores intérpretes. En virtud de la evidencia obtenida mediante las entrevistas, se puede afirmar que efectivamente muy pocos migrantes africanos hablaban español, cuestión que retrasa y obstaculiza los trámites por la dificultad para comunicarse, hecho que muestra la ineficiencia al no estar capacitados conforme a las funciones necesarias para su atención. En este sentido, tampoco hay una designación del personal acorde con las necesidades.

Ahora, si la insuficiencia de personal es un problema, el que no haya capacitación o formación adecuada perjudica aún más los sistemas de atención, visto esto desde el enfoque de derechos humanos, hecho que es determinante para el flujo migratorio africano respecto del perfilamiento racial, ya que son objeto de detenciones con vulneración a sus derechos. Como dato adicional, existe una tendencia alta de quejas contra el INM: 714 en 2019; 1,044 en 2020; 1,239 en 2021 y 2,141 en 2022. Cabe resaltar que Chiapas es el estado que tiene más quejas, seguido de la Ciudad de México y que las conductas más denunciadas son acciones u omisiones contra los derechos de personas migrantes y sus familias, falta de ética y honestidad por parte de funcionarios del INM, prestación indebida de servicios públicos y, en menor medida, omisión para brindar atención médica, detenciones arbitrarias y deportaciones ilegales.

Con todo lo anterior, ¿el INM tiene la capacidad de atender a los migrantes africanos con el personal que cuenta, en virtud de lo amplio que es la gestión de la migración?, ¿el personal tiene el perfil de las asignaciones específicas para atender sus necesidades? Como resultado se obtuvo que el personal no está capacitado para atender las necesidades de los migrantes africanos desde el aspecto del idioma hasta la alimentación. Hay insuficiencia de personal y no hay una designación acorde con las necesidades de los migrantes africanos, aparte de no tener capacitación con enfoque de derechos humanos y con el determinante del flujo migratorio africano o del perfilamiento racial. Éstas son barreras y limitaciones que no son atendidas por la institución, por lo cual es imperativo que se creen mecanismo de sanciones, control y seguimiento efectivo del personal.

Por último, el componente del nivel macro es el contexto institucional, que engloba todo lo anterior respecto de la capacidad administrativa. El aspecto que se identifica es la participación con las asociaciones civiles, albergues, casas migrantes y organizaciones no gubernamentales involucradas en el proceso de la política migratoria y con el instituto. Todos estos actores ejercen o tratan de ejercer un tipo de presión sobre el INM y el Estado en la gestión de algunos aspectos y sucesos. Un ejemplo es lo que aconteció en el albergue temporal de Tláhuac con las organizaciones civiles que denunciaron el cierre del albergue y la falta de información de la reubicación de los migrantes, entre ellas la Casa de Acogida, Formación y Empoderamiento para Mujeres y Familias Migrantes y Refugiadas (Cafemin), la Casa Frida, el Instituto para las Mujeres en la Migración (Imumi), entre otras más (Domínguez, 2023).

En este sentido, también se encuentra el componente de la voluntad política entre los actores para participar e involucrarse en diversas iniciativas de reforma a la

legislación migratoria. En este caso destaca la creación del Consejo Ciudadano del INM, encargado de formular propuestas, intercambiar opiniones, proponer acciones de cooperación, concertación y seguimiento de la sociedad civil a las actividades que realiza el INM (INM, 2023). Es así que este tipo de acciones e involucramiento son una fortaleza a la que falta darle soporte y reconocimiento con mecanismos claros de acción.

Con base en todos los niveles y aspectos desarrollados anteriormente, se comprueba que las capacidades del INM son insuficientes e inadecuadas para atender a los migrantes africanos irregulares y que sus capacidades institucionales no están construidas desde una perspectiva de derechos humanos. Desde un inicio se vulnera el derecho humano de la libre circulación, pues son aproximadamente sólo 180 días los que se permite transitar en el país por el permiso de las formas múltiples migratorias (FMM).

Se vulneran el derecho a una calidad de vida que asegure la salud y el bienestar, la alimentación, el vestido y la vivienda, así como la educación y la salud; el derecho a la asistencia consular, particularmente para el flujo migratorio africano; también el derecho a una nacionalidad, ya que en algunos casos se les clasifica con el estatus de apátrida, además del derecho a trabajar.

En el sentido de los derechos de los migrantes se vulneran los derechos a la asistencia consular, a la no discriminación o a la unidad familiar, a la dignidad humana, a un alojamiento digno con instalaciones adecuadas dentro de los albergues, puesto que el INM no les brinda un trato acorde con sus necesidades, y por ende, apegado a sus derechos humanos, hecho que se observó en el albergue temporal, donde incluso no recibieron atención médica; hubo ineficiencia en la alimentación; inexistencia de sanidad en las instalaciones y el acceso a agua potable. Por último, un derecho fundamental para esta población que es constantemente vulnerado es el derecho a un intérprete o traductor, ya que el instituto se deslinda de la obligación de proporcionar a este tipo de profesionales.

Se comprueba así que las capacidades del INM son insuficientes e inadecuadas para atender a los migrantes africanos irregulares. Se da cuenta de la crisis de atención por el contexto migratorio irregular actual, así como del incremento de la migración africana. Considerando los escenarios en el albergue temporal de Tláhuac, nuevamente se llega a un colapso de las instalaciones, hecho que agrava diversas situaciones vinculadas con manifestaciones, discriminación y se pone en riesgo a los migrantes por inacción de las autoridades con operativos de desalojo. En este sentido, es imperativo y necesario atender de manera inmediata esta situación, retomando y reconociendo todos los elementos analizados.

Conclusiones

Dentro de la vinculación que existe entre los temas de atención migratoria, capacidad institucional y derechos humanos, se analizó y comprendió tanto la realidad como la dimensión del contexto migratorio irregular africano en México. Se hizo énfasis en que este último tiene particularidades fundamentales: las personas salen de su país de origen en busca de mejores condiciones de vida, de oportunidades o han sido forzados por diversas cuestiones. En comparación con otros flujos migratorios, la ruta que pasan es más larga en tiempo y distancia, recorren un continente completo para cruzar muchos países en entornos desconocidos y peligrosos.

Una vez expuestos los distintos y difíciles escenarios de este flujo migratorio, se comprueba que las capacidades del INM para la atención de los migrantes irregulares africanos son deficientes, ya que no dispone de recursos humanos y mecanismos materiales suficientes, tanto institucionales como operativos, para dar respuesta a las necesidades específicas de atención, tratamiento y protección apegados al ejercicio de sus derechos humanos.

De igual forma, se expuso que el Estado mexicano no garantiza un trato digno y adecuado a los migrantes africanos: en primer lugar, no existe un reconocimiento de este flujo migratorio, a excepción de las estadísticas; en segundo, no se garantiza el acceso a sus derechos sociales básicos como alimentación, vivienda y salud; a derechos humanos como alojamiento en condiciones dignas, a un traductor, a la información, a la no discriminación, etcétera, de modo que no se cumple con la perspectiva de derechos humanos que tanto se ha planteado y defendido en la Nueva Política Migratoria; más bien al contrario, existe una vulneración constante a sus derechos.

La ineficiencia en la atención del flujo migratorio africano es reflejo de la realidad migratoria en la que se encuentra México. Analizar su atención por parte del INM hizo evidentes las ineficiencias, limitaciones y carencias de compromiso respecto de la gestión del fenómeno migratorio, de ahí se desprende que aún falta mucho por hacer, y no sólo por el flujo migratorio africano, sino por el contexto en general. Asimismo, el albergue temporal de Tláhuac es un ejemplo que representa la gran y desafiante situación que enfrentan los migrantes.

Destaca el problema de atención a los migrantes irregulares, ya que es peor cuando se trata de migrantes africanos, pues existen barreras y dificultades que tanto el INM como el Estado mexicano no han abordado, así como sus características particulares, ya que es un flujo migratorio minoritario, pero que de acuerdo con las cifras presentadas expone un aumento constante de este grupo en situación irregular: los

parámetros van de un poco más de cinco veces lo registrado en 2022 para el 2023, cifras sin lugar a dudas preocupantes.

Es un hecho que las nuevas realidades migratorias se ven rebasadas en todos los sentidos, con mayores desplazamientos y nuevos contextos. Sin embargo, por esto mismo la institución debe ser capaz de hacer frente al creciente fenómeno. Se debe hacer un mayor estudio para identificar las particularidades, causas y características del flujo migratorio africano. Se debe fortalecer a todos los entes relacionados con el tema migratorio y, claro, al propio INM, con recursos económicos y humanos, también generar una coordinación y comunicación con los países africanos para crear mecanismos de deportaciones, además atender los problemas estructurales de discriminación y perfilamiento racial, así como el tema de los albergues y estancias migratorias con regulación y mecanismos de supervisión periódicos.

Bibliografía

- ACNUR, 2020: México. Emergencia en Nigeria. Recuperado el 27 de febrero de 2023. <https://www.acnur.org/emergencia-en-nigeria.html>
- Arista, L. (2023). Estaciones migratorias: bomba de tiempo y espacios de privación de la libertad, *Expansión política*. Recuperado el 30 de mayo de 2023 de <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/03/30/estaciones-migratorias-y-espacios-de-privacion-de-libertad#:~:text=M%C3%A9xico%20tiene%2035%20estaciones%20migratorias,para%20el%20alojamiento%20de%20migrantes>.
- Asylum Access México (2021). Hoja informativa sobre el presupuesto 2021 para la atención de la población migrante en México.
- Camhaji, Elías y González, Isabella (2023). Sin Adán Augusto ni Garduño y solo ocho sesiones en cuatro años: así operó la comisión migratoria de México, *El País*. Recuperado el 2 de mayo de 2023 de https://elpais.com/mexico/2023-04-06/sin-adan-augusto-ni-garduno-y-solo-ocho-sesiones-en-cuatro-anos-asi-opero-la-comision-migratoria-de-mexico.html?ssm=TW_MX_CM.
- Carabaña, Carlos (2023). Si no pagas no pasas, N+Focus. Recuperado el 18 de abril de 2023 de <https://investigaciones.nmas.com.mx/corrupcion-inm-si-no-pagas-no-pasas/#:~:text=El%20Instituto%20emplea%20sobre%206%2C500,trabajaban%20si-guen%20dentro%20del%20Instituto>.
- Chacón, Susana (2009). Política migratoria: proceso negociador 1947-1954 (Foro Internacional 197, julio-septiembre), pp. 518-558.
- Domínguez, Abel (2023). Sin explicaciones, cierran albergue para migrante en la CDMX; sólo operó mes y medio, *Conexión Mígrate*. Recuperado el 6 de junio de 2023 de <https://>

- conexionmigrante.com/2023-/05-/12/sin-explicaciones-cierran-albergue-para-migrantes-en-la-cdmx-solo-opero-mes-y-medio/.
- Flores, E. M. (2010), “La evolución de la política migratoria mexicana: de la limitación a la participación activa”, ponencia presentada en la mesa “Historia y migraciones” en el Instituto de Filosofía CSIC de Madrid, 27-29 de octubre.
- Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD) (2022). Bajo la bota. México: FJEDD, Sin Fronteras IAP, Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA), Derechoscopio, Uno de Siete Migrando e Instituto para las Mujeres en la Migración.
- Gobierno de la Ciudad de México (2023). Atención a personas migrantes en albergue temporal, 4 de abril de 2023. Recuperado el 30 de mayo de 2023 de <https://www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/atencion-personas-migrantes-en-albergue-temporal-040423>.
- Gobierno de México (s.f.). Mapa de estadísticas básicas. Recuperado el 30 de mayo de 2023 de http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Mapa_estadisticas/?Mapa=2019.
- Gómez, Rafael y Moya, Jordana, “África y los actuales desafíos”, *Atalayar*. Recuperado el 18 de febrero de 2022 de <https://www.atalayar.com/articulo/reportajes/africa-y-los-actuales-desafios-2/20220620120140156971.html>
- INM (13 de julio de 2022). Conoce la misión, visión y valores del INM, Gobierno de México. Recuperado el 18 de abril de 2023 de <https://www.gob.mx/inm/es/articulos/conoce-la-mision-vision-y-valores-del-inm?idiom=es>.
- (30 de enero de 2023). Participación ciudadana. Recuperado el 6 de junio de 2023 de <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/participacion-ciudadana/>
- Jiménez Martínez, Lucett Guadalupe y Martínez Cruz, Jessica (2021). *Los derechos humanos de los migrantes africanos en México: ¿realidad o retórica?*, *Revista IUS*, pp. 293-324.
- Naciones Unidas (2021). Declaración. Recuperado el 4 de marzo de 2023 de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Oficina de información diplomática (s.f.), Fichas de países. África. Recuperado el 3 de marzo de 2023 de <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Africa.aspx>.
- Pérez, Maritza (2022). Solicitudes de refugio rompen récord, *El Economista*. Recuperado el 30 de mayo de 2023 de <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-cerro-2021-con-cifra-record-en-el-numero-de-solicitudes-de-refugio-Comar-20220103-0067.html>.
- Plataforma Nacional de Transparencia (2019). Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, México.
- Rosas Huerta, Angélica (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Revista Política y Cultura*, núm. 30, pp. 119-134.
- (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *DAAPGE*, núm. 32, pp. 81-107.

- Segnesta, L. (2002). *Indicators of Environmental and Sustainable Development. Theories and Practical Experience*. Environmental Economic Series. World Bank.
- Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas. Boletines mensuales 2018-2022.
- UPMRIP (2019). Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024. México, Gobierno de México.
- Yates, Caitlyn, Bolter, Jessica y Morley, S. Priya (2021). Open Global Rights. Recuperado el 27 de marzo de 2023 de <https://www.openglobalrights.org/reckoning-with-racism-against-black-migrants-in-mexico/?lang=Spanish>

Dinero en el plato: el matrimonio forzado en la Montaña y la Costa Chica de Guerrero

Valentina Guadalupe Sánchez Ángeles

Introducción

Este capítulo consiste en el análisis de acciones, medidas o mecanismos que el estado de Guerrero puso en práctica durante el periodo 2016-2021 respecto de la venta de niñas, adolescentes y mujeres por matrimonio forzado, el cual ha sido justificado por las comunidades que habitan en las regiones de la Montaña y la Costa Chica como una costumbre practicada desde hace muchos años y que apela al derecho de su libre autodeterminación.

Nos interesa analizar las medidas, acciones o mecanismos de control estatal que lleva a cabo el estado de Guerrero como principal responsable de prevenir, investigar, sancionar y erradicar la venta de niñas por matrimonio forzado en las regiones mencionadas.

Sin embargo, a partir del trabajo y las observaciones realizadas, se planteó que las autoridades sólo han ejecutado acciones menores teniendo conocimiento de estas prácticas desde años anteriores, debido a que no se tiene un registro preciso de cuántas niñas, adolescentes y mujeres han sido intercambiadas por una cantidad monetaria y a su vez casadas en contra de su voluntad. La causa de este desconocimiento son las ceremonias, las cuales son oficiadas por las autoridades tradicionales de las comunidades y atestiguadas sólo por los miembros de éstas o las familias que realizan el intercambio.

El plan de acción que el estado de Guerrero lleva a cabo para la disminución y erradicación de matrimonios forzados dentro de las regiones de la Costa Chica y la Montaña consta de dos elementos: el primero es el “Convenio para prevenir y erradicar la trata de personas y narcotráfico 2015-2021” propuesto y firmado por las autoridades de cada uno de los municipios pertenecientes a estas regiones y, el

segundo, es el “Análisis de la estrategia integral para la justicia y el bienestar de las mujeres y las niñas de la Montaña y Costa Chica”, propuesto por la gobernadora Evelyn Salgado, en conjunto con la Secretaría de la Mujer (Sermujer) de Guerrero. Esta estrategia integral fue presentada ante las autoridades municipales y organizaciones dedicadas a la defensoría de derechos humanos.

El contenido de ambos documentos se solicitó a la Secretaría del Estado de Guerrero y a la Secretaría de la Mujer, en Guerrero, mediante solicitudes de información que se efectúan por medio de la Plataforma de Transparencia; el análisis se realizó con base en estos documentos, pero, antes de continuar, es importante retomar un poco de la teoría de los derechos humanos de las mujeres, de los pueblos y comunidades indígenas, así como del concepto y contexto de la violencia de género para comprender hasta qué punto la autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas es violatoria a los derechos humanos de las niñas, las adolescentes y las mujeres.

Derechos humanos de las mujeres

Los derechos humanos son resultado de luchas de la sociedad civil para hacer visibles las injusticias y violaciones que cometen principalmente las autoridades en su contra, por lo que son formulados como limitaciones de los abusos de poder de estas últimas sobre las personas. Pese a que los derechos humanos poseen como principio la universalidad, esto no siempre ha sido así, ya que en un inicio se hacía omisión de los derechos de las minorías, de las personas afrodescendientes, de las mujeres y de los indígenas, por mencionar sólo algunos; únicamente el hombre con privilegios era poseedor y acreedor de ellos. Es por esta razón que surgen las revoluciones y los movimientos sociales con el fin de combatir esas mismas omisiones.

Los derechos humanos de las mujeres en México se establecieron de acuerdo con ejes rectores o principios como la igualdad, la no discriminación y la no violencia, que se establecen a partir de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW) en 1979.

El principio de igualdad y no discriminación se puede encontrar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), específicamente en el artículo 1º, en el primer y último párrafo, sobre la base de características como el trato igualitario entre hombres y mujeres:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el

Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece (CPEUM, 2023: art. 1º, párr. primero).

A partir del párrafo anterior, se establece el principio de igualdad: todas las personas sin distinción alguna que habitan en el territorio mexicano gozarán de los derechos establecidos en la normatividad jurídica reconocida en este documento y en los Tratados Internacionales ratificados. El Estado será el garante de la protección de los derechos de sus ciudadanos, resaltando que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (CPEUM, 2023: art. 1º, párr. segundo).

Para una protección más amplia de los derechos de las personas que habitan en México, los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos de los que forme parte serán respetados y reconocidos por las autoridades, ejemplo de esto es la CEDAW. Por consiguiente:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (CPEUM, 2023: art. 1º, párr. tercero).

Los derechos humanos son y serán reconocidos a partir de las demandas o luchas sociales de grupos minoritarios o movimientos sociales que tienen por objeto convertirse en limitantes de las violaciones de las autoridades hacia sus derechos, por ello es necesario que estas mismas garanticen el respeto de los derechos de acuerdo con sus principios. Así como:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (CPEUM, 2023: art. 1º, párr. quinto).

El principio de no discriminación tiene como finalidad garantizar la igualdad de trato entre las personas debido a derechos y dignidad, por lo que ninguna persona

debe ser discriminada y con distinción en la neutralidad de la norma jurídica; esto quiere decir que los órganos del Estados deberán vigilar que no haya discriminación tanto en el ámbito privado como en el público.

En el ámbito internacional y nacional, las mujeres han sido sujetos políticos históricos: el reconocimiento de sus derechos es resultado de luchas y movilizaciones feministas que visibilizaron la vulnerabilidad en la que se encontraban en la sociedad. Actualmente, las mujeres siguen manifestándose para que sus derechos sean respetados por el resto de las masas, puesto que la violación de éstos sigue presente y es producto de la violencia de género que se vive en el mundo y en México. Un ejemplo de esto son las violaciones de los derechos humanos de las niñas, adolescentes y mujeres de la Montaña y la Costa Chica de Guerrero. Sus derechos son violentados a partir de que se efectúa un intercambio monetario por sus propios familiares para unirlos en un matrimonio que no ha sido su decisión, así como tampoco poseen la edad suficiente para llevarlo a cabo y, pese a ello, se ha permitido y justificado como un uso y costumbre de las distintas comunidades que realizan estas prácticas.

Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

En este apartado se revisa el proceso en el que se cimientan los derechos de las niñas, niños y adolescentes para una mejor comprensión de los mismos, su protección y respeto a partir del interés superior de la niñez.

El primer paso para el reconocimiento y protección jurídica de los derechos humanos de la niñez fue con la realización de la Declaración de Ginebra en 1924 por la Asociación Internacional de Protección a la Infancia, con la autoría de la pedagoga Eglantyne Jebb. Este documento e instrumento jurídico fue aprobado por la Sociedad de las Naciones Unidas –actualmente Organización de las Naciones Unidas (ONU)– el 26 de diciembre de ese año, y se puntualizaron temas como el contenido del principio de igualdad, el bienestar de su integración familiar, así como la protección de los mismos ante la sociedad. Pese a esto, el documento fue publicado en años cercanos a la Primera Guerra Mundial, en los que el sistema jurídico y político sufriría un debilitamiento a causa de la guerra.

Por esta razón, y en años posteriores a las dos guerras mundiales, es que se reafirma la Declaración de Ginebra (DG) por medio de la Declaración de los Derechos del Niño en 1959, presentada en la Asamblea General de la ONU por el Consejo Económico y Social, el cual sería denominado “Decálogo de los derechos del niño”.

En este instrumento jurídico se reafirmaba el contenido de la DG, pero también su ampliación en protección.

El avance en el reconocimiento de los derechos de la niñez se hacía cada vez más significativo con el paso del tiempo. Los convenios y declaraciones efectuadas hasta ese momento fueron preliminares y decisorios para la realización de la Convención sobre los Derechos del Niño el 20 de noviembre de 1989. A partir de este documento e instrumento jurídico se establecieron de manera precisa los derechos de los niños y niñas, así como las obligaciones de los Estados y las autoridades para la protección y respeto de los mismos. También se dispuso que se tomaran en cuenta las opiniones de los niños, niñas y adolescentes respecto a sus vidas y decisiones, con lo que se determina el “interés superior de la niñez”, a partir del cual los Estados que forman parte se comprometen a velar por el interés de los menores.

El interés superior de la niñez en México

México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) el 21 de septiembre de 1990, por lo que se comprometía a garantizar el desarrollo integral de los derechos de los niños y niñas, pero fue hasta 2011 que se adicionó el interés superior de la niñez en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez (Cámara de Diputados, 2023, artículo 4º).

Y, por consiguiente, de esta forma, el Estado sería el garante de velar por el desarrollo y cumplimiento de los derechos humanos de los niños y niñas que residen en México y dentro de los estados del mismo. Pese a que el interés superior de la niñez se encuentra contenido en la Constitución, la violación de los derechos de niños y niñas sigue presente, como es el caso de los matrimonios forzados, los cuales violan los derechos de niñas y adolescentes que no tienen la edad suficiente para contraer matrimonio.

Los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas

Así como las mujeres han luchado históricamente por alcanzar el reconocimiento de sus derechos como personas y como ciudadanas, los derechos de pueblos y comunidades indígenas también han sido reconocidos y establecidos en las constituciones de manera colectiva, pero es importante hacer una diferenciación entre estos dos.

La principal diferencia es que los derechos de las mujeres son individuales, mientras que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas son colectivos. Ambos pertenecen a grupos vulnerables, sin embargo, los derechos del segundo grupo son pensados para comunidades que habitan en un mismo territorio, que comparten usos y costumbres, así como un estilo de vida similar y que deben ser salvaguardados por la cultura que aportan a los países en los que habitan.

En los distintos eventos realizados en favor del respeto a los derechos de las organizaciones indígenas se hizo énfasis en la autodeterminación de los pueblos, pero ¿hasta qué punto las comunidades y pueblos indígenas son libres de autodeterminarse? De acuerdo con Kubli-García:

Los pueblos indígenas tienen derecho a decidir su organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos, siempre que sea dentro del marco de los derechos humanos; elegir a sus autoridades y representantes; conservar su cultura y lenguas. Sin embargo, esta atribución queda limitada y condicionada a la incorporación de esta autonomía a las Constituciones locales (2006:84).

Se debe hacer hincapié en esta definición sobre la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas, ya que responde a la pregunta planteada. En los últimos años se presentó un debate sobre este tema a causa de que las comunidades han violentado en múltiples ocasiones los derechos individuales de sus integrantes. Ejemplo de esto es el matrimonio infantil de niñas y adolescentes en los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, un tema que se tratará más adelante y que ha sido excusado ante las autoridades como usos y costumbres o tradición de los pueblos que la practican, amparándose en su libre autodeterminación.

Si bien es cierto que los pueblos y comunidades indígenas son grupos vulnerables y minoritarios, también lo es que sus mujeres, infantes o adolescentes son todavía más vulnerados dentro de estos grupos; dado que aún se conservan creencias,

costumbres, tradiciones y prácticas que violan sus derechos, ya que el hombre se ha posicionado como pilar y sujeto decisorio de su familia.

Violencia de género en México

A partir de las movilizaciones feministas por el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, es que el concepto de *violencia de género* surge como crítica a las autoridades, instituciones y sociedad, que ejercen de una u otra forma violencia contra las mujeres, por el solo hecho de ser mujeres, lo que se visibiliza la inequidad y desigualdad en la que se encuentran ante los hombres. Lo anterior, a su vez, ayuda al reconocimiento de sus derechos, pero también muestra que las mujeres son discriminadas. Antes de ir más a fondo, es importante puntualizar qué se entiende por el término *violencia de género*:

(Es) el ejercicio de la violencia que refleja la asimetría existente en las relaciones de poder entre varones y mujeres, y que perpetúa la subordinación y desvalorización de lo femenino frente a lo masculino. Ésta se caracteriza por responder al patriarcado como sistema simbólico que determina un conjunto de prácticas cotidianas concretas, que niegan los derechos de las mujeres y reproducen el desequilibrio y la inequidad existentes entre los sexos. La diferencia entre este tipo de violencia y otras formas de agresión y coerción estriba en que en este caso el factor de riesgo o de vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer (Rico, 1996:8).

Si bien en el ámbito internacional se ha discutido el tema como un problema que trastoca el correcto desarrollo de las mujeres en igualdad y equidad, también se ha convertido en un problema de discriminación. Así, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW) en su artículo 1 consideró que:

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultura y civil o en cualquier otra esfera (CEDAW, 1979: art. 1).

La realidad actual es que la violencia de género está lejos de desaparecer o ser erradicada en el ámbito internacional. El *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia hacia las mujeres y la violencia doméstica* o *Convenio de Estambul* (2014) en su artículo 3 *Definiciones*, inciso a), menciona la violencia de género como una forma de discriminación:

(...) por “violencia contra las mujeres” se deberá entender una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y designará todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada (Consejo de Europa, 2014: art. 3, inciso a).

En México, la violencia de género es un tema de todos los días, con el paso del tiempo el país ha logrado avances respecto de la protección en contra de la violencia que se ejerce sobre las mujeres: “En síntesis, los avances logrados se centran fundamentalmente en dos áreas: hacer visible la violencia contra las mujeres y las violaciones de sus derechos humanos y la consideración de sus intereses y demandas en los instrumentos sobre protección y promoción de los derechos humanos de las Naciones Unidas” (Rico, 1996:12).

Ahora bien, es importante mencionar un poco del contexto actual en cifras, ya que los matrimonios forzados son una manifestación de la violencia de género que se vive en el país. A partir de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2021) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), se señala que 70% de las mujeres en México sufren violencia de género; asimismo, aunque Guerrero no es uno de los estados con un porcentaje alto, sí es importante señalar que su tasa de violencia es de 68 y 59.5% en comunidades indígenas (ENDIREH, 2021).

Entendiendo el contexto social en el que se desarrolla la violencia de género en el país, es primordial que se haga alusión de los matrimonios forzados como una forma de ejercer violencia contra las mujeres. Las implicaciones de estas uniones son el resultado de un problema grave que se ha desarrollado en las comunidades indígenas que habitan en algunos de los territorios del país. Las víctimas de estas uniones son niñas, adolescentes y mujeres que son obligadas por sus familias a casarse a cambio de una cantidad de dinero acordada con el “futuro esposo” o la familia de éste.

El Estado como encargado de vigilar y sancionar cualquier tipo de violencia contra las mujeres ha firmado convenios internacionales, así como estableció la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y otras acciones para disminuir los casos por violencia de género.

La LGAMVLV y otros instrumentos del Estado contra la violencia de género

La LGAMVLV fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 1 de febrero de 2007 como uno de los instrumentos jurídicos con los que cuenta el Estado para el desarrollo integral de las mujeres que habitan en México y se encuentren en situación de violencia, de acuerdo con el artículo 1:

La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LGAMVLV, 2021: art. 1°).

Como se menciona en el artículo 1, el propósito de esta ley es prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género que sufren las mujeres por ser mujeres, lo que se deriva de un tipo de discriminación que a su vez vulnera sus derechos, principalmente a una vida libre de violencia.

La LGAMVLV se crea como una de las acciones del Estado para solucionar un problema público como es la violencia de género. Así como esta ley, también existen convenios internacionales de los que México es parte, como la CEDAW, ratificada por el país el 23 de marzo de 1981 y la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (Belém do Pará), ratificada el 19 de junio de 1998. Estos instrumentos internacionales emiten recomendaciones que el país puede llevar a cabo para un desarrollo integral de la mujer en la sociedad.

Sin embargo, la violencia de género no es el único problema que enfrenta México, hay muchos más, como el matrimonio infantil, tema que ha tratado el Estado y que afecta a los infantes, como veremos a continuación.

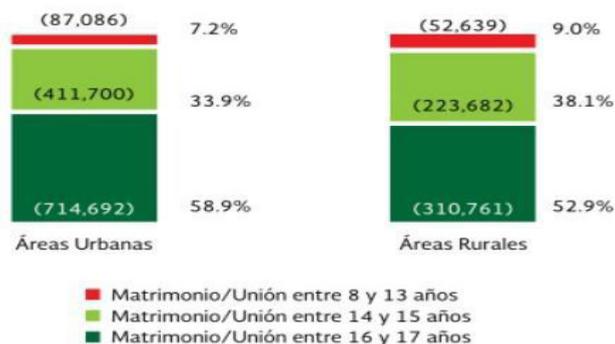
Matrimonios infantiles en México

Los matrimonios infantiles son uniones nupciales en las que uno o dos menores de edad se ven involucrados. En México, este es uno de los problemas que el Estado ha tratado de disminuir y erradicar, por lo que con el paso de los años se han tomado acciones y medidas para el desarrollo de los infantes de acuerdo con el interés superior de la niñez (ISN).

Hablando específicamente de las mujeres, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) publica boletines en los que brinda información de la desigualdad que viven las mujeres en los diferentes ámbitos de desarrollo, los cuales son presentados a partir de cifras. En 2016, una de sus publicaciones fue relativa al matrimonio infantil, en el que se realizó una comparación de las mujeres que habían contraído matrimonio antes de los 18 años, tanto en zonas rurales como urbanas.

A partir de la Gráfica 1, Inmujeres (2016) realizó un análisis de esas cifras, las cuales señalan que el matrimonio infantil es más frecuente en las zonas rurales: 30.9% de las mujeres de 15 a 54 años residentes en áreas rurales se casaron o unieron antes de cumplir los 18, a diferencia del 18.9% de las mujeres que viven en zonas urbanas. La situación se agrava entre las mujeres hablantes de lenguas indígenas, en donde un 34.8% de ellas se casó o unió antes de los 18 años. La práctica del matrimonio infantil persiste en las generaciones jóvenes: 9.0% de las mujeres residentes en áreas

Gráfica 1. Distribución porcentual por edad al matrimonio o unión infantil de las mujeres de 15 a 24 años por área rural y urbana. México, 2015



Fuente: Inmujeres (2016).

rurales de entre 15 y 24 años se unieron aun siendo niñas, proporción del 7.2% en áreas urbanas.

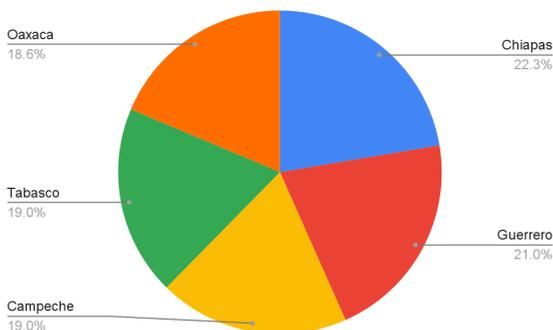
En el boletín presentado en 2016 respecto de 2015, menciona que en México las entidades con mayor proporción de mujeres que tienen entre 15 y 54 años y que se casaron o unieron antes de cumplir los 18 son: Chiapas 32.1%, Guerrero 30.2%, Campeche 27.3%, Tabasco 27.3%, y Oaxaca 26.8%”, como se muestra en la Gráfica 2.

En tanto que en 2020, de acuerdo con el estudio de Inmujeres (2020a), las entidades con mayor porcentaje fueron Guerrero (45.6%), Chiapas (42.1%), Tabasco (41.1%), Campeche (39.6%) y Michoacán (37.7%), como se muestra en la Gráfica 3.

En 2019 una de las respuestas del Estado para disminuir los matrimonios infantiles en México fue la nueva reforma al artículo 148 del Código Civil Federal, en el que se establece que “Para contraer matrimonio es necesario haber cumplido dieciocho años de edad” (Código Civil Federal, 2021: art. 148) y queda prohibido cualquier acuerdo o dispensa de las familias para que los involucrados contraigan matrimonio antes de ser mayores de edad, como establece la ley.

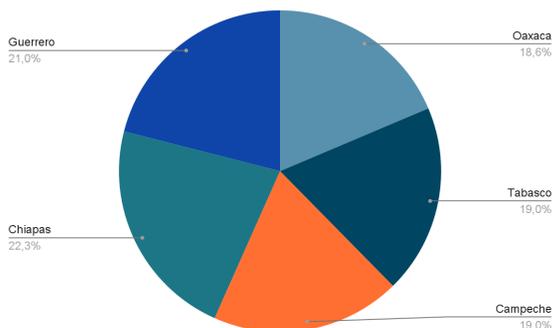
A partir de la información recabada por Inmujeres, de los años 2016 a 2020, se pueden comparar cifras y deducir que, a pesar de las reformas realizadas al Código Civil Federal en el 2019, en cuanto a la edad establecida para contraer matrimonio y aplicada también en 32 estados, incluidas las entidades federativas con porcentajes

Gráfica 2. Entidades con mayor proporción de mujeres que tienen entre 15 y 54 años y que se casaron o unieron antes de cumplir los 18 años (2016)



Fuente: elaboración propia a partir de Inmujeres (2016).

Gráfica 3. Entidades con mayor porcentaje de mujeres que tienen actualmente entre 15 y 54 años y que se casaron o unieron antes de cumplir 18 años (2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de Inmujeres (2020a).

altos en matrimonio infantil antes mencionadas, estos no han disminuido, sino que se multiplican, incluso los estados de Chiapas y Guerrero siguen ocupando los primeros lugares en matrimonios infantiles. Las cifras del primero aumentaron 10%, mientras que las del segundo lo hicieron 15.4 por ciento.

En el periodo 2016–2020, los matrimonios infantiles en Guerrero no disminuyeron, sino aumentaron; en el último año mencionado se presentaron casos públicos en los que se evidencia que en sus zonas rurales se realizan matrimonios forzados de niñas, adolescentes y mujeres jóvenes.

Matrimonios forzados: una costumbre violatoria en Guerrero

Los matrimonios forzados se han vuelto casos públicos en los que las autoridades y el resto de la sociedad tienen conocimiento de que niñas, adolescentes, mujeres jóvenes, pertenecientes a grupos y comunidades indígenas se ven forzadas a contraer matrimonio en contra de su voluntad, por lo que se entiende como:

Uno de los mecanismos sociales por los que se fuerza a las mujeres a la subordinación frente al hombre, vulnerando su derecho a elegir libremente a su pareja y su derecho a contraer matrimonio y, por tanto, anulando de facto su derecho al libre

desarrollo de la personalidad. El matrimonio forzado además de ser un acto de violencia en sí mismo, es un escenario idóneo para que puedan darse otros tipos de violencia contra las mujeres, como puede ser la violencia económica, sexual, física y psicológica (Ortega, 2019:76).

Estos matrimonios infantiles (niñas-adolescentes) y forzados son efectos de la violencia de género que existe en el país y que con el tiempo ha causado estragos en la sociedad, aunque es conveniente establecer ciertas diferencias entre los matrimonios infantiles y los matrimonios forzados. Ambos se encuentran relacionados: los primeros son uniones con individuos menores de edad, lo que actualmente no se encuentra permitido en el país, mientras que los segundos son uniones no consentidas y mucho menos libres.

La venta de niñas por matrimonio forzado —una práctica comparable a un intercambio de mercancía, donde existe un valor económico de por medio— se realiza en comunidades indígenas que en el estado de Guerrero, específicamente en dos de sus regiones: la Montaña y la Costa Chica, se focalizada en los municipios de Metlatónoc, Cochoapa el Grande, Xochistlahuaca y Tlacoachistlahuaca; se trata de que la familia de la niña o de la “novia” obtenga una cantidad de dinero por ella, puesto que gran parte de las familias que ponen en venta a sus hijas son de escasos recursos.

De acuerdo con el artículo de la periodista Eréndira Aquino (2020), se menciona que las menores de edad más caras son las que tienen entre 10 y 16 años. Si cumplen más de 20 y continúan solteras se convierten en la opción para los hombres viudos. De esta forma, la edad de las niñas y adolescentes implica también un precio en tanto no rebasen los 20 años, que puede ser de hasta los 180 mil pesos, dependiendo de la edad, su apariencia y las habilidades para las labores del hogar que tengan. La periodista señala que las más jóvenes son las de mayor precio, pero quien decide éste es su propia familia.

Esta costumbre era originaria de los pueblos *Na savi*, que residen en el municipio de Tlacoachistlahuaca, la cual se conoce como “dinero en el plato”. En un principio, consistía en que el “futuro esposo” y su familia otorgaran un dote o dinero para la realización de una boda. Las niñas o mujeres que se casaban no tenían el conocimiento de quién sería su esposo, además de ser elegidas antes de que “les tocara la luna”, palabras que hacen referencia al primer periodo de menstruación. Hasta la fecha esta práctica persiste en los municipios mencionados.

El gobierno del estado de Guerrero, como principal responsable de salvaguardar los derechos humanos de las personas que habitan en sus respectivas regiones, está consciente de estas prácticas y en el periodo 2016–2021 estableció

tanto un convenio como una estrategia integral. Ambos son planes de acción que proponen políticas públicas y programas dirigidos a niñas, adolescentes y mujeres afectadas; fueron obtenidos para esta investigación mediante solicitudes de información a partir de la Plataforma de Transparencia. El contenido de los documentos fue proporcionado por la Secretaría del estado de Guerrero y la Secretaría de la Mujer en Guerrero. De cada uno de ellos se realizó un análisis, los cuales se muestran a continuación.

Análisis del Convenio para prevenir y erradicar la trata de personas y narcotráfico 2015-2021

Este convenio fue realizado por las autoridades de los municipios de Metlatónoc, Xochistlahuaca, Cochoapa el Grande, Tlacoachistlahuaca, Iguala, Malinaltepec y la Semujer, se firmaron dos actas para la prohibición de venta de niñas: una en la comunidad de Juquila y la segunda en San Juan Puerto Montaña. En ambas se especifica que la venta de niñas para matrimonio queda prohibida en las comunidades pertenecientes a dichos municipios, que de acuerdo con las actas del convenio son de los municipios más pobres del país. Ambos documentos tienen la finalidad de realizar acciones para la erradicación de la venta de niñas en el estado de Guerrero. Cada acta fue firmada por su respectivo presidente municipal y por la representante de la Secretaría de la Mujer.

El convenio cuenta con una sección de “Antecedentes”, donde se menciona la trata de personas como un delito que ocurre en todo el país y que afecta principalmente a niños, niñas y mujeres. Se especifica que “las diversas formas de trata de personas, se encuentra la venta de mujeres para matrimonios obligados, en la que, sobre todo los padres de familia, bajo el argumento de los usos y costumbres de sus comunidades, literalmente venden a sus hijas por un cartón de cerveza o un guajolote” (Secretaría del estado de Guerrero, 2015:2).

Las cláusulas que se estipulan en el convenio son, en primera instancia:

El objeto del presente Convenio es establecer las colaboraciones y coordinación entre “LA SEMUJER y el H. AYUNTAMIENTO” para desarrollar políticas públicas mecanismos, programas y acciones para prevenir y erradicar la trata de personas y brindar el acompañamiento y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de este delito (Secretaría del estado de Guerrero, 2015:5).

En segunda instancia, los compromisos que se estipulan y le corresponden a la Secretaría de la Mujer (Semujer) en Guerrero son:

a) Promover e implementar acciones de capacitación y sensibilización a las y los servidores públicos, de las fuerzas policíacas municipales y de implementación de justicia, así como a las y los habitantes del municipio que corresponda, enfocadas al combate adecuado y eficaz de los delitos relacionados con la trata de personas, así como establecer acciones específicas para la erradicación de este delito.

b) Brindará a través de las y los abogados adscritos a la Procuraduría de la Defensa de los Derechos de la Mujer, la asesoría legal y acompañamiento a las y los habitantes de los municipios, que sean víctimas del delito de trata de personas en sus diferentes modalidades (Secretaría del estado de Guerrero, 2015).

Mientras que los compromisos del “H. AYUNTAMIENTO” son:

a) Velar porque la prevención de la trata de personas esté basada en el respeto a los derechos humanos y la sensibilidad hacia las cuestiones de género y de la infancia; *b)* Promover sistemas y mecanismos de denuncia, alerta temprana y movilización ciudadana en contra de la trata de personas y sus modalidades; *c)* Ofrecer apoyo activo y determinante a investigaciones judiciales dirigidas a establecer sentencias condenatorias a los tratantes de personas, así como a las investigaciones judiciales para erradicar esas mismas prácticas; *d)* Asegurar la protección de los derechos humanos de las víctimas de trata de personas y apoyar el establecimiento de sistemas de protección y asistencia, que ofrezca ayuda médica, psicológica y social, así como jurídica y de reinserción; *e)* Proporcionar el espacio físico a las y los servidores públicos que designe “la Semujer” para capacitar en términos del inciso *a)* de la cláusula primera del presente instrumento (Secretaría del estado de Guerrero, 2015).

Tanto los municipios como la Secretaría de la Mujer al firmar el Convenio quedaban obligados a seguir al pie de la letra las cláusulas expuestas en las actas y trabajar en conjunto para una mejor ejecución de éstas, así como asumir la responsabilidad de desarrollar políticas públicas, mecanismos, programas y acciones para prevenir y erradicar la trata de personas, incluida la venta de niñas y adolescentes para matrimonio forzado.

Análisis de la Estrategia integral para la justicia y el bienestar de las mujeres y las niñas de la Montaña y Costa Chica

El 10 de noviembre de 2021 en Tlapa de Comonfort, uno de los municipios de Guerrero, la gobernadora Evelyn Salgado Pineda presentó un plan de acción, en conjunto con la Sermujer, en relación con la atención de niñas y adolescentes que son vendidas para matrimonio dentro de la región de la Montaña y la Costa Chica, ante la presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), la representante de ONUMujeres en México, el magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado de Guerrero, el diputado presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso local, la directora general del Despacho de la Tercera Visitaduría General de la CNDH, la directora general de Estrategias para la Atención de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la coordinadora para la Articulación de Acciones para la Erradicación de la Violencia Femenicida de la Conavim, y los presidentes municipales de las regiones de la Montaña y la Costa Chica de Guerrero.

La estrategia fue realizada por la gobernadora Evelyn Salgado y el Inmujeres, con el objetivo de promover acciones para reducir las desigualdades y exclusión que generan la violencia contra las mujeres de las regiones de la Montaña y de la Costa Chica de Guerrero, por medio de la articulación interinstitucional para garantizar su acceso a bienes y servicios básicos, desarrollo de acciones comunitarias para su bienestar desde lo local y el fortalecimiento de las acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes (Secretaría de la Mujer, 2021).

Está planeada de acuerdo con tres componentes, que tienen como visión transformar la vida pública de Guerrero con una nueva política de bienestar, cambiando las condiciones de desigualdad en la que viven las mujeres y con el compromiso de garantizar su derecho a ser tratadas por iguales por el resto de la sociedad (Secretaría de la Mujer, 2021). Los componentes se muestran en la Figura 1 y cada uno de ellos cuenta con un nombre y con estrategias de acción.

Cada uno de estos tres componentes se encuentran conectados y pensados para el bienestar de las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia de género que se practica en la Montaña y la Costa Chica de Guerrero. Los municipios en los que se concentra la estrategia de acción son los que se muestran en la Figura 2.

El análisis de esta estrategia consistió en evaluar su diseño con el propósito de detectar sus fortalezas y debilidades; se realizó a partir de las guías disponibles sobre evaluaciones por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2019). Los criterios que se utilizaron para la evaluación de la

Figura 1: Componentes de la estrategia



Fuente: Secretaría de la Mujer (2021).

Figura 2: Regiones en las que se focaliza la estrategia

Región Montaña

Municipio	Localidades
Cochoapa el Grande	Joya Real Dos Ríos San Pedro el Viejo Cochoapa el Grande
Metlatónoc	Chilixtlahuaca Zitlaltepec Yuvinani Mini Numa*
Alcozauca	Zoyatlán Alcozauca
Xalpatláhuac	Cahuatáche
Tiapa de Comonfort	Santa María Tonaya
Atlamajalcingo del Monte	Atlamajalcingo del Monte

Región Costa Chica

Municipio	Localidades
San Luis Acatlán	Buenavista
Igualapa	Acalmani Chimalapa
Tlacoachistlahuaca	Jicayan del Tovar Santa Cruz Yucucani Yoloxochitl

Fuente: Secretaría de la Mujer (2021).

estrategia se muestran en el Cuadro 1. De acuerdo con éstos se llevó a cabo el análisis de la misma a partir de las características del “Balance crítico”, en el que se efectúa una recopilación de todos y cada uno de los criterios anteriores.

Balance crítico

En primera instancia, en el diagnóstico del análisis, específicamente en el apartado de “Antecedentes”, se observa que carece de claridad, ya que, como se menciona, se busca prevenir, atender y sancionar la violencia de género que afecta a las niñas, adolescentes y mujeres. No obstante, se recomienda profundizar en qué tipo de violencia o de violencias se hace referencia y si es pensada para la erradicación y sanción del matrimonio forzado. De igual forma, se recomienda establecer la división etaria de lo que se considera la niñez de la adolescencia y la adolescencia de la adultez de una mujer.

En el análisis sobre los “Objetivos de la estrategia” y de “Actores involucrados”, de acuerdo con lo que se establece en esta acción gubernamental, se observa que uno de sus planteamientos es el fortalecimiento de mecanismos y de políticas públicas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género. Sin embargo, se considera pertinente que se mencione o aclare su existencia dentro del contenido de la misma.

Cuadro 1: Criterios de evaluación para la estrategia

ANTECEDENTES	IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	OBJETIVO DE LA ESTRATEGIA	ACTORES INVOLUCRADOS	COBERTURA
Contexto y evolución de la acción gubernamental.	Distinguir el problema central que le dio origen.	Identificar los objetivos de la acción gubernamental.	Actores involucrados en la estrategia y a quienes va dirigido.	Enfoque de la estrategia.
Alternativas.	Estrategia propuesta.	Programas complementarios o alternativos.	Presupuesto o recursos.	Balance crítico.
Alternativas que ayudan a la solución.	Diagnóstico del diseño.	Revisar e identificar si existen programas con objetivos parecidos o complementarios.	Determinar el presupuesto que se tiene para la operación de la estrategia y el origen de éste.	Análisis de fortalezas y debilidades de la estrategia de acuerdo a los apartados anteriores.

Fuente: elaboración propia a partir del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019).

En cuanto al diseño de la estrategia, se recomienda que todo programa, plan de acción o, en este caso, estrategia integral, cuente con reglas de operación, con el objetivo de que su planeación sea eficiente y eficaz; pero la propuesta de la gobernadora Salgado carece de las mismas, mientras que en la sección de “Presupuesto”, la estrategia carece de claridad en cuanto al presupuesto pensado para alcanzar su objetivo, así como la dependencia encargada de financiarla.

Es importante tener en cuenta que al momento de realizar estrategias y acciones gubernamentales dirigidas a problemas como son la violencia de género y sus diferentes formas de manifestación, éstas deben ser pensadas con una perspectiva de género y con un enfoque en derechos humanos, ya que la población afectada son las niñas, adolescentes y mujeres. Como hemos revisado anteriormente, son un grupo vulnerable a situaciones de violencia y a la violación de sus derechos a causa de situaciones de desigualdad estructural que se presenta en la sociedad.

En la *Estrategia integral para la justicia y el bienestar de las mujeres en municipios regiones: la Montaña y la Costa Chica*, se menciona esa desigualdad estructural en la que se encuentran los habitantes de esas regiones y de qué forma afecta a las niñas y mujeres. Esta estrategia cuenta con líneas de acción para formular programas y políticas públicas, a pesar de ello, sólo sigue siendo un plan de acción, ya que las autoridades involucradas en su realización y ejecución no lo han puesto en marcha.

Conclusiones

En el contexto actual, las mujeres siguen siendo vulnerables a la violación de sus derechos, la discriminación y la violencia de género que se ejercen en su contra; la violencia está presente y no ha disminuido, sino que se ha visibilizado con el paso de los años, pese a que los derechos de niñas, adolescentes y mujeres son reconocidos y garantizados por el Estado.

La violencia de género en el ámbito público y jurídico fue trascendental para entender que la violencia contra las mujeres es un problema de discriminación por su género y que ésta se manifiesta en los distintos espacios en los que se desarrolla una mujer dentro de su vida cotidiana y se presenta como violencia física, sexual, psicológica, económica y patrimonial en los ámbitos de pareja, comunitario, familiar y laboral.

Los matrimonios forzados son una forma de violencia de género que vulnera los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres que se ven obligadas a contraer matrimonio a cambio de una suma de dinero para su familia y que, como se mencionó,

no son desconocidos por las autoridades y el resto de la sociedad, al contrario, se ha vuelto tema del escrutinio público.

Este trabajo se concentró únicamente en las regiones de la Montaña y la Costa Chica de Guerrero por ser el estado en el que se presentan cifras altas respecto al matrimonio forzado, pero no significa que este problema público no ocurra en otras regiones de México; al contrario, Chiapas, Campeche, Tabasco y Oaxaca son estados donde se practica esta “costumbre” por parte de los grupos y comunidades indígenas.

No obstante, hablando específicamente del estado de Guerrero y después del análisis de las acciones que las autoridades llevan a cabo respecto de sancionar, erradicar o bien disminuir las cifras de este problema, se puede observar que éstas son dos y no se tiene evidencia de que se hayan puesto en marcha en el periodo 2016-2021.

Tanto el Convenio para prevenir y erradicar la trata de personas y narcotráfico 2015-2021 y la *Estrategia integral para la justicia y el bienestar de las mujeres y las niñas de la Montaña y Costa Chica*, son documentos que se pueden obtener mediante una solicitud de información en la Plataforma de Transparencia a las distintas autoridades que se encargan de prevenir este problema.

El análisis de estos documentos fue dirigido a las acciones planeadas para evitar que los matrimonios forzados se sigan practicando, ya que vulneran los derechos humanos de las niñas, adolescentes y mujeres indígenas y, pese a que ambos documentos estipulan lo anterior y especifican las acciones que se deben realizar para cumplir con su objetivo, no se tiene evidencia de la erradicación de estas prácticas.

En ambos documentos se plantea la realización de políticas y programas públicos para el alcance de este objetivo, sin embargo, respecto del *Convenio para prevenir y erradicar la trata de personas y narcotráfico 2015-2021*, éste no presentó resultados de su realización, mientras que la *Estrategia integral para la justicia y el bienestar de las mujeres y las niñas de la Montaña y Costa Chica* es un plan de acción, mas no se ha ejecutado, ya que no se cuenta con el presupuesto para cumplir con las acciones y objetivos que estipula. Para evitar o disminuir los matrimonios forzados en estas regiones es importante tener planes de acción, políticas públicas y programas planeados; éstos deben ser focalizados y ejecutados para obtener resultados y avances.

Bibliografía

Aquino E. (2020). Mujeres rompen la tradición de los matrimonios forzados y venta de niñas en Guerrero. *Animal Político*.

- Cámara de Diputados (2023). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.
- Código Civil Federal (2021). Cámara de Diputados, México.
- Consejo de Europa (2014). Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019). Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación. Consultado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.164.19.pdf
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979).
- H. Congreso del Estado de Guerrero (2019). *Código Civil del estado Libre y Soberano de Guerrero*. Estado Libre y Soberano de Guerrero, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2021). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH).
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2016). *Desigualdad en cifras: unión temprana o matrimonio infantil*. Año 2, Boletín núm. 3.
- (2020). *Violencia en Mujeres*. Sistema de Indicadores de Género.
- Kubli-García F. (2006). *Pasado, presente, futuro de los derechos indígenas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- LGAMVLV (2021). Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia. Cámara de Diputados, México.
- Ortega González, Norma Carolina (2019). *Matrimonios forzados en comunidades indígenas mexicanas: ¿tradición cultural o violencia de género?* Tesis depositada en cumplimiento parcial de los requisitos para el grado de Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid.
- Rico, N. (1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos*, Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL.
- Secretaría de la Mujer (2021). Estrategia Integral para la Justicia y el Bienestar de las Mujeres y las Niñas de la Montaña y Costa Chica. Transformando Guerrero: Gobierno del Estado 2021-2027.

Los niños y su participación en las policías comunitarias: una visión desde el interés superior de la niñez

Mary Carolina Sosa Bonilla

Introducción

El presente escrito tiene como propósito abordar el fenómeno del reclutamiento de niños y adolescentes en las policías comunitarias de Guerrero, tomando como ejemplo la comunidad nahua de Ayahualtempa, ubicada en el municipio de José Joaquín de Herrera, en la región Centro. Si bien es cierto que son diversas las perspectivas desde las cuales puede ser examinada dicha problemática, en este texto será estudiada a partir del principio del interés superior de la niñez (ISN) mediante una perspectiva interseccional. Vale la pena mencionar que sin la existencia y consideración previa de los derechos humanos, y por consiguiente de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, no podría hablarse del interés superior de la niñez.

Concretamente, el problema que dio paso a este trabajo fue que en 2021 se difundió la noticia sobre la incorporación de 31 niños de entre seis y 12 años a la policía comunitaria instalada en la comunidad de Ayahualtempa, como un mecanismo de defensa ante la creciente presencia de los grupos delictivos en la región y por la falta de atención e intervención por parte del gobierno municipal y estatal para con las familias desplazadas, viudas y huérfanos. Bajo esa tesitura, aunque los medios de comunicación, y en las propias entrevistas que algunos de ellos han logrado obtener con los niños partícipes en este grupo armado, sostengan que es una incorporación voluntaria, las condiciones sociales que persisten en el estado de Guerrero advierten sobre la permanencia de una violencia estructural, la cual trae una serie de factores que propician esta participación en las policías comunitarias.

Por tanto, la pregunta de investigación formulada es: ¿cuáles son los factores sociales, institucionales y demográficos que orillan a los niños de la comunidad de Ayahualtempa a incorporarse a las policías comunitarias?, y frente a ello, ¿cuál es el

papel que el Estado desempeña frente a dicha problemática? De ahí que el objeto de estudio son los factores sociales que propician la incorporación de los niños a las policías comunitarias, mientras que el fenómeno de estudio precisamente se traduce en la incorporación y participación voluntaria a estos grupos armados.

Es de aclararse que la relevancia de la examinación de este fenómeno se sostiene —principalmente— en reiterar que niñas, niños y adolescentes no son objetos de derechos, sino sujetos; esto es, su protección debe ser intervenida y garantizada por la familia, sociedad y Estado, en tanto que no se deje de respetar en todo momento su autonomía —la cual es progresiva—. De ahí que el tratamiento jurídico bajo el cual se les protege, siendo el ISN, deberá siempre observar la diferencia de contextos y necesidades que prevalezcan en este grupo etario, en este caso se traduce en la atención pertinente a la comunidad de Ayahualtempa.

Cabe mencionar que el ISN nace gracias al reconocimiento y garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Estos derechos humanos responden a los principios de universalidad, progresividad, interdependencia e indivisibilidad; cada uno se correlaciona y mantiene la misma importancia para el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes. Por tanto, un entorno donde prevalece la violencia estructural atenta en contra de los derechos y, por consiguiente, en contra del interés superior de la niñez. Asimismo, la dinámica social, política e institucional que se instala en la comunidad y en el municipio forma parte de la fragmentación al tejido social, que afecta de manera directa e indirecta el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, alterando el entorno en el que se desenvuelven y provocando que la población intervenga en problemáticas —sobre todo aquellas relacionadas con los grupos delictivos y la inseguridad instalada en el territorio— que no han logrado ser atendidas de manera idónea por el Estado.

La presente investigación se llevó a cabo en 2023, en un periodo aproximado de seis meses. En este sentido, el estudio de dicho fenómeno fue a partir de una metodología cualitativa, documental, con base en la revisión de la literatura existente que abordara los temas de reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes, interés superior de la niñez, y el uso de material periodístico que tuviera como contenido las características del contexto bajo el cual aconteció la problemática, así como entrevistas a integrantes de la comunidad y policías comunitarias. Además, se consultaron algunos documentos oficiales, como el *Plan de Desarrollo Municipal* (2018–2021) de José Joaquín de Herrera y el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2022. Este trabajo pudo llevarse a cabo con los medios y fuentes de información que se tenía al alcance, a fin de evitar ingresar a territorios cuyas condiciones de violencia fueran marcadas.

Dicho esto, la estructura del artículo mantiene cuatro ejes importantes: el primero incluye una breve definición sobre el fenómeno social de reclutamiento forzado de niños, el cual no conserva las mismas características que la incorporación –aparentemente– voluntaria a un grupo armado que sucede en la comunidad. En segundo lugar, se trata la relevancia de la cobertura de policías en el ámbito municipal y su relación con la seguridad que se garantiza o no en el territorio, seguido de una breve explicación del impacto que tienen la falta de oportunidades y servicios en la comunidad hacia el desarrollo integral de niños y adolescentes. Otro de los ejes es la discusión sobre la autonomía progresiva y cómo ésta corresponde con la edad y madurez de niños y adolescentes, velando siempre por su protección y bienestar. Finalmente, y con el propósito de rescatar los elementos más relevantes que construyen la respuesta a la pregunta de investigación, se detallan las conclusiones.

Diferencias entre el reclutamiento forzado y la incorporación voluntaria a policías comunitarias

A manera de introducción, Ocampo (2021) detalla que en 2021 se comenzó a visibilizar la incorporación –aparentemente voluntaria– de 31 niños de edades de 6 a 12 años al cuerpo de las policías comunitarias. Incluso, Delgado (2022) refiere que hay integrantes de 12 a 18 años, quienes llevan más de un año formando parte de la policía comunitaria, esto es, que la problemática no nace necesariamente en 2021. En este sentido, el reclutamiento de niños y adolescentes proyecta algunas de las deficiencias estructurales e institucionales relacionadas con la violencia persistente en el entorno, derivado de la presencia de la delincuencia organizada y la ausencia de cuerpos de seguridad municipales y estatales; la falta de infraestructura educativa en la comunidad; y la falta de atención y seguimiento a huérfanos, desplazados y viudas en la región, como consecuencia del sometimiento por parte del grupo delictivo Los Ardillos.¹

Es necesario mencionar que no existe como tal algún censo o registro nacional que contenga datos estadísticos sobre el número de niñas, niños y adolescentes víctimas del reclutamiento forzado o, en su defecto, que participen en grupos de defensa colectiva, que en este caso son las policías comunitarias. Una de las herramientas que pudiera aportar dicha información es el ya mencionado Onprenna; sin

1 Grupo delictivo instalado en las regiones de Costa Grande y Centro de Guerrero (Castañón, 2014).

embargo, no fue posible el acceso al mapa que contiene los datos cuantitativos por estado, pues en repetidas ocasiones el servidor no permitía el acceso a la información requerida. Por otro lado, las estadísticas que provienen del sector de la sociedad civil se elaboran a partir de indicadores por vulnerabilidad o por riesgo –construidos con base en características psicosociales, económicas, educativas, presencia en centros de readaptación social, entre otros–, pero únicamente examinando el reclutamiento proveniente de grupos delincuenciales.

La incorporación de niños y adolescentes a grupos armados se define propiamente como *reclutamiento*. Atlalenco *et al.* (2022) refieren que éste es el proceso mediante el cual personas menores de 18 años son reclutadas, ya sea por manipulación o por coacción, a grupos delincuenciales con el propósito de que cometan actos delictivos. En adición, Anguita (2010) advierte que son cinco factores los que pueden hacer más propensa esta problemática: de la comunidad, familiares, escolares, del grupo de iguales y los individuales; sumado a la pobreza, la inestabilidad en los entornos familiares y la falta de acceso a la educación, que traen como consecuencia la exclusión social y la vulnerabilidad de niñas y niños.

Y es que cuando se pretende definir el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos armados, se suele considerar únicamente aquellos grupos que forman parte de la delincuencia organizada. Sin embargo, es pertinente colocar en discusión que son dos tipos de grupos armados los que tienen presencia en la comunidad de Ayahualtempa: los delictivos y los legítimos. Son delictivos cuando su quehacer versa únicamente en la comisión de diferentes delitos, siendo los más comunes la producción y comercialización de drogas por el territorio en el que se encuentran, por tanto, el reclutamiento que éstos suelen ejercer es bajo amenaza o manipulación. Esta última, la mayoría de las veces se relaciona con el factor económico, ya que se transforma en una fuente de ingresos para apoyar a sus familias.

En contraste, los grupos armados son legítimos cuando existe una aceptación y respaldo por parte de las comunidades, esto es, los grupos armados legítimos que están presentes en Ayahualtempa son precisamente las policías comunitarias. Para ello, Castañón (2014) puntualiza que la primera obligación de todo Estado y su gobierno es garantizar la seguridad a su población, por consiguiente, cuando es incapaz de proveerla algunas comunidades deciden responder para salvaguardar su integridad y bienestar. Dicho esto, las policías comunitarias surgen de manera formal en 1995, mediante un proceso autogestivo y sin ningún factor económico de por medio, como la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policías Comunitarias (CRAC-PC) y no buscan amenazar o suplir como tal a las autoridades,

sino cumplir y hacer las funciones que éstas no logran llevar a cabo, sobre todo para protegerse de la delincuencia organizada que persiste en el territorio.

Vale la pena aclarar que este grupo armado se considera legítimo no sólo por la aceptación que tiene en la región, pues también lo es debido a que nace desde la conciencia y fuerza colectiva de comunidades y pueblos indígenas, tal como lo refiere Castañón (2014). De hecho, las policías comunitarias, más allá de ser legítimas, también tienen un reconocimiento legal tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 2º, como en el artículo sexto de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, del estado de Guerrero.

Derivado de lo anterior, podemos entonces generar una relación entre las policías comunitarias y la problemática del reclutamiento de niños a grupos armados. A pesar de que la definición que Atlalenco *et al.* (2022) hace referencia de manera específica al reclutamiento por parte de la delincuencia organizada, puede haber ciertas coincidencias de esta problemática a partir de los factores que dan lugar a la participación de niños en grupos armados y las consecuencias que Anguita (2010) coloca en discusión. Empero, en el caso de Ayahualtempa no hay registro de que los niños y adolescentes que se incorporan y participan en las policías comunitarias hayan pasado por algún proceso de amenaza o manipulación, sino que aparentemente es un proceso voluntario con el fin de salvaguardarse a sí mismos, a sus familias y a la comunidad. Sin embargo, hay que sostener el hecho de que en realidad no es por deseo o voluntad propia, pues el entorno mismo es el que los coloca en una situación de vulnerabilidad y les obliga a unirse a las policías comunitarias, como resultado de la falta del cuidado, garantía y promoción del interés superior de la niñez.

Ortega (2011) define el ISN como un elemento básico para asegurar los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, pues sólo así es posible el desarrollo integral de niñas y niños. Para lograrlo, al momento de tomar decisiones se requiere contemplar cualesquiera de las particularidades del contexto en el que viven niñas y niños, pues éstas son diversas y pueden observarse conforme a su edad, grado de madurez, entorno y relaciones sociales que les rodeen.

Por su parte, Espejo (2022) menciona que a pesar de que niños y adultos tienen en común ciertas necesidades básicas e intereses fundamentales, pues ambos son seres humanos, las dificultades a las que se enfrentan para ejercerlos o gozarlos radican precisamente en su diferencia de edad y las vulnerabilidades que ésta implica. Por ello es que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos –CIDH– (2002)

establece que los niños deberán contar con protección, servicios y oportunidades especiales que no atenten en contra de su libertad ni de su dignidad; de esta forma podrán tener un sano desarrollo. Para lograrlo, es indispensable el establecimiento de un marco jurídico específico que contenga responsabilidades y obligaciones correspondientes a los gobiernos, para hacer efectivo el ejercicio del interés superior de la niñez.

Asimismo, éste no solamente es un principio que se enfoca en el ejercicio digno de los derechos humanos de niñas y niños, pues Gutiérrez y Acosta (2014) destacan que también funciona como un eje orientador para su consideración democrática, esto es, el ISN se transforma en su representación política. Para materializar esta representación se deben establecer límites al actuar gubernamental, recurriendo a la opinión de niños y niñas para la toma de decisiones que les afecten de manera directa o indirecta, y evitando la permanencia en el gobierno de un entorno *adulto-centrista*. Escuchar y hacer valer la palabra de niñas y niños es una de las prioridades del ISN. Cabe mencionar que este principio también debe observarse en primera instancia al interior de las familias —ya que son su relación social inmediata— para que a la par la sociedad también sea responsable de proteger y practicar el ISN. En caso de que la sociedad y/o familia no puedan actuar conforme al ISN o atenten en contra del desarrollo de los niños —de forma directa o indirecta— es entonces cuando el gobierno deberá intervenir.

Una de las consecuencias que Anguita (2010) advierte sobre el reclutamiento de niños y adolescentes a grupos armados es la exclusión social. Abramovich y Pautassi (2009) proponen que no hay que entenderla como la falta de inclusión a la sociedad de las personas que son afectadas por determinado problema o circunstancia, sino en realidad es dicho problema o particularidad la que no ha sido correctamente integrada a la dinámica social en la que se desenvuelven. De este modo, la exclusión social que se manifiesta en Ayahualtempa no implica que niñas, niños y adolescentes no sean considerados o incorporados en la dinámica de la región, sino que deviene de una primera exclusión a comunidades y pueblos indígenas por las fallas institucionales que no han logrado garantizarles sus derechos y protección.

Incluso, la dinámica social de la propia comunidad incluye a los niños y adolescentes en el entendido de que les brindan, de cierta forma, los medios para que puedan protegerse de la violencia por la delincuencia organizada. De lo anterior se debe tomar en cuenta que las prácticas y aprendizajes sobre el uso de armas y defensa que niños y adolescentes obtienen a partir de su reclutamiento a las policías comunitarias es con el fin de salvaguardarse de los riesgos que sufre su comunidad, a raíz del acoso por parte de Los Ardillos.

Asimismo, y de acuerdo con los planteamientos anteriores de Gutiérrez y Acosta (2014), el ISN se configura como una representación política de niños y adolescentes. Por ello, aunque el ISN en primera instancia no pareciera materializarse en Ayahualtempa, derivado de diversos obstáculos institucionales, hay que asumir que la participación de niños y adolescentes en las policías comunitarias es también su participación en un movimiento social y político. Velázquez (2012) advierte que en el contexto mexicano es usual que las instituciones no consideren el papel que desempeñan niñas, niños y adolescentes en las luchas sociopolíticas que surgen en su entorno inmediato, lo que se traduce en la premisa de que no se les observa propiamente como actores políticos. En razón de ello, la manera en que surge la participación social y política que niños y adolescentes desempeñan depende de las interacciones y relaciones que le rodean; en este caso, el acto de reclutarse a las policías comunitarias es parte de la transformación social que la comunidad busca alcanzar por medio de la reivindicación de sus derechos, desde la seguridad y protección.

Dicho esto, la exclusión social debe observarse conforme a las circunstancias particulares de niñas, niños y adolescentes, pues es necesario considerar que el contexto individual y/o colectivo en el que se desarrollan puede influir en las diferentes expresiones de la exclusión social. Para ello, Crenshaw (2012) establece que hay ciertos elementos estructurales, como la raza, género, clase, etnia, religión y situación económica, principalmente, que en conjunto pueden generar diversas desigualdades, a lo que llamó como *interseccionalidad*. Y en efecto, para poder comprender el problema de la participación de niños y adolescentes en las policías comunitarias se requiere de una perspectiva interseccional, pues la efectividad del ISN debe procurar que la toma de decisiones y las intervenciones se basen en las necesidades específicas de los niños y el entorno en el que se desenvuelven.

Particularmente, en esta problemática la interseccionalidad se puede advertir desde tres características principales: la primera hace referencia a la población afectada, en este caso niñas y niños (0 a 12 años), y adolescentes (12 a 18 años). Se trata entonces de un grupo poblacional que debe estar protegido por los adultos (familia, sociedad y gobierno) debido a su diferencia de edad. Empero, la protección no significa que se les subordine dentro de la dinámica social, pues no son objetos de derechos, sino que son sujetos de derechos. En segundo lugar, y como se ha mencionado anteriormente, Ayahualtempa es una comunidad indígena específicamente nahua, lo cual se traduce en que tienen su propio sistema normativo, reconocido por el marco jurídico estatal. Por último, la Secretaría de Bienestar (2022) advierte que la comunidad, y por tanto las niñas, niños y adolescentes, vive en condiciones de pobreza y/o pobreza extrema.

Entonces, la interseccionalidad y la participación de los niños y adolescentes en las policías comunitarias se correlacionan en tanto que las diversas desigualdades que se manifiestan al interior de Ayahualtempa son a partir de elementos estructurales como resultado de la falta de capacidades institucionales, que no le ha permitido a los gobiernos municipal y estatal cumplir con sus obligaciones respectivas para con el ISN. Por consiguiente, y obedeciendo a la propuesta de Espejo (2022), en los siguientes párrafos se observará la relación entre el reclutamiento de niños y adolescentes a las policías comunitarias y los elementos que componen al ISN. Nos interesa examinar las condiciones estructurales de su entorno, las cuales pueden limitarles en el desarrollo de su personalidad y llevarlos a una interminable vulnerabilidad.

El autor mencionado propone tres intereses fundamentales que componen este principio, básicos por el desarrollo y la autonomía. Éstos nos permiten observar y comprender si el ISN logra o no ejercerse de manera efectiva, analizando algunas particularidades de la población en Ayahualtempa y cómo el entorno –local, municipal y estatal– obliga a niños y adolescentes a transformarse en defensores de sus vidas y comunidades a partir de su adhesión a las policías comunitarias.

Estado de fuerza para la configuración de la seguridad en el territorio

De acuerdo con Espejo (2022), los fundamentos básicos del ISN comprenden todo aquello que es mínimo para garantizar y proteger la dignidad de niñas y niños, lo que se traduce en las exigencias de cuidado y bienestar físico, emocional e intelectual. Lo principal dentro de este componente es el interés y protección a la vida, el tener una familia y la protección ante cualquier tipo de violencia. Por ello, frente a todo tipo de manifestación o expresión de violencia, la actuación para erradicarla no sólo depende del Estado, pues también se debe tomar en cuenta la participación e intervención de las familias y la comunidad a la que niños y adolescentes pertenecen, aunque es un tema que compete también al resto de la sociedad.

Los intereses básicos, al estar relacionados con la protección a la vida y la dignidad, debemos relacionarlos de manera directa con la seguridad que el Estado garantiza a la población a partir de sus tres ámbitos: federal, estatal y municipal. Por tanto, al hablar de seguridad es requisito observar el estado de fuerza que se instala en el municipio de José Joaquín de Herrera y en la entidad de Guerrero. El estado de fuerza, de acuerdo con la Secretaría de Gobernación (2018), es el número total de elementos activos que conforman a la policía preventiva de un estado, en relación con su

población; para que el estado de fuerza pueda desempeñarse de manera satisfactoria, se requiere del adecuado equipo, infraestructura y formación de policías. Cabe mencionar que son tres distintas áreas las que componen al estado de fuerza de una nación: policías preventivas estatales, policía preventiva municipal y policía de investigación.

Siendo así, consideremos las siguientes características sobre el estado de fuerza nacional, comparado con los porcentajes adscritos en Guerrero y en el municipio de José Joaquín de Herrera. La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito –UNODC– (2020) expone que, a escala nacional, se cuenta con una tasa de 1.0 policías por cada 100,000 habitantes, mientras que Guerrero logró superar ese promedio con 1.44 policías, siendo un total de 10,429 elementos de seguridad. No obstante, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el estándar mínimo internacional es de al menos 2.8 policías por cada 1,000 habitantes. Haciendo las equivalencias correspondientes, a Guerrero, conforme a dicho estándar, le faltarían 1.8 policías por cada 100,000 personas, para cumplir con el promedio mínimo.

Así, en lo que respecta a la policía preventiva estatal, la UNODC (2020) expone que por cada mil habitantes hay 0.97 policías, lo cual ni siquiera cubre la media nacional, que corresponde a 1.35 policías. En contraste, la policía preventiva municipal tiene mayor presencia, ya que el promedio nacional es de un policía por cada 1,000 habitantes, pero en Guerrero se alcanza la tasa con 1.44. Esto indica que el estado de fuerza municipal es mayor que el estatal, por lo que la seguridad local supone tener mayor incidencia (Cuadro 1).

Cabe mencionar que, tratándose el texto sobre las policías comunitarias, la UNODC (2020) refiere que actualmente no se ha configurado una base de datos o un registro oficial que contenga el número de elementos que conforma este cuerpo de defensa municipal, lo más cercano que se tiene registrado fue a partir de una estimación realizada en 2009, donde se contabilizaban al menos 700 miembros de las policías comunitarias al interior de Guerrero.

Cuadro 1. COMPARACIÓN DEL ESTADO DE FUERZA POR CADA MIL HABITANTES

Estándar internacional (ONU)		2.8 policías
Estado de fuerza	Promedio nacional	Promedio en Guerrero
Estatal	1.35 policías	0.97 policías
Municipal	1.0 policías	1.44 policías

Fuente: Elaboración propia con base en la UNODC (2020).

Dicho esto, sabemos que aparentemente el estado de fuerza municipal se consolida con mayores capacidades y presencia que el estatal de Guerrero. Pero ello no se traduce en que en el municipio de José Joaquín de Herrera la seguridad esté garantizada y la población cuente con la salvaguarda por parte del gobierno. De hecho, retomando los datos que la UNODC (2020) recabó, en el municipio únicamente se contaba con 30 policías, los cuales debieran cubrir 57 localidades que suman una población de 18,382. Tomando en cuenta el estándar internacional que dicta 2.8 policías por cada mil habitantes, si estableciéramos un rango de 18,000 habitantes, se requerirían por lo menos 50.4 policías a escala municipal, sumado al hecho de que en la comunidad de Ayahualtempa se tiene registrada una población de 721 personas, lo que equivale a contar con dos policías en su territorio como mínimo.

Cubrir el estándar internacional propuesto por la ONU no se traduce precisamente en que el estado de fuerza sea suficiente para garantizar la seguridad de la población, pues como se mencionó anteriormente, la infraestructura que está a su disposición influye en su debido funcionamiento. En este sentido, a partir del Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal de 2022 podemos advertir que la infraestructura de la seguridad pública en Guerrero no es suficiente y ello tiene un impacto para la robustez del estado de fuerza estatal y municipal. En todo Guerrero se cuenta con 39 comandancias, estaciones y/o subestaciones de policía; tres módulos y casetas fijas; y seis sedes o planteles de formación policial. Empero, el mismo Censo refiere que no hay en Guerrero cuarteles de policía o módulos y casetas móviles, por lo que el desempeño al interior del territorio y los desplazamientos de los elementos de seguridad se ve limitado en tanto que la infraestructura no les permite desempeñarse adecuadamente.

Por añadidura, en lo que respecta a la seguridad de la comunidad, Anguita (2010) plantea que uno de los elementos que incide y propicia el reclutamiento de niños son los factores de la comunidad que engloban a la pobreza, el consumo y uso de drogas, el uso de armas y la falta de oportunidades. Particularmente los postulados básicos del ISN se relacionan con el uso de armas, pues ello trae consigo una serie de riesgos para la vida de los habitantes. Pese a que las policías comunitarias utilizan el armamento con fines de protección y autodefensa, ello no significa que no tenga afectaciones al desarrollo de niños y adolescentes. Esto es, los miembros de las policías comunitarias utilizan armas en defensa de su comunidad, pero las armas también se encuentran presentes en el entorno por el sometimiento y control territorial que Los Ardillos perpetúan.

Por otro lado, atendiendo a la propuesta de Espejo (2022), otro de los elementos básicos que configuran al ISN es el bienestar físico, el cual se relaciona con el

acceso a la atención a la salud. Esto lo define la Organización Panamericana de la Salud (OPS) como garantizarle a toda la población el acceso a los servicios de salud conforme a sus necesidades, es decir, que se les faciliten medicamentos y tratamientos dignos, de calidad y seguros. Así, la OPS advierte que dentro de las dificultades para garantizar el acceso a la salud a toda la población se encuentran principalmente las desigualdades económicas.

Con base en la Secretaría de Bienestar (2022), dentro de las carencias sociales que se manifiestan en el municipio de José Joaquín de Herrera, 15.1% de la población no tiene acceso a los servicios de salud, a la par de que 93.8% no tiene acceso a la seguridad social. En ambas situaciones, se advierte una falta de atención y protección para la salud, bienestar físico y bienestar social de la comunidad. De hecho, en este municipio no hay un hospital que permita atender las necesidades y padecimientos de la comunidad, lo que significa que estrictamente no hay infraestructura, equipamiento y/o personal médico en el territorio.

Además de las deficiencias institucionales que atañen a la garantía de seguridad y a la salud, Atlalenco *et al.* (2022) destacan que hay otros elementos en el entorno que compaginan el bienestar de los niños y adolescentes con el ejercicio de una vida digna. Tales elementos corresponden a los servicios públicos que forman parte de la cotidianidad de la población, como el agua, pavimentación y alumbrado público. Uno de los servicios públicos que no es atendido de manera adecuada y constante corresponde a la pavimentación, lo que impacta de manera negativa los traslados al interior y exterior de la comunidad, limitando el acceso a otro tipo de servicios como la educación o la salud. Incluso, Mireles (2021) –por medio de una entrevista a un integrante adolescente de la policía comunitaria– revela que los traslados para las escuelas, específicamente para el nivel secundaria, implican desplazamientos hacia la comunidad de Hueycatenango, a una distancia de 1.4 km. El problema se traduce en dos hechos: el primero son las malas condiciones territoriales que complican el recorrido entre comunidades de José Joaquín de Herrera y, el segundo, que dicha comunidad es el centro de operaciones de Los Ardillos, es decir, es controlada por el crimen organizado.

Condiciones socioeconómicas y falta de oportunidades como generadores de exclusión social

Espejo (2022) plantea que el interés por el desarrollo busca brindar a niñas y niños las herramientas y elementos necesarios para potenciar sus capacidades, esto con el

propósito de alcanzar un pleno desarrollo. De este modo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, s.f.) cataloga a la educación como un derecho básico para la niñez y adolescencia, ya que con ella se fortalecen y adquieren nuevos conocimientos que les ayudarán para el desempeño en su vida futura.

Retomando parte de la propuesta de Anguita (2010), el que niños y adolescentes no tengan acceso a la educación se traduce en que a futuro no tendrán la oportunidad de incorporarse ni desarrollarse en el mundo laboral, precisamente por la falta de herramientas que les permitan potenciar sus capacidades y habilidades. La exclusión en su niñez y adolescencia puede convertirse en una exclusión para su adultez, a falta de una preparación y formación. Cabe mencionar que la autora puntualiza que la ausencia de políticas de desarrollo refleja la falta de inversión de capital humano, es decir, no se está formando a la población. El hecho de que un gobierno no mantenga su compromiso respecto de la inversión en educación pone en riesgo a niñas, niños y adolescentes, ya que puede hacerlos más propensos a padecer de explotación infantil o el ser cooptados para la comisión de delitos. Sin embargo, la consecuencia más grave de no formar a la población, es “perpetuar el círculo de la pobreza” (Anguita, 2010:43).

Observando el contexto que se manifiesta en Ayahualtempa, vale la pena mencionar algunos de los factores escolares que Anguita (2010) suma al argumento sobre las circunstancias que ponderan debilidades estructurales para la instalación del reclutamiento de niños. Estos factores escolares son la presencia de profesores insuficientemente capacitados, la deserción escolar y el bajo rendimiento académico del estudiantado. En relación con ello, de acuerdo con el *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021*, se sabe que en José Joaquín de Herrera el número de centros educativos es insuficiente y eso representa un obstáculo para las oportunidades de desarrollo de la población; al no haber la infraestructura adecuada no existen posibilidades de recibir educación. Específicamente, el municipio cuenta con 36 preescolares, 41 primarias, 10 secundarias y un bachillerato; esto significa que sólo se cubre la educación básica, pero la educación media superior y superior no son garantizadas en su totalidad, lo que Anguita (2010) definiría como la falta de inversión en el capital humano, pues pareciera que conforme progresan los niveles educativos, se reducen sus instalaciones y equipamiento.

Por consiguiente, el grado de escolaridad y el analfabetismo presentes en la comunidad de Ayahualtempa, y en general en el municipio y estado, indican un rezago social. A escala nacional, el grado de escolaridad es de 9.7 años, contrario a los 8.4 que se registran en Guerrero, que ocupa el lugar número 30, con base en los datos del Inegi (2020). Y no sólo es el rezago que permea en el estado, Pueblos América

(2022) refiere que en Ayahualtempa es aún más bajo el grado de escolaridad, con un promedio de 6.04 años y con 11.51% de población analfabeta, de un total de 721 habitantes. Básicamente hay una diferencia de 3.66 años entre la media escolar nacional y la de la comunidad, lo cual explicaría parte de la falta de acceso a la educación media superior y superior principalmente.

Es evidente la falta de oportunidades para potenciar capacidades, adquirir nuevas habilidades y conocimientos como parte de los objetivos del ISN, pues en este caso el contexto social, cultural y político impacta en el desarrollo integral de niños y adolescentes, determinando sus condiciones a futuro y su calidad de vida. Asimismo, retomando lo que se mencionó en el apartado anterior –la dignidad y bienestar como pilares básicos de la vida–, el contexto no permite a niños y adolescentes desplazarse al único bachillerato en el territorio, por la falta de pavimentación y, principalmente, por la inseguridad que se vive en la cabecera municipal, Hueycatenango, propiciando que la deserción escolar y el bajo rendimiento académico se reproduzca de manera constante.

Complementado lo anterior y sosteniendo el interés por el desarrollo, existen ciertas barreras que pueden interferir en el crecimiento de niños y adolescentes, debido a su entorno afectado por el tejido social tan fracturado. Anguita (2010) identifica que hay ciertos factores de la comunidad que pueden facilitar el reclutamiento de niños y adolescentes, tales son la pobreza, la venta y consumo de drogas, así como la falta de oportunidades. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, s.f.), establece que la pobreza es la situación en la que una persona tiene como mínimo una carencia en lo referente a seguridad social: acceso a una vivienda, servicios básicos y alimentación sana, lo cual se mantiene relacionado con el recibir ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas y alimentarias. En el caso del municipio, lamentablemente la pobreza es inherente a su población, pues la Secretaría de Bienestar (2022) declara que de los 18,382 habitantes, 18,053 viven en condiciones de pobreza, es decir, 98%. Sumado a que 97% de los habitantes son indígenas.

La pobreza afecta el desarrollo social de la población, ya que la falta de oportunidades se mantiene vigente gracias a un ciclo generacional en el que las familias de la comunidad no logran insertarse de manera sólida en un entorno libre de violencia y que vele por sus derechos humanos, así como por los derechos propios de comunidades y pueblos indígenas, considerando que el desarrollo social, de acuerdo con el Banco Mundial (2019), tiene como prioridad la promoción de la inclusión social de los grupos vulnerables a partir de la cooperación de diversas instituciones gubernamentales, sociedad civil y sector privado para mejorar la calidad de vida en

cuanto a que las condiciones sean óptimas para promover el desarrollo económico. Es entonces cuando podemos relacionar los postulados básicos del ISN con los intereses por el desarrollo, ya que la pobreza impacta en ambas líneas, causada por los bajos ingresos que tienen las familias de la comunidad.

Tomando en cuenta que casi toda la población se encuentra en condiciones de pobreza, es evidente que el desarrollo social de la comunidad y del municipio no se alcanza a vislumbrar por la falta de atención del Estado y por las desigualdades económicas que durante años se han permeado en Guerrero. En ese tenor, habríamos de recalcar que los componentes del ISN son interdependientes, ya que si las necesidades básicas no son cubiertas, ello repercute de manera directa en el desarrollo, entorno, relaciones y oportunidades de niños y adolescentes, siendo que el tejido social que les rodea se encuentra debilitado y fragmentado. Incluso, sabiendo que Ayahualtempa es una comunidad nahua, los retos institucionales y educativos no sólo se encuentran precisamente en la infraestructura suficiente, pues todavía existe 4.57% de la población de la comunidad que no habla español, por lo que la educación debe ser pensada conforme a sus necesidades.

Autonomía progresiva: libertad de decidir

Este tema fundamental del principio del ISN es el más relevante en cuanto a los aspectos de la libertad de decisión de cada niña, niño y adolescente, contemplando, claro, sus circunstancias. La toma de decisiones, al igual que los adultos, debe corresponder con sus intereses y necesidades, aunque al ser personas de corta edad, requerirán de un cuidado y acompañamiento para hacer efectivo su ejercicio de derechos y protección por parte de su familia, Estado y sociedad. Como plantea Espejo (2022), niños y adolescentes no son objetos de derechos, sino sujetos, y para desenvolverse como tales es necesario que sus condiciones de vida sean de calidad, desde las necesidades básicas hasta su desarrollo personal.

Parte de los factores que Anguita (2010) planteó para con el reclutamiento de niños y adolescentes son los correspondientes a la familia, el individuo y del grupo de iguales. En el caso de la comunidad de Ayahualtempa, los tres actores parecieran configurarse de manera triangular, puesto que cada uno afecta de manera directa al desarrollo integral de niños y adolescentes, debido a que componen el tejido social inmediato. Sin embargo, las condiciones de violencia estructural y de exclusión social que imperan en Ayahualtempa evitan que puedan convivir en armonía, de ahí

la vulnerabilidad, ausencia y riesgo simultáneo, además de que esto mismo repercute en los factores individuales, que se traducen en la victimización, agresión o supervivencia, resultando que todo esto lo padecen los habitantes de la comunidad, y prueba de ello es la creación de las policías comunitarias.

Dentro del grupo de iguales, son dos los que conjugan a este factor planteado por Anguita (2010): compañeros y la presión social. Ello va unido con una característica que creemos es parte de la raíz de la incorporación y participación de niños y adolescentes en las policías comunitarias, que es el sentido de pertenencia. Es común que en pueblos y comunidades indígenas figure como una de las fortalezas sobre la convivencia de la población, ya que el origen indígena está altamente arraigado entre sus habitantes, derivado principalmente del sistema de usos y costumbres que se mantiene vigente entre ellos para la convivencia, orden y representación colectiva. De manera yuxtapuesta, los factores individuales que la autora menciona son la victimización, agresión y supervivencia; dichas circunstancias se encuentran de manera simultánea en la niñez y adolescencia de la comunidad.

Otro de los factores que la autora refiere son los familiares, que involucran a la violencia doméstica, la orfandad y la fragmentación de familias. Así, en el caso de Ayahualtempa, la orfandad y las familias fragmentadas están vinculadas con la incorporación de niños a los cuerpos de defensa comunitaria, como consecuencia de la violencia ejercida por el grupo de Los Ardillos. Esto es, en los últimos años se ha tenido presencia de secuestros y asesinatos de padres y madres, lo que deja a niños y adolescentes desprotegidos y sin un entorno familiar que les defienda y sostenga. Aunado a ello, en el caso de que sólo uno de los padres esté ausente, se puede dar un cambio en la dinámica y roles al interior de la familia, donde los niños ejercen el papel protector.

La autonomía progresiva debe observarse como un medio a partir del cual se contemple a niños y adolescentes como actores sociales —y agentes de cambio— en un determinado sistema político, ya que se manifiestan de diversas formas para responder a las problemáticas y deficiencias que les afectan a ellos, a sus familias y a sus comunidades. Haciendo caso a la problemática que se estudió en este texto, a pesar de que la adhesión a las policías comunitarias se considera un proceso enteramente voluntario, esto mismo no corresponde a su edad ni a su grado de madurez. Empero, no quiere decir que no entiendan el contexto en el que se desarrollan o que son incapaces de tomar sus decisiones, pues precisamente la discusión es que ellos han dejado de vivir en condiciones de cuidado y oportunidades conforme a sus etapas, es decir, dejan de ser niños para asumir un papel de adultos, en aras de sustituir al Estado en sus tareas de protección y salvaguarda.

En palabras de Jiménez y Briseño (2021), cuando se tiene la presencia de niños y adolescentes que toman las armas y deciden integrarse a las policías comunitarias, no hay razón alguna para catalogarlos como delincuentes, pues su decisión se funda en el hecho de que al ser víctimas del deterioro del tejido social en los ámbitos estatal, municipal y local en el que viven, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Lo anterior como consecuencia de que el gobierno y las capacidades institucionales en los tres ámbitos ha sido rebasado por los grupos delincuenciales instalados en Guerrero.

Conclusión

A partir de los hallazgos obtenidos se pueden observar ciertos elementos estructurales que propician la incorporación de niños y adolescentes a las policías comunitarias, misma que en un primer momento puede considerarse como voluntaria. En este sentido, la perspectiva interseccional nos permitió estudiar algunas de las consecuencias que se derivan de su adhesión a este grupo armado, ya que su contexto local y estatal ha dejado de brindarles las herramientas necesarias para potenciarse como personas en pleno ejercicio de su dignidad, lo que se traduce en una exclusión social y vulnerabilidad.

Uno de los elementos con mayor incidencia para la incorporación a las policías comunitarias es la seguridad y, por ende, el estado de fuerza del municipio y de la entidad. Tanto el número de elementos policiales como la infraestructura son insuficientes para garantizar protección. La poca cobertura de la policía municipal limita considerablemente la protección y seguridad más cercana e inmediata a la población. Esto, en relación con el papel garante del Estado como protector, se traduce en que niños y adolescentes lo sustituyen, incorporándose a las policías comunitarias como mecanismo de supervivencia.

Consideramos que no se debe señalar a niños y adolescentes como perpetradores de violencia, pues en realidad son víctimas de la creciente violencia por dos factores, principalmente: 1. Un gobierno que no logra desarrollar las capacidades institucionales que salvaguarden la vida e integridad de su población, bajo las consideraciones del ISN en los ámbitos estatal y municipal, y 2. La delincuencia organizada, que en la comunidad estudiada se debe a la permanencia del grupo de Los Ardillos. Pertenecer a las policías comunitarias no sólo implica que los niños y adolescentes pasen a ser adultos y suplan al gobierno en función de la seguridad, también se

traduce en el hecho de que evitan el reclutamiento por parte de Los Ardillos y, en general, de cualquier otro grupo delincuenciales.

Uno más de los elementos que denotan la violencia estructural y el limitado desarrollo social que permanece en la comunidad es la falta de oportunidades, las cuales inician con el alto porcentaje de población en condiciones de pobreza, que se relacionan profundamente con las limitaciones educativas al interior del municipio, como resultado –nuevamente– de la escasa infraestructura. Ello sin dejar de mencionar que por sí mismo, el estado de Guerrero ha padecido históricamente de un rezago educativo considerable.

En ese tenor, la materialización de los tres componentes del ISN no supone únicamente la actuación del gobierno, pues la sociedad y las familias también deben intervenir para la protección de niñas, niños y adolescentes durante sus etapas de desarrollo y formación. Para mejorar las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes es necesario reconstruir el tejido social de la comunidad, del municipio y del estado, pues de esta forma se podrá generar un entorno que prevenga en todo momento cualquier tipo de manifestación de violencia y vulnerabilidad, logrando hacer efectivo el principio del ISN. Dicha reconstrucción del tejido social, cabe aclarar, requiere primeramente que las necesidades básicas y los derechos de la comunidad sean cubiertos a partir del papel garante que el Estado tiene para con la población. En tanto las condiciones de vida se vean mejoradas, la exclusión social que permea en el territorio guerrerense podrá disminuir, permitiendo que las comunidades dejen de asumir responsabilidades que no les corresponden y, por tanto, los niños y adolescentes no tendrán que suplir funciones del gobierno. Siendo así, el reto que tiene el Estado es no colocar a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, en aras de ejercer responsablemente su papel como garante de derechos humanos, que materialice el ejercicio del ISN, previendo que sus componentes son interdependientes.

Bibliografía

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). Cap. 7 El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (coords.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, (pp. 279-340). Argentina, Del Puerto.
- Anguita Olmedo, C. (2010). La exclusión social y la desprotección de los menores en América Latina: los niños soldado, la explotación sexual y laboral y la vinculación del menor con actividades delictivas. *Fundación Iberoamérica Europa*, pp. 1-47.
- Atlanteno Juárez, M. P., Medina Pérez, J. P., Rentería López, M. J., Salazar Pérez, A. E. y

- Zamora Vázquez, W. P. (2022). *Análisis de la participación de las niñas, niños y adolescentes en la criminalidad organizada en México. Un peligro latente para los derechos humanos*. Tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, Universidad Iberoamericana Puebla. Repositorio institucional de la Universidad Iberoamericana Puebla: <https://repositorio.iberopuebla.mx/handle/20.500.11777/5263>
- Banco Mundial (2019). Desarrollo social: Panorama general. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/topic/socialdevelopment/overview>
- Castañón, A. T. (2014). *Autonomía y autodefensa: alternativas emergentes frente a la crisis del Estado nación mexicano. El ejemplo de la policía comunitaria de Guerrero*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Recuperado de: <http://www.literaturaypolitica.ceiich.unam.mx/documentos/autonomia-y-autodefensa/>
- (2014). Cap. 4. La policía comunitaria de Guerrero y los grupos de autodefensa: legitimidad y desafíos. En Matías, M., Aréstegui, R. y Vázquez, A. (comps.). *La rebelión ciudadana y la justicia comunitaria en Guerrero*, (pp. 63–89). Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” del Congreso del Estado de Guerrero.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (s.f.). *Medición de la pobreza: glosario*. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Corte Interamericana de los Derechos Humanos (2002). Opinión consultiva oc-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Costa Rica, Corte Interamericana de los Derechos Humanos.
- Crenshaw, K. (2012). Cap. 2. Cartografiando los márgenes: interseccionalidad, políticas identitarias y violencia contra las mujeres de color. En Platero, R. (ed.). *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*, (pp. 87–122). España, Bellaterra.
- Delgado, I. G. (2022). Defensa comunitaria y culturas del terror: crimen organizado y violencia de Estado en comunidades originarias de Guerrero, México. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, vol. 4, núm. 27, pp. 564–574.
- Espejo Yaksic, N. (2022). Capítulo 14. Los derechos de las niñas, niños y adolescentes. En Ibarra, A., *Curso de derechos humanos*, (pp. 617–658). México, Tirant lo blanch.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (s.f.). *Educación y aprendizaje*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/mexico/educaci%C3%B3n-y-aprendizaje>
- Jiménez, G. y Briseño, T. (2021). Un país sin papás, la orfandad que podemos atribuirle a la violencia. *Nexos*. Recuperado de: <https://datos.nexos.com.mx/un-pais-sin-papas-la-orfandad-que-podemos-atribuirle-a-la-violencia>
- H. Ayuntamiento Municipal de José Joaquín de Herrera, Guerrero. (2020). *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021*. Recuperado de: https://josejoaquinherrera.gob.mx/wp-content/uploads/2021/06/PMD_18_21.pdf
- Inegi (28 de septiembre de 2022). *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2022: Presentación*

- de resultados generales*. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspe/2022/doc/cnspe_2022_resultados.pdf
- (2020) *Escolaridad. Cuéntame de México: Población*. Recuperado de: <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P>
- Mireles, A. (29 de julio de 2021). “No me interesa estudiar, mejor cuidar a mi familia”: en el corazón de Ayahualtempa, el pueblo que armó a sus niños, *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/07/29/ya-no-me-interesa-estudiar-mejor-cuidar-a-mi-familia-en-el-corazon-de-ayahualtempa-el-pueblo-de-mexico-que-armo-a-sus-ninos-por-la-violencia/>
- Ocampo Arista, Sergio (11 de abril de 2021). Se adhieren 31 niños a policía comunitaria, *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2021/04/11/estados/021n2est>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2020). *Profesionalización policial en Guerrero: realidades, posibilidades y prioridades*. Naciones Unidas. Recuperado de https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wpcontent/uploads/2022/03/ENECAP_website/Documentos/UNODC_ProfesionalizacionPolicial_Guerrero.pdf
- Ortega Soriano, R. A. (2011). Los derechos de las niñas y los niños en el derecho internacional, con especial atención al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Pueblos América (s.f.). “Guerrero: José Joaquín de Herrera (municipio)”. Recuperado de: <https://mexico.pueblosamerica.com/1/mapa-mun/guerrero/jose-joaquin-deherrera/>
- Secretaría de Bienestar (2022). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2022: Unidad de Planeación y Evaluación de Programas para el Desarrollo: Guerrero, José Joaquín de Herrera*. Gobierno de México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/699267/12_079_GRO_Jose_Joaqui_n_de_Herrera.pdf
- Secretaría de Gobernación (2018). *Modelo Óptimo de la Función Policial: Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas*. Recuperado de: https://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Actualizacion_Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf
- Velázquez, E. T. (2012). “La participación de niños y niñas en pueblos indígenas que luchan por su autonomía”. *Rayuela, Revista Latinoamericana de Niñez y Juventud en lucha por sus derechos*, 4(7).

Evaluación de diseño de políticas universitarias para personas con discapacidad en México: el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana

Yehosua González Valázquez

Introducción

Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) señalan que en México hay 20,838,108 personas que tienen alguna discapacidad, limitación, problema o condición mental, lo cual representa así a 16.5% de la población mexicana (Inegi, 2020). Algunos de los retos que enfrenta esta población es el limitado acceso a la educación. El contexto actual de la educación supone ser el pilar para el desarrollo de los seres humanos, sin embargo, la situación actual de esta población les impone condiciones adversas para ejercer este derecho. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), 90% de los niños con discapacidad no acude a la escuela (Unesco, 2015), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que los estudiantes con discapacidad están subrepresentados en la enseñanza superior, a pesar de que en los últimos años han ido en aumento.

El escenario de la educación superior en México presenta aún campos de análisis y ejercicios de profundización que no se han trabajado suficientemente, por lo que existen lagunas en el conocimiento acerca de los avances y desafíos. Según análisis de Anderson (2022), el ciclo 2020/21 fue en detrimento respecto de las últimas décadas, puesto que “en un solo año, 42,215 alumnos con discapacidad dejaron las aulas, el peor índice de deserción de todo el sistema educativo. Además, 7 de cada 10 alumnos aún en el sistema carecen de diagnóstico sobre su condición”. Los datos sobre el egreso de personas con discapacidad también son un signo de alerta, puesto que del total nacional en el ciclo 2021/22 sólo 0.78% tiene alguna discapacidad, y los titulados en el mismo sentido sólo representan 0.65%. Así, es posible considerar

y pensar que el acceso, permanencia y egreso a la educación superior representa una problemática real para las personas con discapacidad. Sólo una de cada 20 personas en esta condición llega a dicho nivel educativo (Cerde, 2022).

Este capítulo busca abonar a la discusión y construcción de conocimientos en la intersección que conlleva la educación superior y las personas con discapacidad en México. A partir de explorar algunos datos actuales sobre el acceso, permanencia y egreso de las personas con discapacidad en México, surge el cuestionamiento sobre qué estrategias toman las universidades para mejorar las condiciones de accesibilidad e inclusión en cada uno de sus contextos específicos.

En esta investigación se analizó el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) a partir de la siguiente interrogante: ¿cuáles son las estrategias a las que ha recurrido la UAM para atender a la población con discapacidad?, teniendo en cuenta que la autonomía de las universidades representa un margen de manobra respecto de sus propias normativas, así como las formas en que se llevan a cabo.

Para responder a esta pregunta, se propuso una metodología cualitativa, pues como expone Ragin (2007), entre los múltiples fines que conlleva la investigación social se busca identificar orden y regularidad en la compleja vida social, es decir, darle sentido, dar cabida entre estos fines a la investigación evaluativa, considerada por este autor como un tipo de investigación social que tiene por objetivo medir el éxito de programas o políticas específicas en los campos educativos, o que engloben servicios sociales: “la investigación evaluativa tiene fines muy específicos que están vinculados a programas particulares, esa investigación es también relevante para descubrir patrones generales, que es una de las principales preocupaciones de la investigación social”. De esta forma, considero que este trabajo abona a la progresión de la teoría respecto a las universidades reflejadas como espacios diversos e institucionales que marcan la pauta del comportamiento dentro de ellas y su relación con las personas con discapacidad, tratando de complejizar y desarrollar nuevas ideas sobre la forma en que deben ser evaluadas las propias estrategias que las universidades crean para lograrlo (Ragin, 2007:71-101), con el apoyo del instrumento de acopio y análisis de información documental y la evaluación de diseño que tiene por fin exponer la racionalidad y pertinencia, así como la coherencia interna y externa (Ozuna y Márquez, 2000).

En el primer apartado se exponen los instrumentos que deberían ser tomados en cuenta por las universidades en México, como por ejemplo, las guías o ejes para proponer y crear sus estrategias adaptándose a sus contextos. Para la segunda parte se describe la estrategia de la UAM, así como la caracterización con los datos que se tienen de su población con discapacidad. Por último, se presentan los resultados de

la evaluación de diseño en cuanto a la racionalidad, pertinencia y coherencia de las políticas diseñadas en esta universidad.

Referentes para armonizar y orientar las estrategias de las universidades para personas con discapacidad

Como se mencionó anteriormente, las últimas décadas han estado marcadas por avances en materia legislativa, tanto internacional como nacional, producto de luchas históricas y discusiones teóricas que han construido un nuevo paradigma respecto a la discapacidad. Alejandro Cerda apunta que no basta con realizar la descripción de situaciones, el esfuerzo debe orientarse a “comprender las reglas que las sociedades o colectividades han creado para afrontar una determinada problemática y que dichos lineamientos sólo pueden ser revelados a partir del análisis de las prácticas de los respectivos conjuntos sociales” (2023:49). Es por esto que sintetizo, pero sin dejar de mencionar, algunos referentes que las universidades deben tener en cuenta, mismos que sin duda nutren la evaluación de diseño por los referentes conceptuales que se presentan en estas normativas,¹ para así tener una comprensión mejor a la hora de leer los resultados: patrones culturales y legales.

Modelo social de la discapacidad

Este modelo establece la condición del individuo como una construcción social, es decir, no comparte la perspectiva de retomar las nociones capacitistas (Cerda, 2022).

Habitualmente se supone que las capacidades lo son propiamente del cuerpo, mientras que se pasa por alto que llegar a poseer un determinado conjunto de capacidades es un hecho normativamente impuesto por nuestros patrones culturales de vida. Las capacidades que definen este conjunto retratan fielmente lo que determinamos cuerpo normativo (Toboso y Guzmán, 2010, citado en Cerda, 2022:35).

A partir de esta conceptualización se rechaza la idea de que la persona es responsable de su “limitación”, se enfatiza ahora en el rol que desempeña la sociedad

¹ Véase González (2024).

como excluyente al diseñar con base en moldes de aceptación y estandarización que condicionan la participación de una persona con discapacidad dentro de las organizaciones. Este modelo contrasta radicalmente con los modelos previos de la discapacidad (asistencialista y médico-rehabilitador), y sin negar la condición de discapacidad, lo sitúa dentro de un contexto social que se traduce en un sesgo negativo a la hora de diseñar políticas y programas (Morales, 2019).

Este modelo deriva así de la experiencia propia de las personas con discapacidad, transformándose en afirmaciones desde los propios actores, mismas que dirigen a la sociedad el rol discapacitante, proclamándose así como ciudadanos listos para ejercer los derechos de los cuales son acreedores. Sin embargo, la apropiación de cada Estado sobre este modelo que ya no es tan nuevo ha dependido en gran medida del contexto histórico-social en el cual se desenvuelven estas personas, pues a pesar de contar con referentes, la situación ha avanzado en mayor o menor medida de forma dispareja.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

Resultado de una coyuntura del paradigma de la discapacidad en la década de 1960, se posicionaría poco a poco en la agenda pública. En 2006, la población mundial con alguna discapacidad representaba 10% del total (Oropeza, 2007, citado en González, 2008:528). La legislación comenzaría en 2006 y en un periodo relativamente corto se llegaría a un consenso diplomático en el cual, para el 30 de marzo de 2007, la Convención abriría el proceso de firma para que entrara en vigor (se necesitan 20 países firmantes como mínimo para su entrada en vigor). Su relevancia radica en que se convierte en “el reconocimiento de los derechos de los individuos frente a su propio Estado, y así el cumplimiento de un tratado de derechos humanos se traduce en la protección nacional de los mismos” (González, 2008:529), dotando así al derecho internacional de un instrumento vinculante para legislar posteriormente de acuerdo con el contexto, pero con un principio rector, el modelo social plasmado en una legislación que ahora tendría que ser prioridad al legislar en materia de discapacidad (esta Convención entraría en vigor el 3 de mayo de 2008).

Otro de los ejes que interesan para fines de este escrito es el modelo de educación inclusiva, que tiene su hito internacional más importante en la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, en Salamanca, en 1994. El artículo 24 de la Convención busca potenciar la realización mediante

las capacidades y dignificación de la persona con discapacidad en un sistema educativo inclusivo, gratuito y de calidad.

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

El impacto de la Convención en materia legislativa se vería reflejado en primera instancia en la abrogación de la Ley General de las Personas con Discapacidad, que había sido publicada el 10 de junio de 2005, con su última reforma en agosto de 2008 y que, si bien era un aliciente en la búsqueda de los derechos de las personas con discapacidad, era deficiente en su aplicación.

La relevancia de esta nueva ley (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2011) radica en que, junto con la firma de México en la Convención, se cuenta con un ordenamiento jurídico que tendría por objetivo vincular las recomendaciones hechas por el Comité Internacional sobre las áreas de oportunidad que se deben mejorar y, pese a que existen demasiadas lagunas aún, fue un hito nacional la consecución de ésta, que establecería asimismo un mecanismo que impulsaría políticas públicas en favor de las personas con discapacidad, haciendo un contrapeso importante en el papel que tenía el Ejecutivo hasta ese momento, del cual dependía en gran medida la visión que impusiera durante su sexenio.

[...] Su objeto es reglamentar en lo conducente el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades (LGIPCD, art. 1).

Ley General de Educación Superior

La Ley General de Educación Superior (LGES), publicada en el DOF el 20 de abril de 2021, señala en materia para personas en situación de discapacidad “el establecimiento de acciones afirmativas que coadyuven a garantizar el acceso, permanencia, continuidad y egreso oportuno de estudiantes con discapacidad en los programas de

educación superior” (LGES, art. 10, fracc. XXII). Esta ley resalta que las autoridades e instituciones de educación superior deben promover acciones de manera coordinada como la siguiente:

La formación de equipos multidisciplinarios para la atención de las personas con discapacidad, identificación de necesidades específicas de la población con discapacidad, barreras para el aprendizaje y la participación, vinculación intra e interinstitucional, interlocución con la comunidad estudiantil y las diversas instancias o autoridades educativas, investigación y demás acciones encaminadas a la inclusión de las personas con discapacidad en todos los tipos, niveles y modalidades educativas. Lo anterior, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables (LGES, art. 37, fracc. III).

La importancia de esta fracción radica en la orientación sobre las acciones que cada institución de nivel superior debe realizar. En muchos casos no se toman acciones que procuren el cumplimiento de estos puntos, y en otros se trabaja en mayor o menor medida sobre los aspectos a evaluar en el diseño conceptual, e incluso, cabe aquí la posibilidad de cuestionarse en qué medida se retoman las características del modelo social, que está plasmado en la Convención y en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD).

Estas dos leyes, que buscan reglamentar el artículo 1° (LGIPD) y el artículo 3° (LGE y LGES) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), retoman las conceptualizaciones y características que en primera instancia fueron plasmadas en la Convención.

No realizaré un análisis más exhaustivo en la legislación dados los propósitos de este escrito, pero en el plano general se percibe una base normativa que cumple con los estándares que busca la Convención de sus Estados Parte. Este comentario debe ser tomado con mesura, pues los mecanismos institucionales mediante los cuales se articula la puesta en marcha de estas leyes distan de estar compenetrados y comprometidos con su cumplimiento. Bastaría con darle un vistazo a las observaciones finales sobre los informes periódicos que realiza el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2022), donde en materia educativa existe preocupación por la persistencia de la educación especial (integración educativa y educación inclusiva moderada), la nula estrategia en los tres niveles de Estado para garantizar educación inclusiva a los niños y niñas con discapacidad, los índices altos de abandono del sistema educativo por parte de niños con discapacidad después de los 15 años (González, 2022), la latente exclusión de infancias con discapacidad desde la educación temprana hasta la superior, señalando entre los motivos principales

la falta de accesibilidad y ajustes razonables, así como el desconocimiento de las necesidades de los estudiantes con discapacidad, también la falta de materiales y escuelas accesibles son un signo de alerta constante en este país sobre el incumplimiento.

Estrategias de la Universidad Autónoma Metropolitana: un impulso constante

Las “Políticas transversales de inclusión, equidad, accesibilidad y no discriminación” de la Universidad Autónoma Metropolitana, aprobadas en la sesión 518 del Colegio Académico, celebrada el 8 de noviembre de 2022, son la respuesta por parte de la universidad, definidas como:

Las presentes Políticas Transversales de Inclusión, Equidad, Accesibilidad y No Discriminación tienen como propósito favorecer la construcción de espacios universitarios pacíficos, inclusivos, equitativos y accesibles en donde se garantice el pleno ejercicio de los derechos de la comunidad universitaria y propiciar el ingreso, la permanencia y el egreso del alumnado, independientemente de la situación económica, social o funcional que presente (UAM, 2022).

Además de esto, las políticas se basan en razones normativas y establecen los siguientes objetivos:

De las razones que fundamentan estas Políticas y en concordancia con instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, se encuentran aquellas en las que la institución contribuye al reconocimiento de los derechos no solo de las personas con discapacidad, sino de quienes presentan diferencias de diversa índole que conviven y aprenden en las unidades universitarias, en las cuales debe favorecerse el desarrollo pleno del potencial humano, el sentido de dignidad, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la interculturalidad, la pluralidad y la diversidad humana (UAM, 2022).

En la actualidad no se tiene registro de un presupuesto etiquetado para llevar a cabo las acciones de estas políticas y los programas que de ella se desprenden, sin embargo, podemos señalar que la Universidad Autónoma Metropolitana, de acuerdo con el presupuesto de egresos de la federación, recibió 4,098,785,614 pesos (M.N.) de recursos fiscales, más 79,928,953 pesos por recursos propios, teniendo un monto total disponible de 4,178,714,567 pesos para el ejercicio fiscal 2023, año en que se

realiza esta evaluación. Además, la universidad destina 190,129,000 pesos como recursos al programa de becas durante 2023.

En esta universidad la comunidad asciende a casi 61,000 estudiantes en sus cinco unidades (UAM, 2023). El Cuadro 1 señala la población de nuevo ingreso con discapacidad en el trimestre 23-I en 2023, siendo este año la primera vez que se incorporaron preguntas para conocer las características de la población, para de esta manera tener una mejor perspectiva de su comunidad, con el propósito de conocer sus necesidades.

Como instrumento de la metodología se efectuó un acopio y análisis de información documental para identificar los criterios (Coneval, 2020), buscando responder la siguiente pregunta: ¿existe racionalidad y coherencia en el diseño del programa? Para realizar esto se utilizó la metodología propuesta por Ozuna y Márquez (2000), donde la evaluación conceptual (de los elementos que justifican la necesidad y estrategia del programa) debe tomar en cuenta la racionalidad, lo cual implica el análisis de la relevancia del programa (diagnóstico), su pertinencia (calidad en la definición de los objetivos) y su coherencia, es decir, evaluar la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa y la estrategia diseñada para su consecución, tomando en cuenta la interna (análisis de la estrategia) como la externa (otros planes, programas y normativas). Cabe recordar que los documentos consultados que proporcionó la universidad no son diagnósticos

Cuadro 1. PcD en la UAM, nuevo ingreso 23-I, 2023

	NO PUEDE O LO HACE CON MUCHA DIFICULTAD: % (Abs).
Caminar, subir, bajar	0.18% (8 personas)
Ver	2.91% (126 personas)
Mover brazos o manos	0.09% (4 personas)
Aprender, responder, concentrarse	3.21% (139 personas)
Escuchar	0.30% (12 personas)
Bañarse, vestirse, comer	0.05% (2 personas)
Hablar o comunicarse	1.13% (49 personas)
Problemas emocionales o mentales	1.61% (69 personas)
Total	9.19% (409 personas)

Fuente: Coordinación de Información Institucional, UAM, 2023, n=4,333 alumnas/os de nuevo ingreso, trimestre 23-invierno (Recuperado de UAM-X, 2023).

oficiales, de acuerdo con los criterios de Coneval; pese a esto, se integró dentro del análisis como proceso previo, pero sin ser considerado un diagnóstico.

Evaluación de diseño: instrumento necesario para mejorar y contribuir a la inclusión y accesibilidad en las universidades

En este apartado se presentan los principales resultados de la evaluación de diseño de las “Políticas transversales de inclusión, equidad, accesibilidad y no discriminación”, aprobadas por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en la sesión 518 del Colegio Académico, celebrada el 8 de noviembre de 2022, y que entraron en vigor al día hábil siguiente al de su publicación en el *Semanario de la UAM*. Los documentos consultados para la evaluación de diseño fueron el “Documento explicativo de la Iniciativa de Políticas Operativas para la Inclusión y Accesibilidad de Personas con Discapacidad en la UAM-Xochimilco”, las “Políticas Operativas de Inclusión y Accesibilidad para Personas con Discapacidad en la Unidad Xochimilco”, y la “Iniciativa de Políticas Transversales de Inclusión, Equidad y Accesibilidad para Personas con Discapacidad y otras Personas en Condiciones de Exclusión en la Universidad Autónoma Metropolitana”. No se realizaron entrevistas, pero el análisis se enriqueció con información disponible en los sitios digitales de la universidad.

La creación de las políticas para la población con discapacidad en el nivel superior representa un importante avance en la materia, en el caso de la UAM no se tiene un antecedente similar, por lo que todo lo que se analiza se efectúa en el marco del propósito que tiene la evaluación de las políticas públicas: “analizar para mejorar”.

El problema público al que se refieren los documentos consultados para la elaboración de las políticas no se encuentra claramente expuesto, se menciona que la pandemia expuso las inequidades preexistentes y naturalizadas en distintos campos, y se abre una oportunidad para “recrearlos y recalcar su aporte a la justicia social, a la generación de pensamiento crítico y al ineludible compromiso de bienestar común” (UAM, 2022). A pesar de que hay una connotación negativa respecto a la problemática que enfrenta la población con discapacidad, no se establece una caracterización clara de esta población en el contexto universitario. No existe una definición precisa sobre la población que tiene el problema o necesidad. En los documentos revisados se hace una cuantificación de las personas con discapacidad mediante el sistema de becas (UAM, 2018), en el que se identificaron un total de 966 personas en sus cinco unidades: Azcapotzalco 273, Xochimilco 355, Cuajimalpa 67, Iztapalapa 250 y Lerma: 20; esto lleva a la identificación de que las personas con discapacidad

están “subrepresentadas” en las unidades académicas de la Universidad Autónoma Metropolitana.

La universidad no cuenta con indicadores que permitan diferenciar a esta población entre hombres y mujeres, así como otro tipo de características en entornos económico, demográfico, social, cultural, político, jurídico e institucional para la consecución de un enfoque de género e igualitario; esto obstaculiza la identificación de la población que pretenden atender mediante las acciones a realizar. Además, en el documento normativo transversal se agrega otra población, enfocada como Personas en condiciones de exclusión (PCE), considerando Personas afrodescendientes, Personas miembros de pueblos originarios, Personas que forman parte de la comunidad LGBTQ+ y las Personas con problemáticas de salud que afectan significativamente la realización de sus estudios universitarios, que tampoco está bien caracterizada por la falta de mecanismos e indicadores que permita identificarles por parte de la universidad. Esta población fue incluida únicamente en la Iniciativa de Políticas Transversales de Inclusión, Equidad y Accesibilidad, lo que origina un problema de identificación y puede permear en la consecución de objetivos claros debido a la introducción de varias poblaciones que no son abordadas de manera igualitaria en el documento, producto quizás del enfoque en una sola población para estas políticas. En todos los documentos previos y en las políticas se establecen plazos para la revisión y actualización de éstas: “promover la realización de cambios y previsiones programáticas, organizativas y administrativas que resulten necesarios con base en los informes anuales, a fin de garantizar la progresiva implementación de acción de inclusión, equidad, accesibilidad y no discriminación” (UAM, 2022).

En la investigación no se pudo identificar un diagnóstico del problema que atendiera y describiera la problemática de manera específica. No se mencionan causas, efectos y características de manera concreta, se hace referencia a que “la pandemia expuso las inequidades preexistentes y naturalizadas en distintos campos” (UAM, 2022). A pesar de que la pandemia reflejó algunos contrastes respecto a la problemática de que las personas con discapacidad lleguen y concluyan una formación superior, la problemática se presenta desde décadas atrás, además de que no se especifican causas o efectos dentro de la propia universidad, por lo que no se complejiza en las características de la institución y, por consiguiente, es difícil realizar las acciones particulares sin una población bien identificada.

La única aproximación cuantificable que hay sobre la población que presenta el problema es mediante datos generales, porcentajes de la población sin escolaridad, primaria, secundaria, preparatoria y universidad. Aunque las cifras son de 2010

a escala nacional: “se constata que las personas con discapacidad que llegan a dichos grados de estudio son un porcentaje minoritario respecto del total de la población” (Cerdea *et al.*, 2022). No se cuenta con una ubicación territorial de las personas que presentan el problema, sólo se menciona la población nacional con discapacidad; se recomendaría hacer una exploración más aproximada en relación con las regiones en que la institución ofrece los servicios educativos en sus cinco unidades y su sede central, para que de esta forma se hagan aproximaciones y construyan indicadores que permitan fijar metas claras y específicas de acuerdo con las posibilidades y el contexto de la institución educativa.

Se contempla “elaborar criterios y metodologías para la recopilación de información sobre personas en condición de discapacidad o exclusión, teniendo en consideración los lineamientos que son utilizados por instancias oficiales o reconocidos internacionalmente, respecto de las características, las necesidades y las expectativas de las personas en condiciones de discapacidad y exclusión” (UAM, 2022), por lo que existe un reconocimiento en la falta de lo expuesto anteriormente sobre información y cuantificación de la población que se busca atender. A casi un año de estas políticas, la universidad adecuó el formulario de ingreso para identificar estas características de la población; sin embargo, no se han hecho públicos y al día de hoy no se tiene registro sobre los primeros datos referidos a este punto.²

Existe justificación normativa respecto a los derechos y garantías a los que está obligada la institución y que guían las acciones que originan estas políticas. Se contemplan referentes como la Convención, en específico su artículo 24, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación. En el ámbito federal se retoma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley para la integración al desarrollo de las personas con discapacidad del Distrito Federal, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal y el *Manual para la integración de personas con discapacidad en las instituciones de educación superior* de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

A pesar de contar con un robusto marco normativo en el cual basan muchas de las acciones y enfoques dentro de la política, no se toma en cuenta una discusión

2 Al momento de esta evaluación no se habían publicado los datos mencionados, sin embargo, en este instante ya se han presentado en algunos conversatorios recientes dentro de la universidad (UAM, 2023).

teórica o empírica (más allá de los datos nacionales presentados sobre la población) que discuta sobre la viabilidad de las acciones que se presentan en los documentos. Se tiene conocimiento que previo al proceso de presentación de las iniciativas y a la aprobación de las mismas, se llevaron a cabo conversatorios, diplomados y comisiones especiales en donde participaron académicos, estudiantes, y actores de la sociedad civil con y sin discapacidad que abonaron a las discusiones y construcción de dicha iniciativa, así como la publicación de dos libros (Cerda, 2022; Cerda *et al.*, 2022) en los que se realiza un diagnóstico en donde se engloba todo el proceso de construcción y testimonios de alumnos y ex alumnos con discapacidad; sin embargo, llama la atención que no se haya retomado en los documentos oficiales para diseñar las políticas, por lo que se recomendaría que se retomen los aportes en la justificación y discusión para actualizar el diseño de éstas y sea de conocimiento público el lugar para identificarlos.

El propósito de esta política responde de manera directa al objetivo cuatro (educación de calidad) de la Agenda de Desarrollo Post 2015, que para 2030 busca eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad (ONU, 2018). Las acciones que se pretenden llevar a cabo mediante estas políticas son coincidentes con lo mencionado, puesto que:

Contribuye al reconocimiento de los derechos no sólo de las personas con discapacidad, sino de quienes presentan diferencias de diversa índole que conviven y aprenden en las unidades universitarias, en las cuales debe favorecerse el desarrollo pleno del potencial humano, el sentido de dignidad, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la interculturalidad, la pluralidad y la diversidad humana (UAM, 2022).

La población potencial y objetivo presenta un área de mejora, puesto que, como se había señalado previamente, en las distintas propuestas elaboradas se tienen especificados los tipos de discapacidades y las acciones necesarias para lograr los objetivos; sin embargo, en el diseño de la política se encuentra otra población (PCE), y se considera que la falta de caracterización de la misma confunde al momento de identificar a la población potencial y objetivo, donde se requiere un mayor análisis de las necesidades específicas de estas poblaciones para poder proceder en las acciones de manera correcta y lograr la transversalidad buscada en el título de las políticas. Se considera que existe una gran oportunidad mediante los sistemas administrativos

y el sistema de becas de la universidad para lograr una armonización en las unidades de medida para identificar y fortalecer el diagnóstico. De esta manera, se podrá generar información detallada acerca de las características de los espacios discapacitantes o excluyentes y de las necesidades de las personas en condiciones de discapacidad o exclusión, así como de los recursos existentes destinados a atender esas necesidades (UAM, 2022).

En las iniciativas previas se identificó la necesidad de “designar una instancia responsable de divulgar, propiciar, poner en práctica, evaluar e informar respecto de los avances en las medidas y acciones señaladas en las presentes políticas”, así como “establecer una línea de base respecto de los ámbitos contemplados en las presentes políticas y generar un informe anual de logros, pendientes y problemáticas que se presenten para su cumplimiento”, además, se proponía “realizar las previsiones presupuestales necesarias a fin de garantizar la progresiva puesta en marcha de las medidas y acciones señaladas en las presentes políticas” (UAM, 2020a; UAM, 2020b). Sin embargo, en el diseño de las políticas transversales se tiene previsto la generación de informes anuales de logros, problemas y pendientes, así como la promoción de cambios y previsiones necesarios con los informes anuales, también identificar y evaluar la eficiencia y eficacia de las acciones relacionadas con la inclusión, la equidad, la accesibilidad, y la no discriminación (UAM, 2022).

Se considera necesario designar a la instancia prevista en las propias políticas, dotada de independencia respecto de la información que genere y los informes presentados a las autoridades universitarias, con el presupuesto correspondiente para el cumplimiento de sus funciones y que tenga representación en las unidades, con el propósito de que recabe y coordine los programas y proyectos que de estas políticas emanen, puesto que no se logra identificar sobre quién o quiénes recae la responsabilidad de llevar a cabo las acciones generales y específicas en cada caso presentado. De esta manera se podría avanzar en estrategias de cobertura dentro de la universidad para atender a la población con discapacidad, así como establecer los procedimientos necesarios para que la población pueda ser acreedora o ejercer las acciones que se proponen; asimismo, contribuye al fortalecimiento temporal dentro de la universidad, logrando así una estrategia conjunta que traspase ciclos administrativos. Esto contribuiría a reconfigurar el apartado de seguimiento en el diseño de la política, que, por el momento, no define sobre quién recaen las acciones que se pretenden llevar a cabo. Además, con un mecanismo identificado y articulado, se llevará un control y abonará a la generación de indicadores para medir y mejorar los logros obtenidos.

Llama la atención que la política en cuestión no cuente con un diagnóstico oficial, por lo cual ha sido difícil identificar elementos vitales para una caracterización

completa. Uno de los aspectos que se recomiendan es la publicación (o construcción en su caso) de la matriz de indicadores para resultados, que contemple los componentes de la política o el grupo de actividades que se presentan en el diseño de ésta, pero que no pueden ser contrastadas con los componentes al no tener información sobre ellos. La MIR también debe establecer los bienes o servicios que se producirán, mismos que deben ser resultados logrados o, en su caso, acciones que la población con discapacidad solicite y sea entregada en un bien, o en un servicio para la consecución de los objetivos de la política. Se espera que también se incluya el propósito y fin, para identificar de manera clara qué resultados espera la universidad con las acciones, referidos a indicadores medibles (por ejemplo: egresados con discapacidad), puesto que, en la actualidad, se señalan algunas cuestiones como objetivos que no son cuantificables. También se recomienda que el diseño evite ambigüedad en la redacción, pues se identificaron palabras como “propiciar”, “promover”, “procurar”, que no establecen una ruta clara en la consecución de las acciones que se redactan en continuación. Se recomiendan palabras como “realizar”, “elaborar”, “planificar”, que permitan medir y dar un seguimiento cabal al cumplimiento de los planteamientos.

Es indispensable que cada nivel de objetivos de la MIR cuente con indicadores para medir el desempeño de las políticas, contruidos en el contexto y posibilidades de la universidad, en donde, se encuentra con un campo de oportunidad considerable dada su estructura administrativa actual. Los indicadores deben ser con una sola unidad de medida, que permita dar seguimiento y contribuir al mejoramiento y evaluación de los procesos que se llevan a cabo para lograr los objetivos. Se tienen bien identificados los conceptos que guían algunas de las acciones específicas, por lo que estos indicadores deben responder a una operacionalización que armonice con ellos para que su medición sea correcta, orientada a mejorar el desempeño.

Además, la universidad debe establecer medios de verificación y difusión para la consulta de dichos indicadores, que permitan la transparencia y accesibilidad con el propósito de contribuir al mejoramiento de los programas y proyectos que emanen de las políticas. Estas sugerencias deben ir acompañadas con los términos de referencia que se establecen para realizar una matriz de indicadores de resultados, por lo que es indispensable, en primer término, realizarla y publicarla para contribuir al mejoramiento del diseño de sus políticas transversales.

Tanto en las iniciativas y documentos previos, como en las políticas, se identifica la necesidad de “planificar, con base en diagnósticos y evaluaciones, estrategias, mecanismos presupuestarios y acciones de inclusión, equidad y accesibilidad que eviten la discriminación” (UAM, 2020a; UAM, 2020b). Sin embargo, no se establece ni se cuantifican los gastos necesarios para generar los componentes que se ofrecen

y desglosan a lo largo de las políticas: fomentar apoyos económicos, materiales y humanos necesarios para que en todos los espacios universitarios se alcancen las metas, objetivos y acciones de inclusión, equidad, accesibilidad y no discriminación (UAM, 2022). Se encuentran palabras ambiguas en la formulación de acciones presupuestarias, por lo que se recomienda establecer en estas políticas, y en los planes presupuestarios que la universidad formula, el alcance y presupuesto necesario inicial para poder cumplir con estas disposiciones, así como, anteriormente dicho, identificar la instancia que será la encargada de esto, incluido además en el diagnóstico pendiente por hacer público o elaborar.

La transparencia y rendición de cuentas atienden a algunos aspectos señalados previamente. Al no contar con una instancia ejecutora de las acciones, es probable que la información sobre las acciones generadas, programas o proyectos, no logre llegar a las personas interesadas, por lo que debe integrarse al diseño una orientación que establezca medidas específicas en rendición y transparencia sobre las acciones que se realicen en esta materia, para promover así los recursos destinados, resultados, problemáticas y pendientes por atender.

En este punto, se ha presentado el análisis de la evaluación en sentido de pertinencia que se arrojó anteriormente. Los avances y creación de estas políticas transversales por parte de la UAM representan un punto significativo en los esfuerzos por fomentar una cultura de inclusión y aportar a la garantía del derecho a la educación superior de las personas con discapacidad. Se encontraron algunas inconsistencias, producto de la falta de un diagnóstico oficial, que debe ser atendido por la institución con el fin de mejorar y actualizar dichas políticas, siguiendo los marcos normativos y términos recomendados por el Coneval, que si bien son concebidos para programas sociales, resultan de utilidad para orientar análisis de políticas como las que en este documento se revisan, para realizar diagnósticos y diseñar las políticas, programas y proyectos; en consiguiente, de esta forma el contenido sustancial no se perderá ante la falta de mecanismos que articulen y lleven a cabo sus acciones, promoviendo y garantizando la consecución de sus objetivos.

Conclusiones

El derecho a la educación en México siempre se ha estudiado desde un enfoque crítico debido al pobre rendimiento del sistema educativo del país. La preocupación se acrecienta cuando el estudio pone la mira en una población en específico: las personas con discapacidad. De este modo, surgen algunos cuestionamientos: ¿las

universidades orientan sus estrategias para cumplir con las leyes mexicanas señaladas a lo largo de la investigación?, complementando, además, ¿cómo lo hacen las universidades mexicanas?, ¿el proceso de discrecionalidad se hereda en este ámbito también?, ¿las acciones que emanan de las universidades son racionales y coherentes en sus objetivos?

Un punto relevante a considerar en esta evaluación de diseño, y que no fue considerado como factor decisivo, es que la evaluación presenta áreas de mejora respecto de lo que se creyó en un primer momento, puesto que se observa una deficiencia en cuanto al correcto proceso de formulación de una política, es decir, la falta de un diagnóstico oficial dificultó la identificación correcta de múltiples aspectos, como la población potencial, objetivo, la caracterización de la población con discapacidad que actualmente estudia en esta universidad, así como cuestiones señaladas en los resultados.

A raíz de esto, es interesante plantear la posibilidad de formar un análisis complementario en este sentido, que construya dimensiones a partir del modelo social para identificar si estas políticas retoman los referentes del modelo social, pese a que no exista una correcta formulación sobre el diseño y sus componentes técnicos; de esta manera, sería interesante complementar esta evaluación desde el enfoque del modelo social, pues no resultaría excluyente.

Bibliografía

- Anderson, B. (2022). Educación 2021: menos alumnos, menos maestros y escasa evaluación. *Yo también*.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2022). Anuario Educación Superior – Técnico Superior, Licenciatura y Posgrado 2021-2022.
- Cerda, A. (2023). Epistemologías de las discapacidades: de la exclusión a la incidencia. Buenos Aires, Clacso.
- (2022). Los silencios de Procusto y los esfuerzos de Teseo: discapacidades y accesibilidades universitarias e indígenas. *DCSH Publicaciones*. México.
- Cerda, A., Chapela, C., De la Rosa, J. y García, D. (coords.) (2022). Reconocer las diferencias para avanzar a la equidad. *DCSH Publicaciones*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020). Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con discapacidad Permanente 2019-2020. México, Coneval.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 3 de mayo de 2008.

- González, G. (trad.) (2022). Resumen de las observaciones de la ONU a México 2022. *Yo también*.
- González, N. (2008). Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Anuario Mexicano de Derecho*. 8:527-540.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.
- Ley General de Educación Superior (LGES) (2021, 20 de abril), *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD) (2011, 30 de mayo). Reformada, *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Morales, J. (2019). Inclusión en la educación superior: experiencias de discapacidad en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Tesis de maestría. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Naciones Unidas (20 de abril de 2022). Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de México [CRPD/C/MEX/CO/2-3].
- (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Cultura y la Ciencia (Unesco) (2015). Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación.
- Ozuna, J. y Márquez, C. (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional.
- Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores.
- Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) (2023). Consejo Divisional de CSH Sesión 27.23. 27/11/2023, UAM Xochimilco.
- (2022). Políticas transversales de inclusión, equidad, accesibilidad y no discriminación, año 4, núm. 21, 14 de noviembre.
- (2020a). Documentos explicativos de la Iniciativa de Políticas Operativas para la Inclusión y Accesibilidad de Personas con Discapacidad en la UAM Xochimilco.
- (2020b). Políticas Operativas de Inclusión y Accesibilidad para Personas con Discapacidad en la UAM Xochimilco.

Mejorando el barrio: un programa inadecuado para tratar el rezago y deterioro urbanos

Nicole Arcos Retiz

Introducción

La importancia que ha recibido la política social¹ en los últimos tiempos en México nos lleva a cuestionar cómo el Estado puede manejar aquellas problemáticas que se encuentran fuera de las necesidades básicas de los ciudadanos, o bien, aquellos elementos que no son de primera necesidad en la vida cotidiana, pero que requieren atención para llevar una vida plena, segura y agradable.

Uno de estos elementos que se encuentran fuera de la política social en México (salud, alimentación, trabajo, vivienda y educación) es el deterioro urbano. Se sabe que debido a las condiciones atmosféricas, al clima, a fenómenos como la lluvia, el calor o el frío extremos, las ráfagas de viento que provocan polvaredas, el deslave del suelo y a los desastres naturales (temblores, inundaciones...), entre otros agentes externos, la infraestructura pública sufre deterioro, pero también hay otros factores que lo acentúan, como la sobrepoblación y el vandalismo. Por cualquiera de éstas —u otras— razones, el deterioro urbano se multiplica, por lo que es imprescindible atender el problema, persistente en la Ciudad de México desde hace décadas. También los eventos extraordinarios han remarcado esta fuerte carencia de servicios en materia de mejoramiento barrial, no sólo para aquellas zonas que se encuentran en mal estado.

El objetivo general de este capítulo se centra en analizar el Programa de mejoramiento barrial y comunitario para el bienestar, y cómo la ambigüedad influye en los resultados del programa, con base en el análisis de corrientes múltiples de Kingdon (1995).

1 La entendemos como aquella serie de acciones para apoyar a la población, sobre todo a la más desprotegida, en cuestión de salud, alimentación, educación, vivienda y trabajo.

Un espacio para poder comprender más

A continuación se presenta un breve contexto acerca de la investigación de la que deriva este escrito, la cual se titula “El Programa de mejoramiento barrial y comunitario para el bienestar: un análisis de perspectivas y realidades”, cuyo objetivo general fue analizar la implicación de las modificaciones en las reglas de operación (RO) en una zona con alta marginalidad, durante el periodo 2007-2022. Para determinar qué zona analizar, se llevó a cabo un proceso minucioso de aleatorización, tomando en cuenta sólo las colonias de mayor índice de desarrollo social (alto y muy alto) de la Ciudad de México. Los objetivos particulares fueron analizar las modificaciones en las RO del programa, identificar cómo han influido en los proyectos seleccionados, cómo esto se relaciona con los ciudadanos a partir de entrevistas realizadas en la colonia seleccionada y, finalmente, reflexionar acerca de cómo ha contribuido el programa, con el propósito de precisar si ha cumplido con el objetivo general establecido para el caso de estudio. Las entrevistas se llevaron a cabo en el periodo del 11 al 15 de septiembre de 2023 en las calles donde se pusieron en marcha los proyectos estudiados en la investigación: Canacuate, Papalotl, Amesquite, Cicalco, Tecuani, Tercera cerrada de Tepocatl, Apipisca, Av. Anacahuita, Xochiapan y el Rosario. Las personas residentes de estas calles fueron quienes me compartieron sus propios testimonios, perspectivas y experiencias, que reflejan las acciones del programa en esta colonia, la cual es parte del conjunto de prioridades “de extrema atención”.

El trabajo de campo tuvo cierto grado de dificultad, dado que implicó platicar y escuchar el punto de vista de entre 170 y 200 personas; sin embargo, sólo se tomaron en cuenta a aquellas que conocían el programa. Muchas tenían desconfianza o un poco de suspicacia, con comentarios como: ¿cuánto me va a costar que me haga la entrevista?, ¿cuánto me vas a pagar para que responda la entrevista?, ¿vienes de algún partido político? Durante todo el tiempo en que se realizaron las entrevistas me sentí insegura e incluso fui agredida dos veces, pues algunas personas pensaban que iba de parte de algún partido político y actuaron agresivamente.

Por otro lado, es indispensable abordar teorías que permitan introducirnos al tema de las políticas públicas, como la propuesta por Tamayo, quien señala que una política pública es “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios” (1997:287). De acuerdo con este autor y con Jenkins (1978), una política pública es el conjunto de objetivos, decisiones y acciones para llegar a un objetivo que involucre el bienestar de una comunidad.

La política pública que se revisó fue el Programa de mejoramiento barrial y comunitario para el bienestar (PMByCB). Para poder comprender más adelante el contexto socioespacial de la problemática es necesario examinar algunos conceptos, como el índice de desarrollo social, el cual ayuda a medir: "...la calidad y espacio de la vivienda, al acceso a servicios sanitarios (agua, drenaje, excusado), a la adecuación energética, el acceso a internet y la disponibilidad de telefonía (fija o celular), así como el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social" (Evalúa, 2020).

De manera que el índice de desarrollo social es una herramienta que nos permite identificar las carencias de una comunidad, en términos de servicios, objetos y recursos de primera necesidad. De este modo, el PMByCB brinda atención a zonas de medio, bajo y muy bajo índice de desarrollo social, o lo que podemos igualar con bajo, medio, alto y muy alto índice de marginación.

En cuanto al concepto de *marginación*, el Consejo Nacional de Población (Conapo) (2011) la definió como un "fenómeno multidimensional y estructural", y especifica que éste proviene directamente de la deficiencia del modelo de producción económica, al no repartir adecuadamente los recursos de manera equitativa, es decir, que toda la población –o al menos, la mayoría– se encuentre en un bienestar progresivo; por tanto, a aquellos que no reciben lo justo y equitativo, se les excluye de diversos grupos sociales que sí tienen acceso a la movilidad social a estratos más altos, e incluso a privilegios, siendo alejados cada vez más de la sociedad, marginados y obligados a vivir con lo poco que pueden recibir.

El tema de la política pública que se analiza es el mejoramiento barrial que, como su nombre lo indica, trata del mejoramiento de las zonas con bajo, medio y alto índice de desarrollo social; estas zonas pueden ser colonias o barrios. Una colonia es un territorio donde un conjunto de familias construye una colectividad debido a las necesidades que se tienen en común (Dahau y Giglia, 2008, citado en De la Torre y Pino, 2019:20). Por otro lado, un barrio es un territorio donde el conjunto de familias construye una serie de tradiciones y relaciones interpersonales muy estrechas, formando una hermandad (Nájera, 2009). Una colonia y un barrio pueden ser el mismo espacio, es decir, una colonia puede considerarse a sí misma como un barrio.

Es importante aclarar en este punto la diferencia entre deterioro y rezago urbanos. El deterioro urbano es aquel daño que sufre algo material que tiene que ver con los siguientes factores: el paso del tiempo, el uso o desuso, desastres naturales, entre otros. Por su parte, el rezago urbano es aquella carencia de servicios, objetos y equipamiento urbanos necesarios para la vida cotidiana, y que ocurre

por factores como desatención de las autoridades correspondientes, falta de colectividad, entre otros.

El Programa de mejoramiento barrial y comunitario para el bienestar como iniciativa de rehabilitación

Antes de comenzar con este apartado, es necesario recalcar que actualmente la Ciudad de México presenta muy bajo índice de marginación (Semarnat, 2021), y 90.5% de sus áreas geoestadísticas básicas (AGEB) (segmentos que incluyen entre una y 50 manzanas) están clasificadas en muy bajo y bajo grado de rezago social, es decir, de todo el país, es una de las mejores zonas para vivir.

Como antecedente principal del PMByCB, el Movimiento Urbano Popular (MUP) fue un conjunto de organizaciones que lucharon por mejores condiciones de vivienda, organizado por la necesidad de vivienda y servicios públicos, y se manifestó poco antes del movimiento estudiantil de 1968, el cual brindó gran apoyo a este movimiento (Gamboa y Revah, 1990). No fue sino hasta 1985, después de los desastrosos sismos de magnitudes 8.1 y 7.5 en la escala de Richter ocurridos en la Ciudad de México el 19 y 20 de septiembre, respectivamente, que toda la lucha que por años se gestó, culminó, pues los desastres naturales causaron entre 10 mil y 20 mil víctimas, y poco más de 60 mil viviendas destruidas (Toscana, 2018). Es importante señalar que existía el “Plan DNIIE”, que era prácticamente un plan de auxilio, es decir, un protocolo para saber qué hacer en un desastre natural de magnitud grave, pero en un primer momento las autoridades públicas se quedaron paralizadas, y los primeros en auxiliar, en poder controlar al desbordamiento de la ciudadanía, brindar ayuda a los damnificados fue el MUP. Sin embargo, a los pocos días el gobierno tomó el timón al presentar una nueva organización descentralizada llamada Renovación Habitacional Popular (RHP), con el único objetivo de reconstruir y reparar todos los inmuebles dañados debido al sismo en el menor tiempo posible. Finalmente, los resultados fueron impresionantes, pues en 19 meses se construyeron, rehabilitaron y repararon 48,800 viviendas, siendo que el objetivo era de 50 mil (Gamboa y Revah, 1990).

Este fue tan sólo el inicio, pues una vez terminados los trabajos, la coordinadora de las asambleas barriales se manifestó con razón de que una vez terminado el objetivo del RHP, ya no habría ningún tipo de rehabilitación para el rezago urbano, que ya desde hace décadas presentaba la Ciudad de México (Bautista, 2015). Debido a esto, se comenzó a buscar la democratización de las necesidades urbanas, y tras años de lucha y represión de los movimientos sociales que los siguientes

gobiernos impusieron –después de algunos programas relacionados con el tema urbano, como la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en 1983 y el Instituto Nacional de Vivienda (Invi) en 1998–, fue hasta 2007 que se creó por primera vez un programa únicamente relacionado con la rehabilitación del espacio público, el Programa de mejoramiento barrial y comunitario para el bienestar, que actualmente cuenta con una página propia llamada Sistema de información para el bienestar, y se encuentra el apartado del programa como “Mejoramiento barrial 2023”, en donde podemos encontrar toda la información actualizada del programa, y su objetivo general es:

(...) generar procesos de intervención urbana planificada para el mejoramiento y rescate de espacios públicos o de uso común que generen un beneficio social, en los cuales se realicen actividades relacionadas al bienestar social, en barrios, pueblos y colonias en zonas de medio, alto y muy alto grado de marginalidad y/o con altos niveles de degradación urbana de la Ciudad de México, a través del otorgamiento de apoyo en especie para la ejecución de proyectos y/o acciones ciudadanos participativos para propiciar la transformación del entorno social positivo que contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas residentes.

La manera de operar del programa para realizar un proyecto consta de cinco fases, en las cuales la participación ciudadana es fundamental para lograr los objetivos:

1. La asamblea vecinal: en donde una comunidad debe ponerse de acuerdo y organizar una reunión en donde se discutan los proyectos requeridos o aquellas propuestas que garanticen el bienestar urbano de la mayoría.
2. Anteproyecto participativo: este documento debe contener los alcances y objetivos, características, factibilidad urbana, social, y ambiental, esbozo arquitectónico detallando uso y destino del suelo, acciones necesarias, calendario tentativo, acciones realizadas por dependencias y/o entidades de gobierno, metas e indicadores o procedimiento a seguir.
3. Comité Técnico Mixto: en esta fase el dictamen será evaluado, cotejando cada característica del anteproyecto presentado para determinar si el proyecto debe realizarse o no.
4. Insaculación y ministraciones: posteriormente, si el proyecto es realizado, la comunidad queda a cargo de las instrucciones de las autoridades correspondientes para poder acceder al presupuesto y continuar con la realización del proyecto.

5. Recepción y cierre: es la última fase, finalmente se hace una evaluación para saber si el proyecto favorece a la comunidad y en qué medida, para poder dar fin al proceso.

Enfoque sistémico: análisis de corrientes múltiples

Cierto es que la hechura de políticas públicas es un arduo trabajo, y debemos saber que éstas atraviesan por un proceso llamado “ciclo de políticas públicas”, el cual tomaremos de la propuesta de Jones (1970). Este modelo nos ayuda a pulir las iniciativas de las políticas, por medio de cinco fases: configuración de la agenda, formulación de alternativas, adopción de una alternativa, puesta en marcha de la alternativa seleccionada, y evaluación de los resultados obtenidos. Es importante aclarar que el marco teórico que sostiene esta investigación será el análisis de corrientes múltiples (ACM). Sin embargo, se debe tocar un aspecto del enfoque tradicional, con el fin de comprender la configuración de la agenda, y cómo es que el ACM influye en la toma de decisiones para poder agendar los problemas públicos, en este caso el de deterioro y rezago urbanos. Lo que nos interesa del enfoque tradicional únicamente será la parte de la configuración de la agenda.

Configuración de la agenda

Para que exista una política pública debe surgir antes un *problema público*, el cual se refiere a aquella situación² en la que se presenta una problemática que afecta el bienestar y la cotidianidad de las personas que pertenecen a una comunidad. Debe ser algo que definitivamente provoque consecuencias y externalidades negativas para los habitantes de por lo menos una comunidad.³ A esta problemática le llamaremos *situación indeseada*, que pone en riesgo el bienestar. Un ejemplo de esto es precisamente el rezago y deterioro urbanos.

Existen muchísimas situaciones indeseadas en una comunidad, y no todas son atendidas en el mismo tiempo, o con el suficiente cuidado o eficacia, sino que entran

2 La llamamos situación, porque en cualquier momento podremos salir de ella, es decir, situarnos en un momento con circunstancias diferentes; nos referimos a algo cambiante.

3 Es desafortunado decir que, entre más personas (o comunidades) se vean afectadas, el problema público entrará a la agenda más rápidamente.

en una especie de “filtro”, en un lugar donde “se anotan” aquellas situaciones indeseadas más preocupantes y, conforme a su grado de gravedad, se van atendiendo. Este lugar se llama “agenda”. Para Kingdon (1995) la agenda es aquel lugar donde diversos grupos de actores gubernamentales y extra gubernamentales ponen atención a temas importantes para la sociedad y la ciudadanía. También podemos entender por agenda, aquel conjunto de situaciones, dificultades, complicaciones o inconvenientes que se han seleccionado y ordenado (en términos de gravedad e importancia) con el objetivo de llevar a cabo una serie de acciones que den solución a estas demandas, dado que el gobierno ha centrado su atención en estas situaciones y se considera urgente su solución (González *et al.*, 2021). Sin embargo, hay problemáticas que no cuentan con el potencial de convertirse en problema público; por eso es que la gravedad y la magnitud de la situación indeseada es lo más relevante (Hill, 2013).

Consecuentemente, una vez identificado el problema público, e integrado a la agenda, se le debe dar una definición; es ahí donde el analista debe tener cuidado, ya que si el problema público se define de manera inadecuada e inexacta, los objetivos pueden cambiar y no alcanzar los resultados deseados al aplicar la política pública, de manera que desde la primera fase del ciclo de políticas públicas se pueden cometer errores sumamente graves.

Análisis de corrientes múltiples

Este modelo resalta la manera en que los gobiernos emprenden políticas públicas en condiciones o en contexto de ambigüedad. Supone que, debido a las infinitas formas de pensar sobre un mismo problema, esto termina causando confusión, ambivalencia, y ambigüedad (Salamanca, 2021). Finalmente, el objetivo principal de las políticas públicas es realizar esfuerzos para rectificar o reformar el *statu quo*, o bien, evitar que se altere por alguna circunstancia o fenómeno que se presente.

Podemos afirmar que, antes de cualquier paso, para poder llevar a cabo una política pública, se deben tomar en cuenta todas las fases del ciclo de políticas. No obstante, centrándonos solamente en la parte de la agenda, existe otro proceso que prácticamente es invisible, ya que, como mencionamos, no todos los problemas públicos son agendados, y del mismo modo pasa en la formulación de alternativas, dado que son infinitas las soluciones posibles; sin embargo, sólo unas cuantas son tomadas en cuenta. Por eso Kingdon planteó la pregunta: ¿cómo es que determinados problemas llegan a formar parte de la agenda gubernamental y por qué se seleccionan algunas alternativas de solución y no otras? Lo cierto es que existen

dos postulados que determinan una situación de ambigüedad y competencia en el ACM (Díaz, 2020):

1. Existen infinitos problemas públicos que necesitan solución, pero sólo algunos serán anotados en la agenda política, y la mayoría no son tomados en cuenta.
2. Independientemente de tener muchas soluciones posibles y factibles a estos problemas, sólo una parte seleccionada minuciosamente será tomada en cuenta.

De manera que el modelo del ACM tiene lugar al momento en que estos dos eventos surgen. Plantea que todo ese tiempo, esfuerzo y trabajo se desecha, ya que sólo se tomarán algunas de tantas ideas. Por ello, Kingdon se apega al modelo del “cesto de basura” (*garbage can*) que fue propuesto en 1972 por Cohen, March y Olsen, y que habla acerca de las partes que simulan ser irracionales de la toma de decisiones, y éstas se seleccionan en condiciones de ambigüedad e incertidumbre, además de que son gobernadas por grandes limitaciones de tiempo. Estas situaciones se caracterizan por preferencias inconsistentes e indefinidas, una tecnología confusa y una participación fluida (Díaz, 2020).

En cuanto a las preferencias inconsistentes o indefinidas, nos referimos a los deseos personales de los tomadores de decisiones. Las creencias y la experiencia pueden llevar a la investigación del problema público por un rumbo distinto. Por otro lado, cuando hablamos de tecnología confusa, no nos referimos a la falta de tecnología o de información, sino más bien a la ambivalencia o la incertidumbre, misma que genera la imprecisión en la definición del problema o en la selección de soluciones. Por último, referente a la participación fluida, podemos vincular esta parte con la rotación de cargos, cuando los objetivos no se tienen claros debido al constante cambio de personal (Salamanca, 2021).

En consecuencia, si se toman decisiones en este contexto o condición, se producirán soluciones que no podrán ensamblarse a los problemas existentes, y muchos de éstos se quedarán sin alguna solución, ya que las que se estudiaron tuvieron dificultades (como las antes mencionadas), ya sea desde su ingreso a la agenda o en la formulación de alternativas.

Es importante también aclarar que una vez que ninguna de las soluciones producidas se acopla con un problema específico y se decide dejar así, la solución precisa reaparecerá hasta que el problema persista y se reabrirá una nueva oportunidad para analizar correctamente la definición de la agenda y el diseño. Además, es importante saber ocupar el tiempo, los recursos (de todo tipo) y la energía disponible, dado que

esto puede repercutir directamente en considerar retomar una nueva oportunidad de decisión para un problema en el caso de fracaso de una solución.

Por añadidura, se debe poner atención en que, respecto al ciclo de políticas, si se consigue el éxito de una de las fases de todo el proceso, el analista no debe confiarse, dado que esto no significa que las demás fases también corran con la misma suerte. Por otro lado, hay muchas situaciones que, por motivos de sesgo, las políticas pueden llegar al fracaso, y esto suele ocurrir precisamente en los postulados antes mencionados, debido a que el contexto y la condición socioespacial, el *statu quo* o las mismas creencias del analista pueden influir en la toma de decisiones, dirigiendo la política pública en un sentido o en otro (Díaz, 2021).

Una vez comprendido esto, podremos pasar a la descripción del modelo. Según Campos (2018), Kingdon plantea que en todo el proceso de políticas públicas hay un flujo invisible, donde desempeñan un papel importante y decisivo tres corrientes principales: *a*) corriente de los problemas, *b*) corriente de las políticas, y *c*) corriente de la política.

Corriente de los problemas

Todos los problemas públicos tienen “mini” complementos que los hacen más y más grandes. Esta corriente hace referencia a aquellos elementos de un problema que los ciudadanos desean que los formuladores traten, y para poder hacerlo más fácil, tratando de desenmarañar un problema determinado, los formuladores pueden apoyarse en indicadores, eventos o sucesos y en la propia retroalimentación de la política pública correspondiente.

Corriente de las políticas

Esta corriente es como un universo lleno de estrellas, refiriéndonos a un espacio donde todas las ideas tienen un lugar y son pensadas en los distintos contextos por los diversos actores políticos y gubernamentales. Se piensan, se analizan y se combinan para llegar a lograr un espacio en la agenda. Así, “Aquellas propuestas que son difíciles de implementar o aparentan serlo, tienen menos posibilidad de sobrevivir a este proceso. Además, las propuestas que no se ajustan a los valores de quienes formulan políticas tienen menor probabilidad de ser consideradas para su adopción” (Campos, 2018:48).

Corriente de la política

Esta corriente se encarga de resaltar los eventos ordinarios o extraordinarios que ocurren en la esfera política y cómo es que el *statu quo* de la misma puede llegar a influir sobre la agenda y la formulación. Para esto, se toman en cuenta tres elementos: el ánimo nacional, las campañas de grupos de presión, y la rotación administrativa o legislativa.

El PMByCB, perspectiva y realidad para un caso de estudio:*Pedregal de Santo Domingo*

La colonia Santo Domingo se encuentra ubicada en la alcaldía Coyoacán, delimitada por las avenidas Delfín Madrigal, Eje 10 sur y Aztecas; consta de aproximadamente 46 hectáreas, y se estima que cuenta con una población de 95,048 habitantes. El predio fue llamado Pedregal, debido a que todo el terreno presentaba tipo de suelo irregular, pues la erupción del volcán Xitle abarcó esta colonia junto con sus alrededores, por tanto, el piso característicamente era rocoso y con relieves. La colonia se pobló gracias a la invasión de paracaidistas en la década de 1970 a 1980, ya que Luis Echeverría declaró en 1971 que los terrenos que estaban baldíos se ocuparían y se regularizarían escriturando los predios a favor de los ocupantes, de manera que poco a poco este terreno fue poblándose. Cabe resaltar que cuando fue la invasión, el predio se encontraba inhabilitado para poder vivir ahí, y fueron los mismos habitantes quienes poco a poco intentaron aplanar el suelo en medida de lo posible, además de conseguir la manera de introducir servicios públicos como drenaje, electricidad, gas, e incluso las casas se construían de la misma roca que se sacaba para limpiar el suelo (Poniatowska, 2000).

Debido a lo anterior, podemos decir que los habitantes fueron quienes en la medida de lo posible construyeron la logística de la colonia, y debido a esto el predio actualmente cuenta con un alto grado de marginación, además de muy bajo desarrollo social,“(...) esto se ve reflejado en la inadecuada distribución de las viviendas, y es que el aspecto de la colonia da mucho de qué hablar, desde la pavimentación irregular, la insuficiencia de servicios urbanos y públicos en algunas zonas, la falta de rampas para personas con discapacidad, falta y deterioro de banquetas y en general, infraestructura inadecuada” (Arcos, 2023:63).

Las reglas de operación, modificaciones más relevantes (2007-2022)

Ciertamente, las reglas de operación (RO) del PMBYCB presentan modificaciones en casi todos sus elementos cada año, con el fin de disipar poco a poco los problemas de rezago y deterioro urbano de la Ciudad de México. Estas modificaciones las podremos visualizar mejor en el Cuadro 1.

A partir de un análisis de las RO y de los lineamientos y mecanismos del propio programa objeto de nuestra investigación, podemos decir que la política pública expresada en este programa ha tenido varias modificaciones; sin embargo, no se ha podido llegar a los resultados esperados con la población objetivo, debido a la falta de atención en la política social, en general, de la zona de estudio: trabajo, educación, alimentación, salud y vivienda, pero sobre todo por errores e inadecuaciones principalmente en la fase de ejecución de la política pública. No obstante, una vez que una de las fases presenta resultados no favorables, consecuentemente las demás se verán afectadas, e incluso se deberán revisar las fases anteriores.

En efecto, es cierto que el ciclo de políticas es el corazón donde se desenmaraña todo el proceso de la creación de una política pública; sin embargo, también es interesante la intervención de Kingdon (1995), quien concluye que existe un proceso invisible desde la definición del problema público para integrarlo a la agenda, hasta la formulación de alternativas, en donde las preferencias personales de los formuladores, de la burocracia y de los ciudadanos, desempeñan un papel importante en la creación de una política pública determinada.

Me permito retomar un poco de la historia que lleva el PMBYCB, el cual se centra en dar atención a una serie de necesidades urbanas que, a pesar de que siempre han existido, se intensificaron a raíz de un evento extraordinario (EE): el desastre natural de 1985. Y es desafortunado decir que, gracias a este EE, se logró la apertura inmensa de una ventana de oportunidad desde la cual se podría comenzar a formular, idear y pensar alternativas de solución para atender el EE y comenzar a tratar el rezago y deterioro urbanos que acechaban a la ciudad desde hacía décadas. Hay que enfatizar, en esta parte, que debemos darnos cuenta de que a pesar del EE, no se logró aprovechar la ventana de oportunidad, la cual se presentó a partir de un desastre natural, pues una vez terminadas las acciones de reconstrucción y rehabilitación, el RHP pudo seguir operando o incluso esta organización pudo haberse esforzado para obtener el potencial de política pública.

Por otro lado, también hay que resaltar que por el pequeño contexto ya explicado en párrafos anteriores, si bien el gobierno no tenía planeado poner en

Cuadro 1. Reglas de operación del PMBYCB, 2007 y 2022

APARTADO	2007
Objetivo general	<p>“Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos en los barrios del DF (hoy CDMX) con altos grados de conflictividad social y degradación urbana de mediana, alta y muy alta marginación” (Sedeso, 2007).</p>
Objetivos particulares	<p>Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito de desarrollo urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos.</p> <p>Impulsar el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de los residentes del Distrito Federal.</p> <p>Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social (Sedeso, 2007).</p>
Proyectos presentados	139
Proyectos aprobados	48
Presupuesto asignado	\$80,000,000
Metas físicas programadas	16
Requisitos de acceso	Concurso público
Características de los proyectos presentados	<p>Alcances y objetivos, características, factibilidad urbana, social y ambiental; esbozo 5 detallando uso y destino del suelo, acciones necesarias, calendario tentativo, acciones realizadas por dependencias y/o entidades de gobierno, metas, e indicadores o procedimiento a seguir) (Sedeso, 2007), sin embargo en 2008 se agregó la factibilidad técnica y jurídica e incluir un registro fotográfico de la zona (Sedeso, 2008) y posteriormente para 2015 se integró el definir de qué manera el proyecto contribuye a disminuir la violencia contra las mujeres, prever una conclusión al término de los mismos y que estos proyectos podrían aplicarse hasta por cinco años con etapas anuales adecuadamente definidas (Sedeso, 2015).</p>

APARTADO	2022
Objetivo general	<p>“Generar procesos de intervención urbana planificada para el mejoramiento y rescate de espacios públicos o de uso común que generen un beneficio social, en los cuales se realicen actividades relacionadas al bienestar social, en barrios, pueblos y colonias en zonas de medio, alto y muy alto grado de marginalidad y/o con altos niveles de degradación urbana de la Ciudad de México, a través del otorgamiento de apoyo en especie para la ejecución de proyectos y/o acciones ciudadanas participativos para propiciar la transformación del entorno social positivo que contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas residentes”.</p>
Objetivos particulares	<p>Coadyuvar el desarrollo de una ciudadanía participativa, corresponsable y capaz de ejercer el derecho a la ciudad como instrumento de desarrollo social y urbano.</p> <p>Mejorar las condiciones de vida en el territorio que brinda oportunidades de desarrollo social y económico de los habitantes de zonas identificadas de bajo, muy bajo y medio grado Índice de Desarrollo Social, o alto y muy alto grado de marginalidad y degradación urbana.</p> <p>Propiciar acciones y urbanismo social que favorezcan condiciones adecuadas para el desarrollo humano, garantizando con ello el derecho de las mujeres a vivir en una ciudad segura y libre de violencia.</p> <p>Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social de la Ciudad de México, en materia de rescate, apropiación social y mejoramiento del entorno urbano, la construcción de infraestructura social, económica y la recuperación de los espacios públicos para el uso y disfrute de todos los habitantes de la ciudad.</p> <p>Fomentar la construcción de ciudadanía proactiva e identidad en torno al territorio de la Ciudad de México.</p> <p>Posicionar a la Ciudad de México como una entidad de inclusión y equidad territorial; así como de desarrollo integral en donde se abran nuevas oportunidades de habilidad, sustentabilidad y se garantice el acceso y derecho a la ciudad (Sedeso, 2022).</p>
Proyectos presentados	SIN INFORMACIÓN
Proyectos aprobados	147
Presupuesto asignado	\$100,000,000
Metas físicas programadas	147
Requisitos de acceso	<p>Concurso público, talleres para la elaboración conjunta y participativa de proyectos, un proyecto de mejora por zona.</p>
Características de los proyectos presentados	<p>Alcances y objetivos, características, factibilidad urbana, social y ambiental; esbozo 5 detallando uso y destino del suelo, acciones necesarias, calendario tentativo, acciones realizadas por dependencias y/o entidades de gobierno, metas, e indicadores o procedimiento a seguir) (Sedeso, 2007), sin embargo en 2008 se agregó la factibilidad técnica y jurídica e incluir un registro fotográfico de la zona (Sedeso, 2008) y posteriormente para 2015 se integró el definir de qué manera el proyecto contribuye a disminuir la violencia contra las mujeres, prever una conclusión al término de los mismos y que estos proyectos podrían aplicarse hasta por cinco años con etapas anuales adecuadamente definidas (Sedeso, 2015).</p>

práctica ideas de políticas para tratar esta problemática, es importante subrayar que fue el mismo MUP el que logró por medio de lucha, manifestación y organización, la democratización de ese derecho, y se logró hasta 22 años después. En 2007 se forzó la entrada de una política pública en materia de mejoramiento urbano –seguramente– en un momento en el que no había apertura de una ventana de oportunidad (Arcos, 2023).

En cierto modo, el programa ha presentado incoherencias e inadecuaciones que más adelante aludimos, y de acuerdo con nuestra investigación, no se puede asegurar que el programa cumpla con los objetivos señalados, lo que puede deberse a la pérdida de tiempo –valioso– en la búsqueda minuciosa de una buena definición y decisión respecto del problema público. Pero, ¿y si los analistas únicamente analizaran el tema del mejoramiento barrial, y no tuvieran millones de iniciativas y problemas públicos que revisar, pensar, analizar y resolver, todo sería más fácil? El deterioro y rezago urbanos son sólo un problema público, entre muchos otros, incluso menos urgente que otros que seguramente no tienen el potencial para integrarse a la agenda, pero siguen en la lista de espera de los analistas, tomando atención y preocupación. Es posible que mientras un analista tome el caso del deterioro y rezago urbanos, tendrá muchos más problemas públicos en espera de definición y seguramente otros más ya integrados en la agenda política en espera de posibles soluciones.

Esto lleva a los analistas a tomar los casos de problemas públicos y de políticas en una participación fluida, como bien concluye Kingdon (1995), en donde un grupo de analistas toma diversos casos, perdiendo el ritmo, los objetivos y las metas, dado que cada caso es diferente, además de intervenir con preferencias inconsistentes o indefinidas y tecnología confusa, lo que ha llevado al programa a inconsistencias, incoherencias e inadecuaciones.

Conclusiones

En primer lugar, es importante recordar que el programa brinda los recursos para que los ciudadanos se “autogestionen” y lleven a cabo los proyectos que más favorezcan a la comunidad, lo cual es una incoherencia con los objetivos, dado que el programa deja de actuar como política pública para actuar como “mediador” entre el gobierno, los recursos y los ciudadanos. En cuanto a este punto, se destaca que seguramente desde la definición del problema público se idealizó un tipo de población con un nivel de estudios en promedio de media superior debido al tema de la

autogestión; sin embargo, 81% de la población de 15 años o más en la zona (Pedregal de Santo Domingo) cuenta con secundaria incompleta. Por tanto, las dificultades arraigadas directamente en las RO, y sobre todo en el anteproyecto, evidencian la falta de estudio sociodemográfico y la tecnología confusa (ambivalencia) que en conjunto generaron incertidumbre e imprecisión, al momento de definir algo tan relevante como la *población objetivo*.

Por otro lado, un factor también relevante en el programa es la imprecisión, ambigüedad e inexactitud, dado que se entrega un anteproyecto lleno de requisitos profesionales, con base en el cual se realiza un “concurso público” para saber quién “ganó” el mejoramiento barrial. En primer lugar, es importante remarcar que un concurso no ayudará a priorizar las acciones que necesiten de atención urgente, además de que el mejoramiento barrial se ve como un premio, donde muchas personas concursan cada año para tener una vida urbana mejor, lo cual es totalmente inequitativo y viola los objetivos del programa, pues en ningún momento se especifica acerca del concurso.

En segundo lugar, en el tema del anteproyecto y los requisitos que se deben realizar de manera profesional, los analistas no toman en cuenta la población objetivo a la que se están enfrentando (específicamente de la zona de estudio): una población resentida, carente de acciones en la política social y, por consiguiente, apática respecto de las acciones del gobierno. A todo esto se agrega tener que concursar por acciones que les provean de una vida mejor, como si fuese un premio ser beneficiados y no un derecho: “En efecto, todos estos elementos me llevan a la conclusión de que el programa da por hecho que los ciudadanos pueden hacer —en términos generales— un propio estudio de la problemática con todas las implicaciones detalladas, y considero que el rezago educativo existente en la colonia no permite que los ciudadanos logren la presentación de todos estos aspectos con éxito” (Arcos, 2023:96).

Un tema que también se debe tocar es por qué los EE no han dado pauta a que se transformen, o bien se renueven o mejoren, aquellas políticas públicas en materia de urbanismo (hablando en términos generales). Por ejemplo, no sólo el equipamiento urbano requiere atención después de un sismo, sino también las viviendas, por lo cual se puede especular que ni siquiera se presta atención a remodelar los servicios que brindan estas políticas públicas, dado que con o sin desastres naturales se debe seguir prestando el mismo interés y preocupación.

Los formuladores no tratan completamente los elementos que están sobre la mesa del problema público, y los resultados de las encuestas aplicadas en nuestra investigación evidencian la inconformidad de los ciudadanos y la negligencia por parte del programa. Tal vez la corriente de los problemas no ha madurado aún, lo que

significa que los analistas no han tomado en cuenta los indicadores, los EE para llevar a cabo una reedificación, o bien una renovación de las RO para tratar de llegar al menos a la población objetivo, además de que con seguridad no se han apoyado en la retroalimentación de la política pública para llegar a una conclusión de reedificación, continuación o discontinuación.

Por otro lado, es necesario poner sobre la mesa que el *statu quo* del campo político y los intereses propios de cada actor influye en la importancia que se le da a esta problemática, como los roces por el poder entre el PRI y el MUP desde 1985 hasta hoy, pues todo lo que ocurre en la esfera política son meramente deseos personales e intereses propios de cada partido, lo que lleva a la conclusión de que la corriente política no ha madurado del todo, dado que no se ha puesto como objetivo beneficiar a la población.

No se puede asegurar que se haya efectuado una evaluación de proyecto al momento de teorizar la iniciativa, pero se pone en duda por estos aspectos y en general porque hay incongruencias de la teoría (RO) con la práctica (proyectos) del programa en el trabajo terminal. De esta manera, se considera que esta política pública no se ensambla al problema público ni mucho menos a la población objetivo, la cual, desafortunadamente, ha sido víctima de sesgo, clientelismo y confusión. Se puede afirmar esto con base en los testimonios y las entrevistas de la población objetivo en las zonas donde se llevaron a cabo los proyectos. Los analistas (personas que analizan los problemas públicos durante todo el proceso de la evaluación de las políticas públicas) han velado por sus propios intereses, tratando de dirigir una burocracia a una misma dirección, pero ésta también vela por sus propios intereses. Está por demás señalar que la ventana de oportunidad no se abrió en el momento en que las corrientes maduraron, es decir, se forzó la solución a un problema que seguramente no era compatible ni factible, por tanto, los resultados no son los esperados.

Es importante destacar que el programa es una excelente propuesta; sin embargo, esto no significa que no haya mucho que estudiar y progresar en materia de mejoramiento urbano, ante lo cual se recomienda ampliamente llevar a cabo (a pesar de que posiblemente ya se haya realizado) una evaluación de proyectos. Es necesario identificar aquellos aspectos que el programa debe mejorar, renovar, o reedificar y tratarlo como lo que es: una política pública que tiene la tarea de responder a demandas sociales, con el objetivo de dar atención a los ciudadanos, y no como un concurso que reparte premios y ve el mejoramiento urbano como un galardón. Es relevante insistir en que en lugar de ceder la tarea a los ciudadanos, el programa debe hacerse responsable ampliamente de todos aquellos aspectos que impliquen un estudio social, económico, ambiental, urbano, para la adecuada toma de decisiones.

Además de que, en vez de anteproyectos, las propuestas deben considerarse por igual, sin solicitar requisitos innecesarios y complicados, tomando en cuenta el estudio sociodemográfico y socioespacial de las zonas en las que el programa interviene. Es importante reconocer que invertir en estudios de cualquier tipo en una zona en particular para poner en marcha una política pública evitará errores que se traduzcan en gastos futuros que pongan en riesgo el presupuesto para nuevas políticas públicas, además de que, como en muchas ocasiones ocurre, el problema público seguirá persistiendo.

Por otro lado, es necesario que los analistas cuenten con un criterio descentralizado y neutral –que les permita llevar a cabo una definición y decisión respecto de la política pública–, enfocado en el beneficio que pueda otorgar a los ciudadanos, para evitar sesgos por creencias o incluso la propia experiencia; cada caso es diferente y cada problema cuenta con microelementos que ayudarán a plantear una adecuada red de decisiones.

Evitar estas inadecuaciones permitirá ver con más claridad las tareas, metas y objetivos que cumplir, tomando en cuenta los indicadores correspondientes, y este estudio podrá ayudar a disminuir progresivamente la ambigüedad e inexactitud que rodea esta política pública.

Bibliografía

- Arcos, N. (2023). El Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario para el Bienestar: un análisis de perspectivas y realidades. Trabajo terminal para obtener el título de Licenciada en Política y Gestión Social, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Bautista, R. (2015, enero). *Movimiento Urbano Popular. Bitácora de lucha 1968-2011*. Casa y Ciudad. https://casayciudad.mx/wp-content/uploads/2019/01/07_urbanoPopular.pdf.
- Campos, L. (2018). Análisis de política pública desde el enfoque de corrientes múltiples: el posicionamiento de la discapacidad en la agenda política del municipio de mercaderes, Cauca. Santiago de Cali, Universidad del Valle. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/server/api/core/bitstreams/ca94fa7e-a8e2-47f6-8bc5-c460d26013d6/content>
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2011). Capítulo 1. Concepto y dimensiones de la marginación. Recuperado el 17 de junio de 2023 de <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/01Capitulo.pdf>
- De la Torre, F y Pino, R. (2019). *El mejoramiento barrial: revisión a la experiencia de la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana.

- Díaz Aldret, A. (2021). La centralización del territorio y la permanencia del saqueo de recursos en periferias metropolitanas, Flacso México.
- (2020). Enfoque de corrientes: la centralidad de las ideas y la agencia en la formación de la agenda de políticas públicas. En Del Castillo, G. y Dussauge, M., *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, México, Flacso.
- El Economista* (2022). “El rezago habitacional en vecindades de la CDMX y la propuesta del rediseño vertical. <https://www.eleconomista.com.mx/econohabitat/rezago-hab-235-000-viviendas-sociales-ciudad-mexico-diseño-seis-anos-2022-20281001-728157.html>
- Evalúa (2020). Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020. Recuperado el 11 de octubre de 2023 de <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2021/estadistica/programacalculo/ids-evalua-cdmx-presentacion.pdf>
- Gamboa, J. y Revah, A. (1990). Reconstrucción y política urbana en la Ciudad de México. Foro Internacional, El Colegio de México.
- González Ibarra, Miguel Rodrigo y Hernández Bazán, Freddy (2021). Agenda política hacia el bienestar y la cohesión social en el gobierno de la cuarta transformación en México. *Polis*, vol. 17, núm. 1, pp. 43-74. Epub, 3 de noviembre de 2021. <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/polis/2021v17n1/gonzalez>
- Hill, M. (2013). Agenda Setting. En Sabatier, P., *Theories of the Policy Process*. Routledge, Pearson Education Limited.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Jones, Charles O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*, USA, Duxbury Press.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Harpers Collins, pp. 65-82.
- Nájera, M. (2009). *Participación ciudadana y mejoramiento barrial. Los planes comunitarios de mejoramiento barrial en la Ciudad de México*. Tesis de maestría. México, UAM-Unidad Azcapotzalco.
- Poniatowska, E. (2000). Las mujeres en la fundación del Pedregal de Santo Domingo. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2000/10/22/05an1cul.html>
- Rodríguez, I. (2022). Viven 11.5 millones con rezago social alto y muy alto en México. *El Economista*. Recuperado de <https://www.google.com/amp/s/www.eleconomista.com.mx/amp/politica/Viven-11.5-millones-con-rezago-social-alto-y-muy-alto-en-Mexico-20220726-0148.html>
- Salamanca, Y. (2021). Expo Modelo Corrientes Múltiples. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=mOgNCqTBfZA>.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) y Secretaría de Bienestar e Igualdad Social (Sibiso), Programa de Mejoramiento Barrial, Reglas de Operación 2007-2022, Gobierno de México.

- Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México (Sectei) (8 de diciembre de 2022). “El caso de la colonia Pedregal de Santo Domingo”. <https://www.youtube.com/live/qoxPAKsfpuI?si=a3l6iBIMHwDBPoOa>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2021). Compendio de estadísticas ambientales. Índice y grado de marginación 2020. Recuperado de https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio_2021/dgeiawf.semarnat.gob.mx_8080/ibi_apps/WFServletd5a8.html
- Tamayo, M. (1997). Capítulo 11. El análisis de las políticas públicas. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.). *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad. http://guerrero.upn.mx/tlapa-meb/file.php/9/Tamayo-Analisis_de_las_PP.pdf
- Toscana, A. (2018). Campamentos de damnificados en la Ciudad de México. *Espacialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, vol. 8, núm. 1, enero-junio, pp. 52-74.

El papel de los líderes políticos locales en los mecanismos clientelares en Coyoacán

Jorge A. Sánchez Leyva

Introducción

El clientelismo es un fenómeno que permea la realidad mexicana desde hace décadas, y se ha podido analizar a partir de distintas tipologías que buscan aterrizar en el entorno político real. En México, a lo largo de su historia, se han observado relaciones clientelares entre funcionarios públicos y líderes políticos en distintos niveles, desde el local hasta aquellos que controlan sectores políticos de mayor relevancia, como los partidos políticos, sindicatos u organizaciones civiles. Este escrito se centra en el aspecto local, y explora la relación que funcionarios públicos establecen con líderes locales para movilizar a la ciudadanía en las colonias. Es a partir de una propuesta teórica, el *clientelismo redistributivo*, que se busca explorar el papel de los líderes políticos locales dentro de las relaciones clientelares, reformulando a los agentes y presentándolos en una dinámica horizontal.

Para realizar la investigación, se decidió tomar a la alcaldía Coyoacán, una de las 16 de la Ciudad de México, como la delimitación geográfica del problema de estudio. Es en este lugar donde resido y he logrado apreciar, incluso cotidianamente, el entorno político. Fue útil también que, con anterioridad, se logró un acercamiento tanto con líderes políticos locales como con funcionarios del gobierno local, hecho que fue clave para llevar a cabo las entrevistas necesarias y explorar el fenómeno en estudio.

El trabajo de campo constó de dos entrevistas semiestructuradas realizadas en 2023 a funcionarios públicos que cuentan con la experiencia y características necesarias para aportar información valiosa sobre el papel de los líderes políticos locales en Coyoacán. Gracias a la información obtenida se pudo construir un panorama del fenómeno local a partir del objetivo principal de la investigación: analizar el papel

de los líderes políticos locales en las relaciones clientelares. Un objetivo secundario fue averiguar si la propuesta teórica, el *clientelismo redistributivo*, podía considerarse como una tipología para analizar el fenómeno.

De acuerdo con los resultados de las entrevistas, se presentaron distintos hallazgos sobre el fenómeno. El primero es que la teoría propuesta del *clientelismo redistributivo* es válida para explorar el fenómeno, pues sus características principales funcionaron para analizar la información presentada. El aspecto fundamental es la reformulación de los agentes involucrados dentro del clientelismo: el *patrón*, el *intermediario* y el *cliente*. Uno de los planteamientos principales es que cualquier funcionario público, sin importar la jerarquía, puede formar parte de una relación clientelar. En cuanto al papel de los líderes locales, éstos logran ser identificados como *intermediarios* en las relaciones clientelares locales, siendo parte importante de la vida política cotidiana y para la gestión de servicios públicos que son obligación de la alcaldía (bacheo, poda, desazolve, etcétera). Dentro de estas relaciones, los partidos políticos forman parte importante a la hora de dirigir los apoyos, siendo un criterio de mayor relevancia para los funcionarios públicos que pertenecen a uno, que para los líderes locales, cuyo principal incentivo es el económico.

Los apartados en los que se divide este capítulo son, en primer lugar, el teórico, correspondiente al clientelismo y la propuesta del clientelismo redistributivo. En seguida se presenta el contexto local del clientelismo en Coyoacán y su gobierno local, así como los hallazgos del análisis. Al final se encuentran las conclusiones generales.

Clientelismo redistributivo: reformulando a los agentes

Para entender las dinámicas presentes en el entorno político local, es necesario definir antes el *clientelismo*. Una de las definiciones básicas de este concepto fue descrita por un autor clásico sobre el fenómeno, Jean-François Médard, quien señala que:

La relación de clientela es una relación de dependencia personal que no está vinculada al parentesco, que se asienta en intercambios recíprocos de favores entre dos personas, el patrón y el cliente, los cuales controlan recursos desiguales. [...] Se trata de una relación bilateral, particularista y borrosa [...], de una relación de reciprocidad [...] que supone un intercambio de beneficio mutuo entre socios desiguales (Médard, 1976, citado en Combes, 2011:15).

A partir de esta definición el clientelismo es entendido como una relación política entre dos personas, aunque posteriormente se verá que también puede tratarse de una relación conformada por al menos tres agentes. Susana Corzo presenta una definición clara y concisa del fenómeno:

Se entiende el clientelismo político como la consecuencia de una relación personal de intercambio, en el ámbito de la política, que se establece de forma voluntaria y legítima, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar, que no imposible, de no ser por este vínculo o relación. Se trata de un intercambio extrínseco entre partes, que beneficia a ambas, porque su situación de desigualdad funcional no afecta al intercambio que ambas partes requieren para alcanzar sus fines (2002:14).

En la definición de Corzo se explicita un elemento fundamental del clientelismo: se establece dentro de la legalidad. Esto deja fuera del clientelismo actos claros de corrupción, nepotismo y otros elementos que también se presentan en la administración pública. Dentro de las teorías sobre el clientelismo se encuentran dos posturas al respecto que dividen al fenómeno:

Una considera el clientelismo como una forma más o menos residual y opuesta a la modernidad política: dicho de manera rápida, encierra las posiciones normativas que denuncian el clientelismo y buscan hacerlo desaparecer. Al otro extremo del abanico se encuentran las posiciones que tienden a considerar que el clientelismo es un fenómeno universal y se detecta en el funcionamiento mismo de las naciones occidentales modernas. La diferencia entre estas dos concepciones es fundamental para entender las formas en que se han desarrollado los estudios recientes sobre el fenómeno (Combes, 2011:15).

Lo anterior es relevante para ubicar la postura de cada autor y cómo entienden el clientelismo en distintos entornos políticos. Para comprender la razón de dicho posicionamiento se tiene que observar el objeto del intercambio clientelar. Hélène Combes identifica el objeto de la primera postura en la definición de Kitschelt y Wilkinson: “la rendición de cuentas clientelar representa una transacción, un intercambio directo entre el voto del ciudadano a cambio de pagos directos o del acceso a empleos, bienes o servicios” (2007:2). El objeto de la segunda postura es definido

por Médard (citado en Combes, 2011:16): “los recursos intercambiados pueden ser de naturaleza muy diversa: económicos, políticos, religiosos, psicológicos, militares, judiciales, administrativos, educativos [...] tienen que ver con todos los aspectos de la vida”. Combes lo resume así: “La primera tiende a restringir el clientelismo a una práctica específica –el intercambio de votos contra ciertas ventajas, sobre todo ligadas a la supervivencia de los sectores populares–, y es una visión ampliamente difundida en México. La segunda considera las prácticas clientelares –bajo diversas formas– como propias del funcionamiento de cualquier sistema político” (2011:16).

Combes anticipa qué espectro del abanico es comúnmente estudiado en México; sin embargo, para el caso de este trabajo, se planteará un marco teórico más amplio y que no pretende posicionarse en alguna de las dos visiones, sino que asume la existencia de las prácticas clientelares que se han llevado a cabo en el país (el intercambio de votos por algunos beneficios en sectores populares), pero también asimila estas prácticas como parte de las reglas del juego que conforman la vida política mexicana.

Antes de continuar con los agentes involucrados en el clientelismo, es importante explicitar algunas características generales sobre el clientelismo. El intercambio que se menciona no es necesariamente económico, “reporta un beneficio, no necesariamente cuantificable, a partir de un intercambio directo e indirecto que se produce en el ámbito de lo público” (Corzo, 2002:14). Un aspecto que no se puede obviar sobre el clientelismo es que necesariamente se trata de un intercambio en el ámbito público, puesto que para hablar de clientelismo se necesita la presencia de algún funcionario público en pleno uso de sus competencias. La relación de dicho funcionario público con los ciudadanos “se hace voluntariamente ya que la vinculación entre ambas partes no es de dependencia sino de complementariedad de intercambios” (Corzo, 2002:15). En resumen, una relación clientelar se conforma voluntariamente, dentro del marco de lo legal, entre un servidor público y un ciudadano. Dicha relación personal presenta un intercambio que significa un beneficio para ambas partes, pues una busca obtener lo que la otra posee.

Dentro de la teoría del clientelismo existe algo llamado *máquina política*, que Bonnet define como:

Una organización concebida para ganar elecciones mediante la movilización de clientelas, en el marco de relaciones personalizadas y solidaridades étnicas. Las máquinas no tratan de movilizar a su electorado en función de su interés, sus valores o una ideología; la fidelización de las clientelas se apoya en la distribución de incentivos materiales, sobre todo empleos públicos [...]. Las máquinas políticas ofrecen varios tipos de empleos: reales, por los cuales los asalariados reciben su paga a cambio de su trabajo

de bombero, policía, basurero, asistente social, secretario, etc., y los *no-shows*, empleos ficticios en virtud de los cuales el empleado forma oficialmente parte, por ejemplo, de tal o cual administración, pero en realidad trabaja para la máquina (2010:10).

Las *máquinas políticas* están vinculadas con el clientelismo más conocido, aquel que busca influir en el voto a partir de recursos materiales como lo puede ser la distribución de algún bien o el acceso al empleo público, lo cual posteriormente será relevante al explorar la realidad política.

Una vez explicado a grandes rasgos el clientelismo, es necesario presentar a los agentes involucrados en el intercambio para posteriormente analizar el entorno local. Las relaciones clientelares están conformadas por tres agentes: el *patrón* (*boss*), el *intermediario* (*broker*) y el *cliente*. El *patrón* es “la figura tutelar situada en lo más alto de la pirámide del poder clientelista” (Vommaro y Combes, 2016:62), es un servidor público de alto nivel, como lo puede ser un alcalde o un gobernador en el caso mexicano. Como se mencionó previamente, es aquel que se encarga de brindar los bienes públicos en una relación de clientela. Según estos autores, el *intermediario* en el medio urbano es en general sociable y está bien inmerso en la vida del barrio. Esto los posiciona como actores políticos relevantes en el ámbito local y, de acuerdo con Mattina, “dependen de la habilidad para asegurarse una carrera en un partido y el dominio, dentro ayuntamientos, de las palancas para la redistribución de bienes públicos (empleo, vivienda social, ayudas y subsidios varios)” (2004:130). Lo más importante para un intermediario es su “capacidad de erigirse en un relevo imprescindible con las poblaciones para que los recursos públicos sean destinados en una lógica particular y personalizada” (2004:131). La lógica particular y personalizada es esencial dentro del clientelismo, pues ésta determina la relación clientelar; y en dicha relación el *intermediario* se vuelve necesario para lograr el intercambio efectivo para apoyar a una población específica.

El último agente involucrado en las relaciones clientelares es el *cliente*, el ciudadano que recibe el beneficio y otorga aquello que busca el funcionario público (votos, apoyo, etcétera). Si bien es una de las figuras menos abordadas a la hora de investigar al clientelismo, ha cobrado cada vez más relevancia:

(...) desde afuera, lo que parece un intercambio de votos por favores, es visto desde adentro de muy diversas maneras [...] La mayoría de los que reciben recursos vitales a diario no ven su vínculo con el intermediario como una relación de poder. Para ellos, el clientelismo es un saber práctico habitual, lo que dificulta una postura espectadora sobre esas relaciones de poder (Auyero, 1999:305).

La información presentada hasta el momento sobre los agentes involucrados en las relaciones clientelares conforma lo que he denominado *clientelismo tradicional*, ejercido a partir de una relación vertical (recordando a la pirámide clientelar) entre *patrón*, *intermediario* y *cliente*. Dependiendo del autor, se pueden abordar distintos tipos de clientelismo, como el electoral, burocrático o de partido.¹

Este capítulo tiene la intención de realizar una nueva propuesta para analizar al clientelismo desde el ámbito local, reformulando principalmente a los agentes involucrados y asumiendo algunas características teóricas presentadas por Corzo. Se trata del *clientelismo redistributivo*, que se diferencia del *clientelismo tradicional*, en primer lugar, por tratarse no de una pirámide sino de una cadena de al menos tres eslabones. El proponer una cadena de relaciones y no una pirámide hace posible entender el intercambio desde una perspectiva más horizontal que vertical. La naturaleza vertical del *clientelismo tradicional* se hace evidente desde el nombre otorgado al servidor público: *patrón*. Desde una perspectiva más horizontal que busca reformular a los agentes involucrados, también es necesario renombrarlos, por lo que dentro del *clientelismo redistributivo* la figura de *patrón* cambiaría a la de *distribuidor público*:

Es aquél que tiene la capacidad de distribuir recursos o servicios públicos, o garantizar un trato preferencial a la clientela, el inicio de la cadena. Por ende, se encuentra insertado en la administración pública local y responde a los intereses del partido al que pertenece. Por ello, lo racional es elegir intermediarios que garanticen esos intereses. Dentro de la administración pública local, el *distribuidor público* puede tener una posición en cualquier jerarquía. Desde un Jefe de Unidad Departamental hasta el mismo Alcalde (Sánchez, 2023:14).

El segundo eslabón de la cadena es el *redistribuidor social*, quien sería el *intermediario*, “aquél que conecta la distribución de bienes públicos otorgados por el *distribuidor público* con la sociedad civil” (Sánchez, 2023). Con base en las características presentadas por Mattina, busca redistribuir recursos o bienes públicos con una lógica personalizada, siendo en este caso la lógica de partidos políticos, con el objetivo de favorecer al partido al que pertenece el *distribuidor público* con el que está relacionado. El *redistribuidor social* puede militar en el mismo partido político. En el Cuadro 1 se presentan las principales características y diferencias entre ambos tipos de clientelismo, incluidos también los actores involucrados. Una aclaración importante es que los tipos de clientelismo

¹ Estas categorías son presentadas de forma detallada por Susana Corzo (2002).

Cuadro 1. Características principales de los tipos de clientelismo

CLIENTELISMO TRADICIONAL	CLIENTELISMO REDISTRIBUTIVO
Las relaciones clientelares se ejecutan a partir de una pirámide clientelar.	Las relaciones clientelares se ejecutan a partir de una cadena de relaciones.
La lógica personalizada es variable y depende del patrón.	La lógica personalizada principal del intercambio clientelar es la partidista.
El patrón, al ser un servidor público de alto nivel, está en la cima de la pirámide y otorga los bienes públicos.	El distribuidor público tiene la capacidad de distribuir recursos o servicios públicos o garantizar un trato preferencial. Puede tener cualquier posición jerárquica.
El intermediario, bien insertado en el entorno local, busca destinar recursos públicos con una lógica particular y personalizada.	El redistribuidor social conecta la distribución de bienes otorgados por el distribuidor público hacia la sociedad civil con la lógica partidista para garantizar sus intereses.
El cliente es sometido a una relación de dominación y cuenta con recursos endebles.	El cliente es un ciudadano consciente de sus derechos y accede a la cadena clientelar libre de coerción.

Fuente: Elaboración propia con información de Vommaro y Combes (2016:57-60) y Sánchez (2023:14-16).

no son excluyentes, es decir, no es que se presente únicamente un tipo de clientelismo en la realidad, sino que pueden presentarse características de ambos. Por último, se encuentra el *cliente*, el cual comparte características con el *clientelismo tradicional*, explicitando su papel como ciudadanos conscientes de sus derechos y no sometidos a una relación de dominación por parte de un *intermediario* o *patrón*.

Para concluir este apartado, es necesario realizar una precisión sobre qué significa el clientelismo y, por consiguiente, el *clientelismo redistributivo*. El clientelismo forma parte de las instituciones de México, de sus *reglas del juego* en la política nacional. No se encuentra definida dentro del espectro de la corrupción, pero juega en el margen para el aprovechamiento de algunos recursos públicos. Tampoco debe confundirse con otros fenómenos como el nepotismo, el compadrazgo, el tráfico de influencias, etcétera.

El clientelismo en Coyoacán

El clientelismo en México se ha estudiado en diferentes ámbitos desde hace décadas, siendo el caciquismo uno de los mecanismos clientelares más estudiados, presente a partir de 1950 y que se vincula principalmente con el control del electorado. Años después, en las principales ciudades del país (incluido el Distrito Federal, ahora Ciudad de México) la regularización de los títulos de propiedad de la tierra y el acceso a servicios (agua, electricidad, drenaje) son controlados por organizaciones de colonos y sus dirigentes, a veces calificados de caciques urbanos (Cornelius, en Vommaro y Combes, 2016). A partir de estos llamados caciques urbanos, que cumplían funciones de *intermediarios* con autoridades y dirigentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), es que este partido aterrizó los mecanismos clientelares en zonas urbanas.

Fue precisamente el PRI el partido que gobernó el país hasta el 2000, año en el que ascendió al poder Ejecutivo el Partido Acción Nacional (PAN). Sin embargo, un tercer partido es el que se encarga de gobernar la Ciudad de México a partir de 1997: el Partido de la Revolución Democrática (PRD), mismo que gobernaría Coyoacán desde ese año y hasta 2021. A partir del 2018 la Ciudad de México fue gobernada por el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), creado como asociación civil en 2011 y reconocido oficialmente como partido en 2014. Coyoacán es gobernado por la alianza PAN-PRI-PRD desde 2021, por lo que los servidores públicos entrevistados para este trabajo pertenecen a dicha alianza.

Coyoacán cuenta con una superficie de 54.4 kilómetros cuadrados y es la quinta alcaldía de la CDMX mayor poblada, con 614,447 habitantes (Inegi, 2020). Algunas de las principales actividades económicas son la industria alimentaria y la fabricación de productos metálicos (Sedeco, 2019). Otras actividades que se encuentran con frecuencia son el comercio ambulante, el comercio informal y los talleres mecánicos. Al igual que varias alcaldías de la ciudad, Coyoacán tiene a la escasez de agua como uno de sus problemas fundamentales, así como el comercio ambulante, que incrementó exponencialmente a partir de la pandemia de covid en 2021.

Tanto en la Ciudad de México como en Coyoacán el clientelismo es una práctica que se identifica con frecuencia. En el ámbito local algunos alcaldes de la demarcación fueron cuestionados al respecto, a partir de los hechos de 2012, periodo en el que fue elegido como alcalde Mauricio Toledo Gutiérrez (2012-2015) del PRD, personaje político que ocupó otros cargos públicos y actualmente se encuentra prófugo en Chile, perseguido por enriquecimiento ilícito. Durante su periodo como alcalde, fue acusado de clientelismo en repetidas ocasiones. El entonces diputado del

PAN, Edgar Borja, aseguró que favoreció con programas sociales sólo a las colonias que le dieron votos durante la pasada elección. Explicó que hay siete colonias donde se entregan prácticamente 75% de los programas sociales, donde él obtuvo hasta 85% de la votación. Agregó que el clientelismo es más evidente en cuatro colonias (ALDF, 2013). Este hecho remarca la naturaleza del intercambio clientelar mencionado anteriormente, en el cual se intercambian votos por beneficios de programas sociales.² Para poder mantener dichas relaciones clientelares en el entorno local, es necesario que el alcalde y su equipo de trabajo se relacionen con líderes políticos locales, quienes realizarán el trabajo de un *intermediario* para hacer llegar a los votantes (la lógica particular característica del clientelismo) el beneficio de, en este caso, programas sociales.

Tras el gobierno de Toledo, lleno de controversias, Valentín Maldonado Salgado (2015–2018), otro perredista, fue electo alcalde; pero su gestión pasó sin mayores escándalos. Fue su sucesor, y también un compañero de partido, Manuel Negrete Arias (2018–2021), quien nuevamente fue acusado de clientelismo por parte de la oposición por medio de una denuncia referente a la repartición de tanques de agua:

Castillo Pérez pide que se requiera al exfutbolista las reglas con las que opera el programa de entrega de tanques de agua, el presupuesto con el cual se está financiando y una lista de los beneficiarios, debido a señalamientos de habitantes de Coyoacán que refieren que se trata de compromisos adquiridos durante la campaña electoral. Asimismo, que precise la fecha en la que fue elaborado el referido padrón y los nombres y cargos de los servidores públicos que están haciendo la entrega de los tinacos en zonas identificadas por su filiación perredista (Quintero y Servín, 2019:30).

En esta ocasión la lógica particular se presenta en forma de afiliación partidista, una dinámica que se puede presentar al relacionarse con líderes políticos locales que militen en el mismo partido y busquen redirigir el apoyo a los militantes y simpatizantes. Esta práctica es perfecta para ejemplificar el *clientelismo redistributivo* al estar presente el factor del partido político. El alcalde electo para el periodo de 2021–2024 fue Giovanni Gutiérrez Aguilar, por medio de la alianza PAN–PRI–PRD, quien hasta la fecha no se ha caracterizado por recibir acusaciones de clientelismo como en el caso de Toledo y Negrete. Sin embargo, es válido inferir la presencia de mecanismos

² Uno de los instrumentos más utilizados para ejercer el clientelismo es el uso indebido de programas sociales, tema que ha sido estudiado continuamente y representa una de las ramas principales del análisis de las relaciones clientelares (Corzo, 2002).

clientelares, pues de un gobierno a otro es imposible que éstos hayan desaparecido al estar el clientelismo tan arraigado en las instituciones mexicanas.

Para aterrizar la propuesta del *clientelismo redistributivo* en la realidad política local, mencionaré quiénes podrían identificarse como *distribuidores públicos*. El apartado teórico menciona que puede ser cualquier servidor público sin importar su nivel jerárquico, por lo que además del alcalde, cualquier agente dentro de estos puestos podría ser un *distribuidor público*: direcciones generales, direcciones, subdirecciones y jefaturas de unidad departamental (JUD). Además de estos puestos de estructura, existe el Concejo, el cual es “el órgano colegiado electo en cada demarcación territorial que tiene como funciones la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos correspondiente a las demarcaciones territoriales, en los términos que señalen las leyes” (IECM, 2020:27). En Coyoacán el concejo está integrado por 10 concejales: seis por mayoría relativa integrados por tres del PRD, dos del PAN y una del PRI; y los otros cuatro son por representación proporcional del partido Movimiento de Regeneración Nacional.

Hay otros actores políticos que pueden ser identificados como *distribuidores públicos*, pero no se encuentran integrados dentro de la administración pública. Los diputados locales, al ser figuras políticas de gran relevancia, pueden ejercer también el clientelismo. Hasta el 2022 Coyoacán se integraba por tres distritos locales, algunos comparten espacio geográfico con otras alcaldías como Benito Juárez o Iztapalapa. Héctor Barrera, del PAN, es diputado del distrito 26; Ricardo Rubio, del PAN, es diputado del distrito 30; Gerardo Villanueva, de Morena, es diputado del entonces distrito 32. Además, en el distrito 30 Jhonatan Colmenares, del PRI, es diputado por representación proporcional. Estos datos siguen vigentes hasta 2024, pero debido a una redistribución que entró en vigor en 2023, Coyoacán pasará a tener únicamente dos distritos (26 y 30).

Este breve recuento sobre el clientelismo en las administraciones locales de Coyoacán brinda el contexto necesario para entender en qué momento se encuentra el clientelismo local actualmente. También, con la mención de actores y puestos políticos, se aterriza la teoría de manera más clara en los agentes locales.

Clientelismo redistributivo en Coyoacán: relaciones partidistas en el ámbito local

En los apartados anteriores se presentó el trabajo teórico correspondiente al clientelismo y específicamente el *clientelismo redistributivo*; mientras que en el segundo apartado

se relató el contexto local del clientelismo y los actores políticos en Coyoacán. A continuación se presentan los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a diferentes actores políticos, que corresponden tanto a posibles *distribuidores públicos*, con el objetivo de encontrar en primer lugar qué papel desempeñan los líderes políticos locales en el clientelismo y, en segundo lugar, si se encuentran coincidencias entre los agentes de la realidad local con la teoría propuesta. Entrevistamos a un diputado local del PAN y un Jefe de Unidad Departamental (JUD) de la alcaldía, militante del PRI. A partir de sus testimonios e información proporcionada se logró construir una visión general sobre los mecanismos clientelares en Coyoacán.

El diputado local del PAN lleva 23 años involucrado en la política y 15 como servidor público. En Coyoacán tiene 12 años de carrera política con militancia siempre en el mismo partido. Al estar su puesto estrechamente vinculado con la actividad política de calle mediante un partido político, resulta ilustrativo el poder escuchar cómo se relaciona con los líderes: “es una relación directa, constante, permanente; porque con ellos recorremos las calles, tocamos puertas, hacemos reuniones donde me ayudan los dirigentes a nivel colonia, su papel es fundamental” (comunicación personal, diputado local del PAN, 20 de octubre de 2023). Además de tener un vínculo directo con líderes locales ya presentes, parte de su trabajo político partidista es motivar y estimular la participación local de las y los vecinos, con el propósito de formar líderes en aquellas colonias donde no haya un liderazgo claro:

Ahora, lugares donde no hay dirigentes, yo voy y toco puertas, también los líderes de colonia se hacen, a lo mejor hay un o una joven, un o una señora muy interesados en participar, y tú les vas poniendo objetivos, “mira yo te apoyo, yo te ayudo, pero tócale a los vecinos, ármate un grupo de WhatsApp, ármame una reunión”, así también se van formando los liderazgos en las colonias. Hay líderes de mucha gente que son incluso los COPACOS (comunicación personal, diputado local del PAN, 20 de octubre de 2023).

De esta forma, el diputado asegura una presencia directa de su partido político en las calles, con el empleo de la tecnología disponible para mantener el contacto con los ciudadanos. Para reafirmar la relevancia de los líderes locales, mencionó que “tienen influencia sobre mucha gente y a su vez tienen auxiliares, o también les llaman ellos enlaces, que son otros líderes de menor rango, digamos; pero que les ayudan a estos líderes de las colonias a traer a la gente o a hacerles llegar algún programa” (comunicación personal, diputado local del PAN, 20 de octubre de 2023). Con este comentario el diputado local menciona algunas de las dinámicas

clientelares como las movilizaciones de gente y el acceso a programas sociales, que puede proporcionar el diputado gracias a una relación cercana con el alcalde, pues hace 12 años incluso fue su secretario particular. Ante nuestra inquietud sobre la relevancia del partidismo dentro de la relación de un alcalde y un diputado local, el entrevistado respondió lo siguiente:

(...) es muy importante esa relación porque si no las gestiones no saldrían. Cuando un diputado local es de una extracción partidista y el alcalde es de otra, se vuelve muy difícil a menos de que exista una gran madurez política y personal de ambos personajes. Si a veces siendo de la misma extracción partidista hay muchas diferencias, imagínate. Pero en este caso yo llevo una magnífica relación con el alcalde, esta relación yo la presumo para bien, pero además se la pongo a disposición a la ciudadanía y les explico esto mismo que te estoy diciendo (comunicación personal, diputado local del PAN, 20 de octubre de 2023).

Esta relación con el alcalde también representa parte importante del intercambio, pues otorga legitimidad a cualquier oferta que presente el diputado que necesite de la intervención de la administración pública local.

Respecto del clientelismo redistributivo, un aspecto de relevancia es la militancia en un partido político. En el caso del diputado, efectivamente es de su interés promover la ideología de su partido, según comentó: “Para mí es lo más importante proponer la doctrina del PAN, adaptada a la realidad circundante y actual, para que podamos tener una relación directa, cercana y poder ganar adeptos al convencer a la gente por medio de los hechos. Tiene que ser a partir de los hechos que demostremos que la filosofía del PAN es la más adecuada a seguir” (comunicación personal, diputado local del PAN, 20 de octubre de 2023).

Gracias a este comentario se explicita la intención de ganar adeptos para su partido político, necesaria para la actividad política. En cuanto a los líderes locales, la duda permanece. ¿Es su intención promover la ideología del partido al que pertenecen?, o ¿caso sus incentivos responden a otros intereses? El diputado comentó que en ocasiones se puede presentar lealtad partidista o personal hacia algún político,

(...) pero también está en el interés económico, te puedo decir que un alcalde que tiene el control político los tiene a todos en la nómina, y así tiene absolutamente el control político a través de los líderes. Más allá de las lealtades, hay muchos que sí por el partidismo y eso, pero la gente tiene necesidades, por satisfacer un interés económico, y no se mueven porque pues cobran en el gobierno. Y la verdad es que donde cobran

más es a donde se van: si el gobierno de la ciudad les ofrece más, pues se van con ellos, pero si en la alcaldía les ofrecen mejores prestaciones, pues se van con la alcaldía (comunicación personal, diputado local del PAN, 20 de octubre de 2023).

A partir de lo relatado se responde, a grandes rasgos y sin la intención de generalizar, la pregunta planteada. El interés económico para los intermediarios se encuentra por encima de cualquier otro incentivo, siendo éste el principal para que un *redistribuidor social* garantice los intereses de un *distribuidor público*. Esto también responde a la existencia de una *máquina política*, la cual estaría conformada por aquellos líderes que se encuentran en la nómina, cumpliendo la función de *no shows* (Bonnet, 2010). Debido a este interés particular, el diputado comentó que en ocasiones también opta por un acercamiento directo con la ciudadanía:

Yo lo hago de las dos maneras, con ellos [los líderes locales] o de manera indirecta, porque a veces ellos también pervierten y cooptan, y ya nada más le dan a unos cuantos. Por eso yo a la gente que toco puerta por puerta, que agrego a Whats App, es un control que yo tengo más allá de los líderes para poder hacerle llegar a toda esa gente que no tiene acceso, porque a veces los líderes ya son abusivos, se amañan y sólo le dan a una gente. La ventaja del diputado es que ayuda a gestionar a otras personas que a veces los líderes tienen rezagadas o apartadas, porque a lo mejor no son afines a ellos por alguna razón. Para mí la función más importante es la de la gestión pública (comunicación personal, diputado local del PAN, 20 de octubre de 2023).

La lógica particular, mencionada en el apartado teórico, es representada con este comentario del diputado, pues es un claro ejemplo de cómo un *redistribuidor social* (*intermediario*) ejerce su discrecionalidad para acercar un apoyo con base en criterios específicos como lealtad, militancia u apoyo político. En este caso, el *distribuidor público* trata de aminorar los efectos al tener un trato directo con la gente.

El segundo funcionario público entrevistado fue el Jefe de Unidad Departamental de Fomento y Capacitación Laboral de la alcaldía Coyoacán. El *clientelismo redistributivo* propone que cualquier funcionario público, no necesariamente aquel en la cima de la pirámide jerárquica, puede ser identificado como la parte de la relación clientelar que se encuentra en el espectro público; en este caso, como *distribuidor público*. Debido a esta propuesta es que ejemplificar a partir de un JUD resulta tanto ilustrativo como relevante.

La persona entrevistada lleva integrada en el servicio público dos años, a partir de noviembre de 2021, pero participa activamente en la política ‘desde siempre’,

“básicamente toda la vida, mis padres desde que yo nací ellos eran representantes de colonia y todo eso, ellos toda la vida fueron líderes sociales y ahí crecí, yo iba a mítines desde que tenía 7 años” (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30 de octubre de 2023). Asimismo, se encuentra integrado en el PRI con el cargo de Líder Coordinador de Tianguis y Mercados Públicos de la Ciudad de México por el Movimiento Territorial (MT).³

Al estar involucrado desde una corta edad y eventualmente militar en un partido, conoció a muchos líderes locales que se han acercado con él a partir de su ingreso al servicio público: “algunos, como saben que estoy en la administración pública ahorita en la alcaldía Coyoacán, pues luego me contactan [...] y me buscan para preguntarme o pedirme apoyo para alguna gestión, que andan viendo un tema de asfaltar una calle, bacheo, poda, clareo, desazolve, temas así por lo general” (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 20 de octubre de 2023). Aquí el JUD enlista algunas gestiones que le son solicitadas por los líderes, como el bacheo, poda, clareo, etcétera, que ejemplifican más específicamente aquello que él, como *distribuidor público*, puede otorgar en el intercambio.

Señala un ejemplo interesante sobre un personaje político mencionado en el apartado anterior: Mauricio Toledo, exalcalde de Coyoacán: “cuando donaban en la administración de Toledo tinacos, calentadores solares y temas así, que estaban condicionados o que se notaba luego luego que la gente que estaba en su estructura eran los beneficiados” (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30 de octubre de 2023). Nuevamente se presenta una lógica personalizada, en este caso ejercida por el alcalde con aquellos que pertenecían a su estructura, es decir, compañeros políticos y líderes locales que lo apoyaban.

Como militante de un partido político declaró que sí es de su interés promover su ideología al igual que el caso anterior; también buscan la integración de personas a su instituto político. Para promover la integración al partido realiza distintos eventos políticos, incluso pone su domicilio a disposición de los candidatos de su partido para que lleven a cabo reuniones vecinales.

Este personaje político también cuenta con un tercer posicionamiento al ser presidente de “Comerciantes, Tianguistas y Ambulantes de Abasto de la Ciudad de México, A.C.”, una asociación civil que agrupa a distintos comerciantes, principalmente en tianguis de la ciudad. La naturaleza de esta asociación es sumamente política, pues un tianguis requiere el uso de un espacio público, lo cual implica la

3 El Movimiento Territorial (MT) es una organización perteneciente al PRI. Para más información se pueden consultar los estatutos del partido.

negociación constante con las autoridades: “Siempre requieres del apoyo político, aprendí cómo conseguirlo en el PRI. Sus líderes partidistas siempre me han apoyado, antes con la CNOP apoyábamos para poner los tianguis” (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30 de octubre de 2023). Este apoyo siempre es mutuo, en él están involucrados los agremiados de la asociación, quienes al formar parte de la organización cuentan con derechos y obligaciones:

Es como un sindicato, tienes derechos y obligaciones. Algunos derechos son estar en tu lugar autorizado en ciertos días y horarios, contar con seguridad y un ambiente cordial de trabajo, limpieza, permitido por la ley. Dentro de las obligaciones están la puntualidad, respeto, asistir a las convocatorias del comité directivo y a las culturales, sociales y políticas. Es la manera en que correspondes el apoyo. Son cosas que hay que corresponder. En su mayoría los que van a un evento para apoyar al partido sí simpatizan (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30 de octubre de 2023).

El apoyo en eventos políticos generalmente se da en informes de gobierno del alcalde, mítines con candidatos y otros eventos relevantes del partido político o la alianza. La interacción política no se detiene en la asistencia a un evento, pues también existe la integración de los agremiados al PRI a partir de un “trabajo de dedicación, es ir con la gente con simpatía al partido. Es una labor de convencimiento, primero que se pongan la camiseta de la asociación y que tengan conciencia clara, sin coaccionar” (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30 de octubre de 2023). En tiempos electorales también se les invita a que se integren como representantes generales y de casillas. Dentro de los apoyos que reciben las personas agremiadas también se encuentran acceder a programas sociales y seguridad social, siendo éstos los beneficios que reciben como *clientes* dentro de la relación clientelar.

Análisis del clientelismo redistributivo

A partir de lo relatado por los agentes entrevistados, es posible comparar la información recabada con las características del *clientelismo redistributivo* presentadas en el Cuadro 1. La primera característica es que las relaciones clientelares se ejecutan a partir de una cadena de relaciones, siendo este un esquema más horizontal, dejando toda relación de dominación fuera del panorama. De acuerdo con el diputado, los líderes locales tienen auxiliares que les ayudan en sus tareas de cara con la ciudadanía, siendo ellos un eslabón más en la cadena que inicia con el diputado, continúa

por un líder local, un auxiliar y, por último, el ciudadano. Un ejemplo más para hablar de relaciones libres de dominación es la relación que llevan los agremiados a la asociación de tianguistas con el presidente, pues a pesar de existir una jerarquía, no son forzados a pertenecer ni a la asociación ni a un partido político, ya que en el intercambio obtienen distintos beneficios a los cuales acceden voluntariamente. Sin descartar la fuerte posibilidad de que existen relaciones de dominación en relaciones clientelares, estos ejemplos abonan a los planteamientos de la cadena de relaciones.

De acuerdo con los casos presentados, la militancia en un partido político es relevante, y en el caso del diputado es incluso condicionante, por lo cual la segunda característica es que la lógica personalizada principal del intercambio clientelar es la partidista, como también puede observarse en los casos documentados de Toledo y Negrete, en los cuales brindaban bienes públicos a sus estructuras.

La siguiente característica, y comenzando con los agentes del *clientelismo redistributivo*, es que el *distribuidor público* tiene la capacidad de distribuir recursos o servicios públicos o garantizar un trato preferencial. Puede tener cualquier posición jerárquica. El mejor ejemplo es el JUD, quien tiene una posición jerárquica de menor nivel en la administración local, pero a partir de ella puede relacionarse con líderes locales para gestionar algunos servicios públicos.

La cuarta característica es que el *redistribuidor social* conecta la distribución de bienes otorgados por el distribuidor público hacia la sociedad civil con la lógica partidista para garantizar sus intereses. Con la información recabada es posible afirmar que, independientemente del incentivo, los líderes políticos locales tienen la labor de apoyar a un personaje político específico. El peso del partido político a la hora de relacionarse termina siendo un factor secundario, presente por supuesto, pero no determinante, ya que pesa más el objeto del intercambio. Por ejemplo, con el diputado, es más relevante que pueda proporcionar acceso a programas sociales o servicios públicos, sin importar realmente su partido. Mencionó que sí se presentan casos donde la militancia es relevante a la hora de relacionarse, pero como factor principal sigue presentándose el económico. En cuanto a lo comentado por el JUD, y gracias al tiempo que lleva involucrado en política, es relevante dentro del PRI en el ámbito local, por lo que los líderes lo buscan para efectuar gestiones con la alcaldía gracias a su cercanía. En resumen, la militancia es un factor relevante, pero no primordial a la hora de relacionarse, por lo que no queda totalmente descartada esta idea y requeriría un acercamiento más estrecho con los líderes locales para determinar sus inclinaciones.

Por último, la quinta característica, se encuentra que el cliente es un ciudadano consciente de sus derechos y accede a la cadena clientelar libre de coerción. El mejor

ejemplo para abordar este punto es lo mencionado por el JUD sobre los agremiados a la asociación de tianguistas, pues aquellos beneficiados son los *clientes* en la relación. Los beneficios con los que cuentan a partir de su integración a una asociación con tendencia y participación partidista son el factor más relevante a la hora de afirmar que todos los involucrados en una relación clientelar obtienen un beneficio similar en el intercambio. De ser condicionados, o de presentarse una coerción a la hora de obtener dicho beneficio, la relación sería de carácter piramidal y aquellos en la base no podrían abogar por su beneficio en el intercambio.

Con la información disponible sobre las características del *clientelismo redistributivo*, se puede afirmar que es una propuesta analítica válida y corresponde a la vigencia del fenómeno del clientelismo en el ámbito local en Coyoacán. Por otro lado, los líderes políticos locales, hasta el momento, siguen formando parte de la vida política cotidiana y aquellos que se encuentran en el poder (el diputado y el JUD) los ven como parte vital para hacer llegar beneficios públicos a los ciudadanos. Sin obviar que hay quienes se siguen aprovechando de su posición, los líderes locales se mantienen con distintos intereses, pues buscan garantizar su participación local y redirigir, mediante una lógica personalizada, distintos beneficios públicos, que se posicionan en un amplio espectro de lo cotidiano, no necesariamente el voto directo.

Conclusiones

El clientelismo es una institución que permea la realidad mexicana, sigue siendo parte del entorno político local al presentarse dentro de las relaciones que se dan entre gobierno y ciudadanía. En este proceso, los líderes locales resultan ser parte indispensable para redistribuir los bienes públicos con distintos criterios para así hacer llegar a la ciudadanía aquello que necesiten del gobierno local. A partir de varios testimonios, se construyó una realidad política que buscaba explicar la forma en que funcionarios públicos lograban relacionarse con líderes locales, abordando los hechos desde la visión de dos agentes de gran experiencia: uno de la administración pública local en un nivel jerárquico menor (un JUD del PRI), y otro del poder Legislativo, un diputado local (del PAN). Ambos agentes, con una larga trayectoria y gran experiencia en el ambiente político, compartieron su visión sobre el papel que desempeñan los liderazgos políticos locales en las tareas diarias de la política, y relataron algunas experiencias en las cuales consideran que son necesarios, como lo son gestionar servicios públicos, acceder a programas sociales y asistir a eventos importantes dentro del entorno político local.

Es a partir del *clientelismo redistributivo*, una propuesta de análisis del fenómeno, que se buscó abordar al clientelismo desde una perspectiva más horizontal, en la cual los agentes que se involucran en una relación clientelar obtienen un beneficio de valor similar, desde aquellos que tienen mayor poder (funcionarios públicos) hasta quienes buscan obtener un beneficio público, como los ciudadanos, quienes a su vez tienen derecho a lo que obtienen.

Con el paso del tiempo, el fenómeno ha cambiado en México y se ha concentrado en distintos entornos que responden al momento, como lo fue el acceso a servicios básicos (agua, luz, etcétera) durante la construcción de las ciudades. En la actualidad, los bienes intercambiados en las relaciones son varios y responden a las demandas de la ciudadanía para hacer valer aquello que le corresponde al gobierno local, siendo en su mayoría gestiones de servicios públicos (poda, bacheo, desazolve, etcétera) y la búsqueda del acceso a programas sociales. Ambos objetos intercambiados son ya obligación del gobierno, pero la presencia de un *intermediario* estimula la conexión entre gobierno y ciudadanía. Aunque no debe dejar de mencionarse que, en múltiples casos, el que se encarga de redistribuir los bienes públicos puede entorpecer e incluso pervertir el ejercicio, haciendo uso de su discrecionalidad y agudizando la lógica personalizada propia del clientelismo en función de sus propios intereses. Es así que el clientelismo puede presentarse y analizarse a partir de múltiples marcos teóricos, ya que sus distintas variantes (*clásico*, *redistributivo* y cualquier tipología encontrada en la extensa teoría del fenómeno) pueden observarse en la realidad y comparten espacio en el amplio espectro de la vida política.

Es relevante seguir observando y analizando el fenómeno, ya que el impacto que éste puede generar en la ciudadanía y sus derechos no debe subestimarse, así como en el ejercicio de la democracia, el partidismo y la participación ciudadana. Los incentivos que presentan los distintos actores políticos del fenómeno son también indicadores del estado en el que se encuentra el entorno político y el desgaste de las ideologías de los partidos actuales, que ya no son suficientes para mantener una red política, involucrando necesariamente el apartado económico.

Este aspecto está vinculado con aquellos actores políticos que se encuentran más arriba en la jerarquía de la administración pública local, como los alcaldes, que tienen a su disposición los recursos públicos para ser distribuidos a partir de la lógica personalizada que ellos determinen, construyendo *máquinas políticas* para permanecer en el poder. Si bien este es un beneficio importante para los *intermediarios*, no debe obviarse que en el proceso el funcionario público también se ve beneficiado mediante la movilización que el líder político local puede aportar. En

épocas electorales, esto se ve reflejado en votos; el resto del año, en llenar eventos políticos relevantes como el informe de gobierno de un alcalde, acto que resalta por su naturaleza partidista y política, no como un espacio propio de la administración pública y la rendición de cuentas.

Un actor que no debe dejarse fuera del análisis es el cliente. Conocer la perspectiva de los ciudadanos y sus incentivos, motivaciones y razones para involucrarse en la actividad política también dice mucho sobre el contexto actual. Aunque este escrito parte de experiencias de funcionarios públicos, alguna vez ellos pudieron haberse encontrado en distintos eslabones de la cadena. Ya sea como *clientes* o *intermediarios*, existe también la posibilidad de movilizarse al involucrarse en el entorno político. El caso del JUD del PRI es un ejemplo, pues al estar involucrado desde corta edad en la política local, pasó de ser un líder político local a formar parte de la administración pública.

Para finalizar, vale la pena realizar algunos comentarios acotados sobre la realización de este trabajo, pues el entrevistar funcionarios públicos es una tarea particularmente intrincada. Si bien su disposición siempre fue buena, es delicado realizar preguntas que pudieran comprometer a la administración de la cual forman parte o incluso a su partido político. Por ese motivo para ellos fue más sencillo admitir la presencia de ciertas conductas siempre y cuando éstas se encontraran en un momento temporal distinto, o por separado de su trabajo particular. A pesar de ello, la información obtenida fue satisfactoria y nutritiva para los objetivos planteados.

Bibliografía

- ALDF (2013). Cuestionan gestión de Mauricio Toledo. <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-cuestionan-gestion-mauricio-toledo--13875.html>.
- Auyero, J. (1999). "From the client's point(s) of view": How poor people perceive and evaluate political clientelism. *Theory and Society*, vol. 28, núm. 2, pp. 297-334.
- Bonnet, F. (2010). Les machines politiques aux États-Unis: clientélisme et immigration entre 1870 et 1950. *Politix*, vol. 23, núm. 92, pp. 7-29.
- Combes, H. (2011). ¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo? *Desacatos*, núm. 36, pp. 13-32.
- Corzo, S. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- IECM (2020). ABC para futuras concejalas. https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/07/ABC-CONCEJALAS_VF12102020.pdf.

- Inegi (2020). Cuéntame... Información por entidad. División territorial de la Ciudad de México. https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=09
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (2007). *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press.
- Mattina, C. (2004). Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990). *Politix*, vol. 17, núm. 67, pp. 129-155.
- Quintero, J. y Servín, M. (2019). Denuncian a Negrete ante la Contraloría por uso ilegal del erario. *La Jornada*, p. 30.
- Sánchez, J. (2023). *Clientelismo redistributivo: relaciones partidistas en la implementación de programas sociales en la alcaldía Coyoacán*. Tesis de licenciatura. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Ciudad de México.
- Sedeco (2019). Alcaldía Coyoacán, Gobierno de la Ciudad de México. <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/coyoacan.pdf>
- Vommaro, G. y Combes, H. (2016). *El clientelismo político desde 1950 hasta nuestros días*. Grupo Editorial Siglo Veintiuno.

Sembrando Vida para mitigar la carencia económica de familias productoras de nopal en Milpa Alta¹

Valeria Gómez Gutiérrez

Introducción

Los bajos ingresos que reciben millones de productores agrícolas por su trabajo son una situación de suma importancia que se debe exponer, ya que esto afecta de manera notoria la calidad de vida de las personas: “Cerca de 1,200 millones de personas en el mundo viven con 1.25 dólares o menos al día, así mismo, tres de cada cuatro de estas personas viven en zonas rurales y la mayoría vive de la agricultura o actividades relacionadas con la agricultura” (BM, 2014; BM, 2007, citado en We Effect, 2017:7).

En el caso de México, aproximadamente la mitad de la población no cuenta con ingresos suficientes para tener acceso pleno a alimentación, así como bienes y servicios básicos. De acuerdo con los resultados de la pobreza en México 2022 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), en 2016, 50.8% de las personas en el país tenían un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (LPI). Para 2018, este porcentaje disminuyó a 49.9%; no obstante, en 2020 nuevamente aumentó a 52.8% y, finalmente, en 2022, el porcentaje decreció a 43.5%, una cifra menor pero igual de alarmante (Coneval, 2022a). En el país el porcentaje de personas sin bienestar económico es considerablemente alto, a pesar de las tendencias a la baja en algunos periodos.

Dicha situación tiene una agravante en las zonas rurales, puesto que en el último estudio que realizó el Coneval en 2015 sobre la pobreza rural, se demostró que

1 El capítulo se basa en el trabajo terminal denominado *Evaluación social del componente Sembrando Vida del Programa Altiépetl Bienestar: una alternativa para mitigar la pobreza por falta de bienestar económico de los productores agrícolas en Milpa Alta, Ciudad de México.*

mientras en las zonas urbanas 48.8% de la población tenía ingresos por debajo de la LPI, en las zonas rurales este porcentaje era de 82.5% (Coneval, s.f. a). El Coneval, en su metodología² para clasificar a los municipios rurales, identifica que si bien éstas se caracterizan por la presencia de actividades agrícolas, también existen los municipios de interface, en donde se da un mayor porcentaje de dicha actividad; aquí se concentra alrededor de 14 millones de hectáreas y 73.4% del valor total de la producción agrícola nacional (Coneval, s.f. a).

Las zonas de interface son municipios que combinan características tanto rurales como urbanas. Esto bajo la corriente de la nueva ruralidad, la cual busca ampliar el significado de lo que es rural desde una perspectiva multidimensional, que considere la heterogeneidad de los territorios y la evolución económica, social, demográfica, geográfica y de infraestructura que se dio a partir del periodo neoliberal (Coneval, s.f. a). En este sentido, el territorio mexicano está conformado por 5.2% de municipios urbanos, 39.9% de municipios rurales y 54.9% de municipios de interface (Coneval, s.f. a).

En la Ciudad de México (CDMX) todo el territorio es urbano, a excepción de la alcaldía Milpa Alta, que se considera parte del 55.9% de las zonas de interface en nuestro país. No obstante, con base en el uso de suelo³ que se establece en la Constitución Política de la Ciudad de México, la Comisión de alcaldías y límites territoriales reconoce a Milpa Alta como la alcaldía de la CDMX con mayor número de hectáreas de suelo rural y suelo de conservación,⁴ dado que cuenta con 18,005 hectáreas (Comisión de alcaldías y límites territoriales, 2019).

Milpa Alta posee características particulares que la identifican del resto de las alcaldías de la CDMX, sobre todo por los recursos naturales que aún conserva dentro de la metrópoli, así como por la preservación de actividades relacionadas con los servicios ecosistémicos, como la agrícola. Hoy, la alcaldía es un importante productor agrícola del estado, que contribuye a la seguridad alimentaria del país. A pesar de sus peculiaridades, Milpa Alta es la alcaldía que presenta más índices de pobreza

2 La metodología se puede leer con más detalle en la *Conceptualización y medición de lo rural, una propuesta para clasificar el espacio rural en México*, González y Larralde (2013), y en el documento de *Pobreza rural en México* de Coneval (s.f. a).

3 Si bien la clasificación de Coneval para ubicar a los municipios rurales nos muestra la situación de Milpa Alta a escala nacional, es preciso guiarse por el reglamento interno de la Ciudad de México.

4 Los tipos de uso de suelo de Milpa Alta se pueden verificar en el *Programa general de ordenamiento territorial 2020-2035 de la Ciudad de México*.

tanto en ingresos como en carencias sociales. Según el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (Evalúa), 80% de la población que habita en Milpa Alta se encuentra en situación de pobreza (Evalúa, 2020).

Si bien en la actualidad muchos de los bienes y servicios son proporcionados o subsidiados por el gobierno y otros más por el sector privado, también existe una lógica de mercado que obliga a las personas a tener cierto nivel de ingresos para poder subsistir y desarrollarse adecuadamente. Sin embargo, la situación que atraviesan los productores agrícolas es alarmante, ya que los ingresos que perciben por su trabajo son considerablemente bajos y volátiles, en gran medida por las condiciones del mercado a las que se enfrentan.

La producción agrícola se caracteriza por “tener componente estacional, discontinuidades e irregularidades que ocasionan fluctuaciones en los precios, además del carácter inelástico de la oferta y demanda” (Rodríguez *et al.*, 2021:230). Ante dicha problemática, el gobierno capitalino presentó el componente Sembrando Vida Ciudad de México, el cual forma parte del Programa Altépetl Bienestar, y tiene como uno de sus propósitos garantizar a los beneficiarios un ingreso superior a la línea de bienestar, sobre todo mediante el otorgamiento de una ayuda económica mensual.

En tal sentido, la pregunta que buscamos responder con la investigación fue: ¿en qué medida el componente Sembrando Vida puede propiciar un suficiente aumento en los ingresos de los productores de nopal en Milpa Alta para garantizar su bienestar económico y el de sus familias? Para ello, se realizó un estudio cuantitativo que consistió en recabar información de los costos y beneficios inmersos en la producción de nopal, con la finalidad de tener una aproximación de los ingresos que reciben las familias productoras, con y sin la ayuda del componente Sembrando Vida.⁵

Este trabajo de investigación se divide en seis apartados. El primero se denomina “Hablemos de Milpa Alta, tierra agrícola”, y nos introduce a las características que distinguen al territorio de Milpa Alta dentro de la CDMX; en éste se aborda la importancia que tiene la actividad agrícola para el territorio, al igual que se muestra el panorama actual y las problemáticas por las que atraviesa.

En cuanto al segundo, nombrado “Hablemos de bienestar económico”, se aborda el concepto de *bienestar económico* que desarrolla Coneval, el cual es esencial no sólo para entender el objetivo que plantea el componente Sembrando Vida, sino

5 Es preciso aclarar que el componente Sembrando Vida se puede estudiar de manera aislada a los otros cuatro componentes del Programa Altépetl Bienestar, ya que cada componente tiene su propia organización, en independencia con los otros componentes.

como eje de la metodología que se utiliza en este trabajo.

En el tercer apartado, llamado “Hablemos del componente Sembrando Vida como una de las acciones del gobierno de la CDMX para garantizar a los productores agrícolas bienestar económico”, se describe el componente Sembrando Vida a partir de las reglas de operación del programa Altépetl Bienestar 2023.

En el cuarto apartado, “Metodología”, se expone cómo se desarrolló y aplicó la metodología utilizada, la cual consistió en tres fases: 1) recolección de datos; 2) estimación costo-beneficio, y 3) determinar si el componente Sembrando Vida propicia un ingreso superior a la línea de pobreza por ingreso.

Por su parte, el quinto apartado, nombrado “Una aproximación al bienestar económico de las familias productoras de nopal en Milpa Alta”, presenta los resultados obtenidos por medio del estudio de 25 familias productoras de nopal. Por último, en el sexto apartado se expone la conclusión a la que se llegó con este estudio.

Se especificó el estudio a productores de nopal, primero porque es un producto que representa aproximadamente 40% de las hectáreas que se destinan para cultivar en la alcaldía Milpa Alta. Segundo, por la factibilidad metodológica, ya que al concentrar el análisis a un solo producto, la información se pudo enfocar en una dirección y los resultados fueron más precisos, puesto que se debe tomar en cuenta que cada producto agrícola en su desarrollo tiene diferentes costos y beneficios. El estudio que se presenta es una muestra de una problemática que existe en todo el país.

Hablemos de Milpa Alta, tierra agrícola

Milpa Alta es una de las 16 alcaldías de la CDMX. Se localiza al sureste de la entidad y es la segunda más grande, con una extensión de territorio de 298.2 km² (Inegi, 2020). Derivado de sus antecedentes prehispánicos, Milpa Alta está constituida por pueblos originarios que lograron construir, a lo largo de las distintas etapas históricas en México, una identidad alrededor de la actividad agrícola, de modo que preserva una forma de organización bajo ejidos y comunas.

Una de las características que distinguen a Milpa Alta es que preserva una amplia extensión de suelo rural y suelo de conservación. Lo anterior fue el resultado de que todo su territorio se denominara como suelo de conservación en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1996. No obstante, en 2017, en el artículo 16 de la Constitución Política de la Ciudad de México, se incluyó el uso de suelo rural. En consecuencia, muchas de las zonas habitadas en suelo de conservación se clasificaron como suelo rural. El suelo de conservación de la CDMX

alberga una gran variedad de flora y fauna, así como un vasto territorio de parcelas para cultivo. Muchos de los productos agrícolas que se producen en la CDMX surten a la Central de Abastos, así como a mercados locales.

En 2017, la producción del sector agrícola en la Ciudad de México se concentró en sólo cuatro alcaldías: Milpa Alta se situó en la cabecera, con 40.3% de la producción (Evalúa, 2020). Aunado a lo anterior, y de acuerdo con datos que proporcionó el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP, s.f.), en 2020 los tres productos que cubrieron 84% de las hectáreas en donde se siembran y cultivan productos agrícolas fueron: primero, el nopal, verdura que ocupa 2,234 hectáreas (40%); segundo, el maíz grano, con 1,280 hectáreas (23%), y tercero, la avena forrajera en verde, con 1,206 hectáreas (21%). Además, en Milpa Alta también se cultivan otros productos, como lechuga, amaranto, calabacita, elote, frijol, brócoli, papa, zanahoria, alfalfa verde, durazno, manzana, nuez, pera, tejocote, nochebuena y cempasúchil (cempohualxóchitl).

A finales del siglo XX se creó toda una industria alrededor del nopal verdura o nopalitos en Milpa Alta: “La industria del nopal va desde la siembra, pasando por la cosecha, la comercialización, la producción de alimentos y la exportación” (Congreso de la Ciudad de México, 2022:2). Hasta el momento, la actividad agrícola en la alcaldía ha estado determinada por la producción del nopal verdura, ya que se destaca por tres cualidades: primero, es adaptable a los cambios climáticos; segundo, no necesita muchos insumos para su mantenimiento y, tercero, produce todo el año.

Dado su impacto en la alcaldía, en 2002 se instaló el Centro de Acopio Nopal-Verdura en el pueblo de Villa Milpa Alta, un punto en donde muchos agricultores van a comercializar y distribuir su producción de nopal y otras tantas verduras. Asimismo, anualmente se realiza la feria del nopal verdura en Villa Milpa Alta, en donde se exponen y se venden subproductos que surgen de la producción agrícola del nopal; todo lo que se encuentra en la feria está hecho a base del nopal que se cultiva en la alcaldía; estos subproductos abarcan una gran variedad de platillos gastronómicos, así como de herbolaria mexicana.

El alcance de la producción de nopal es tal que la Ciudad de México es el segundo productor más importante de nopal verdura en todo el país, y Milpa Alta aporta 90% de dicha producción en la entidad y 24.2% a escala nacional (SIAP, 2019; Congreso de la Ciudad de México, 2022). Cabe agregar que el producto es exportado a países como Estados Unidos, Corea del Sur, Bélgica, Japón, República Checa, Tailandia, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Taiwán, Reino Unido y Suiza.

A pesar de lo importante que es la producción agrícola de Milpa Alta para preservar la seguridad alimentaria, sobre todo de la capital del país, existe un debilitamiento

de esta actividad. En el Programa Proyecto General de Ordenamiento Territorial 2020-2035, se detectó que hay una creciente pérdida de interés y abandono de la actividad agrícola, sobre todo por las generaciones más jóvenes, lo cual gira en torno a los bajos ingresos económicos que genera, la influencia cultural a lo “moderno” y el estigma de las formas de vida rurales frente a lo urbano (Gobierno de la Ciudad de México, 2020). Esta situación afecta directamente el relevo generacional, la pérdida de tradiciones, pero sobre todo el deterioro de la producción agrícola.

La Gráfica 1 muestra la caída de la superficie sembrada⁶ para el cultivo de los tres principales productos agrícolas de Milpa Alta: nopalitos, maíz grano y avena forrajera en verde, de acuerdo con la base de datos que proporciona el SIAP. Esta información da indicio de la caída de las actividades agrícolas en la región, ya que este mismo fenómeno se presenta en prácticamente la totalidad de productos.

En la gráfica se observa que entre 2004 y 2009 los tres productos presentan una relativa estabilidad. No obstante, entre 2010 y 2014 la superficie que se destinó para los cultivos disminuyó radicalmente. Así, de 2016 a 2020 la siembra de los nopalitos pasó de 2,850 a 2,184 hectáreas, el maíz grano de 1,320 a 1,280 hectáreas y la avena forrajera verde de 1,344 a 1,206 hectáreas. La caída de la producción agrícola es más notoria si se compara el número de hectáreas que se dedicaban en 2004 frente a las que se asignan en 2022 para la producción de los tres productos, puesto que tan sólo en dos décadas el número de hectáreas de cada uno se redujo a más de 50 por ciento.

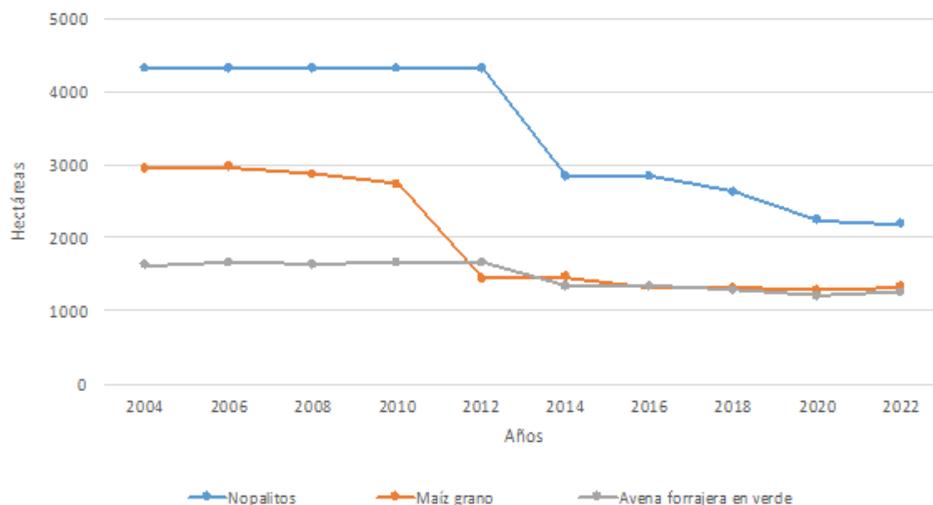
Las anteriores cifras muestran la situación que atraviesa la actividad agrícola en Milpa Alta; cada año se reducen las hectáreas de siembra, es decir, cada vez hay menos personas que se dedican a la actividad agrícola. Su labor es esencial para la vida de las personas; por ello, es un acto de justicia que los productores agrícolas obtengan por su trabajo un ingreso suficiente que les garantice bienestar económico.

Hablemos de bienestar económico

De acuerdo con la *Medición Multidimensional de la Pobreza en México* de Coneval, el bienestar económico es una de las dos dimensiones que constituyen la pobreza. La segunda dimensión es la de derechos sociales, la cual se mide mediante los indicadores de carencia social; no obstante, no es tema para este texto. Únicamente se debe precisar que una persona puede ser catalogada en situación de pobreza tanto por la

6 La superficie sembrada del cultivo es la superficie agrícola en la cual se deposita la semilla de cualquier cultivo, previa preparación del suelo. La unidad de medida es hectáreas.

Gráfica 1. Superficie sembrada de los principales cultivos en Milpa Alta de 2004 a 2022



Fuente: Elaboración propia con base en SIAP (s.f.).

insuficiencia de ingresos como por la carencia de derechos sociales. Ambas dimensiones son igual de importantes. La pobreza es multidimensional en el sentido que abarca muchos aspectos de la vida, lo que implica que sea un concepto de arduo estudio y complejidad. El bienestar económico es indispensable para cualquier persona, textualmente se define como:

Un espacio que hace posible identificar si las personas tienen (o no) los recursos para adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades alimentarias y no alimentarias. La medición del ingreso incluye recursos monetarios y no monetarios (por ejemplo, productos en especie), para identificar a las personas con ingresos insuficientes se utiliza la línea de pobreza por ingresos y la de pobreza extrema por ingresos (Coneval, s.f., p. 1).

El bienestar económico⁷ se presenta cuando una persona tiene ingresos suficientes para cubrir sus necesidades mínimas, las cuales son delimitadas a partir del

⁷ Las particularidades conceptuales de la dimensión de bienestar económico más detalladas se especifican en *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 3a ed., capítulo 3, denominado “Criterios para la definición de los indicadores de pobreza”.

conjunto de productos que conforman la canasta alimentaria y la canasta no alimentaria. La primera⁸ incluye un mínimo de alimentos, que cubren en promedio las necesidades nutricionales mínimas de una persona, mas no refleja una dieta adecuada y nutritiva. Algunos de los productos son leche, carnes, leguminosas, cereales y bebidas no alcohólicas. Dado que la dieta y frecuencia de consumo de ciertos alimentos son distintas en las zonas rurales y en las zonas urbanas, existe una canasta alimentaria para cada zona. Por otro lado, la canasta no alimentaria⁹ contempla una serie de bienes y servicios básicos, como el pago a transporte, vestimenta, materiales para educación, productos de higiene, cuidados de la salud, etcétera. Esta canasta es la misma para ambas zonas.

La metodología que emplea Coneval para determinar el bienestar económico consiste en comparar el ingreso corriente total per cápita mensual con la LPI y la línea de pobreza extrema por ingresos (LPEI). Por un lado, el ingreso corriente total per cápita¹⁰ mensual se constituye de la suma de los ingresos monetarios y no monetarios que recibe una familia de forma recurrente cada mes; éste posteriormente se divide entre el número de integrantes, lo que permite conocer la situación económica en la que se encuentra toda una familia (Coneval, s.f. c; Coneval, 2019).

Por su parte, la LPI y la LPEI reflejan el valor monetario (costo) de la canasta alimentaria y la canasta no alimentaria, que cuantifica Coneval (2022b). Debido a que la canasta alimentaria varía mes con mes a causa de la inflación en los precios del conjunto de productos, también se le asigna un valor diferente de manera mensual a la LPI y a la LPEI. Asimismo, puesto que la canasta alimentaria difiere en las zonas rurales y en las zonas urbanas, la LPI y la LPEI cambian de valor según la zona.

- La LPI equivale al valor monetario de la canasta alimentaria más el valor monetario de la canasta no alimentaria.
- La LPEI equivale al valor monetario de la canasta alimentaria.

8 La canasta alimentaria se conforma por diferentes alimentos que se seleccionan de acuerdo con la lista de alimentos que requieren los hogares del Estrato Poblacional de Referencia, V decil, según el índice de Gini, la frecuencia de compras, la participación en el gasto y los aportes nutricionales (Coneval, 2010).

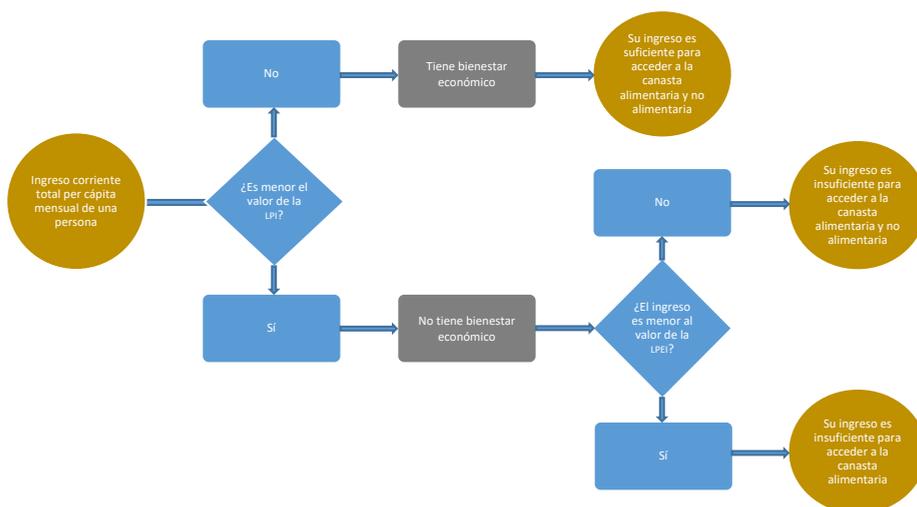
9 La canasta no alimentaria se construye a partir de la metodología propuesta por Hernández Laos (2009), la cual se desarrolla bajo parámetros como: las preferencias de bienes no alimentarios, frecuencia de su consumo y la participación de éstos en el gasto total según la ENIGH de acuerdo con datos del Estrato Poblacional de Referencia, V decil, según el índice de Gini (Coneval, 2010).

10 El ingreso corriente total per cápita se ajusta por economías de escala y adulto equivalente.

A partir de lo anterior se determina que una persona tiene bienestar económico si su ingreso total per cápita mensual es superior al valor de la LPI; caso contrario, si su ingreso total per cápita mensual es inferior al valor de la LPI, entonces le falta bienestar económico, y en consecuencia no es capaz de adquirir las canastas alimentaria y no alimentaria. En suma, una persona que carece de bienestar económico puede estar en una situación aún más extrema, cuando su ingreso total per cápita mensual es inferior al valor de la LPEI, ya que no es capaz de adquirir ni siquiera la canasta alimentaria. Es importante recordar que gracias a la forma en la que se formula el ingreso total per cápita, se puede asociar el resultado a toda una familia que comparte ingreso. Lo anterior se puede resumir con más precisión en la Figura 1, la cual muestra cómo se determina si una persona tiene bienestar económico o no.

El hecho de que una familia no tenga bienestar económico propicia una cadena de necesidades mínimas insatisfechas. En suma, puede estar relacionada con otros indicadores de carencia social, por ejemplo: carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, el rezago educativo, carencia por calidad y espacios de la vivienda, entre otros.

Figura 1. ¿Cómo determinar si una persona tiene bienestar económico?



Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2019).

A la combinación de ingresos insuficientes y de carencias sociales, Coneval (s.f. c) le denomina pobreza. En 2022, 33.6% de la población en México se encontraba en situación de pobreza, una cifra que se aproxima al porcentaje de personas con ingresos por debajo de la LPI, la cual es de 43.5% (Coneval, 2022a).

Hay diversos estudios que han construido una relación entre la falta de ingresos con la desnutrición, el rezago educativo y el acceso a una vivienda de calidad. Por ejemplo, de acuerdo con un artículo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “entre las distintas manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud” (ONU, s.f.).

De modo que no se puede negar que el bienestar económico tiene un impacto en la calidad de vida de las personas, y muchas veces también afecta la garantía de sus derechos sociales. De ahí la importancia de que el gobierno lleve a cabo acciones para incidir en el bienestar económico de sus habitantes, sobre todo de aquellos que se encuentran en una situación de mayor desventaja, como los productores agrícolas.

El componente Sembrando Vida como una de las acciones del gobierno de la CDMX para garantizar a los productores agrícolas bienestar económico

El gobierno en cualquiera de sus niveles: federal, estatal y municipal, hace uso de la política social y sus programas para atender los diferentes problemas públicos, sobre todo los que anteceden y se desarrollan a partir de la pobreza, como la falta de bienestar económico. De modo que la política social se puede describir como un conjunto de acciones para lograr el bienestar social (Adelantado, s.f.). A su vez, el bienestar social es la delimitación de las necesidades de un individuo o grupo social para afrontar los problemas (Adelantado, s.f.). Tales necesidades se pueden traducir en educación, salud, alimentación, trabajo digno y bien remunerado, vivienda, etcétera.

Con la llegada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, en 2018, se impulsó el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el que se establece que la política social se apoya de 65 programas, entre éstos Sembrando Vida (Centro de Investigación en Política Pública, 2023). Este programa es el de mayor importancia para atender las problemáticas de la población agrícola nacional y en el que se centra este estudio, dado que es inspiración del componente Sembrando Vida.

Como programa social, Sembrando Vida comenzó a operar en 2019 y actualmente tiene presencia en 23 estados de México, entre los cuales no se contempla a la Ciudad de México. No obstante, el programa está presente en esta ciudad a partir de uno de los cinco componentes del programa Altépetl Bienestar. Tanto el Programa Sembrando Vida como el componente Sembrando Vida Ciudad de México poseen características similares.

El Programa Altépetl Bienestar 2023, en su componente Sembrando Vida Ciudad de México, retoma los principios del Programa Sembrando Vida de la Secretaría del Bienestar del Gobierno Federal, en el sentido de contribuir al bienestar e igualdad social y de género mediante la generación de ingresos suficientes de los sujetos en las localidades rurales; sin embargo, el programa Sembrando Vida del Gobierno Federal no considera a la Ciudad de México como población objetivo (Gobierno de la Ciudad de México, 2023:29).

El componente Sembrando Vida comenzó a operar en 2020 en las alcaldías de la CDMX que poseen tanto suelo rural como de conservación, en donde hay actividades relacionadas con los servicios ecosistémicos como Cuajimalpa de Morelos, Álvaro Obregón, la Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta. La gestión del componente Sembrando Vida y, en general, del Programa Altépetl Bienestar, está a cargo de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (Dgcorenadr), un órgano centralizado de la Secretaría de Medio Ambiente (Sedema) de la Ciudad de México.

De acuerdo con las reglas de operación del Programa Altépetl Bienestar 2023, la población objetivo del componente Sembrando Vida son personas que se dedican a actividades primarias como agricultores y apicultores, en situación de pobreza media y alta. En cuanto al objetivo que busca alcanzar, textualmente, es el siguiente:

Incrementar la productividad bajo un enfoque de sustentabilidad y con una visión de desarrollo regional, mediante el otorgamiento de ayudas económicas y en especie, asistencia técnica y capacitación que aseguren a los propietarios o poseedores de las unidades de producción, ingresos superiores a la línea de bienestar en el suelo de conservación, mediante el establecimiento de sistemas productivos agroecológicos, agroforestales, cultivos tradicionales y producción apícola (Gobierno de la Ciudad de México, 2023:30).

El componente Sembrando Vida se divide en dos líneas de ayuda: la primera se denomina Sembrando vida agroforestal y en sistemas locales, y la segunda, Instalación de biofábricas y/o producción de bioconsumo. A pesar de compartir el mismo objetivo, las ayudas no se dan de manera uniforme. Para los fines de este artículo, únicamente se abundará en la primera línea de ayuda¹¹ en lo que respecta a los productores locales de chinampas, tablas, nopal, granos nativos de alto valor biocultural, hortalizas, apicultura, agroforestería, agrosilvopastoriles y silvopastoriles.

Los productores locales reciben la ayuda según posean una unidad de producción de un tamaño considerable de acuerdo con los criterios de la Comisión Dictaminadora y cumplan con todos los requisitos administrativos que se establecen en las reglas de operación. A los beneficiarios se les otorga una ayuda económica mensual e individual de 5,000 pesos, la capacitación agrícola sustentable y el acompañamiento técnico. Pese a los posibles beneficios de los sistemas de producción agrícola sustentables, la transferencia monetaria, por sí misma, lleva el peso de aumentar los ingresos de los productores locales de forma inmediata.

Una de las características que se destacan del componente Sembrando Vida es la variedad de situaciones que busca resolver en un mismo objetivo: responder a problemas ambientales, de género, de productividad agrícola y, además, asegurar el bienestar económico de las familias productoras. En parte porque el objetivo del componente está influenciado por las iniciativas de la política agroambiental. Aunado al factor medio ambiente, la política agroambiental también busca incidir en aspectos sociales como el combate a la pobreza y la seguridad alimentaria (Santos y De Gortari, 2019).

Dado que no es posible medir todas las situaciones en las que busca incidir el componente Sembrando Vida por medio de una misma metodología, ya que este estudio se enfoca en el bienestar económico de los productores agrícolas, el trabajo de investigación se delimitó a abordar uno de los aspectos que busca tratar: los ingresos que reciben los productores por su trabajo, específicamente de las familias productoras de nopal en Milpa Alta.

11 Además, por parte del Programa Altépetl Bienestar, los beneficiarios pueden acceder a otros tipos de apoyo, como: Servicio por el programa fitosanitario del cultivo nopal verdura, Servicio de mecanización agrícola, Servicio de caravanas de productos rurales, Servicio de venta de productos de temporales (nochebuena, cempasúchil, romerito y árboles de navidad). Sin embargo, las ayudas extras no se dan de manera uniforme y no llegan a afectar algún ahorro en los costos básicos de producción, que se establecieron en el flujo de caja que se determina en este estudio. Para mantener la imparcialidad en los resultados no se tomó en cuenta.

Metodología

La metodología consistió en efectuar una aproximación cuantitativa de los ingresos, con y sin la ayuda económica, que reciben los beneficiarios del componente Sembrando Vida de la alcaldía Milpa Alta, cuya producción principal es el nopal, para comparar el alcance que tiene el componente en los ingresos de los productores y saber cuál es la situación con y sin el programa, y sobre ello determinar qué tanto afecta o logra el bienestar económico de la población que se estudia.

Etapa 1, recolección de datos. Se elaboró un cuestionario con preguntas cerradas y abiertas, que pretendían obtener información general del productor y algunos datos sobre los gastos y beneficios económicos que estaban inmersos en su producción. El tamaño de la muestra para estimar la media se definió de acuerdo con el tamaño de la población de beneficiarios del componente Sembrando Vida en Milpa Alta, conforme a la siguiente fórmula (Rodríguez *et al.*, 2016):

$$n = \frac{(1,216 * 0.5 * 0.5)}{(1,216 - 1) \left(\frac{0.20^2}{4} \right) + (0.5 * 0.5)} = 25$$

Por consiguiente, n (finita) se calculó con base en el límite superior de beneficiarios que hasta el momento había tenido el componente, el cual fue de 1,216 en 2021, según el padrón de beneficiarios. Por tanto, N equivalió a 1,216. Esto se debe a que no se tenía el número exacto de beneficiarios inscritos en los componentes del programa Altépetl Bienestar de 2023. Respecto al error tolerado de estimación (E), fue de 20%, por lo que hubo un nivel de confianza de 80 por ciento.

Se determinó que el tamaño de la muestra para la población finita fuese de 25 beneficiarios. El tipo de muestreo fue de selección experta, ya que se necesitaba obtener información de un grupo específico de personas. Las encuestas se aplicaron en las Caravanas de Productores del suelo de conservación de la Ciudad de México que organiza la Corenadr y en el Centro de Acopio de Nopal-Verdura ubicado en Villa Milpa Alta; en ambos lugares se puede localizar a productores que van a comercializar su producto de nopal de los diferentes pueblos de la alcaldía y que son beneficiarios de algún componente del Programa Altépetl Bienestar.

Etapa 2, estimación costo-beneficio. Una vez recolectados y procesados los datos por medio de Microsoft Excel, se realizó un análisis costo-beneficio,¹² que consiste en comparar, por medio de un flujo de caja, los beneficios anuales (ingresos) provenientes de la venta de bienes y servicios o del autoconsumo (en este caso el bien que se vende son nopales) con los egresos anuales (costos) provenientes de la compra de insumos necesarios para llevar a cabo esta producción.

Para realizar este análisis fue indispensable asignarle un valor monetario a los diferentes costos y beneficios que conforman el flujo de caja. Éste se determinó con la información que proporcionaron los beneficiarios en las encuestas. Tal información se promedió para 1,000 m² que posee el productor. Así se determinó que los productores de nopal en promedio realizan un gasto de 55,100 pesos anuales para mantener la producción de nopal y reciben 80,000 pesos de beneficios por cada 1,000 m² que tengan disponibles para el cultivo de nopal. Entre los beneficios se contemplaron tanto el autoconsumo en el hogar de los productores, como el monetario que reciben por la venta del nopal.

Si se restan los beneficios menos los costos, se tiene que los productores de nopal reciben aproximadamente 25,000 pesos anualmente por cada 1,000 m² que tengan disponibles para la producción de nopal. Al tener como base dicha información, se debe calcular el ingreso exacto que reciben las 25 familias productoras, según el tamaño de la unidad de producción de cada una, la cual en la muestra varía entre 2,400 y 60,000 m². La cantidad resultante es el ingreso anual que tiene disponible cada familia.

Los pasos para determinar el ingreso corriente total per cápita mensual de cada familia son tres: primero, se calculó el ingreso anual de cada unidad familiar de acuerdo con lo ya explicado; segundo, se determinó el ingreso mensual, dividiendo el ingreso anual entre los 12 meses que conforman un año; tercero, se estimó el ingreso corriente total per cápita mensual de cada familia, para ello se dividió el ingreso mensual entre el número de integrantes de la familia que dependen de la producción de nopal.

Por otro lado, para conocer cómo afecta la ayuda económica del componente Sembrando Vida en el ingreso corriente total per cápita mensual de los productores y sus familias, fue necesario sumar la ayuda económica mensual de 5,000 pesos al

12 La delimitación de los beneficios y costos en la producción de nopal se identifica en el trabajo terminal denominado *Evaluación social del componente Sembrando Vida del Programa Altépetl bienestar, una alternativa para mitigar la pobreza por falta de bienestar económico de los productores agrícolas en Milpa Alta, Ciudad de México.*

ingreso mensual que ya se había calculado previamente. Por otra parte, el ingreso corriente total per cápita mensual de los beneficiarios con el componente se obtuvo al dividir nuevamente el ingreso mensual entre el número de integrantes de la familia.

Etapa 3, determinar si el componente Sembrando Vida propicia un ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos (LPI) a los beneficiarios. Con el propósito de comprobar si cumple con el objetivo, se retomó la metodología de Coneval para medir la pobreza multidimensional. Es preciso indicar que en dicha metodología se omiten las etapas para medir la carencia de derechos sociales y se concentra únicamente en los pasos para medir el bienestar económico.

Una vez hecho lo anterior, y conociendo el ingreso corriente total per cápita que genera cada familia con la producción de nopal, con y sin la ayuda del componente Sembrando Vida, se comparó con el valor de la LPI y la LPEI de septiembre de 2023. En la metodología se tomó como referencia la LPI de la zona rural, ya que Milpa Alta, según la Comisión de Alcaldías y Límites Territoriales, es considerada zona rural, y dado que Coneval la ubica como zona de interfase, es decir, que contiene características tanto de zona rural como de urbana. No obstante, las zonas de interfase no cuentan con un valor específico de la línea de pobreza por ingresos.

Una aproximación al bienestar económico de las familias productoras de nopal en Milpa Alta

Los resultados se obtuvieron de una encuesta que se aplicó a 25 beneficiarios del componente Sembrando Vida, de los cuales 48% eran beneficiarios desde 2020; 24% inició a partir de 2021; 20% se integró en 2022, y 8% se incorporó en 2023. De las personas que participaron, 56% eran hombres y 44% mujeres. En cuanto a su edad, 48% de los encuestados tenían de 45 a 59 años; 40% de 25 a 44 años, y 12% tenía 60 años o más. No se identificó a ningún productor que tuviera entre 15 y 24 años.

Respecto a la ocupación principal de los beneficiarios, 64% indicó que se dedicaba a la producción de nopal, mientras que 24% mencionó que era comerciante (ocupación que en su mayoría está relacionada con la venta de nopal que producen). No obstante, 12% de los encuestados indicaron que su ocupación principal no era en torno a la producción de nopal, aun con el tiempo y trabajo que amerita, puesto que 8% dijo que se desempeñaba como empleado empresarial y 4% como empleado público.

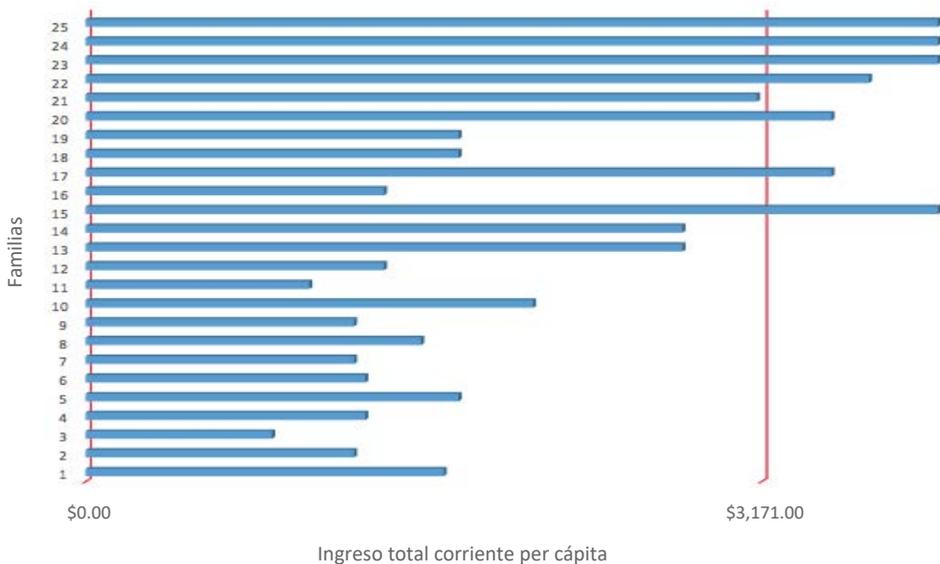
Dado que el estudio se enfocó en los ingresos que reciben las familias por su producción de nopal, no se contempló algún ingreso extra de otro tipo de trabajo,

a pesar de que un porcentaje de la muestra indicó tener alguna ocupación además de la agrícola, esto con la finalidad de llegar a una conclusión más cercana a lo que se quería conocer. De acuerdo con la metodología que se empleó, en las siguientes gráficas se muestran los resultados de la comparación del ingreso corriente total per cápita de las 25 familias con y sin la ayuda económica del componente Sembrando Vida, respecto al valor de la LPI y la LPEI rural de septiembre de 2023.

A partir de la Gráfica 2 es posible identificar si el ingreso corriente total per cápita de las 25 familias productoras de nopal se encontraba por arriba o por debajo del valor de la LPI rural de septiembre, que equivalió a 3,171 pesos. Es importante aclarar que el ingreso que se muestra no contempla la ayuda económica de 5,000 pesos que les otorgó mensualmente el componente Sembrando Vida. En este sentido, la gráfica da un indicio de la rentabilidad que por sí misma tenía la producción agrícola del nopal para las familias.

La situación que se presenta no es para nada alentadora; se observa que, de las 25 familias, sólo siete tenían un ingreso superior a la LPI. Esto quiere decir

Gráfica 2. Ingreso corriente total per cápita de las 25 familias productoras de nopal respecto a la LPI rural de septiembre de 2023

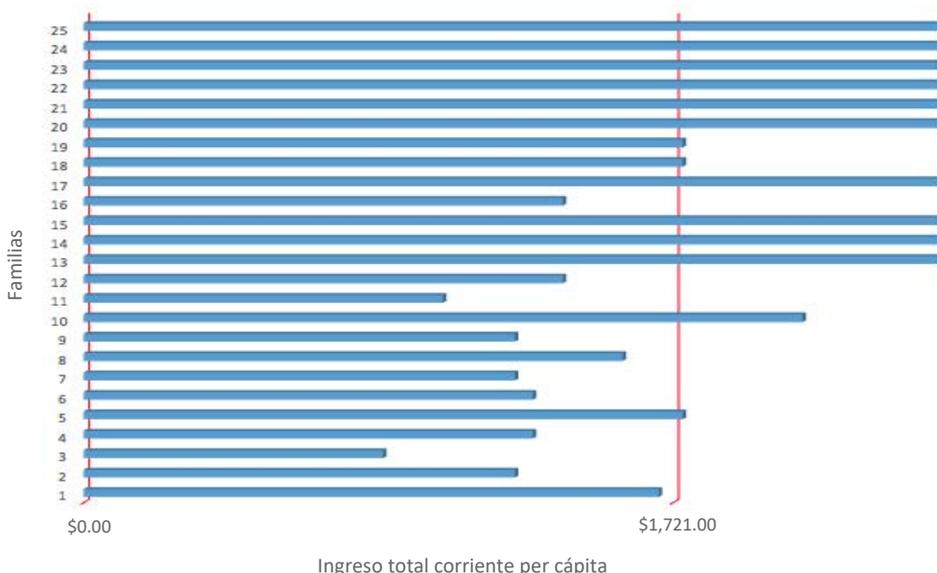


Fuente: Elaboración propia con resultados de la encuesta.

que el ingreso que recibieron por la producción de nopal era suficiente para que adquirieran los productos mínimos de la canasta alimentaria y no alimentaria, por lo que se puede determinar que las siete familias tenían bienestar económico, aun sin el componente Sembrando Vida. Caso contrario es el de las 18 familias cuyo ingreso estaba por debajo de la LPI rural, es decir, que por sí misma la producción de nopal no les aportaba los ingresos suficientes para adquirir alimentos, así como los bienes y servicios básicos. En este sentido, esas 18 familias no tenían bienestar económico.

Aunado a lo anterior, la Gráfica 3 muestra una situación todavía más alarmante, puesto que señala cuántas familias recibieron un ingreso inferior al valor de la LPEI rural de septiembre, la cual fue de 1,721 pesos: de las 18 familias que recibieron un ingreso inferior a la LPI (como se observó en la Gráfica 2), 11 tenían un ingreso por debajo de la LPEI; es decir, se encontraban en una situación extrema, ya que la producción de nopal no les propiciaba ingresos suficientes para cubrir por lo menos la canasta alimentaria. Con lo anterior se demuestra que para un

Gráfica 3. Ingreso corriente total per cápita de las 25 familias productoras de nopal respecto a la LPEI rural de septiembre de 2023



Fuente: Elaboración propia con resultados de la encuesta.

porcentaje representativo de las familias de la muestra esta actividad no les generaba ingresos suficientes para vivir únicamente de ella.

Ante dicha situación, el Programa Altépetl Bienestar, a través de su componente Sembrando Vida, propone garantizar a sus beneficiarios un ingreso superior a la LPI mediante una ayuda económica. En el caso de los productores de nopal el componente les ofreció una ayuda económica de 5,000 pesos mensuales en 2023, de modo que en las gráficas 4 y 5 se muestra cómo afectó ésta en el ingreso mensual y a su vez en el ingreso corriente total per cápita de las familias.

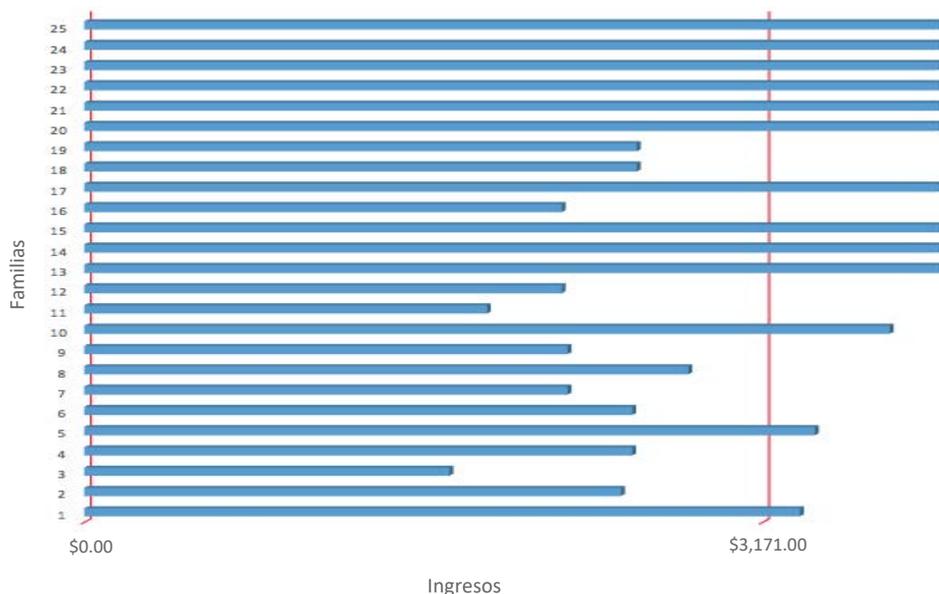
En la Gráfica 4 se muestra si el ingreso corriente total per cápita de las 25 familias productoras de nopal con la ayuda económica del componente Sembrando Vida se encontraba por arriba o por debajo de la LPI rural de septiembre. Se observa que 13 de las 25 personas encuestadas alcanzaron un ingreso superior a la LPI rural. Esto quiere decir que seis familias más lograron bienestar económico, aparte de las siete que ya lo tenían, como se mostró en la Gráfica 2. Se observó que las familias que se encontraban más cercanas a los límites de la LPI fueron las que consiguieron un aumento en su ingreso, y gracias a esto pudieron tener acceso al mínimo de alimentos y bienes y servicios de la canasta alimentaria y no alimentaria.

Por otro lado, hubo familias que, con todo y la ayuda económica, no adquirieron la anterior ventaja, puesto que 12 familias de las 25 mantenían ingresos por debajo de la LPI; de modo que la ayuda económica extra y la producción de nopal siguieron sin aportarles bienestar económico. Por tanto, si bien la ayuda económica que brinda el componente Sembrando Vida en algunos casos logró su objetivo, éste siguió siendo considerablemente insuficiente. En adición, la Gráfica 5 muestra cuántas familias conservaron un ingreso inferior al valor de la LPEI rural de septiembre de 2023, aun con la ayuda del componente Sembrando Vida.

De las 12 familias que tenían ingresos por debajo de la LPI en la Gráfica 4, una todavía se encontraba por debajo de la LPEI, es decir, que a pesar de la ayuda mensual de 5,000 pesos que se les otorgó, no pudieron acceder al mínimo de productos de la canasta alimentaria. Con respecto a las 11 familias que presentaban ingresos por debajo de la LPEI en la Gráfica 3, 10 consiguieron aumentarlos, pero siguieron por debajo de la línea de pobreza por ingresos.

Esto, si bien representa un cambio significativo, no es lo que se plantea alcanzar por medio del componente Sembrando Vida, ya que de las 18 familias que en la Gráfica 2 se catalogaron con falta de bienestar económico, sólo siete lograron alcanzar ingresos suficientes con la ayuda del componente. Globalmente, de las 25 familias, sólo 13 tenían condición de “bienestar económico”, mientras las otras 12 no.

Gráfica 4. Ingreso corriente total per cápita de las 25 familias productoras de nopal con la ayuda económica del componente Sembrando Vida, respecto a la LPI rural de septiembre de 2023



Fuente: Elaboración propia con resultados de la encuesta.

En párrafos anteriores analizamos la falta de bienestar económico como una medición asociada con la pobreza, ya que forma parte de una de las dos dimensiones que la constituyen, de acuerdo con la Medición Multidimensional de la Pobreza en México del Coneval. No obstante, la falta de bienestar económico, por sí sola, no implica categorizar a las personas en situación de pobreza, porque para ello tendrían que, además, presentar una o más carencias sociales. Si bien pueden estar asociadas la falta de bienestar económico y las carencias sociales, no es posible determinarlo por medio de esta metodología.

Por otra parte, el número de personas que integran una familia y el tamaño de la unidad de producción que tienen disponible para cultivar son factores determinantes para los resultados. Si se juntan ambos llega a repercutir de manera considerable en el bienestar económico de las familias. Entre más integrantes de la familia dependan del ingreso mensual, el ingreso corriente total per cápita tiende a disminuir. Hecho relevante, puesto que no importa el tamaño de la unidad

Gráfica 5. Ingreso corriente total per cápita de las 25 familias productoras de nopal con la ayuda económica del componente Sembrando Vida, respecto a la LPEI rural de septiembre de 2023



Fuente: Elaboración propia con resultados de la encuesta.

de producción que se tenga disponible, ya que la mayoría de los integrantes de la familia están involucrados en la producción de nopal. Esto lo han estudiado con detenimiento Rodríguez *et al.* (2021) en el “Perfil del productor de nopal de Milpa Alta en el diseño de políticas sectoriales”. Asimismo, los autores señalan que entre menor sea el tamaño de la unidad de producción, el ingreso corriente total per cápita es más bajo. No obstante, de acuerdo con la investigación antes citada, la mayoría de los productores producen a pequeña escala.

Conclusiones

En este capítulo se presentó el caso de los productores de nopal en Milpa Alta, alcaldía que destaca por ser un importante productor agrícola, sobre todo en torno al nopal. La producción agrícola de Milpa Alta provee directamente alimentos a la

Ciudad de México, dado que sus productos se venden en mercados locales, asimismo son candidatos para exportarse.

Bajo el supuesto de que los gobiernos tienen la obligación de promover soluciones para atender las diferentes problemáticas y necesidades de la población, se impulsó el Programa Altépetl Bienestar, que sobre la base del componente Sembrando Vida busca garantizar a sus beneficiarios un ingreso superior a la línea de bienestar o LPI, mediante el otorgamiento de una ayuda económica mensual. A partir de esto, nuestra investigación se enfocó en determinar si el componente Sembrando Vida propicia un suficiente aumento en los ingresos de las familias productoras de nopal superior a la LPI, para garantizar su bienestar económico.

Se identificó que la producción del nopal por sí misma no es una actividad rentable, ya que de las 25 familias que conformaron el estudio, 18 no tenían bienestar económico. Con la ayuda económica mensual de 5,000 pesos que otorga el componente Sembrando Vida a los productores locales de nopal, esta situación mejoró en un porcentaje muy pequeño, puesto que de estas 18 familias sin bienestar económico, seis lo alcanzaron gracias al componente.

De modo que, si bien la ayuda económica que se otorga por medio del componente Sembrando Vida aporta al flujo de ingresos mensuales, no es suficiente para garantizar el bienestar económico a todas las familias productoras de nopal. En este sentido, se determina que el componente Sembrando Vida no logra propiciar plenamente un aumento suficiente en los ingresos de las familias productoras de nopal, y así garantizar su bienestar económico.

Para alcanzar la meta probablemente se tenga que llevar a cabo un estudio socioeconómico minucioso a los candidatos, para que esta ayuda económica no solamente se otorgue con base en el tamaño de su unidad de producción, sino también dependiendo de la situación económica de cada familia. Asimismo, la ayuda económica se debería entregar de acuerdo con el número de personas que integran las familias y que trabajan en ésta, tomando en cuenta a las personas en edad de dependencia económica, como niños menores de edad y adultos mayores. Esto representaría una oportunidad para que los productores agrícolas locales reciban un ingreso más equitativo y llegue a las personas que realmente lo necesitan. De igual manera, establecer subsidios en los insumos de la producción para todos los beneficiarios impactaría de manera directa en el ingreso de las familias.

En torno a la aplicación de encuestas, se pudo vislumbrar que las dinámicas del mercado determinan en gran medida la situación precaria que permea en la actividad agrícola, en donde una ayuda económica puede no ser suficiente para mitigar la falta de bienestar económico. Por ello sería pertinente abordar el tema en

dirección a las causas y consecuencias, y posiblemente enfocarse en otros programas que atienden las diferentes variables asociadas con esta problemática.

En lo que se refiere a las cualidades de la metodología que se utilizó, si bien los resultados no pueden generalizarse, la información que se presenta permite tener un primer acercamiento de los ingresos que se reciben por la producción de nopal en Milpa Alta. Aunado a lo anterior, el estudio se basó en la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México de Coneval, lo que permite replicar el trabajo en cualquier otro tipo de producto agrícola local (diferente al nopal) y en cualquier otra localidad en donde se aplique el componente Sembrando Vida.

La falta de bienestar económico por la que atraviesan diversos productores agrícolas, dado los bajos ingresos que reciben por su trabajo, es una situación grave que nos incumbe y afecta a todos. Si bien el estudio abordó un sector agrícola específico, es una problemática latente, la cual se puede expresar como la punta del *iceberg*. La falta de bienestar económico influye de manera directa en la calidad de vida de los productores agrícolas, ya que no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias mínimas; también, en ocasiones esto tiene relación con otra serie de problemáticas.

La falta de bienestar económico puede estar relacionada con la ausencia de derechos sociales, como la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, el rezago educativo y la carencia por calidad y espacios de la vivienda. Asimismo, está asociada con el abandono de la actividad agrícola, dado que los productores cambian su principal actividad productiva y/o laboral por otra dentro de las actividades secundarias y terciarias que les garantice mensualmente un ingreso mayor. Aunado a lo anterior, la situación provoca que las nuevas generaciones no vean al trabajo agrícola como una actividad de suficiente remuneración y, menos, como un proyecto de vida. En general, la caída de las actividades agrícolas puede llegar a ocasionar incluso la inseguridad alimentaria irreversible para el país.

Bibliografía

- Adelantado, J. (s.f.). *Las políticas sociales*. <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspolicassociales.pdf>, consultado el 7 de enero de 2024.
- Centro de Investigación en Política Pública (2022). *Recursos para programas sociales en México*. Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco). <https://imco.org.mx/recursos-para-programas-sociales-en-mexico/>, consultado el 10 de enero de 2024.

- Comisión de alcaldías y límites territoriales (2019). *Dictamen que presenta la comisión de alcaldías y límites territoriales por el cual se aprueba el punto de acuerdo mediante el cual se exhorta a las y los titulares de diversas alcaldías a fin de que incluyan acciones de apoyo e impulso al campo, así como de desarrollo rural sustentable, en sus respectivos de desarrollo*. Congreso de la Ciudad de México. <https://www.congresocdmx.gob.mx/archivos/com-alcaldias/CALT-2SO-2DIC-280219.pdf>, consultado el 22 de diciembre de 2023.
- Congreso de la Ciudad de México (2022). *Proposición con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución por el que se exhorta de manera respetuosa a que realicen las acciones de gobierno y destinen los recursos pertinentes para apoyar a las y los productores de nopal de la demarcación de Milpa Alta que han visto afectadas severamente sus plantaciones de nopal debido a las fuertes lluvias registradas en dicha alcaldía en días pasados*. Congreso de la Ciudad de México. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/b8107d163322aab30199e-676f4bd1cce1166ac97.pdf>, consultado el 27 de diciembre de 2023.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa) (2020). *Diagnóstico de la desigualdad socio territorial Ciudad de México 2020*. <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DIES20/ciudad-de-mexico-2020-un-diagnostico-de-la-desigualdad-socio-territorial.pdf>, consultado el 26 de diciembre de 2023.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (s.f. a). *Pobreza rural en México*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza_rural.pdf, consultado el 21 de diciembre de 2023.
- (s.f. b). *Bienestar económico (Ingreso), programas que contribuyen a esta dimensión*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/PPP_2022/Ingreso.pdf, consultado el 12 de enero de 2024.
- (s.f. c). *Medición de la pobreza, indicadores de carencia social*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>, consultado el 12 de enero de 2024.
- (2022a). *Resultados de pobreza en México 2022 a nivel nacional y por entidades federativas*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>, consultado el 22 de diciembre de 2023.
- (2022b). *¿Qué son las canastas alimentaria y no alimentaria?* <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/2022/02/15/que-son-las-canastas-alimentaria-y-no-alimentaria/>, consultado el 11 de enero de 2024.
- (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>, consultado el 11 de enero de 2024.
- (2010). *Metodología para la construcción de las Líneas de Bienestar*. https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Construccion_lineas_bienestar.pdf, consultado el 12 de enero de 2024.

- Gobierno de la Ciudad de México (2023). Reglas de operación del “Programa Altépetl Bienestar” para el ejercicio fiscal 2023. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DGCORENADR/reglas-de-operacion-altépetl-2023.pdf>, consultado el 20 de diciembre de 2023.
- (2020). *Proyecto programa general de ordenamiento territorial 2020-2035 de la Ciudad de México*. Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. <https://www.tjacadmx.gob.mx/images/convocatoria-indigena-2022/7.%20Proyecto%20Programa%20General%20de%20Ordenamiento%20Territorial%202020-2035.pdf>, consultado el 20 de diciembre de 2023.
- González, S. y Larralde, A. (2013). *Conceptualización y medición de lo rural. Una propuesta para clasificar el espacio rural en México*. Conapo. http://www.omi.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1740/1/images/8_Conceptualizacion_y_medicion_de_lo_rural.pdf, consultado el 21 de diciembre de 2023.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2020). *Panorama sociodemográfico de la Ciudad de México, censo de población y vivienda 2020*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197827.pdf, consultado el 8 de enero de 2024.
- Naciones Unidas (UN) (s.f.). *Desafíos globales, acabar con la pobreza*. <https://www.un.org/es/global-issues/ending-poverty#:~:text=Entre%20las%20distintas%20manifestaciones%20de,del%20umbral%20de%20pobreza%20internacional>, consultado el 11 de enero 2024.
- Rodríguez, J., Pierdant, A. y Rodríguez, E. (2016). Capítulo 6. Muestreo y distribuciones muestrales. En *Estadística para administración* (2ª ed., pp. 245-277). Grupo Editorial Patria.
- Rodríguez, O., Delgadillo, J. y Sánchez, M. (2021). “Perfil del productor de nopal de Milpa Alta en el diseño de políticas sectoriales”, *Argumentos*, UAM-X. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/2021961-10>, consultado el 19 de enero de 2024.
- Santos, M. y De Gortari, R. (2019). Prácticas y políticas locales en el marco de la sustentabilidad global. En Santos Corral, M. y De Gortari, R. (coords.). *Políticas globales y prácticas locales para el cuidado del medio ambiente*, (pp. 17-56), Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Bonilla Artigas Editores.
- Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (s.f.). *Datos abiertos*. Gobierno de México. <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>, consultado el 27 de diciembre de 2023.
- (2019). *Panorama Agroalimentario 2019*. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Gobierno de México. https://nube.siap.gob.mx/gobmx_publicaciones_siap/pag/2019/Atlas-Agroalimentario-2019, consultado el 27 de diciembre de 2023.
- We Effect (2017). *Agricultura que reduce la pobreza*. https://latin.weeffect.org/app/uploads/2017/10/We_effect_jordbrukminskarfattigdom_spansk_final_lowres.pdf, consultado el 23 de diciembre de 2023.

Culpables: análisis de la relación que tienen los Estados mexicano y estadounidense, y las organizaciones criminales mexicanas, con los homicidios por arma de fuego en el país

Alberroldan R. Flores Torres

Introducción

Entre los años 2022 y 2023 se llevó a cabo una investigación documental sobre los homicidios por arma de fuego en México durante el periodo 2018-2022. En particular, se analizaron las causas, características y/o consecuencias de los homicidios por arma de fuego en México. El estudio retomó documentos del servicio de investigaciones del Congreso de Estados Unidos e información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (Inegi), así como opiniones, escritos, y trabajos de múltiples expertos en la materia, tanto nacionales como extranjeros.

La pregunta que condujo la investigación fue: ¿garantiza el Estado la seguridad pública? Se concluyó que no, pues el Estado no ha encontrado una forma que le permita (de manera viable) garantizar la seguridad pública, sólo puede efectuar acciones focalizadas en determinados tiempos y espacios, por ende, no puede hablarse de que exista garantía. Las causas, características y/o consecuencias de que el Estado no garantice la seguridad pública se traducen en homicidios, en violencia, de ahí que el tema sea tan alarmante, pues se sabe quiénes son los responsables y poco ha podido hacerse contra ellos.

Hay mucho que decir y son insuficientes las palabras para presentar verdades que no se conocen lo suficiente o que sin más se pasan por alto. Ante tal situación se considera necesario hacer una aproximación al origen de lo que aquí se denomina la violencia como un todo. Como político entiendo que las herramientas gubernamentales son escasas o en su defecto limitadas, empero, no hay justificación alguna a la corrupción, la intromisión y la ausencia. De ahí que el presente escrito tenga por objetivo explicar la relación que tienen el Estado mexicano, el estadounidense y las

OCM con los homicidios en México. Ya no se trata de exponer la presunta responsabilidad, sino de argumentar por qué son culpables, pues de acuerdo con el Código Federal mexicano, un delito se comete por acción u omisión, y en los tres casos es posible inferir que existe algo de ello.

Hoy, la corrupción, la intromisión y la ausencia han hecho que la violencia sea parte de un todo; el gran problema es que lejos de una actuación oportuna, se aprecia cierto grado de indiferencia, es como si al estado mexicano no le importara que haya un promedio de 35,000 homicidios anuales producto de la violencia criminal. ¿Alguien en México analiza las estadísticas de homicidios? ¿alguien en Estados Unidos se da cuenta que no combatir firmemente el tráfico ilegal de armas trae consigo muerte y violencia en su propio territorio? Son cuestionamientos que tienen respuestas muy claras, y no es posible entender por qué las sociedades permiten que líderes ineficientes e ineficaces ocupen cargos que tienen como fin el bienestar social.

Es necesario mencionarlo, los temas aquí presentados conmueven y despiertan un sinfín de sentimientos, pues se aprecia el lado oscuro de la política, de la sociedad, y de los intereses extranjeros. Hoy, los mexicanos están condenados a sobrellevar un cáncer llamado organizaciones criminales, pues no sólo se les dejó nacer, muy probablemente también se les ayudó a crecer y hoy son el mayor de nuestros problemas, son monstruos tan grandes y fuertes que no es posible pensar en su erradicación, empero, sí es posible un tratamiento, el gran dilema es el costo de ello.

Metodología

La investigación de esta problemática se efectuó con la finalidad de presentar las áreas o ámbitos en los que los estados mexicano y estadounidense han fallado en materia de seguridad. La existencia de múltiples organizaciones criminales denota que no se ha actuado de manera oportuna. Hoy las OCM han evolucionado, se han profesionalizado; por consiguiente, hay motivos suficientes para pensar en una redefinición del problema.

Por lo anterior, el objetivo general del presente capítulo es explicar la relación que tienen el Estado mexicano, los Estados Unidos, y las OCM con los homicidios por arma de fuego en México; no se expone una presunta responsabilidad, sino se argumenta por qué son culpables de los miles de homicidios resultado de la violencia criminal.

Resulta fundamental el análisis estadístico, el cual permitió recopilar, explorar y presentar grandes cantidades de datos para descubrir patrones y tendencias implícitos.

Una vez detectados ambos, se analiza cómo se relacionan los datos con los sujetos del estudio (estados mexicano, estadounidense y organizaciones criminales mexicanas). Para establecer dicha relación se recurrió al análisis documental, cuya extracción científico-informativa permite hacer una recuperación selectiva y oportuna de las inferencias de investigación.

Finalmente, se lleva a cabo un análisis detallado de información con el fin de captar, evaluar, seleccionar y sintetizar los mensajes más sutiles en el contenido de los documentos. Préstese especial atención a la construcción del presente escrito, por tratarse de un tema que abarca diversos tiempos, espacios y actores. A continuación se precisa cómo se articuló el presente documento.

Un punto de partida es un apartado que tiene como fin presentar los conceptos esenciales del contenido como lo son la violencia y el homicidio, ya que al ser palabras que pueden adquirir diversas connotaciones, resulta muy necesario distinguir sus tipos y connotaciones implícitas.

Los números de la violencia criminal es una entrada que brinda datos numéricos con relación a los homicidios acontecidos durante tres gestiones presidenciales en México, las cuales se interrelacionan entre sí en materia de seguridad. Por lo anterior, se muestran comparativas entre una gestión y otra con base en datos confiables; no se trata de inferencias o presunciones, sino de estadísticas con datos definitivos y excepcionalmente de datos preliminares del año 2021 en adelante durante la gestión del presidente Andrés Manuel López Obrador, ya que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) publica sus datos definitivos entre 24 y 36 meses posteriores al año culminado.

La relación que tiene el Estado mexicano con los homicidios por arma de fuego en el país es una sección que presenta los argumentos por los cuales se considera que el Estado mexicano es culpable de los miles de homicidios acontecidos en el país producto de la violencia e inseguridad.

La relación que tienen las OCM con los homicidios por arma de fuego en México es un apartado que resulta fundamental, pues se trata el tema de los autores materiales e intelectuales de los homicidios por arma de fuego en México. Se puede apreciar quiénes son, cómo se constituyen, cómo han ejercido la violencia criminal y, lo esencial, las consecuencias que implica la existencia de las mismas, el monstruo y peligro que representan.

La relación que tiene Estados Unidos con los homicidios por arma de fuego en México es una entrada que presenta los argumentos por los cuales se considera que el Estado norteamericano es culpable de los miles de homicidios acontecidos en el país, producto de la omisión e intromisión. Finalmente, está el apartado de *Conclusiones*, en el cual se presentan las consideraciones finales.

Un punto de partida

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la violencia es el “uso intencional de la fuerza física o el poder real o como amenaza contra uno mismo, una persona, grupo o comunidad que tiene como resultado la probabilidad de daño psicológico, lesiones, la muerte, privación o mal desarrollo” (OMS, 2023: párr. 1).

La violencia se ha vuelto una constante para los mexicanos, no hay un día en que los medios de comunicación no presenten en sus portadas actos relacionados con la misma. Es tan común que es posible inferir que la sociedad ha llegado a un punto entre la resiliencia y la resignación. De acuerdo con la iniciativa global contra el crimen organizado transnacional de 2022, México se coloca como el cuarto país con mayor criminalidad del mundo, situación que no pareciera ser un problema público, al contrario, la muerte violenta pareciera que se ha normalizado o terminado por aceptarse que es algo que simplemente sucede. Lo preocupante es que el Estado pareciera permisivo, aun y cuando la sociedad está siendo condenada a la violencia e inseguridad.

Existen múltiples tipos de violencia, sin embargo, hay una que puede incluir a todos sus tipos en una sola: la violencia criminal. Como recién se mencionó, la violencia indica una probabilidad de daño; en la violencia criminal no es el mismo caso, pues se busca causar el mayor daño a cualquier persona o a sus bienes materiales. Su particularidad es que no sólo usa la fuerza física para causar daño a una persona o grupo particular, también la usa para sobreponerse ante grupos rivales y al propio Estado, es decir, se usa como un medio que le permite vivir y sobrevivir. Además, es un lucrativo negocio donde el más violento obtiene mayores ganancias, se trata de una “violencia que deja de asumir un papel exclusivamente defensivo o disuasivo y su función es producir más violencia, ya sea aumentando los negocios violentos adyacentes al narcotráfico o produciendo ciclos de venganzas y humillación, cuya difusión no puede ser prevenida” (Pereyra, 2012:443).

La violencia criminal tiene costos altísimos, y pueden ser de cualquier tipo, particularmente políticos, económicos, sociales, de salud pública, entre muchos otros. El Estado como autoridad suprema ha fallado, no garantiza la seguridad pública y mucho menos trabaja para combatir en lo que antecede a la misma, la inseguridad pública. El Estado ha fallado en materia de seguridad, empero, esta ineficacia e ineficiencia es compartida, pues, como veremos más adelante, Estados Unidos (EU) desempeña un rol fundamental en la materia, y ello es el mayor de nuestros problemas. Si México tiene altos índices de homicidios por arma de fuego producto de la violencia criminal, es porque EU hace poco o nada por combatir el tráfico ilegal de armas hacia México.

¿Qué hay con la sociedad? Pareciera que nos encontramos en un punto neutro entre la resiliencia y la resignación, el ciudadano se ha adaptado a un entorno violento, y no es que no le importe, simple y sencillamente se ha vuelto algo cotidiano y es que si las autoridades no hacen nada, ¿qué puede hacer la sociedad?

La confianza en las autoridades va a la baja, hay muchas localidades donde los ciudadanos ven en grupos criminales a un protector, han terminado por aceptar que vivir con los criminales es la mejor de sus alternativas, situación común donde el Estado es ausente. El agravante de la violencia criminal es que tiende a incrementar los homicidios y asesinatos de grupos rivales, de la fuerza pública, de la sociedad, entre muchos otros, debido a los constantes enfrentamientos entre las propias organizaciones criminales; su impacto es de mayor escala porque involucra prácticamente a todos los miembros de la sociedad.

Ahora bien, es de suma importancia aclarar que tanto el homicidio como el asesinato implican la muerte de una persona, sin embargo, la forma en que una persona le causa la muerte a la otra no es la misma en todos los casos, motivo por el cual, jurídicamente hablando, existe una distinción importante.

La muerte, al tener diversas razones, también tiene varias clasificaciones, por lo cual se consideran diferentes categorías. Con el fin de establecer mayor claridad, únicamente se presenta un acercamiento al homicidio doloso (también conocido como intencional), ya que todos los homicidios por arma de fuego se consideran dolosos, pues el dolo supone intención y conciencia; sin embargo, hay excepciones por “muertes en defensa propia y muertes a causa de intervenciones legales, éstas son muertes justificadas y por lo tanto no se consideran homicidios intencionales” (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC], 2013:2).

Un homicidio doloso o intencional es “la muerte ilegal causada resueltamente a una persona por otra persona” (UNODC, 2013:1). Un asesinato es “dar muerte a otra persona con la concurrencia de circunstancias especialmente graves como la alevosía, por medio de precio, recompensa o promesa, con ensañamiento, o su realización para facilitar la comisión de otro delito o para evitar que se descubra” (Real Academia Española, s.f., párr. 1). Es decir, al igual que en el homicidio doloso, se actúa con plena intención de causar un daño, la diferencia radica en el cómo o por qué se causa el daño; se trata de un agravante jurídico.

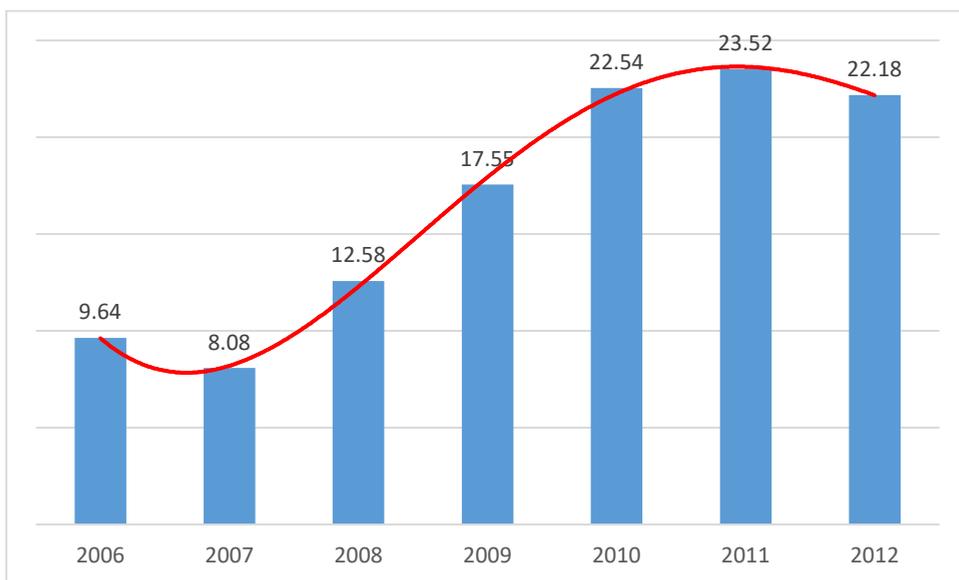
Como pudo apreciarse, homicidio y asesinato implican la muerte de una persona causada por otra; en este sentido, la UNODC (2013:2) sugiere que “para fines estadísticos, todas las muertes que correspondan a la definición previa –muertes ilegales de una persona causada resueltamente por otra persona– se deben considerar como homicidios intencionales”. Sin más que agregar, veamos la violencia traducida en números.

Los números de la violencia criminal

Los resultados de la violencia criminal en el país son indescritibles, no hay forma de cómo llamar a la evidente ineficacia e ineficiencia del Estado mexicano en materia de seguridad. En breve podrá apreciarse el estancamiento en el que estamos, cómo afecta la nula efectividad de la acción de gobierno y, sobre todo, cómo es que en la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se ha creado un patrón de homicidios en el país, situación extremadamente preocupante porque evidencia que el Estado no está haciendo nada por combatir la problemática o, en su defecto, que todo lo que hace, lo hace mal. El origen del incremento generalizado de la violencia e inseguridad se sitúa en la gestión de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (FCH en adelante), quien usó por primera vez a las fuerzas militares para efectuar labores de seguridad pública, decisión que a la fecha seguimos pagando todos los mexicanos (Gráfica 1).

Como puede apreciarse, del periodo de 2006 a 2012 se incrementó 230% la tasa de homicidios en su último punto y hasta 244% en su pico más alto. Las

Gráfica 1. Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes, 2006-2012



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi (2022).

tasas de homicidios anuales se dispararon de manera considerable, lo cual tiene una explicación lógica, la supuesta “guerra contra el narco”. En efecto, FCH recibe el país con 10,452 homicidios anuales, y lo entrega a su sucesor con poco menos de 26,000 (Cuadro 1).

Los números denotan diversas cuestiones, la de mayor relevancia es que el Estado no actuó de manera responsable, es decir, si año con año vieron que lejos de solucionar un problema lo empeoraban, ¿por qué no se redireccionó la estrategia? Claro está, hoy sabemos que el secretario de Seguridad no luchaba contra el narco sino para el narco, pero él tenía un jefe.¹ FCH no tiene manera de justificar la guerra contra el narco, los números denotan que no se mejoró la seguridad, se obtuvo el resultado contrario, pues se acrecentó la problemática.

Para 2012 llegó Enrique Peña Nieto (EPN en adelante) a la presidencia de la república, era una nueva oportunidad para revertir el daño causado al país por la anterior administración: nuevas políticas, nuevas ideas, nuevos líderes que tenían un reto muy complejo, disminuir la violencia en el país.

EPN cambió la estrategia, sin embargo, optó por mantener a las fuerzas militares en las calles para hacerle frente a la problemática de la violencia e inseguridad, medida que al principio pareció resultar, pues se dan disminuciones importantes

Cuadro 1. Homicidios anuales periodo 2006-2012

AÑO	HOMICIDIOS INTENCIONALES
2006	10,452
2007	8,867
2008	14,006
2009	19,803
2010	25,757
2011	27,213
2012	25,967

Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi (2022).

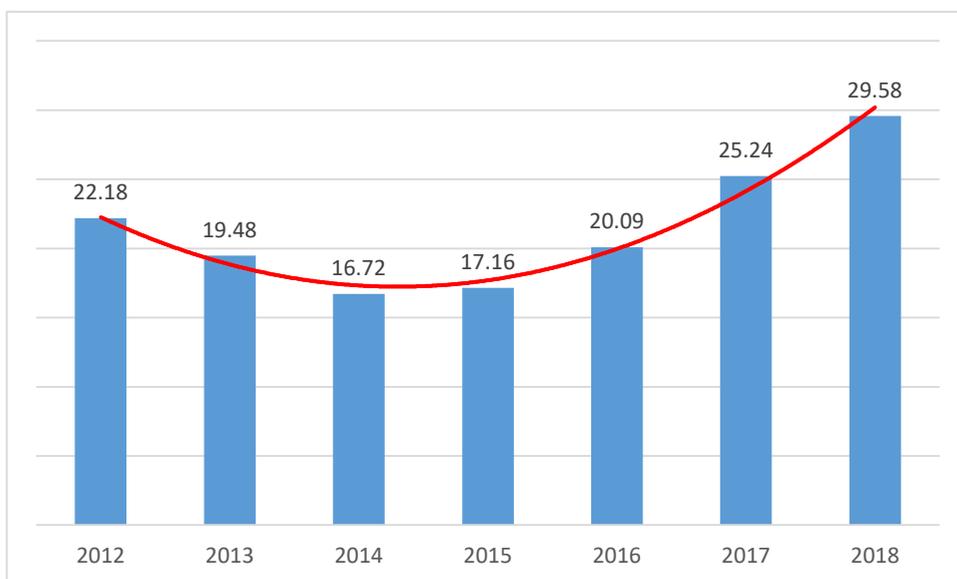
1 Durante el tiempo en que Genaro García Luna ejerció su cargo como secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal y posteriormente a ello, tejió una red de corrupción y lavado de dinero para beneficio personal y de sus socios cercanos (Unidad de Inteligencia Financiera, 2023).

durante la primera mitad de su gestión, empero, se dan aumentos considerables para el cierre de ésta, y termina heredando la tasa de homicidios más alta de la historia del país a su sucesor² (Gráfica 2).

Como puede apreciarse, del 2012 al 2014 se da una disminución de 5.5 puntos porcentuales en la tasa de homicidios, lo cual es muy positivo porque cada punto porcentual abajo significa que los homicidios disminuyeron de manera considerable. Del 2014 al 2018 la tasa se incrementó 12.86 puntos porcentuales, es decir, en tan sólo cuatro años la tasa creció 177%, lo cual se traduce en que durante el sexenio de EPN prácticamente se duplicó el número de homicidios anuales. Para mayor referencia véase la comparativa entre la gestión de FCH y EPN en el Cuadro 2.

Como se puede observar, el número más bajo de homicidios en la gestión de FCH fue de 8,867 en 2007, mientras que el más alto fue de 27,213 en 2011. En el caso

Gráfica 2. Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes, 2012 a 2018



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi (2022).

2 “Difícilmente se podrían ver en tan poco tiempo efectos de una nueva política... En términos esquemáticos, la situación que encontró el actual equipo al tomar las riendas del gobierno es, más o menos, la que prevalece hoy en día” (Hope, 2012).

Cuadro 2. Homicidios anuales periodo 2006-2012 y 2012-2018

AÑO	HOMICIDIOS INTENCIONALES CON FCH		AÑO	HOMICIDIOS INTENCIONALES CON EPN	
2006	10,452		2012	25,967	
2007	8,867	↓	2013	23,063	↓
2008	14,006	↑	2014	20,010	↓
2009	19,803	↑	2015	20,762	↑
2010	25,757	↑	2016	24,559	↑
2011	27,213	↑	2017	32,079	↑
2012	25,967	↓	2018	36,685	↑

Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi (2022).

de EPN el más bajo fue de 20,010 en 2014, mientras que el más alto fue de 36,685 en 2018. La primera particularidad de ambas gestiones es que los incrementos son continuos, la segunda es que no puede hacerse una comparativa en cuestión de números porque la diferencia entre cómo reciben al país cada uno dista mucho de ser equitativa; para el caso, resulta más prudente señalar que con FCH se incrementa el número de homicidios más del 260% y con EPN más del 140% (resultado obtenido si se compara el cómo reciben el país por el pico más alto del número de homicidios).

En suma, FCH entrega a su sucesor un país sumergido en la violencia e inseguridad, producto de la fallida guerra contra el narcotráfico. La mayor de las evidencias del desastre que hereda a los mexicanos son los números: si partimos desde 2007 tenemos que el número de homicidios anual para ese año fue de 8,867 y para 2018 ya era de 36,685, lo cual se traduce en que tan sólo en dos sexenios la violencia e inseguridad se incrementó más de 410%. El citado incremento no es casualidad, es causalidad, pues entre los socios de GGL se encontraban miembros del Cártel de Sinaloa (CDS), el cual se vio favorecido y protegido en todo sentido, ya que mientras las fuerzas de seguridad federales atacaban a grupos rivales del CDS, éste se fortalecía, a la vez que los otros se debilitaban. Lo irónico del caso es que la muerte de uno de los tres grandes jefes del CDS a manos del ejército mexicano hizo que emergiera el Cártel Jalisco

Nueva Generación (CJNG), mismo que hoy es el mayor rival del CDS, del Estado mexicano y de la sociedad.³

La ineficacia del Estado mexicano en materia de seguridad durante el periodo 2006-2012 no sólo acrecentó el problema de la violencia e inseguridad, también fortaleció el monstruo contra el que hoy se sigue luchando. Termina la gestión de EPN y llega a la Presidencia de la República un nuevo movimiento que por primera vez en la historia del país gana las elecciones presidenciales de manera exponencial: los nuevos rostros se autodenominaron la 4-T (cuarta transformación).

Es así como llega al poder Andrés Manuel López Obrador (AMLO en adelante), quien traía consigo un proyecto insignia para combatir la problemática de la violencia e inseguridad, la Guardia Nacional (GN en adelante), iniciativa con grandes expectativas, pues era acorde con la situación que atravesaba el país.

Es importante mencionar que la incursión de las fuerzas militares en labores de seguridad pública no sólo acrecentó la problemática, también se ha señalado a un sinfín de elementos del ejército mexicano por presuntas violaciones a los derechos humanos, abusos de autoridad, uso excesivo de la fuerza, entre otras cuestiones.⁴ De manera que el problema que recibía AMLO ya era otro, el incremento de presencia militar en las calles ante la problemática de la violencia e inseguridad llevó al cuestionamiento social, ¿por qué se está militarizando la seguridad pública?

AMLO coincidía con la necesidad de retirar a las fuerzas militares de las calles e incluso les criticaba fuertemente; utilizó ese discurso para que le aprobaran el proyecto de la GN, pues aseguraba que una vez instaurada se podría retirar gradualmente a las fuerzas militares de las calles.

Sin embargo, una vez que se aprobó el proyecto de la GN, AMLO comenzó a darle giros contradictorios a la iniciativa oficialmente aprobada. El primer cambio fue constituir de militares la plantilla de la GN, es decir, el cuerpo creado para sustituir a los militares se conformó por militares, los cuales ya no eran militares porque ahora eran guardias nacionales, empero, su preparación en seguridad

3 Lo que hoy conocemos como CJNG tiene sus orígenes en una célula denominada “Los mata zetas”, brazo armado perteneciente al “Cártel de los Valencia” o también conocido como el “Cártel del milenio”, el cual era liderado por Óscar Orlando Nava Valencia “el Lobo”. Los “Valencia” eran independientes en su territorio, empero, estaban a las órdenes de “el Nacho”, uno de los tres jefes del CDS en ese momento (Infobae, 2020).

4 De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en la presente administración del 2018 a la fecha (2023), se han interpuesto 1,588 quejas contra el ejército mexicano por violación a derechos humanos.

nacional dista en demasía de la preparación para seguridad pública, es decir, la GN emerge prácticamente en su totalidad con elementos militares. El segundo cambio fue poner a la GN (la cual supuestamente era de carácter civil) bajo el mando de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena en adelante), lo cual incrementó el descontento social.

Ya sea con GN o con militares, AMLO no demostró que su política de seguridad fuera efectiva, ya que en su gestión se creó un patrón negativo en el número de homicidios, lo cual denota el alto grado de ineficiencia en la administración de AMLO en materia de seguridad (Cuadro 3).

Como puede apreciarse en los cuadros anteriores, las cifras de homicidios cambiaban año tras año, particularidad que no es posible apreciar en el Cuadro 3, ¿por qué? Obsérvese que desde 2018 en adelante, la cifra de homicidios anual es constante a los 35,000, lo cual denota la creación de un patrón, el cual señala que no se hace nada al respecto o, en su defecto, que si se hizo algo se estaba haciendo muy mal.

¿Quiénes son los responsables de los números de la violencia criminal en México? Como pudo apreciarse en el presente apartado, cada año desde 2007 se comenzaron a dar cambios importantes en las cifras de homicidios. Las causas, características y/o consecuencias de los homicidios por arma de fuego son numerosas y variadas; sin embargo, los actores están plenamente identificados: los estados mexicano y estadounidense, y las organizaciones criminales mexicanas son los culpables de que la problemática se agravara. En breve veremos por qué.

Cuadro 3. Homicidios anuales durante el periodo 2018-2022

AÑO	NÚMERO DE HOMICIDIOS PRELIMINAR	NÚMERO DE HOMICIDIOS DEFINITIVO	NÚMERO DE HOMICIDIOS POR ARMA DE FUEGO	OTRAS CAUSAS
2018 (EPN)	35,964	36,685	25,272 = 70.27%	En 2021 los homicidios por arma blanca fueron 9.7% del total anual.
2019 (AMLO)	36,476	36,661	25,785 = 70.69%	
2020 (AMLO)	36,579	36,773	25,456 = 69.59%	
2021 (AMLO)	35,625	preliminar	24,484 = 68.73%	Ahorcamiento, estrangulamiento, y sofocamiento representaron 7% del total anual.
2022 (AMLO)	15,561 (al primer semestre de 2022)	preliminar	10,597 = 68.10% (al primer semestre de 2022)	

Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi (2022).

La relación que tiene el Estado mexicano con los homicidios por arma de fuego en el país

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 49 que “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, es decir, tenemos tres poderes que deben juzgar oportunamente el actuar y quehacer político. La pregunta evidente es: ¿se juzga oportunamente el actuar y quehacer político?

En el caso de cualquiera de los tres poderes (al menos en materia de seguridad), es posible inferir que no, la simple existencia de organizaciones criminales (como los llamados cárteles de la droga) denota que no hay una actuación y trabajo oportunos. El poder legislativo pareciera desconocer que la definición del problema no es la adecuada, y en el caso del poder judicial sucede que se detiene a supuestos líderes criminales que terminan siendo liberados porque se violaron los derechos humanos del presunto criminal, o porque hubo violaciones al debido proceso, o porque no tienen forma de comprobarles los delitos que se le imputan al detenido.⁵ Del ejecutivo, poco puede decirse. Como recién se apreció, se dijo que se combatiría firmemente la problemática desde el 2006 y a la fecha (2023) la situación está en su pico más alto; se ha creado un patrón de 35,000 homicidios anuales.

Debe recordarse que el Estado es, en primer lugar, la autoridad suprema, el medio reconocido para los diversos fines de un interés común, el cual puede ser político, social, económico, entre muchos otros. No puede omitirse que el Estado es el garante del bienestar público, que tiene el monopolio de la violencia legítima, es decir, la autoridad coercitiva que impone la ley y el orden. Sin embargo, el gran responsable de que el Estado no haga lo que debería hacer somos todos los ciudadanos, porque “el Estado es muchas cosas, incluso algunas inmateriales, y lo que haga va a depender de lo que le obligue la sociedad. Porque el Estado es, ni más ni menos, una relación social” (Jessop, 2017:10).

De acuerdo con las leyes mexicanas, “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como

5 El presidente Andrés Manuel López Obrador advirtió que su gobierno seguirá presentando denuncias en contra de jueces que liberan a criminales sin importar que por defensa o complicidad del gremio son exonerados. En conferencia de prensa, el mandatario se refirió al caso de la jueza de control en el distrito judicial de Cosamaloapan, Veracruz, Angélica Sánchez, quien es investigada por el presunto delito de tráfico de influencias, específicamente en perjuicio de la fe pública y el servicio público (Morales, 2023).

finés salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos” (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública [LGSNSP], 2022). El alto número de homicidios evidencia que el propio Estado no cumple con la ley, por ende, está cometiendo un delito, porque de acuerdo con el Código Penal Federal mexicano, “un delito se comete por acción u omisión”.

Todos los problemas relacionados con la seguridad pública son de interés general, es decir, de interés público, por lo cual el cómo responderá el Estado para resolver o prestarle atención a un problema público, como lo es la seguridad pública, depende al 100% de cómo quiera responder, puesto que la definición del problema es la base de la acción de gobierno. Aguilar apunta que “La manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción (...) sus componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas” (1993:52).

El Estado ha optado por negar que existe una problemática en materia de seguridad. Es posible inferir que no le preocupa hacerle frente al problema o que no sabe cómo hacerlo, porque si algo es bien sabido es que el gobierno actúa conforme a lo establecido en su agenda de gobierno, de manera que cómo actuará frente a los problemas depende por completo de cómo se definen éstos.

Como pudo apreciarse, la seguridad pública es definida como la función del Estado que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. ¿Qué hay de la inseguridad pública? Discursivamente es posible que se encuentre en alguna agenda de gobierno, sin embargo, no se actúa directamente contra ésta de la manera más apropiada, de facto, no tiene una definición propia en las mismas, pues se le considera como parte de la seguridad pública y ello conlleva al error porque se trata de una cuestión que antecede a la misma; es decir, es algo que ya está, y ocurre de forma inédita.

¿Cómo va alguien a saber que será víctima de un enfrentamiento armado? Podemos definir la inseguridad pública como el grado de riesgo que tienen los ciudadanos de ser víctimas de algún delito, se trata de un temor constante de que algo malo ocurrirá, limitaciones que de primera mano se sabe deben tomarse porque la probabilidad de que algo ocurra es alta.

Si bien la definición de un problema público no es tarea sencilla, puede comenzarse por una redefinición del problema, hoy las organizaciones criminales son modernas y usan tecnologías avanzadas para delinquir, por ejemplo, ataques con

drones.⁶ La pregunta aquí es: ¿tenemos en nuestra definición del problema el uso de tecnologías para delinquir? La respuesta es no, los grupos criminales cuentan con recursos que las instituciones del Estado no poseen y ello implica, de facto, una intervención pública inviable.

La relación que tienen las OCM con los homicidios por arma de fuego en México

Hasta este punto se han expuesto cuestiones respecto a los actores relacionados con los homicidios por arma de fuego en el país; sin embargo, hay actores principales, se trata de aquellos que jalan el gatillo y derraman sangre con el fin de obtener recursos y poder, esos actores son las organizaciones criminales mexicanas (OCM).

Las OCM son la suma de un sinnúmero de grupos con actividades delictivas específicas: se trata del crimen organizado. Son estructuras cuya arma principal es la violencia criminal, cuentan con múltiples liderazgos, ramas, células, redes y alianzas.⁷

De acuerdo con Arista (2022), hay 12 organizaciones que se disputan el territorio, siete de ellas tradicionales: el cártel de Sinaloa, los Zetas, el cártel de Tijuana, el cártel de Juárez, el cártel del Golfo, los Beltrán Leyva, la Familia Michoacana, y cinco más ‘modernas’: el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), los Caballeros templarios, el cártel del Noreste, los Viagra y los Rojos.

La existencia de 12 organizaciones que emplean la violencia criminal en el mismo tiempo y espacio para lograr mantener su hegemonía permite vislumbrar qué tan grande es la problemática, pues para el beneficio de unos miles es afectada

6 Los ataques con drones equipados con explosivos han aumentado en México en los últimos tres años. La Sedena registra 605 ataques de este tipo desde 2020, con mayor incidencia en Guerrero, Michoacán y Tamaulipas, entidades asoladas por el crimen organizado y los grupos de narcotráfico.

7 De acuerdo con la IGSNSP, en su artículo segundo, se acredita el delito de delincuencia organizada cuando: tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese sólo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: terrorismo, delitos contra la salud (tráfico de estupefacientes), falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos; corrupción, pornografía, turismo sexual, tráfico de menores o lenocinio, en contra de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo; asalto, secuestro y trata de personas.

la seguridad y salud de millones a escala nacional e internacional. Las dimensiones y capacidad organizativa de un cártel son preocupantes; no se detallará en las características, pero sí en su composición por ser algo muy necesario (Esquema 1).

Como puede apreciarse en el esquema, un cártel se compone de siete áreas fundamentales, préstese especial atención a que una de ellas es la protección operativa y sicariato, un área dedicada específicamente a ejercer la violencia criminal. De manera concreta, un cártel es un grupo de primer nivel y se le cataloga como organización de carácter transnacional. Según Gómez (2020), es la mayor de las estructuras delictivas, integrada por organizaciones y grupos criminales interdependientes compartiendo intereses, protección y dominio de territorios mediante grupos más pequeños.

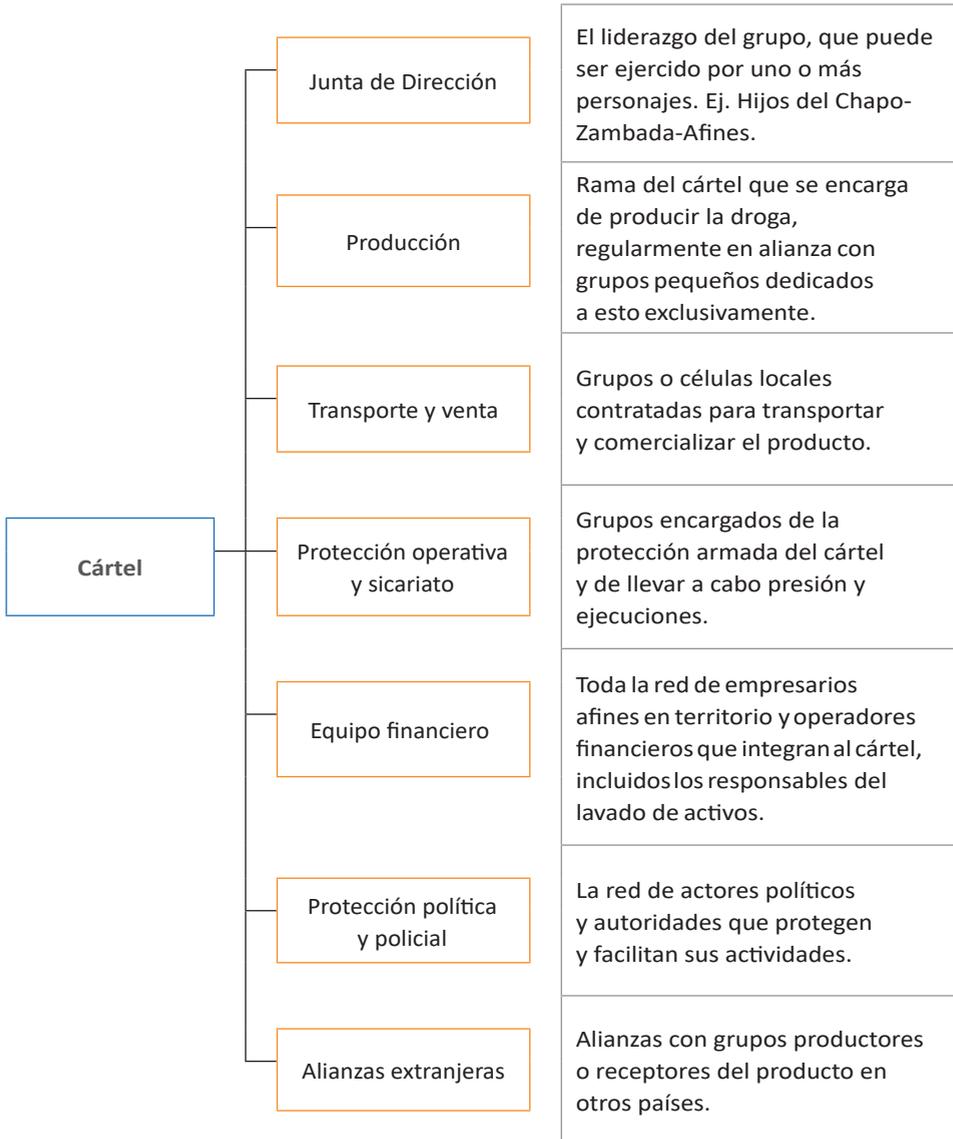
No muy lejos del cártel tenemos a las organizaciones delictivas, que son grupos de segundo nivel y se les cataloga como organizaciones de carácter regional, que además tienen menos componentes. El grupo delictivo es de tercer nivel y se le cataloga como agrupación de carácter ocupacional. Gómez (2020, 13 de julio) sugiere que es una agrupación sin autonomía que opera de forma local con la autorización de una organización delictiva. Mantiene un arraigo territorial sólido, porque suelen ser nativos del lugar donde delinquen, lo que les otorga apoyo y protección de la población, que además los reconoce y saben que tienen protección de algún otro grupo mayor. El autor señala que una célula delictiva es un grupo secundario y se le cataloga como agrupación de carácter específico; apunta que se trata de grupos de delincuentes de reducido tamaño sin control ni designación territorial, pero con una tarea bien definida. Por lo regular ofrecen actuar para otras organizaciones, ejecutando tareas especiales de vigilancia y sicariato (homicidios, secuestros, atentados, etcétera).

Los cárteles son las únicas organizaciones que han sido capaces de alcanzar el grado de organización criminal, empero, incluir al resto tiene un fin: en primer lugar, es de suma importancia mencionar que un cártel tiene o puede tener en su composición organizaciones, grupos y células delictivas. En segundo lugar, aunque éstas actúen de forma independiente a un cártel, pueden alcanzar en muy corto tiempo dicha denominación, razón por la cual requieren especial seguimiento.

El mejor ejemplo de lo recién mencionado es el CJNG, cuyos miembros fundadores comenzaron siendo una célula delictiva a órdenes del CDS, con el tiempo fueron creciendo y hoy son un cártel, que está en disputa con aquellos a los que antes sirvió e incluso los ha superado. El crecimiento se debe en gran medida a distintas estrategias que les permitieron adquirir poder armamentístico y económico, a partir del cual fueron dominando el territorio.

La presencia, implica “estar o existir” en un determinado lugar, la dominancia es el “predominio” de una cosa sobre la otra (en este caso de una OCM sobre otra).

Esquema 1. Composición de un cártel



Fuente: tomado de Gómez (2020).

Es precisamente la búsqueda de presencia y de dominancia, o en su defecto la conservación de éstas, donde se puede apreciar la relación que tienen las OCM con los homicidios por arma de fuego en México.

Las OCM buscan presencia en un determinado territorio por múltiples motivos, particularmente por el control de una plaza, es decir, un determinado territorio para llevar a cabo sus actividades ilícitas como la producción y/o venta de estupefacientes. La dominancia del territorio se lleva a cabo mediante el uso de las armas.

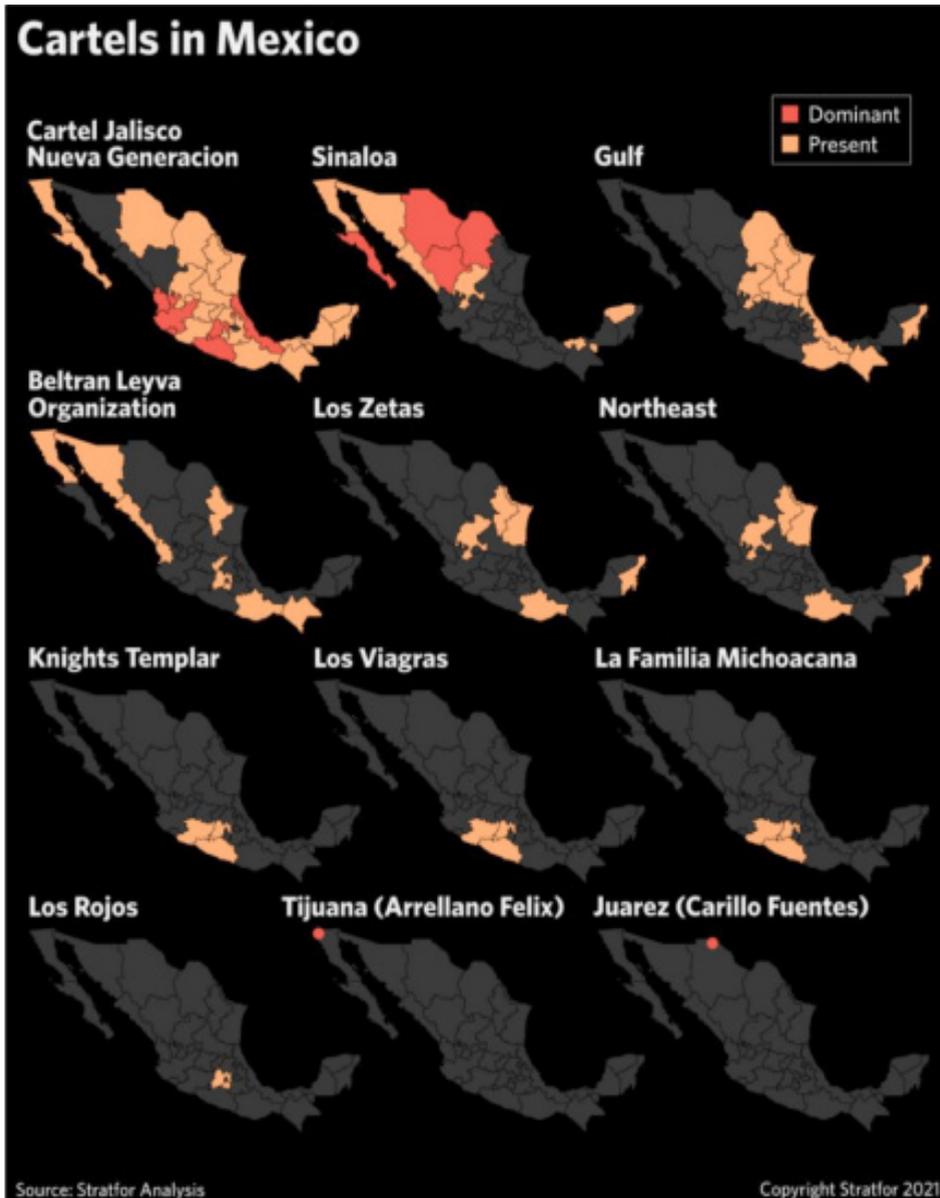
De acuerdo con el servicio de investigaciones del Congreso estadounidense, la presencia y dominancia de las OCM ha trascendido fronteras, por ello, dicho servicio las considera como Transnational Criminal Organizations (TCO por sus siglas en inglés), es decir, organizaciones criminales transnacionales (Beittel, 2020). La búsqueda de presencia y dominancia culmina en derramamiento de sangre, por ende, en un incremento de las tasas de homicidios por arma de fuego. El aumento de la tasa de homicidios en México, según Beittel (2022), se atribuye en gran medida al aumento de la violencia relacionada con las TCO, a menudo relacionada con el control territorial de las rutas de la droga y con la influencia delictiva e influencia criminal (Imagen 1).

La imagen indica en qué entidades tienen presencia o dominancia cada una de las 12 organizaciones criminales que hay en el territorio nacional de acuerdo con información del Congreso de Estados Unidos. Como puede apreciarse, destacan dos, el CDS y el CJNG, que son las organizaciones con mayor presencia y dominancia a escala nacional. Es necesario mencionar que una zona con presencia y dominancia de cualquier OCM no implica obligatoriamente que sea una entidad violenta, porque el derramamiento de sangre se da cuando las OCM buscan algo que otra OCM ya tiene, ya sea presencia o dominancia.

Obsérvese que la dominancia cumple una de dos características: la primera es que los estados tienen salida al mar o frontera con Estados Unidos, y la segunda, que los territorios son colindantes a otros que ya tienen dominancia, lo cual permite inferir que ésta se busca únicamente cuando el territorio es estratégico para la operación de la OCM a escala nacional e internacional. Respecto a la presencia, obsérvese que puede ser en cualquier punto del territorio nacional, lo cual se traduce en que es buscada con el único fin de que funja como una extensión de la organización para controlar el mercado nacional; empero, contrario a la dominancia, la presencia nos indica que hubo o hay disputas por los territorios, cuestión que es posible confirmar por medio del número de homicidios en determinadas entidades.

¿Por qué el incremento de homicidios en una determinada entidad denota que existen conflictos entre una OCM y otra? En la cotidianidad, los miembros de una sociedad pueden enfrentarse entre sí; el resultado más liviano puede ser un par de

Imagen 1. Presencia y dominancia de las OCM en México



Fuente: Rane:Worldview Powered by Stratfor, "Tracking Mexico's Cartels in 2021", en Beittel (2022:11).

heridos y en el peor de los casos algunos perderán la vida. Cuando se trata de disputas entre las OCM no hablamos de un par de heridos o un par de fallecidos, hablamos de miles de muertes como consecuencia de los enfrentamientos en las zonas de conflicto, es decir, el alto número de homicidios es resultado de la violencia criminal, que como ya se anticipaba al inicio del presente capítulo, busca causar daños certeros (véase Mapa 1).

En correlato con la imagen y el mapa, el Cuadro 4 muestra el número de homicidios por entidad federativa. Se observa que aquellas zonas con mayor número de homicidios se localizan en las regiones en disputa entre las distintas OCM. El manejo de datos en correlato puede resultar confuso, pero con el fin de una mayor claridad préstese atención a las siguientes consideraciones: i) la imagen permite visualizar qué OCM tiene dominancia y qué OCM tiene presencia. ii) el mapa muestra las zonas de conflicto entre las diversas OCM, es decir, puede apreciarse que existe

Mapa 1. Zonas de conflictos entre cárteles



Fuente: Created by CRS. Data provided by James Bosworth, Hxagon LLC, en Beittel (2022:10).

Cuadro 4. Homicidios 2011-2021 en México

Entidad federativa de registro	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^P
Aguascalientes	82	45	45	46	45	46	84	82	120	93	101
Baja California	809	581	767	717	854	1,152	2,169	2,912	2,823	2,967	3,246
Baja California Sur	42	37	47	92	180	238	751	200	104	78	77
Campeche	47	80	71	78	67	93	78	79	83	76	107
Coahuila de Zaragoza	730	1,160	800	469	313	257	275	244	306	242	171
Colima	163	265	225	140	227	613	867	747	830	694	607
Chiapas	186	390	492	460	539	552	591	662	619	536	568
Chihuahua	4,500	2,772	2,133	1,755	1,540	1,788	2,248	2,978	2,936	3,468	2,743
Ciudad de México	1,101	1,086	1,111	1,099	1,080	1,279	1,320	1,469	1,301	1,340	1,071
Durango	1,063	822	473	348	198	214	200	178	175	168	143
Guanajuato	615	684	702	800	970	1,232	2,285	3,517	4,019	5,370	4,333
Guerrero	2,416	2,646	2,283	1,729	2,424	2,594	2,637	2,367	1,937	1,507	1,469
Hidalgo	211	162	167	210	233	219	314	340	479	366	284
Jalisco	1,529	1,560	1,491	1,038	1,230	1,300	1,586	2,928	2,525	2,241	2,231
México	2,623	2,907	3,311	2,908	2,693	2,768	3,076	3,170	3,242	3,089	3,114
Michoacán de Ocampo	855	827	922	932	874	1,428	1,732	2,076	2,462	2,400	2,691
Morelos	456	671	629	438	469	659	654	823	1,059	988	1,198
Nayarit	587	285	224	174	144	149	474	397	218	185	221
Nuevo León	2,174	1,832	926	574	473	627	664	850	987	919	1,065
Oaxaca	682	695	762	745	808	796	1,018	1,128	1,164	875	783
Puebla	437	465	557	568	632	735	1,083	1,249	1,274	1,031	846
Querétaro	109	112	119	106	140	137	218	229	224	227	231
Quintana Roo	163	154	164	125	145	193	455	841	750	628	677
San Luis Potosí	364	454	302	269	266	332	507	563	522	803	797
Sinaloa	1,990	1,395	1,220	1,156	1,098	1,303	1,640	1,214	1,133	866	636
Sonora	542	525	658	669	585	580	761	936	1,384	1,582	2,088
Tabasco	230	195	246	235	372	431	450	569	691	585	453
Tamaulipas	1,077	1,561	880	913	682	807	1,204	1,437	883	800	739
Tlaxcala	87	75	91	88	80	96	126	152	189	154	159
Veracruz de Ignacio de la Llave	1,000	1,019	765	883	1,006	1,293	1,851	1,516	1,493	1,179	945
Yucatán	53	41	49	47	58	64	52	59	46	72	55
Zacatecas	290	464	431	199	337	584	709	773	683	1,244	1,776
Estados Unidos Mexicanos	27,213	25,967	23,063	20,010	20,762	24,559	32,079	36,685	36,661	36,773	35,625

^P Cifras preliminares (enero a diciembre 2021), con corte al 15 de julio de 2022: aún no concluyen los procesos de generación de las estadísticas de defunciones registradas.

Fuente: Inegi (2022:7).

una OCM en búsqueda de presencia y/o dominancia; iii) el cuadro brinda datos numéricos que permiten determinar si la información de la imagen y del mapa es correcta. Una vez que se han citado las aclaraciones correspondientes es posible hacer combinación de datos de ambas figuras y del Cuadro 4.

Si observamos nuevamente la imagen, puede apreciarse que el cártel de Sinaloa es dominante en Chihuahua, empero, el cártel de Juárez también lo es en menor medida; además el CJNG tiene presencia en toda la entidad. Lo anterior resulta en un evidente conflicto. Si se observa el mapa, se corrobora lo recién descrito: Chihuahua figura como una zona de conflicto entre el cártel de Sinaloa y el cártel de Juárez; existe un conflicto por la dominancia en la citada entidad.

Para confirmar que el incremento de homicidios en una determinada entidad está estrechamente relacionado con la búsqueda de presencia y dominancia de las OCM, veamos nuevamente el Cuadro 4. En Chihuahua, del 2011 al 2021 hubo 28,861 homicidios, una cifra nada comparable con los 1,848 que tuvo Baja California sur en el mismo periodo. Es evidente la diferencia entre probabilidad de daño (violencia) y causar un daño certero (violencia criminal).

Ahora veamos el caso contrario, ¿qué pasa cuando una OCM ya tiene dominancia y no existe alguna OCM que esté en búsqueda de presencia y/o dominancia en una determinada entidad? Si se aprecia una vez más la imagen, se puede apreciar que el cártel de Sinaloa es dominante en Durango y no hay otra OCM que figure en el mapa. Al observar éste se corrobora lo anterior: Durango no figura como una zona de conflicto entre el cártel de Sinaloa y otra organización.

Para confirmar nuevamente que el incremento de homicidios en una determinada entidad está estrechamente relacionado a la búsqueda de presencia y dominancia de las OCM, veamos una vez más el Cuadro 4. En Durango hubo 3,982 homicidios del 2011 al 2021, ¿es comparable con los 28,861 de Chihuahua en el mismo periodo?

Hasta este punto se ha presentado a los actores principales en el país. Se ha podido apreciar la nula efectividad del gobierno mexicano en materia de seguridad y cómo es que esa ineficacia e ineficiencia permitió que emergieran cárteles que recurren a la violencia criminal como un método que les permite vivir y sobrevivir; empero, esas organizaciones están dotadas del armamento más moderno del mercado, de ahí que no sea tarea sencilla hacerles frente, pues, como se anticipó al inicio del presente capítulo, la violencia criminal es la de mayor escala porque involucra prácticamente a todos los miembros de la sociedad. Entonces surge una serie de cuestionamientos: ¿quién envía las armas desde EU?, ¿quién recibe las drogas en EU?, ¿qué rol desempeña EU en materia de seguridad en México?

La relación que tiene Estados Unidos con los homicidios por arma de fuego en México

Como recién se apreció, México no ha sido capaz de hacer frente (de manera efectiva) al monstruo que representan las organizaciones criminales. Ya sea por la corrupción, ineficacia e ineficiencia de gobiernos en turno, u otros motivos, el Estado no ha logrado establecer políticas en materia de seguridad efectivas.

Pocos se atreven a decirlo, pero si el monstruo que representan las OCM existe es gracias a que Estados Unidos no ha sido capaz de hacer frente (de manera efectiva) al tráfico ilegal de armas. Ya sea por la corrupción, ineficacia e ineficiencia de los gobiernos en turno, u otros motivos, el Estado norteamericano no ha conseguido poner en marcha políticas en la materia que resulten efectivas.

Estados Unidos es culpable de los homicidios por arma de fuego en México por acción y omisión. Respecto a la acción, por medio de una agencia americana de seguridad ingresaron al país miles de armas que llegaron a manos de criminales.⁸ Lo particular del caso es que el propio expresidente Barack Obama usó privilegios ejecutivos para que sus funcionarios no rindieran cuentas ante el Congreso de su país. El daño causado es tan grave que las armas del supuesto operativo “rápido y furioso” siguen sumando muertes en México,

A la fecha no se ha hecho justicia para los mexicanos que fueron víctimas de ese armamento. Se ha demandado en dos ocasiones a los fabricantes estadounidenses de armas y es día en que no se ha resuelto nada. Debe decirse fuerte y claro, las armas usadas por los criminales en México tienen origen estadounidense prácticamente en su totalidad. Como afirma Parsons, “Los grupos criminales organizados en México usan armas de fuego para librar guerras brutales contra grupos criminales rivales y agencias gubernamentales, así como para extorsionar a la población civil. Muchas de las armas que utilizan (...) se originan en Estados Unidos” (2018: párr. 8).

Respecto a la omisión, EU ha hecho muy poco o prácticamente nada por combatir el tráfico ilegal de armas, y es que, claro está, las armas se traducen en negocios, la pregunta aquí es: ¿quién se beneficia por la venta del armamento ilegal?

Estados Unidos puede negarlo u ocultarlo siempre, pero existen organizaciones criminales americanas, de lo contrario, ¿por qué las OCM tienen armas más

8 La Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF por sus siglas en inglés), de Estados Unidos, ordenó el ingreso ilegal a México de más de 2,500 armas de fuego para detectar a los compradores, armamento que se perdió y cayó en manos de cárteles del narcotráfico y que fue utilizado en crímenes de alto impacto, desde 2009.

modernas del mercado?, ¿por qué las OCM logran pasar las drogas a territorio estadounidense? La respuesta es muy sencilla, alguien envía y alguien recibe. Es burdo pensar que no existen organizaciones criminales americanas: alguien recibe las drogas, alguien envía las armas, alguien las distribuye, la mafia criminal estadounidense existe y es internacional. La responsabilidad de EU es innegable, no se trata sólo de las armas de rápido y furioso, se trata de una ineficacia e ineficiencia, incluso podría hablarse de una negativa de sus autoridades para combatir el tráfico de armamento. Parsons sugiere lo siguiente:

Estados Unidos tiene la obligación moral de mitigar su papel en el armamento de violencia letal en el extranjero. Si bien hay muchos factores exclusivos de cada nación que afectan las tasas de delitos violentos, Estados Unidos podría hacer más para reducir los riesgos que plantean las armas de origen estadounidense que cruzan la frontera y se utilizan para cometer delitos en países vecinos (2018: párr. 7).

Infiero una negativa, porque como Parsons sugiere:

Una de las brechas clave en la ley actual, que permite el tráfico de armas tanto a nivel nacional como internacional, es la ausencia de una ley federal que aborde específicamente la conducta delictiva involucrada en el tráfico ilegal de armas. Según la ley actual, las personas que a sabiendas facilitan el tráfico ilegal mediante la transferencia de múltiples armas a personas a las que se les prohíbe la posesión de armas o mediante compras ficticias a menudo sólo pueden ser procesadas por una infracción de papeleo (2018: párr. 28).

Es decir, las leyes estadounidenses facilitan a los contrabandistas de armas el tráfico ilegal, no puede decirse lo mismo de México porque sólo la Secretaría de la Defensa Nacional de México (Sedena) puede fabricar y vender armas de fuego, y cualquier persona que compre un arma de fuego debe registrarla en la Secretaría (Parsons, 2018). De manera que todo esfuerzo gubernamental desde México es y será en vano, ya que si EU no actúa de forma efectiva para combatir el tráfico ilegal de armas, nada cambia.⁹

9 De acuerdo con Amnistía Internacional (2021), más de 81.4 millones de estadounidenses poseen armas. Esta cifra sólo incluye a personas adultas mayores de 18 años. Si se incluyen los miembros de la familia que viven en el mismo hogar que una persona que posee armas, la cifra sube hasta 41% del total de la población estadounidense.

Parsons sugiere:

Las estrictas leyes de armas en Canadá y México se ven socavadas por su proximidad a los Estados Unidos y sus leyes comparativamente débiles. Los traficantes a lo largo de las fronteras norte y sur de EE. UU. han desarrollado una variedad de métodos para explotar las débiles leyes de armas de EE. UU. para traficar ilegalmente armas a través de la frontera hacia Canadá y México, donde pueden venderse con una ganancia considerable (2018: párr. 22).

En suma, EU no sólo es culpable de los homicidios por arma de fuego en México, también lo es de todas las muertes por drogadicción en su propio país. El porqué es muy claro: si quieren disminuir las muertes por droga en su país, primero deben erradicar el tráfico de armas hacia México. El Estado mexicano puede efectuar todas las acciones posibles para combatir a las OCM, sin embargo, el único resultado que puede obtenerse es un rotundo fracaso, se incrementaría la violencia a niveles inimaginables.

Mientras las OCM se sigan equipando del arsenal y tecnologías más avanzadas, EU seguirá inundado de drogas y México seguirá sometido a la violencia criminal e inseguridad. Cuando algún gobernante estadounidense entienda que no hace un favor a México combatiendo el tráfico ilegal de armas, sino que es en favor de la sociedad de su país, quizás ya no sea posible hablar de responsabilidad norteamericana. De momento EU es culpable de miles de muertes violentas en México y miles de muertes por sobredosis en su propio territorio, porque las armas se venden como si de un artículo de la canasta básica se tratara.¹⁰

Conclusiones

Como pudo apreciarse en el presente capítulo, hay elementos suficientes para señalar la culpa que tienen los Estados mexicano y estadounidense, así como las organizaciones criminales mexicanas, por todos los homicidios por arma de fuego en el país. Aunque resulte difícil de admitir, nos encontramos ante un panorama

10 De los mil millones de armas de fuego que había en circulación en el mundo en 2017, 857 millones (85%) están en manos de civiles. Se calcula que en Estados Unidos hay más de 400 millones de armas entre la policía, el ejército y los civiles, es decir, casi 50% de las armas en el mundo están en un país con menos del 5% de la población mundial.

desolador, la sociedad mexicana está condenada a la violencia e inseguridad por muchos años más.

La incapacidad de algunos gobernantes y funcionarios es un ancla muy pesada que deberán cargar los futuros líderes: vamos muy retrasados en el posible tratamiento, y en cualquiera de los escenarios la violencia predominaría. El peor de nuestros problemas es que el bienestar de todos y todas está sujeto a la actuación de intereses extranjeros.

Estados Unidos no hará nada extraordinario para combatir el tráfico ilegal de armas hacia México; para ellos las armas son un gran negocio. Hablamos de un país que vende armas en los centros comerciales como si de una bebida hidratante se tratara, son ingresos multimillonarios que no están dispuestos a perder, aun y cuando ello implique miles de muertes de sus propios ciudadanos a consecuencia de las drogas, o que miles de niños estadounidenses vivan con el miedo de que alguno de sus compañeros saque un arma de su mochila y dispare a cualquier persona. Pase lo que pase, EU no hará absolutamente nada.

Excepcionalmente podría surgir algún compromiso, empero, si algo caracteriza al país del norte, es que todo lo que hace es a cambio de un gran negocio. Es muy probable que para que puedan efectuar un combate real soliciten a México acuerdos desmedidos, por ejemplo, hacer uso de la fuerza para detener a migrantes, permitir la incursión de fuerzas armadas al país, o cualquier cuestión que afecte la soberanía de nuestro país.

Del Estado mexicano no hay mucho qué decir: estamos inundados de gobernantes incapaces, tenemos un alto grado de corrupción y, por si fuera poco, cuando se intenta efectuar acciones para contrarrestar la problemática de la violencia e inseguridad, nos damos cuenta de que no contamos con los medios necesarios para hacer de esas acciones algo viable y sin daños colaterales.

Las OCM son el mayor de los problemas, tienen una dinámica que les permite regenerar cualquiera de sus partes en muy poco tiempo: han demostrado que poseen la capacidad de doblegar al Estado en su actuar, someten y extorsionan a regiones enteras a su propia ley y orden. A pesar de todo ello, el Estado pareciera inerte, es como si estuviera sometido. Claro está, se cuenta con la fuerza física para contrarrestar, el problema es que no es tan fácil como suena, porque como se advirtió al principio del presente capítulo, la violencia criminal afecta a todos los miembros de la sociedad.

Las OCM son las principales perpetradoras de homicidios por arma de fuego, esto se puede afirmar con base en dos premisas: la primera, es que viven y sobreviven porque hacen uso de la violencia criminal, es decir, buscan presencia y dominancia, lo cual se traduce en que generan disputas por los territorios con el fin de

mantener la hegemonía criminal. La segunda va ligada a la anterior, pues los homicidios por arma de fuego ocurren en entidades donde hay disputas por el territorio entre una organización criminal y otra, es decir, son resultado de la lucha por la hegemonía criminal.

De manera concreta, en México hay un alto número de homicidios por arma de fuego por dos razones que bien podrían interpretarse como una sola: la existencia de las OCM, por un lado, y la violencia que éstas necesitan generar para anteponerse a grupos rivales y al propio Estado, por el otro.

La mejor de nuestras alternativas es redefinir el problema, hacerlo no sólo haría más viable la acción de gobierno, también nos permitiría tener un rango de manobra mucho más amplio. Evidentemente, redefinir el problema no es tarea sencilla, se necesita tiempo y recursos, pero, sobre todo, que quienes definan sean mentes capaces, honestas, brillantes, mentes que realmente busquen servir, no servirse.

Vamos muy tarde en el tratamiento de la problemática, creemos tener algo, pero la realidad es que no tenemos nada. El presente trabajo advierte del monstruo que representan las OCM y del peligro inminente que le espera a la sociedad mexicana. Que quede muy claro, si no se efectúan acciones efectivas en el corto plazo, algún día seremos parte de las estadísticas aquí presentadas. Se cumple con el objetivo general, el cual consistió en explicar la relación que tienen el Estado mexicano, los Estados Unidos, y las OCM con los homicidios por arma de fuego en México.

¿Por qué el Estado Mexicano es culpable de los homicidios por arma de fuego en el país? El cómo actúa el Estado ante los problemas depende por completo de cómo se definen éstos. No hay una definición acorde con la situación, por ende, toda acción política en materia de seguridad ha resultado inviable; el Estado mexicano no juzga oportunamente el actuar y quehacer político. Es posible entender que el instrumental gubernamental es escaso o, en su defecto, limitado; empero, no hay justificación alguna a la omisión, corrupción, y la ausencia.

¿Por qué el Estado norteamericano es culpable de los homicidios por arma de fuego en el país? Las leyes estadounidenses facilitan a los contrabandistas de armas el tráfico ilegal; las propias autoridades americanas han enviado armas a un cártel mexicano. De manera concreta, Estados Unidos no ha combatido firmemente el tráfico ilegal de armas hacia México y ha entorpecido los mínimos esfuerzos gubernamentales que se han hecho en México. ¡No hay justificación alguna a la omisión, corrupción, e intromisión!

¿Por qué las OCM son culpables de los homicidios por arma de fuego en el país? Las OCM recurren a la violencia criminal como un método que les permite

vivir y sobrevivir, actúan para obtener presencia y/o dominancia, o en su defecto, para mantener su hegemonía criminal. Son los autores materiales e intelectuales, doblégan a cualquiera en su actuar, incluso al Estado.

“*La verdad puede ser eclipsada, pero nunca se extingue*”, Tito Livio.

Bibliografía

- Aguilar, L. (ed.) (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 7-71.
- Amnistía internacional (2021). 10 claves sobre la violencia armada en Estados Unidos. [amnesty.org](https://www.amnesty.org), recuperado el 27 de agosto 2023.
- Arista, L. (2022). Más allá del tráfico de drogas: la diversificación del crimen organizado. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/06/18/voces-12-organizaciones-criminales-disputan-mexico>
- Beittel, J. (2022). Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/row/R41576.pdf>
- El Informador* (2014). Fundación de Los Torcidos o Cártel Nueva Generación. *Informador.Mx*. <https://www.informador.mx/Jalisco/Fundacion-de-Los-Torcidos-o-Cartel-Nueva-Generacion-20140130-0026.html>
- Flores, R. (2018). CJNG lidera trasiego de drogas a EU; nació como Los Matazetas. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/02/10/1219402>
- Gómez, F. (2020). Alianzas y evolución: grupos delictivos en México en 2020. *Nexos*. <https://seguridad.nexos.com.mx/alianzas-y-evolucion-grupos-delictivos-en-mexico-en-2020/>
- Hope, A. (2013). ¿Menos homicidios? *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/analisis/autores/plata-o-plomo/menos-homicidios>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2023a). Defunciones por homicidio de enero a junio de 2022 (preliminar). [Comunicado de prensa 27/23]. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH-Ene-jun2022.pdf>
- (2023b). Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU) cuarto trimestre 2022. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2022_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf
- (2022). Datos preliminares revelan que en 2021 se registraron 35 625 homicidios [Comunicado de prensa 376/22]. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/DH/DH2021.pdf>
- (2021). Datos preliminares revelan que en 2020 se registraron 36 476 homicidios. [Comunicado de prensa 398/21]. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/Defcioneshomicidio2020.pdf>

- (2020a). Datos preliminares revelan que en 2019 se registraron 36 476 homicidios. [Comunicado de prensa 432/20]. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSociodemo/Defcioneshomicidio2019.pdf>
- (2020b). Homicidios a nivel nacional: Serie anual de 1990 a 2019p. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mortalidad/doc/defunciones_homicidio_2019_nota_tecnica.pdf
- (2020c). Policías abatidos: el riesgo de servir a la seguridad pública en México [versión electrónica]. *Números, documentos de análisis y estadísticas*, núm. 20, pp. 1-64.
- (2019a). Homicidios a nivel nacional: Serie anual de 1990 a 2018p. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mortalidad/doc/defunciones_homicidio_2018_nota_tecnica.pdf
- (2019b). Patrones y tendencias de los homicidios en México [versión electrónica]. *Números, documentos de análisis y estadísticas*, núm. 15, pp. 1-89. https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825188436.pdf
- (2018). El gasto público frente a los resultados en seguridad pública y justicia [versión electrónica]. *Números, documentos de análisis y estadísticas*, núm. 14), pp. 1-56. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825107260.pdf
- Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*, trad. C. Valdés. Los Libros de la Catarata. (Trabajo original publicado en 2016), pp. 8-10.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), Reformada, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de marzo de 2022, México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>
- Morales, A. (2023). “Advierte AMLO que se seguirá denunciando a jueces que liberan a criminales”. *El Universal*, recuperado el 20 de junio de 2023. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/advierte-amlo-que-se-seguira-denunciando-a-jueces-que-liberan-a-criminales/>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). Hacia una definición estandarizada del homicidio intencional para propósitos estadísticos. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/homicide2013/Intentiona_homicide_Spanish.pdf
- Parsons, C. (2018). Mas allá de nuestras fronteras. *American Progress*. <https://www.american-progress.org/article/beyond-our-borders/>
- Pereyra, G. (julio-septiembre 2012). México: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico” [versión electrónica]. *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 74, pp. 429-460.
- Real Academia Española (s.f.). Asesinato. [https://dpej.rae.es/lema/asesinato#:~:text=Delito%20consistente%20en%20dar%20muerte,para%20evitar%20que%20se%20descubra,consultado el 27 de agosto 2022.](https://dpej.rae.es/lema/asesinato#:~:text=Delito%20consistente%20en%20dar%20muerte,para%20evitar%20que%20se%20descubra,consultado%20el%2027%20de%20agosto%202022.)

Políticas públicas y ethos en el boxeo profesional y olímpico

Miguel Ángel Sánchez Ocampo

Introducción

Históricamente, las participaciones de México en los Juegos Olímpicos han sido muy poco destacadas, encontrándose siempre en los puestos bajos del medallero. En efecto, éste muestra que México se encuentra en el puesto número 42 de 134 países que han formado parte del listado olímpico. Los dos deportes que más medallas le han aportado a México son los clavados y el boxeo.

De este dato aislado puede surgir una aseveración que se antoja algo apresurada, pero que resulta bastante lógica teniendo en cuenta estos datos y es que México no es una potencia mundial en los deportes de alto rendimiento. Se podría inferir así que nuestro país tiene participaciones ineficientes en los Juegos Olímpicos debido a que sus atletas son poco competitivos. Sin embargo, de la gran gama de deportes de alto rendimiento que existen y en los que México no es un país competitivo, surge una disciplina en la que México es una potencia mundial en el ámbito profesional y que no refleja el mismo nivel de éxito en el ámbito amateur u olímpico: el boxeo.

Durante su historia, México ha cosechado un total de 73 medallas en los Juegos Olímpicos, de las cuales el boxeo aportó 13, es decir, 17.8% del total, siendo la segunda disciplina, por debajo de los “clavados”, que aportó 15 medallas, esto es, 20.5%. Aun así, el éxito conseguido por el boxeo en el ámbito amateur/olímpico puede considerarse poco en comparación con el éxito que tiene en el boxeo profesional. En efecto, México es el segundo país con más campeonatos y campeones mundiales¹ en su historia, sólo por detrás de Estados Unidos.

1 Se mencionan “campeones” y “campeonatos” debido a que un mismo “campeón” puede obtener varios campeonatos en su carrera, ya sea en una misma división de peso o en varias.

Lo que llama la atención de la anterior comparación es que tanto el primer campeonato mundial de boxeo ganado por un mexicano, como la primera medalla olímpica, se obtuvieron a principio de la década de 1930. Así que el comienzo de los logros de cada modalidad tiene casi el mismo inicio. Si esto es así, ¿entonces por qué el éxito del boxeo profesional mexicano no se ve reflejado en el boxeo olímpico?, ¿es un problema de incentivos de las instituciones que guían los ciclos olímpicos en México (Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade) y Comité Olímpico Mexicano –COM–)?, ¿se debe a políticas públicas inadecuadas o ineficientes para la promoción de deportes olímpicos en general y del boxeo en particular?, ¿cuál es el *ethos* existente en el boxeo olímpico y en el profesional y cómo influye en el triunfo o fracaso de los boxeadores? Estas cuestiones guiaron nuestra investigación sobre “Políticas públicas ineficientes: el caso del boxeo mexicano”,² y cuyos hallazgos más relevantes exponemos en este escrito.

Cuestiones metodológicas

La recopilación de información para la investigación y el análisis fue mixta, tanto documental como de campo. Se consultaron fuentes documentales para el análisis histórico del boxeo, así como para la estructuración de un marco teórico. Por otro lado, el trabajo de campo fue una forma de recabar información de primera mano a partir de la observación directa del fenómeno. Para abordar el tema de manera directa, se efectuó un estudio de campo en varios gimnasios de boxeo, pero se puso el foco de análisis en el gimnasio Romanza, del legendario entrenador Ignacio Beristain, debido a lo representativo del lugar para el boxeo mexicano en el ámbito profesional. Primero, debemos destacar que el entrenador a cargo es una leyenda viviente del boxeo mexicano y del boxeo internacional. Ignacio, “Don Nacho”, Beristain, pertenece al Salón de la fama del boxeo internacional y es considerado uno de los mejores entrenadores de todos los tiempos. En su gimnasio se han forjado muchos campeones mundiales. Los nombres más representativos son: Óscar de la Hoya, *Golden Boy*, quien fue campeón en seis divisiones de peso diferentes; Juan Manuel *Dinamita* Márquez, campeón mundial en cuatro divisiones; Jorge *Travieso* Arce, campeón en cuatro; Rey Vargas, campeón mundial en dos divisiones; Ricardo *Finito* López, miembro del Salón de la fama del boxeo internacional, campeón en dos divisiones.

2 Puede consultarse el documento mencionado en el repositorio de la UAM-Xochimilco en el siguiente enlace: <https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/handle/123456789/40786?mode=full>

Asimismo, durante esta investigación fui aceptado para entrenar en el Romanza Gym, donde estuve poco más de un mes, y de esta manera pude observar el día a día de los boxeadores, además de tener conversaciones informales y entrevistas semidirigidas con algunos de ellos. Para el ámbito olímpico, entrevisté a un boxeador que participó en los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro en 2016, lo que permitió complementar el análisis.

Marco teórico

A continuación, se presenta una breve revisión de los principales planteamientos teóricos que se emplearon para el análisis de las dos modalidades de boxeo en el marco de las teorías institucionalistas. Los dos conceptos importantes que aquí se resaltan son *institución* e *institucionalización*. En cuanto al primero, se puede emplear la definición que brinda North:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico... Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria (1993:13).

Las instituciones son construcciones sociales que implican el establecimiento de costumbres, hábitos y prácticas, que generalmente están reglamentadas por disposiciones legales, o puede que las reglas estén aceptadas por una cuestión moral de manera tácita. La institucionalización va unida al concepto de institución, pero, según Powell y Dimaggio, no deben confundirse:

La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo... Por tanto, una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada, por medio de controles reiterativamente activados, socialmente contruidos —es decir, por algún conjunto de recompensas y sanciones—, decimos que un patrón está institucionalizado (1999:195).

Los siguientes conceptos teóricos que resultan necesarios para hacer un análisis del tema son los *marcos normativos* dentro de las sociedades y los *modos colectivos de conducta*.

Las normas son la base fundamental de los marcos legales, mismas que son generadas debido al inevitable fenómeno de la convivencia entre los individuos. Con base en la idea planteada por Aristóteles de que el hombre es un “animal social”, se entiende que éste se encuentra inserto dentro de una comunidad. Con esto en cuenta, es necesario destacar que es la convivencia y no la sociabilidad lo que causa la creación de las normas dentro de las sociedades. Lo anterior debido a que la convivencia genera los agregados sociales en donde es necesaria la institucionalización de marcos normativos para mantener la cohesión social y una adecuada convivencia.

Si tuviera que ser definido de manera general el concepto de “marco normativo”, podría decirse que es el conjunto de normas, convenciones, reglas y procedimientos que deben seguirse dentro de una organización, sin importar su tamaño, para conservar cierto grado de convivencia. Como se puede notar, el establecimiento de un marco normativo hace referencia al proceso de institucionalización, de órdenes de diversa índole que contribuyen al mantenimiento de la cohesión social, tanto formales como informales, a partir de la socialización (Sánchez, 1989).

Si se considera que las normatividades sociales se institucionalizan y consolidan con el transcurso del tiempo y sus orígenes son de naturaleza multifactorial, se puede destacar un factor dentro de la gran gama de aspectos que influyen en la estructuración de órdenes normativos. Éste está compuesto por tres elementos relacionados e interdependientes entre sí, nos referimos al marco biopsicosocial.

Desde esta perspectiva, se toma al ser humano como individuo, pero a la vez como una unidad tridimensional en la que se conjugan sus características físicas como organismo vivo, psíquicas y sociales. Todas estas características se relacionan y son mutuamente condicionantes en el actuar del sujeto.

Ahora bien, el aspecto más importante para la generación de marcos normativos es el inevitable fenómeno de la convivencia, misma que se da por la interdependencia de las necesidades humanas. El resultado de la congregación de un grupo de individuos en una comunidad es el surgimiento de los llamados “modos colectivos de conducta”. Como se mencionó en párrafos anteriores, el individuo se encuentra inserto en un marco biopsicosocial, por lo que parte de ese marco está estructurado por la propia comunidad en donde se encuentra; y los otros individuos que conforman la comunidad también son una parte determinante del mismo.

Gracias a la conjunción y combinación de todos los elementos del marco biopsicosocial, se estructura y constituye un actuar colectivo. Se generan así pautas comunales de conducta, se crean e institucionalizan las normas en la comunidad, dando lugar al modo colectivo de conducta. Esto produce sistemas de expectativas

para las respuestas individuales de los miembros de la comunidad frente a situaciones específicas (Sánchez, 1989).

Un concepto que desempeña un papel importante en la estructuración de los marcos normativos y del marco biopsicosocial del individuo es el proceso de socialización. Según Sánchez Azcona:

En el proceso de socialización, el individuo aprende hábitos, ideas y actitudes aprobadas por la cultura. Se amolda al grupo social al enseñársele los derechos y deberes que corresponden a su situación. Como vimos, sus impulsos se encauzan por los canales de expresión ya aprobados; se compenetra de tal manera de las normas y restricciones culturales, que éstas se vuelven parte de su personalidad (1989:30).

Como puede observarse, los conceptos vistos hasta ahora parecen estar vinculados porque hacen referencia al establecimiento de un patrón social o convención. Esto se explica porque todos están relacionados con un concepto que se verá más adelante, conocido como “ethos”, el cual es el punto de convergencia de las propuestas conceptuales seleccionadas para un análisis metódico de la disciplina del boxeo en sus dos modalidades: boxeo profesional y boxeo olímpico o amateur.

Antes de proceder a la enunciación del *ethos*, retomamos brevemente la teoría de la motivación planteada por Abraham Maslow, la denominada “jerarquía de las necesidades”. El objeto de utilizar esta clasificación de las necesidades del individuo es notar cómo la satisfacción o incumplimiento de un tipo de necesidad puede influir en un boxeador para elegir en qué modalidad de boxeo desarrollar su carrera. Maslow establece las necesidades a modo de una pirámide para denotar la existencia de una jerarquía en el cumplimiento de cada una. Éstas son:

- Fisiológicas.
- De seguridad.
- Sentimiento de pertenencia y necesidades de amor.
- De estima.
- Autorrealización.

Estas necesidades son motores de motivación de los individuos y generalmente la siguiente necesidad se presenta como motivador una vez que la anterior ha sido satisfecha, pero también cabe mencionar que es común que se presenten varias necesidades a la vez como motivantes de la acción individual.

Otros preceptos teóricos importantes para el análisis del tema del boxeo son los factores motivacionales, según los entiende Herzberg en su teoría de los dos factores. En este postulado, plantea que existen dos tipos de factores que influyen en las motivaciones de los individuos: unos son extrínsecos o higiénicos y otros intrínsecos o motivacionales:

1. Los factores higiénicos o extrínsecos se encuentran en el ambiente que rodea a las personas, abarcan las condiciones en donde se desempeña el trabajo, los beneficios sociales, el salario, condiciones físicas, normatividades internas, etcétera. Son factores solamente de contexto, ajenas al individuo en tanto ser pensante, ya que son cosas que no son determinadas por él, sino que están dadas, por el espacio físico, o premeditadamente por la empresa o su empleador. Las investigaciones de Herzberg revelaron que aun cuando los factores extrínsecos fueran ideales, éstos podían elevar los niveles de motivación, pero no podían mantenerla por mucho tiempo.
2. Los factores motivacionales o factores intrínsecos: por su parte, están relacionados con el puesto que ocupa el individuo, así como con la naturaleza de las tareas que realiza. Involucran sentimientos de autorrealización, sentimiento de superación al realizar tareas que signifiquen un reto, reconocimiento profesional, etcétera (Chiavenato, 2019).

Con lo visto hasta ahora, es notable el hecho de que todas estas teorías convergen en aspectos motivacionales, pero también en características institucionales y de marcos normativos y nos sirven de preámbulo para abordar los conceptos de *ethos* y *habitus*.

La acepción sociológica actual del *ethos* se ha construido gracias a diversas aportaciones teóricas, pero se reconoce a Max Weber y a Pierre Bourdieu como sus principales precursores. De hecho, el concepto del *ethos* weberiano es el punto de partida para el desarrollo del concepto de *habitus* de Bourdieu. Generalmente se utilizan ambos conceptos como sinónimos debido a la similitud de su significación más general.

El *ethos* tiene sus orígenes en la retórica griega y hacía referencia a lo que el orador proyectaba sobre sí mismo en el discurso, pero en la actualidad, su significado adquiere características de análisis más profundas. Según Montero, tiene una connotación “fuertemente actitudinal, valorativa, subjetiva o motivacional... y a las disposiciones, valores, motivaciones, creencias, maneras de ser, propensiones, inclinaciones, sentidos y razones que generan conductas, prácticas y acciones” (2011:6).

“El *habitus* se define como un sistema socialmente constituido y abierto de ‘disposiciones’, actitudes, maneras de ser, propensiones o inclinaciones interiorizadas e incorporadas, estructuradas y estructurantes, que organiza la práctica y la acción de los sujetos” (citado por Montero, 2011:7).

La importancia de considerar el concepto del *habitus* radica en que enfatiza el carácter disposicional, es decir, que se enfoca en un conjunto de disposiciones de los individuos; además de que busca comprender y explicar las relaciones existentes entre las estructuras sociales y las prácticas de los agentes individuales. Hablar del *habitus* nos lleva inevitablemente a considerar la historicidad de los agentes, ya que, como sistema de disposiciones, se erige como una estructura integradora de todas las experiencias pasadas y, una vez constituida, funciona como una matriz de información, percepciones, apreciaciones y en última instancia de acciones. Las prácticas que genera el *habitus* están supeditadas por las condiciones pasadas que lo constituyeron. El *habitus* es a la vez autorreferencial y se reproduce a sí mismo, a su propia estructura en la preformación de las acciones futuras de los individuos.

El boxeo en México

El boxeo en México cuenta con una historia profusa en cuanto a logros conseguidos y a batallas memorables. Como se mencionó, México es el segundo país con más campeones mundiales en el transcurso de la historia, sólo por detrás de Estados Unidos. Además, en el ámbito amateur, el boxeo es la segunda disciplina que más medallas olímpicas ha otorgado al medallero olímpico del país.

Durante la primera mitad del siglo XX, con el paulatino crecimiento de la popularidad del boxeo desde que apareció en el país, surgieron los denominados “ídolos” del boxeo mexicano. Éstos eran peleadores que brindaban un gran espectáculo dentro del ensogado por medio de peleas muy disputadas, demostrando siempre un gran espíritu combativo, a veces teniendo todo en contra y aún así no rindiéndose nunca y terminando con la victoria a su favor. Además, lograban una gran conexión con los aficionados. A veces esa conexión la ganaban a partir de un estilo de vida polémico, lleno de “vicios” como el alcohol, las fiestas, las mujeres y las apuestas. Un ejemplo de ello es José *el Toluco* López, quien tuvo una brillante carrera como boxeador profesional, pero su carrera terminó rápido debido a sus excesos, llegando a quedar en la bancarrota total.

El boxeo en México durante el siglo XX llegó a convertirse en una religión entre la clase trabajadora del país y en un espectáculo recurrente entre las altas esferas sociales. La televisión desempeñó un papel importante, ya que, por medio de ella, el boxeo como espectáculo llegaba a la mayoría de la población. Las transmisiones de boxeo comenzaron alrededor de 1952, mediante el Telesistema Mexicano, lo que posteriormente se convertiría en Televisa.

Es importante recalcar que la mayoría de las veces, los orígenes de los grandes ídolos del boxeo mexicano se engendran en entornos muy humildes y de bajos recursos, por lo que puede considerarse una de las razones de por qué la afición se encariña tanto con estos púgiles. Recordemos que, en la historia moderna de México, el porcentaje de población en condición de pobreza siempre ha sido considerable, más del 50%. En este sentido, la población de bajos recursos logra identificarse con los boxeadores de origen humilde que llegan a triunfar en las justas del circuito amateur, o a tener victorias importantes o campeonatos en el circuito profesional.

Boxeo profesional y boxeo olímpico

Una vez hecha la mención del boxeo nacional, considero necesario efectuar una caracterización de lo que es cada modalidad del boxeo, profesional y olímpico. Con esto se logrará ver las similitudes y diferencias, para así determinar si las condiciones particulares de cada modalidad de boxeo son influyentes o se articulan de determinada manera, que expliquen por qué la preminencia del éxito de los boxeadores mexicanos en el boxeo profesional no se ve replicado en el boxeo olímpico o amateur. El Cuadro 1 resume las características fundamentales de cada modalidad.

Como puede observarse, ambas modalidades comparten características, pero con diferencias sustanciales. Algunas de esas diferencias parecen ser razones suficientes para influir en el desempeño de los boxeadores en cada modalidad y algunos boxeadores pueden tener un mejor desempeño en una modalidad que en otra.

Lo primero es el número de asaltos por cada pelea. Mientras que en el boxeo profesional las peleas pueden ser desde cuatro rounds para los debutantes y boxeadores no tan experimentados, en las peleas de campeonato mundial o de boxeadores con una gran trayectoria pueden llegar hasta los 12 asaltos. En cambio, en el boxeo amateur u olímpico solamente hay tres rounds. En ambos casos cada asalto dura tres minutos por un minuto de descanso entre cada round. Esto condiciona que las peleas en el boxeo amateur sean más frenéticas, con mayor velocidad, y con más requerimiento de energía en los únicos tres asaltos que hay.

Cuadro 1. Características del boxeo profesional y amateur u olímpico

CARACTERÍSTICA	BOXEO PROFESIONAL	BOXEO AMATEUR/OLÍMPICO
Organismos rectores	Consejo Mundial de Boxeo (CMB), Organización Mundial de Boxeo (OMB), Asociación Mundial de Boxeo (AMB) y Federación Internacional de Boxeo (FIB).	Asociación Internacional de Boxeo (AIB), antes llamada Asociación Internacional de Boxeo Aficionado (AIBA).
Categorías	17 categorías de peso; 18 para el CMB.	11 categorías de peso.
Asaltos o rounds	4-12 rounds de 3 minutos. 1 minuto de descanso entre rounds.	3 rounds de 3 minutos. 1 minuto de descanso entre rounds.
Protección	Uso de bucal, concha y riñonera. Vendaje más sólido (venda, gasa y tape médico).	Uso de bucal, concha, riñonera y careta de protección. Vendaje más suave (venda de algodón).
Jueces	3 jueces que califican diferentes aspectos de la pelea. Depende de su percepción. El ganador del round se califica con 10 puntos y al perdedor con 9. En caso de una caída, al que la sufrió se le otorgan 8 puntos; 7 puntos si fueron dos caídas.	5 jueces. Califican por puntos que se obtienen al conectar golpes limpios con la parte frontal del guante. Un golpe a la cara con la parte frontal del guante equivale a 1 punto.
Tamaño del ring	Mínimo: 18 pies o 5.4 metros. Máximo: 24 pies o 7.3 metros.	Mínimo: 16 pies o 4.9 metros. Máximo: 22.5 pies o 6.9 metros.
Audiencia	Numerosa, debido a la amplia publicidad que recibe.	Reducida, debido a la poca publicidad que recibe.
Logros	Más de 160 campeones mundiales. Más de 200 campeonatos mundiales.	13 medallas olímpicas en total. 2 de oro, 3 de plata y 8 de bronce.

Fuente: Elaboración propia.

La segunda diferencia importante es la protección: en el boxeo amateur se usa más “protección” para intentar reducir el daño recibido por los impactos de los golpes. El uso de “caretas protectoras” ayuda a que haya menos peleas terminadas por la vía del nocaut; además, el vendaje, al ser más “suave”, también contribuye a que el daño sea menor.

La siguiente diferencia importante es la forma de calificar los rounds por parte de los jueces. En la modalidad profesional se califica el round con 10 puntos a quien los jueces apreciaron como el ganador, mientras que al que perdió se le otorgan 9 puntos. En caso de que haya una caída, al púgil que cayó se le otorgan 8 puntos si cayó una vez y 7 si cayó dos veces. En el boxeo amateur, la calificación se basa en

la cantidad de golpes conectados de manera limpia en la cabeza del oponente. Un “golpe limpio” se considera aquel que es conectado a la cabeza del oponente con la parte frontal del guante, donde se sitúan los nudillos. Esta característica también influye mucho en la forma en que los pugilistas efectúan este boxeo, ya que en la modalidad amateur en realidad no importa el daño causado al rival, sino la cantidad de golpes conectados a la cabeza; se dejan de lado los llamados “golpes de poder” y los golpes al cuerpo, ya que conectar un golpe con más fuerza no aumenta el valor de puntos que otorga ese golpe. Es decir, un golpe fuerte conectado a la cara del rival y un golpe débil también conectado a la cara equivalen ambos a un punto. Además, conectar golpes al cuerpo no otorga puntos, por lo que el enfoque será mayormente en la precisión y la velocidad y no tanto en el poder.

Por último, una de las características importantes y que influyen en el mejor desempeño de un boxeador dentro de una modalidad u otra es el tamaño del ring. Generalmente, en el ámbito amateur, los cuadriláteros son de dimensiones menores que los del boxeo profesional, por lo que es más común que haya mayores intercambios de golpes entre los contendientes debido al menor espacio que hay para las acciones evasivas. Estas diferencias influyen mucho en el modo en que se desempeñan los mismos boxeadores en una u otra modalidad.

Los ethos del boxeo

Como vimos en párrafos anteriores, el *ethos* es el punto de convergencia de las teorías vistas, como el institucionalismo, la teoría de la motivación de los dos factores, la jerarquía de las necesidades de Maslow y los marcos normativos. Por ello, a continuación, se presenta una caracterización de lo que es el *ethos* de cada modalidad del boxeo, teniendo en cuenta dos aspectos esenciales en la construcción del concepto. Éstos son, por una parte, la trayectoria de los actores y, por otra, el marco normativo o sistema de valores que guían el comportamiento de los actores y que ellos interiorizan a partir de la socialización.

Trayectorias

Es necesario considerar la trayectoria de los actores en cada modalidad para entender la institucionalización de los marcos normativos, ya que, como se mencionó, el *ethos* es históricamente construido, es estructurante de todas las experiencias pasadas de los

agentes, y una vez constituido funciona como matriz de información para integrar las expectativas, disposiciones y valores de los individuos y posteriormente influir en las acciones que toman.

Boxeo profesional

Los actores que deciden incursionar en el boxeo profesional generalmente conocieron el deporte gracias a los logros de grandes boxeadores del pasado, a la televisión y a las “leyendas populares” que se forman alrededor de cada ídolo de esta clase de boxeo. Al escuchar sus proezas encuentran una inspiración para seguir ese camino. Normalmente estos actores que comienzan a entrenar tienen en mente desde un principio participar en la modalidad profesional, ya que no contemplan, o ni siquiera conocen, la modalidad olímpica. También es muy común que, en cuanto al nivel socioeconómico, los actores que incursionan en el boxeo sean considerados de un nivel bajo de la sociedad, además de vivir en lugares con altos índices de pobreza e inseguridad. Las más de las veces comienzan a asistir a los gimnasios a practicar el deporte como una manera de defensa personal, para lograr “sobrevivir” en los entornos en donde crecen, o son llevados de pequeños por sus padres por la misma razón, es decir, “para que aprendan a defenderse”.

Una vez dentro del gimnasio, conocen más sobre el deporte, pero casi siempre sólo de la modalidad profesional, debido a que es la que recibe más publicidad. Empiezan a pensar en los títulos nacionales y mundiales como metas a futuro, como paradigmas que guían sus acciones. Ven a los grandes íconos del boxeo nacional e internacional como sus inspiraciones y sus modelos a seguir. El hecho de que conozcan solamente el boxeo profesional condiciona su sistema de expectativas y valores para trazar sus metas en ese camino desde un principio. De acuerdo con las características del boxeo profesional enunciadas en apartados anteriores, los entrenamientos también quedan supeditados a adaptarse a esas exigencias, es decir, a enfocarse en el poder, en la fuerza y en la resistencia, para hacer más daño a los rivales.

Además, los discursos, prácticas y rutinas que se interiorizan en los entrenamientos contribuyen a reproducir estos valores: el enfoque en la fuerza, la resistencia, la disciplina, la preparación para un rival en específico y en el negocio mismo que representa el boxeo profesional. Otro aspecto importante son las necesidades monetarias de los boxeadores. Muchos de ellos ven el boxeo como una opción para obtener ingresos monetarios, por lo que optan por dar el salto rápidamente del boxeo aficionado o amateur hacia el boxeo profesional debido a que en esta

modalidad comienzan a pagar desde la primera pelea, y aunque el pago por las primeras peleas profesionales es considerablemente bajo, el mismo aumenta conforme se tienen más peleas en el récord.

Aquí se puede ver que el orden de las necesidades, según las expone Maslow en su teoría conductual, puede ser también un elemento importante en la explicación de por qué los boxeadores, las más de las veces, deciden seguir por el camino del boxeo profesional antes que del boxeo olímpico. Recordemos que Maslow jerarquiza las necesidades individuales en orden de importancia para la supervivencia del individuo. Las más básicas son las fisiológicas y posteriormente las de seguridad, por lo que satisfacer estas necesidades condiciona la elección de qué camino seguir. Si en el boxeo profesional se obtiene una remuneración por pelear, es lógico que los actores que aún no tienen completamente satisfechas las necesidades básicas opten por desarrollar su carrera en dicho circuito.

Boxeo olímpico/amateur

La historicidad de los agentes en el boxeo olímpico o amateur es similar al origen de los boxeadores en el profesional. También inician con miras hacia el boxeo profesional y con un sistema de valores parecido. La diferencia comienza cuando algún boxeador logra destacar en concursos o campeonatos amateur de carácter regional, es decir, concursos de su localidad, que, de ser así, son invitados a participar en concursos regionales con mayor alcance. Primero pueden ser las competencias municipales, después pasar a los regionales, luego a los campeonatos estatales y finalmente a concursos de carácter nacional. Los discursos y las rutinas de entrenamiento comienzan a cambiar conforme se avanza más en la carrera amateur de un boxeador, lo que conlleva una transformación de su sistema de expectativas y valores.

Los entrenamientos se estructuran de tal modo que se busca adaptarlos a las particularidades del boxeo olímpico. Comienza un mayor enfoque en la velocidad, la agilidad, juego de piernas, resistencia, en el boxeo técnico en general. Incluso cambian la disposición del espacio dentro de los gimnasios, que están enfocados en el ámbito olímpico. El discurso que se les brinda a tales boxeadores con potencial para el boxeo olímpico se centra en los valores de estos juegos en general, como la “excelencia, la amistad, el respeto y la deportividad”.³ También comienza

3 La *Carta Olímpica* es la codificación de los principios fundamentales del olimpismo, de las normas y de los textos de aplicación adoptados por el Comité Olímpico Internacional (COI).

a verse un cambio en la orientación personal. En el boxeo olímpico los boxeadores empiezan a sentir que representan a una nación entera y ya no sólo a ellos mismos como individuos. El orgullo nacional sale a flote como una motivación más. En contraste, en el boxeo profesional predominan las pretensiones personales, el triunfo del individuo y el reconocimiento del público.

Sistemas de valores

En este apartado se presentan las diferencias en cuanto a los sistemas de valores existentes en cada modalidad de boxeo. Recordemos que los entornos y experiencias desarrollan distintos marcos normativos, es decir, el marco biopsicosocial del individuo.

Boxeo profesional

Un valor importante que se interioriza en los miembros que forman parte del gimnasio es el de la “disciplina”, lo cual es necesaria para llegar a ser un boxeador profesional, ya que las exigencias físicas requieren de un amplio periodo de adaptación. La disciplina hace referencia a una constante observación de las reglas institucionalizadas, de los modos de conducta colectivos y el respeto de los estatus y roles dentro de una organización. El observar todo esto puede ayudar a los individuos a obtener determinado resultado. Estas reglas se van practicando y aprendiendo desde el inicio por los nuevos boxeadores que se integran al gimnasio. Los que son un poco más experimentados ayudan a que el proceso de socialización y de internalización de las rutinas y valores del gimnasio sea asimilado más rápidamente por los novatos.

Otros de los valores dentro de los discursos inculcados por los entrenadores es el de la valentía y el coraje, entendidos como la capacidad que tienen los individuos de enfrentarse a situaciones difíciles o arriesgadas con determinación a pesar del miedo que les pueda hacer sentir dicha situación.

Recordemos que la historia de México está repleta de guerras desde el momento de su conquista. Desde la llegada de los españoles, posteriormente la guerra de Independencia, la guerra de Reforma, la invasión francesa, la guerra con Estados Unidos, la Revolución Mexicana y las innumerables batallas menores que se libraron en el país. En estas batallas y guerras también se forjó e institucionalizó la figura de los mexicanos guerreros, guerrilleros, que luchan siempre con valor hasta el final. Estas epopeyas populares contribuyen a formar estas “figuras” que, en el caso de los

boxeadores profesionales, influyen como motivante de su conducta y estructurador de su personalidad.

La agresividad es algo que los entrenadores intentan generar en la personalidad de sus pupilos, es una tendencia importante dentro del marco normativo que interiorizan los boxeadores profesionales mexicanos. Y énfasis en los boxeadores profesionales mexicanos, ya que esto es considerado el llamado “estilo mexicano”.

El individualismo también se presenta como un valor importante dentro del marco normativo del boxeo en su modalidad profesional. Si bien existe cierto sentimiento de nacionalismo para representar al país en sus peleas, la mayor motivación son ambiciones más personales. La “gloria” obtenida en las batallas libradas en el ring se siente más personal que en la modalidad amateur, debido a que el boxeo es también su forma de producción de valor, por tanto, lo sienten más como “su trabajo”.

De la somera descripción del marco normativo de los boxeadores profesionales se puede partir para describir una figura institucionalizada en el imaginario colectivo. Nos referimos aquí al denominado “boxeo estilo mexicano”, o simplemente “estilo mexicano”, que mencionamos en el párrafo anterior. Este concepto es recurrente, tanto entre la población aficionada al deporte del pugilismo como entre la gente especializada. Con la descripción de los valores y motivaciones que representan el *ethos* del boxeo profesional podremos construir una definición y descripción de lo que se entiende por estilo mexicano. Decimos que se institucionaliza porque no es una figura personal, esto es, no hay un solo boxeador en la historia de México que se considere que tuvo este estilo de boxeo, sino que es una denominación, una personificación abstracta, que reúne ciertas características que se han estructurado durante la historia de este deporte en el país y que se mantienen hasta nuestros días.

El boxeador mexicano busca lastimar al rival dentro del cuadrilátero, acecha de una manera tradicional, incluso considerada rústica, golpeando más fuerte que su rival, dejando siempre todo en la línea sin reservar nada. Generalmente, el boxeador de estilo mexicano no intenta ni busca hacer una demostración de habilidad y técnica boxística depurada, sino que busca destruir y aniquilar al oponente sin importar el costo de esa tarea. Busca hacer daño con golpes a las zonas sensibles del cuerpo, como la cabeza o áreas de la zona media, el plexo solar o el hígado, hasta lograr la victoria a partir de un nocaut.⁴

Este estilo combina agresividad, coraje, valentía y combate de presión incesante con el objetivo de hacer el mayor daño posible. Por lo general se dice que

4 Noquear es adaptación del inglés *knock out* y significa, en boxeo, “dejar al adversario fuera de combate”.

el boxeo es el arte de golpear y no ser golpeado, pero en el caso del estilo mexicano puede decirse que sus representantes se han abstenido de esta filosofía del pugilismo, y más bien se adhieren a dos palabras que podrían resumir este estilo: buscar y destruir.

Con las características del marco normativo del boxeo profesional mexicano en cuenta, es entendible por qué se ha institucionalizado este estilo: se complementa con las características de esta modalidad de boxeo, como la duración de las peleas, la menor protección y la forma en que se gana una contienda, ya sea por nocaut o por decisión de los jueces.

Boxeo olímpico/amateur

Como uno de los valores más importantes se encuentra, al igual que en el boxeo profesional, la disciplina, pero en este caso ligada a otro aspecto relevante: la competitividad; una y otra se retroalimentan mutuamente. En la modalidad olímpica la disciplina está íntimamente ligada a la competitividad que hay entre los mismos miembros de las selecciones nacionales para determinar quiénes son los más aptos para participar en las eliminatorias rumbo a los Juegos Olímpicos.

La templanza es un valor importante que se les inculca a los boxeadores amateurs que participan en estos juegos. Aquí, se les pide no ser “agresivos” durante los combates, más bien ser estratégicos y mantenerse siempre peleando con una técnica depurada. Mantener autocontrol: el dominio de sus emociones y especialmente de la agresividad, para poder pensar las estrategias de manera racional y mantener una técnica depurada que permita la ejecución de las técnicas a una alta velocidad.

La amistad, el respeto, la deportividad y la excelencia también son valores fundamentales dentro del ideario plasmado en la Carta olímpica, debido a que, dentro del olimpismo, todos los deportes, incluido el boxeo, son vistos como una disciplina en lugar de un negocio-entretenimiento, como es el caso del boxeo profesional.

El nacionalismo es otro valor importante que resalta dentro del boxeo olímpico. Para entender este punto recurrimos al origen conceptual del término “nación”. Ernest Renan, en *¿Qué es una nación?*,⁵ escrito en 1882, distingue entre una nación política y una nación cultural o simplemente nación. La primera hace referencia a

5 Véase “El plebiscito de todos los días: la idea de nación en Ernest Renan”, en Trejo (2013).

los Estados nación modernos, que comenzaron a aparecer en Europa a partir del siglo XVII. Por otro lado, la definición más interesante es la de “nación”, para la cual Renan señala que es “un alma, un principio espiritual, dos cosas que son la misma cosa propiamente, una es el pasado y otra el presente”. La base de la nación son características compartidas por individuos, como la cultura, el lenguaje, la cosmogonía, la ideología, los mitos y leyendas, etcétera, mismos que generan un fuerte sentido de pertenencia.

Los atletas que participan en los Juegos Olímpicos sienten una gran necesidad de honrar a sus naciones por medio de participaciones exitosas o dando su mayor esfuerzo. Esto queda evidenciado en las respuestas que ofreció un participante olímpico en Río 2016. En éstas decía:

Y luego cargar el peso de la gente, de mexicanos, cuando te mandan mensajes de apoyo y, por ejemplo, eso lo sentí mucho en las olimpiadas, sentí que estaba con una mochila con piedras. Porque no sólo te dabas cuenta, o sea, de la magnitud. No sólo estabas peleando en Brasil y te estaban viendo sólo los de la localidad. Te estaba viendo todo el mundo. Te veían en Europa, en Asia, u Oceanía, en México, en todos lados. El mundo se detiene para ver los Juegos Olímpicos y cada país para ver a sus representantes, y entonces el día que yo perdí sí me sentí como si estuviera decepcionando todas las promesas, todos los buenos deseos, las vistas, el tiempo de los mexicanos, su confianza, o sea, es mucha gente, es diferente. Ves cómo te sientes de orgulloso cuando juega la selección y te pones la verde. Eso es lo que nosotros sentimos, el peso de México o el peso del país y decir que tú eres el mejor, es como ninguna otra experiencia. A diferencia de cuando eres boxeador profesional, ahí nada más es tu nombre, o es un gimnasio o reconocen al entrenador, pero no pasa de eso.⁶

Notamos un aspecto importante referente al marco normativo existente en el boxeo olímpico y es que éste no llega a interiorizarse completamente en los individuos a partir de la socialización, a no ser que lleguen a participar en la totalidad de las etapas del ciclo olímpico, es decir, primero ser llamados para conformar la selección nacional, entrenar en los centros de alto rendimiento del Comité Olímpico, competir en las eliminatorias internas de la selección nacional, eliminatorias regionales para clasificar a Juegos Olímpicos como los Juegos Panamericanos y, finalmente, su participación en la máxima justa del deporte amateur.

6 Entrevista realizada a Elías Emigdio, exboxeador que participó en los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro 2016.

Son realmente pocos los púgiles que adoptan por completo el marco normativo del boxeo olímpico debido a que pocos son los que llegan a participar en todas las etapas del ciclo olímpico. Por esta razón, muchos mantienen más las características distintivas del *ethos* y del marco normativo del boxeo profesional, ya que el inicio de la trayectoria para ambas modalidades tiene un origen común, o dicho de otra forma, casi todos empiezan en el boxeo con miras a convertirse en boxeadores profesionales. El boxeo amateur u olímpico no aparece en su horizonte de metas y expectativas hasta que algún entrenador nota que el púgil tiene capacidades para esa modalidad.

Boxeo profesional y el “estilo mexicano”: la mancuerna perfecta

A partir del análisis del *ethos* existente en el boxeo profesional mexicano y de las características propias del boxeo profesional en general, pudimos observar que el denominado “estilo mexicano” se articula de manera efectiva con el boxeo profesional. A continuación, se presentan los rasgos que determinan que el boxeo mexicano tenga tanto éxito en el boxeo profesional a partir de la retroalimentación dada entre las características del boxeo profesional con las del *ethos* del boxeador mexicano.

- Duración de la pelea: en el boxeo profesional las peleas van desde cuatro hasta 12 asaltos, por lo que los boxeadores tienen más tiempo para debilitar y castigar al rival. En este sentido, los golpes de poder y los golpes al cuerpo adquieren mucha importancia, a diferencia del boxeo olímpico, en donde los golpes al cuerpo no contabilizan puntos y, por consiguiente, los peleadores no se enfocan tanto en conectarlos. Es aquí donde la agresividad y el boxeo de presión propio del “estilo mexicano” surge como una herramienta que contribuye a que los boxeadores mexicanos tengan más probabilidad de éxito en el boxeo profesional.
- Forma de ganar un combate y detalles de la calificación: en la modalidad profesional, los golpes de poder, el golpeo al cuerpo, la habilidad para evadir y conectar golpes, los desplazamientos alrededor del ring, y algunos otros factores, tienen peso en la decisión de los jueces sobre quién ganó el round. Quien tenga más puntos al final de una pelea, gana. La otra forma de ganar es por medio del nocaut y teniendo en consideración que en el boxeo profesional la protección es menor que en el boxeo olímpico, es mucha mayor la probabilidad de que se dé un nocaut durante los combates.

Nuevamente estas características se articulan de manera adecuada con la forma de boxear del estilo mexicano.

Políticas públicas en materia de deporte

La política de deporte puede dividirse en dos tipos: la orientada al deporte de alto rendimiento y la dirigida a la activación física de la población en general. La primera tiene como objetivo coadyuvar a la cooperación entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas y civiles cuyo interés es el deporte, con el fin de que los recursos y las acciones orientadas a éste sean más eficientes, y encaminen a todos los actores participantes del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte en la misma dirección.

En México, el diseño de las políticas deportivas aborda dos perspectivas fundamentales: el deporte de alto rendimiento, orientado a posicionar a los atletas en competencias internacionales, y la activación física de la población, enfocada en fomentar hábitos saludables y prevenir problemas como la obesidad y las enfermedades crónicas. Sin embargo, los planes y programas gubernamentales tienden a unificar ambas vertientes bajo un mismo enfoque, ignorando sus diferencias conceptuales y necesidades específicas. Esta integración genera importantes desafíos, ya que el alto rendimiento requiere inversiones en tecnología, capacitación de entrenadores, infraestructura especializada, programas de detección y desarrollo de talento, así como financiamiento para competencias internacionales. Por otro lado, la activación física demanda estrategias inclusivas, acceso universal a instalaciones deportivas, programas en comunidades marginadas, y campañas de sensibilización desde edades tempranas. Sin una distinción clara de prioridades y recursos, estas políticas no sólo enfrentan dificultades para alcanzar sus objetivos de manera eficiente y equitativa, sino que también limitan la capacidad de medir resultados específicos en cada ámbito.

Las características de las políticas públicas en materia de deporte se encuentran en el “Programa Institucional 2021–2024” de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el cual se deriva del “Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024” (Ley General de Cultura Física y Deporte). En su análisis encontramos los siguientes puntos a destacar:

- “Nos encontramos ante una realidad, en donde las acciones implementadas en favor de la cultura física y el deporte no están vinculadas entre sí, y

no se otorga un seguimiento adecuado de los apoyos brindados a los diferentes sectores poblacionales”.

- Desde hace varios años, se le ha reducido considerablemente el presupuesto a la Conade, por lo que se ve obligada a adaptarse a la nueva realidad presupuestaria para llevar a cabo su plan de acción.
- “Limitada coordinación y comunicación con los miembros del Sinade (Sistema Nacional de Deporte); insuficiencia de recursos humanos, materiales, tecnológicos y económicos; desactualización y falta de alineación del marco normativo para atender las necesidades de promoción y desarrollo en la preparación de las y los deportistas; poca importancia de las funciones del deporte como factor de integración social, como elemento educativo y como alternativa de desarrollo comunitario, en específico de su juventud”.
- Ineficientes procesos de fiscalización de los recursos otorgados a las Asociaciones Deportivas Nacionales.

Respecto a este último punto, la Federación Mexicana de Boxeo (Femebox) se vio afectada con un corte total de financiamiento por parte de la Comisión Nacional del Deporte (Conade), por lo que operó sin fondos desde 2015 hasta 2019, cuando se reactivó nuevamente el flujo de recursos. Además, en 2020 la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados aprobó la derogación del Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento (Fodepar). La función de dicho fondo durante más de dos décadas fue promover y fomentar el deporte de alto rendimiento a partir de incentivos económicos para que los atletas pudieran desarrollarse óptimamente, alcanzar niveles competitivos en los eventos internacionales de alto rendimiento, como los Juegos Olímpicos, y así aumentar el número de medallas obtenidas.

Con todo lo anterior, los incentivos para que los atletas de alto rendimiento obtengan mejores resultados en las competiciones internacionales se han visto drásticamente disminuidos.

Conclusiones

Durante el desarrollo de esta investigación se reflexionó sobre cada una de las interrogantes hechas en la introducción. ¿Por qué el éxito del boxeo profesional mexicano no se ve reflejado en el boxeo olímpico? Esta fue la cuestión que dio pie al

desarrollo del presente texto. Primero, es evidente que el boxeo mexicano en el circuito profesional tiene un considerable nivel de éxito en comparación con el boxeo olímpico/amateur. Esto se debe a diversos factores, que se articulan de tal manera, que permiten al boxeador mexicano sobresalir en el ámbito profesional.

Se puede decir que no se debe sólo a un tema de ineficiencia institucional o de políticas de deporte inadecuadas, tampoco sólo al acoplamiento de las características de cada modalidad con los *ethos* existentes en éstas. En el caso mexicano es multifactorial. Vimos que los rasgos del boxeo profesional convergen con el *ethos* que desarrollan los boxeadores mexicanos a partir de la socialización e internalización de los marcos normativos generados históricamente en la sociedad y potenciados por los modos colectivos de conducta dentro de los gimnasios de boxeo.

Además, debemos tener en cuenta las necesidades de los actores de este deporte. Primero tratarán de cumplir sus necesidades básicas, es decir, las de subsistencia, y el camino lógico para contribuir a la satisfacción de ellas es dejar el circuito amateur y saltar al profesional lo antes posible, por lo que la trayectoria dentro del boxeo amateur para los púgiles mexicanos es generalmente corta.

En cuanto al tema de la política de deporte, las preguntas que se presentaron al inicio de la investigación fueron las siguientes: ¿es un problema de incentivos de las instituciones que guían los ciclos olímpicos en México (Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte y Comité Olímpico Mexicano)?, ¿se debe a políticas públicas inadecuadas o ineficientes para la promoción de deportes olímpicos en general y del boxeo en particular?

La política de deporte ofrece pocos incentivos para que los boxeadores mexicanos decidan tener trayectorias más largas dentro del ámbito olímpico. Al existir pocos o nulos (2015-2019) incentivos económicos por parte de las instancias que conforman el Sistema Nacional de Deporte, son pocos los boxeadores que se pueden permitir participar al menos en eliminatorias para conformar la selección nacional, y mucho menos atravesar los cuatro años de duración de un ciclo olímpico.

En resumen, las razones de que el éxito del boxeo profesional no se vea replicado en el boxeo amateur/olímpico son múltiples y no sólo se deben al *ethos* de cada modalidad o a la política de deporte. El *ethos* del boxeo profesional en conjunción con las características de esta modalidad ayuda a que sea un poco más “fácil” para los boxeadores mexicanos destacar en el ámbito profesional; sin embargo, también es muy probable que si hubiera una política de deporte con una mayor promoción del deporte de alto rendimiento, así como un mejor sistema de incentivos, los resultados en las competiciones internacionales mejorarían, dándole más presea a México.

Bibliografía

- Chiavenato, I. (2019). *Introducción a la teoría general de la administración*. México, McGraw-Hill Interamericana, 386 pp.
- Conade (2021). Programa Institucional: 2021-2024: <https://www.gob.mx/conade/documentos/programa-institucional-2021-2024?idiom=es>, consultado el 6 de enero de 2024.
- Ley General de Cultura Física y Deporte. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCFD.pdf>, consultado el 10 de enero de 2024.
- Maslow, H. A. (1991). *Motivación y personalidad*. Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 436 pp.
- Montero, A. S. (2011). Los 'usos' del ethos: acepciones lingüísticodiscursivas y sociológicas. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- North, C. D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Powell, W. W. y Dimaggio, J. P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, Fondo de Cultura Económica, 580 pp.
- Sánchez, A. J. (1989). *Normatividad social: ensayo de sociología jurídica*, 3a ed., México, UNAM, 118 pp.
- Trejo, A. A. (2013). "El plebiscito de todos los días: la idea de nación en Ernest Renan", *Política y Cultura*, núm. 39, UAM, pp. 7-25.



México es un país cada vez más complejo y diverso. En lo que va del siglo XXI, hemos vivido importantes cambios políticos y sociales, ondas de crecimiento económico y coyunturas que han mostrado las diversas facetas de nuestra sociedad. Sin embargo, no deja de haber tensiones y conflictos entre sectores sociales, entre gobierno, organizaciones y grupos de ciudadanos. Las crecientes desigualdades socioeconómicas se expresan de diferentes maneras. Sigue habiendo grupos vulnerables en territorios urbanos y rurales; ciudadanos desprotegidos o despojados, grupos sociales incapaces de hacer valer sus derechos constitucionales. Las propuestas gubernamentales para solucionar problemas son, a veces, eficaces; otras no tanto. La implementación de políticas públicas en el ámbito educativo, de salud o de asistencia social coadyuva a mejorar el bienestar de grupos sociales hasta ahora desfavorecidos; pero sigue habiendo ámbitos poco contemplados o de plano excluidos de la atención gubernamental.

Con motivo de la celebración del vigésimo quinto aniversario de la licenciatura en Política y Gestión Social, este volumen también pretende dar mayor visibilidad al programa de estudios, al trabajo de las y los alumnos, así como motivar a las futuras generaciones a realizar investigaciones que analicen de manera crítica y constructiva las políticas públicas, la relación gobierno y sociedad, al igual que problemáticas de carácter socioeconómico, ambiental, en la educación, en la salud, en la cultura y en tantos otros ámbitos que forman parte de la vida de las y los mexicanos.