

Sonia Comboni Salinas  
Jorge E. Brenna Becerril  
coordinación

# EN MEDIO DE LA TORMENTA

**Temas emergentes  
de la realidad nacional**



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

**Sonia Comboni Salinas.** Socióloga por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica; licenciada y maestra en ciencias de la educación por la Universidad de París V y doctora en sociología por el Instituto de Altos Estudios sobre América Latina, París III. Ha sido coordinadora del Posgrado en Desarrollo Rural, es integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel III. Autora de diversos libros y coordinadora de nueve obras colectivas; cuenta con más de 140 artículos y capítulos de libros, y ha participado en más de 300 eventos nacionales e internacionales. Ha asesorado diversos proyectos educativos en México y América Latina.

**Jorge Eduardo Brenna Becerril.** Sociólogo de formación, estudió el doctorado en sociología y política de América Latina en el Instituto Ortega y Gasset (Madrid). Doctor en ciencias sociales con especialidad en relaciones de poder y cultura política por la UAM. En los últimos años ha escrito sobre temas de sociología política, cultura urbana y frontera (en Baja California) y diversos textos en torno a estudios culturales.

# EN MEDIO DE LA TORMENTA

## EN MEDIO DE LA TORMENTA



Casa abierta al tiempo

**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, María Angélica Buendía Espinosa

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

Directora, María Dolly Espínola Frausto

Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández

Jefe del Departamento de Relaciones Sociales, Alfonso León Pérez

Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

**CONSEJO EDITORIAL**

Jerónimo Luis Repoll (presidente)

Gabriela Dutrénit Bielous/Álvaro Fernando López Lara

Asesor del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

**COMITÉ EDITORIAL**

René David Benítez Rivera (presidente)

María del Pilar Berrios Navarro / Germán A. de la Reza Guardia

Joel Flores Rentería / Abigail Rodríguez Nava / Araceli Soni Soto

Araceli Margarita Reyna Ruiz / Gonzalo Varela Petito

Asistente editorial: Varinia Cortés Rodríguez

Sonia Comboni Salinas  
Jorge E. Brenna Becerril  
coordinación

# EN MEDIO DE LA TORMENTA

**Temas emergentes  
de la realidad nacional**



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

Primera edición: 7 de mayo de 2023

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

Sección de Publicaciones  
División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Edificio A, tercer piso  
Teléfono: 55 5483 7060  
[pubcsh@gmail.com](mailto:pubcsh@gmail.com)/[pubcsh@correo.xoc.uam.mx](mailto:pubcsh@correo.xoc.uam.mx)  
<http://dcs.h.xoc.uam.mx>  
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx>

ISBN: 978-607-28-2841-4

ISBN digital: 978-607-28-2842-1

Esta obra de la División de Ciencias Sociales y Humanidades  
de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco,  
fue dictaminada por pares académicos externos especialistas en el tema.

Impreso en México / Printed in México

## Índice

Presentación	9
Introducción	15
<i>Sonia Comboni Salinas</i>	
<i>Jorge Eduardo Brenna Becerril</i>	

### PRIMERA PARTE

#### Los arrecifes de la política

La percepción de ingobernabilidad en el gobierno de López Obrador. Una destrucción sin cambio	27
<i>Jorge E. Brenna Becerril</i>	

La relación del gobierno federal y la Ciudad de México en la regeneración del presidencialismo tradicional en el periodo de la 4T en México	51
<i>María del Pilar Berríos Navarro</i>	
<i>Tiffany Abigail Pérez Ramos</i>	
<i>Areli Castillo Ríos</i>	

México: crónica inicial de una batalla por el litio	83
<i>Violeta R. Núñez Rodríguez</i>	

### SEGUNDA PARTE

#### Las islas olvidadas del bienestar

La medición de la pobreza en México: el enfoque multidimensional, una provisión para las políticas de gobierno	103
<i>Alfonso León Pérez</i>	
<i>Ángel Martínez Salinas</i>	

El Estado y la corresponsabilidad del cuidado infantil.  
La política social en México 139  
*Amanda del Rocío Llivichuzhca Pillco*

La política educativa de la 4T: ¿interculturalidad e inclusión? 161  
*José Manuel Juárez Núñez*  
*Sonia Comboni Salinas*

TERCERA PARTE  
Las tormentas de violencia

De cómo las personas se convierten en cosas.  
Tendencias de la trata de personas en México (2015-2021) 199  
*Álvaro F. López Lara*  
*Diana Ramírez Huerta*

Albergues de migrantes en tiempos de pandemia 231  
*Miriam Calvillo Velasco*  
*Víctor Hugo Iturbe Legorreta*

Autorías 257

## Presentación

EN JULIO DE 2018, México experimentó un cambio trascendental en su historia contemporánea, al transitar del modelo de desarrollo neoliberal ejercido por más de cuatro décadas al sistema de gobernabilidad de la izquierda nacionalista. En la versión del nuevo gobierno, dicho cambio busca producir una nueva etapa de desarrollo en la historia moderna de la República, equivalente a los grandes saltos civilizatorios realizados en el país tras los movimientos de Independencia en 1810, Reforma en 1857 y la Revolución en 1910, para construir a partir de 2018 la epopéyica “cuarta transformación (4T) de México”, formulada así por su gestor, el presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador.

Para explicar este singular capítulo del devenir mexicano no es suficiente considerar la frustración y la marginación, la alta concentración de la riqueza en unos pocos mexicanos y el empobrecimiento generalizado, como consecuencia de mayores volúmenes de población, la creciente corrupción y la violencia en sus múltiples formas, o bien el enojo y malestar acumulado en la población durante muchos años. Para comprenderlo ampliamente es fundamental desentrañar, desde la “óptica totalizadora” de análisis de las ciencias sociales, el conjunto de factores estructurales a partir de los ejemplos locales, globales y macrosociales que intervinieron para generar dicha transformación radical de la sociedad mexicana. Sin embargo, además de entender las causas profundas que motivaron este notable acontecimiento histórico-político, también es necesario reflexionar si dicha mudanza estructural creará bases reales para consolidar una nueva metamorfosis de la nación que permita alcanzar el beneficio justo y equilibrado de los sectores, o solamente producirá una simple reestructuración epidérmica del sistema de poder para facilitar que otra nueva fracción política envuelta en una narrativa de izquierda populista, se coloque

en la jefatura de Estado para usufructuar de su beneficio, el manejo de la gobernabilidad de la República y repetir los vicios del pasado.

Este libro es producto de las reflexiones de los miembros del área Sociedad y Territorialidad, del Departamento de Relaciones Sociales, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, a partir de las investigaciones en diferentes áreas del conocimiento y sobre todo basadas en la recuperación de experiencias concretas del acontecer nacional que muestran la cruda realidad que vivimos en la actualidad. El resultado: un celaje de diferentes miradas sobre problemáticas dolorosas que tocan las fibras mismas de la desigualdad, la exclusión y la marginación social en las que se encuentran importantes sectores de la sociedad.

El libro se organiza en tres partes. Jorge E. Brenna Becerril en “La percepción de ingobernabilidad en el gobierno de López Obrador. Una destrucción sin cambio”, hace un recuento de los hechos y dichos del presidente, contrastándolos con la realidad del país a raíz de sus políticas fallidas que implicaron una destrucción sistemática de instituciones vitales para la gobernabilidad, en una coyuntura como la que se vivió en el marco de la pandemia global. Desde que inició el sexenio, el cúmulo de promesas con las que se ganó el favor de los electores no ha correspondido con una dinámica de gobierno hecha de ocurrencias y venganzas políticas en las que el sello ha sido la opacidad, la corrupción y la destrucción sistemática de instituciones. Para Jorge Brenna, el resultado ha sido una profundización de la crisis institucional y un retroceso en el desarrollo de la economía y la democracia a mitad del sexenio. La terminación del sexenio en estas condiciones es una incógnita sustentada en hechos fehacientes.

María del Pilar Berrios Navarro, Tiffany Abigail Pérez Ramos y Areli Castillo Ríos en el capítulo “La relación del gobierno federal y la Ciudad de México en la regeneración del presidencialismo tradicional en el periodo de la 4T en México”, abordan como supuesto fundamental la revitalización del presidencialismo hegemónico mexicano a partir de la relación sostenida por los gobiernos de Andrés Manuel López Obrador y el de Claudia Sheinbaum Pardo en la Ciudad de México durante el periodo 2018-2022. Para caracterizar dicha relación, retoman la discusión teórica de Karl Loewenstein, así como los aportes de Jorge Carpizo y Gerardo Servín, quienes formulan y definen la tipología del concepto clave de su análisis: el presidencialismo. En este capítulo describen la importancia política, cultural y legal de la ciudad capital y su

protagonismo en las diferentes etapas históricas del país. Las autoras presentan un recuento acerca de las administraciones locales desde Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador, Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera señalando sus continuidades, divergencias y, por supuesto, su vinculación con el gobierno federal. Por último, abordan el gobierno de Claudia Sheinbaum, haciendo énfasis en sus prácticas gubernamentales y su relación con el ejecutivo federal en aras de identificar la actual forma de gobierno, permitiéndonos reflexionar si los procesos constituyentes e institucionales han favorecido la reedición presidencialista o, de lo contrario, han promovido nuevas formas de relación dentro del sistema político mexicano.

En “México: crónica inicial de una batalla por el litio”, Violeta R. Núñez Rodríguez expone el contenido de la modificación a la Ley minera, llevada a cabo por el gobierno mexicano que encabeza el presidente Andrés Manuel López Obrador, a fin de declarar al litio como estratégico y como patrimonio de la nación, acontecimiento que puede ser considerado histórico en el marco de la transición energética y en la apuesta por la defensa de los recursos naturales del país. Núñez Rodríguez realiza una reflexión de lo pendiente por modificar en dicha Ley, para lograr el respeto a los territorios contaminados, despojados, devastados y violentados por la minería.

En la segunda parte se presenta el capítulo de Alfonso León Pérez y Ángel José Martínez Salinas: “La medición de la pobreza en México, el enfoque multidimensional, una provisión para las políticas de gobierno”. A nivel internacional, la pobreza ha sido analizada desde diversos ángulos, posiciones e incluso ideologías; México es punta de lanza en ello al establecer instituciones que la determinen y definir indicadores para calcularla. Así, la medición de la pobreza se había desarrollado desde una perspectiva unidimensional, en la que se utiliza el ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población; sin embargo, con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se creó una medición de la pobreza multidimensional que considera, entre otros aspectos, el bienestar económico y los derechos sociales como elementos que permiten el desarrollo de los seres humanos. Esta serie de hechos han generado observaciones y dudas sobre el procedimiento de medición de la pobreza en el país; por ello, el objetivo de este capítulo es analizar cómo se mide la pobreza en el Coneval para proponer una forma de reconocer los vínculos entre las dimensiones que la miden. Los autores incluyen un breve recorrido sobre la pobreza

en México y estudian algunas posturas que conciernen a definiciones y medición de la pobreza; posteriormente describen algunos resultados emitidos por el Coneval para, finalmente, presentar una propuesta o modelo que tiene como objetivo mostrar elementos para atender y contrarrestar la pobreza.

Por su parte, Amanda del Rocío Llivichuzhca Pillco, en “El Estado y la corresponsabilidad del cuidado infantil. La política social en México”, señala que el cuidado trasciende la esfera doméstica, tiene un contenido ético-filosófico y político; le son inherentes aspectos materiales, relacionales y emocionales, propios de lo humano. Sin embargo, en el siglo XXI continúa siendo parte del hacer de la esfera privada, donde las mujeres son las cuidadoras principales. Si bien cada vez más mujeres se incorporan al mercado laboral, los roles de género se mantienen, el Estado interviene poco y cuando lo hace, las políticas públicas mantienen sesgos de género, son políticas de conciliación más que de corresponsabilidad, lo que implica sobrecargas de trabajo para las mujeres, se trata de un fenómeno mundial, aunque es mucho más marcado en países en vías de desarrollo. Al centrar su análisis en México, en los últimos tres años hemos visto diluirse algunas políticas de cuidados para la infancia, que parecen un real retroceso en el reconocimiento y ejercicio de derechos para mujeres, niños y niñas, como ocurrió con el fin del Programa de Estancias Infantiles (PEI), sustituido por el Programa de Bienestar (PB). Con el PEI el Estado tenía una mayor intervención en su funcionamiento; financiaba el fortalecimiento de la infraestructura de las estancias infantiles, impulsaba la capacitación de las cuidadoras, supervisaba su operación, con el fin de proveer servicios de cuidado de calidad a un grupo de población en situación de vulnerabilidad económica y social mientras que el segundo programa se limita a una entrega monetaria bimestral. ¿Cómo interpretar este viraje de la política social?, se pregunta Rocío Llivichuzhca.

José Manuel Juárez Núñez y Sonia Comboni Salinas en el capítulo “La política educativa de la 4T: ¿interculturalidad e inclusión?”, plantean que la educación en México ha pasado por diferentes crisis tanto de carácter presupuestal como administrativo y académico. Diferentes reformas han intentado solucionar problemas estructurales, administrativos, de calidad de la educación a partir de los cuales los gobiernos en turno han generado políticas para tratar de cambiar la direccionalidad de la educación desde la inicial hasta la educación media superior. La política de la 4T se puede entender como el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales sobre la educación

mediante un nuevo enfoque del proceso educativo, centrado ya no en el niño, sino en la comunidad a la cual pertenece, y su entorno. La reforma actual se refiere al cambio de planes y programas de estudios, formación de los maestros y participación social en la administración de recursos. El acento puesto en la interculturalidad, como parte del lema “Por el bien de todos, primero los pobres” hace referencia a las comunidades indígenas y/o marginadas, insistiendo en una educación inclusiva e intercultural. Aunque se habla de presupuestos para ello, pareciera que el país no cuenta todavía con los medios adecuados para llevarla a cabo con éxito, sin embargo, los principios rectores de esta política quedan asentados en diferentes documentos además del artículo 3 constitucional. La premisa de este capítulo, que los autores buscan poner de relieve como punto central de la política educativa propuesta por la 4T, es que toda reforma política (educativa) está orientada a viabilizar el proyecto de nación del gobierno en el poder como una utopía que permita avanzar hacia una sociedad más equitativa e igualitaria, vista desde su ideología e intereses políticos, económicos, sociales y culturales.

La tercera parte incorpora el capítulo de Álvaro López Lara y Diana Ramírez Huerta, “De cómo las personas se convierten en cosas. Tendencias de la trata de personas en México (2015-2021)”, cuyo objetivo es contribuir al estudio de la trata de personas en México desde un punto de vista socioterritorial. En contraste con otros enfoques que ponen el acento en el aspecto victimológico o que lo consideran como asunto exclusivo del derecho penal, los autores analizan la trata de personas como un problema dinámico que se distribuye siguiendo ciertos patrones territoriales. A partir de un conjunto de datos recuperados de fuentes oficiales constatan que la trata de personas es un delito cuya incidencia va en aumento, especialmente a partir de 2018, cuando se registró un crecimiento de las cifras a escala nacional. Además, esta modalidad de acción criminal tiene claras expresiones territoriales ya que se concentra en un grupo de entidades federativas y particularmente en un grupo de municipios con mayor conectividad y densidad urbana, que posiblemente formen un corredor interregional del mercado ilegal de trata de personas.

Cierra el libro el capítulo de Miriam Calvillo Velasco y Víctor Hugo Iturbe Legorreta: “Albergues de migrantes en tiempos de pandemia”, en el que analizan la labor desempeñada por las organizaciones sociales de ayuda a migrantes y sus albergues, para enfrentar la contingencia sanitaria ocasionada por el brote del coronavirus SARS-CoV-2, causante de la covid-19. Exploran y

describen las vicisitudes de las organizaciones sociales y la población migrante durante la crisis sanitaria, ante la ausencia de una efectiva política federal y estatal de atención y protección de la población migrante que garantice el acceso a los servicios de salud. El contexto de confinamiento y aislamiento social determinó para los autores el método de investigación basado en el uso de fuentes y medios digitales y entrevistas virtuales.

## Introducción

*Jorge E. Brenna B.*  
*Sonia Comboni Salinas*

AMÉRICA LATINA ES SIN DUDA UN LUGAR sorprendente, lleno de paradojas y contradicciones. Ejemplo de ello es el nuevo ciclo hegemónico de lo que se ha dado en llamar la *Segunda Ola progresista* o *Marea Rosa*, como suele llamársele en la literatura especializada al referirse al ciclo de gobiernos —supuestamente de centro izquierda— que han llegado al poder en un buen número de países en la región: algunos autores han señalado que este ciclo se abre con el ascenso al poder en México de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

De todos es sabido que este nuevo ciclo, supuestamente *contrahegemónico* —por llamarlo pomposamente—, se ha debido en gran medida a la reacción política y social al largo ciclo de influencia del neoliberalismo en la economía global y sus efectos violentos en las economías en vías de desarrollo. Es el caso de los países latinoamericanos, mismos que han sufrido los impactos duros de los programas neoliberales. Y es precisamente la dureza de estos programas orientados a reestructurar las reglas del mercado mundial y local las que rompieron las cuerdas del soporte social de los gobiernos afines a estos programas neoliberales. Décadas de transformaciones económicas, sociales y políticas encaminadas a producir cambios en los mercados, pero también en las reglas de distribución de la riqueza de manera un tanto desigual, en las que los sectores más vulnerables de la sociedad (incluyendo a la clase media) fueron los grandes perdedores. A ello había que agregar los fenómenos de corrupción que se generalizaron en la mayoría de las élites que gobernaron los países latinoamericanos a lo largo de más de tres décadas. En suma, los efectos más visibles del ciclo neoliberal fueron, por decir algo, un aumento de la desigualdad social, una polarización significativa en cuanto a la concentración del ingreso en élites viejas y nuevas que concentraron los ingresos de la apertura comercial y la especulación financiera; a lo que habría que agregar

la disminución de las capacidades estatales, la rigidez aparente en el manejo de las finanzas públicas, medidas que —aderezadas por la corrupción— formaron un cóctel explosivo que capitalizó estratégicamente una izquierda desdibujada y al acecho de fisuras en la gobernabilidad de países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela y México, por señalar sólo a las economías de mayor tamaño en la región, aunque el fenómeno fue endémico.

En el contexto de los desajustes provocados en la esfera de la distribución del ingreso, la izquierda latinoamericana vio su oportunidad para relanzar su narrativa de asalto al poder enarbolando un discurso justiciero que denunciaba moralmente los efectos del capitalismo en su fase neoliberal, arengando la promoción de la justicia sobre la base de un indefinido “progreso social” y una participación democrática supuestamente garantizados por un retorno a la centralidad estatal como garante de la corrección de todos estos desajustes provocados por el ciclo neoliberal. Este fue sin duda un fenómeno típico en la región que, aunque de manera heterogénea, representó y sirvió para repositionar a una clásica tradición populista latinoamericana propia de la cultura política de la región. Este fue el caldo de cultivo de una política contestataria al neoliberalismo que rápidamente enarboló la narrativa del antagonismo entre débiles contra poderosos, ricos contra pobres, élites contra masas, *fiffs* contra el *pueblo bueno* y otros mitos cuya eficacia atravesó la política latinoamericana a nivel hemisférico con escasas excepciones. Sin embargo, si en la primera ola izquierdista latinoamericana acaecida en los primeros tres lustros del siglo XXI las condiciones de auge de las materias primas (petróleo y minerales principalmente) fueron uno de los principales ingredientes para su rápida expansión sobre todo en Sudamérica y Centroamérica, en el siguiente ciclo, a partir de 2018, las condiciones *pospandemia* y la crisis global, producto de la reestructuración de las economías globales, y el fenómeno sanitario trajeron consigo esta *Nueva Ola* de izquierda, misma que parece estar prendida de alfileres en un contexto de inestabilidad global tanto en lo económico como en lo político. En realidad el nuevo ciclo de la izquierda, supuestamente abierto por el triunfo de López Obrador, no presenta la misma eficacia política e ideológica dado que ya existe una evidencia palpable de los límites de esos experimentos socializantes que prohicieron dictaduras como las de Cuba, Venezuela, Nicaragua, o el fracaso de los experimentos basados en la reivindicación política del indigenismo como ideología, que también dieron lugar a inestables gobiernos ahogados en la corrupción como los de Bolivia, Ecuador, el Perú de Pedro Castillo, y a gobiernos inestables como los de Argentina

y Brasil. Chile, a pesar de estar montado en la misma Ola rosada latinoamericana, ostenta un perfil menos populista y más socialdemócrata, pero la fragilidad estructural de las economías latinoamericanas y el recuerdo de las pasadas crisis han puesto un límite infranqueable a los intentos populistas del nuevo presidente Gabriel Boric.

Así, el espectro de gobiernos autonombrados de izquierda es diverso en Latinoamérica según la polaridad, derivada de la heterogeneidad estructural de nuestros países, que *grosso modo* se resumen en izquierdas *autoritarias*, democráticas, contestatarias, *moderadas* (Sousa, 2020), *pragmáticas*, y hasta podríamos hablar de *pseudo izquierdas* que, siendo un manojo de políticas sin orientación ni sentido —excepto el asalto al poder y los recursos—, se mimetizan en un ropaje y un discurso socialista. Lo que se puede decir en todo caso es que esta segunda ola de izquierda que, presuntamente, inaugura el triunfo de AMLO y su base política llamada Movimiento Regeneración Nacional (Morena) se presenta en una coyuntura en la que, así como llegó puede desaparecer y dar paso a otra cosa nueva; en una suerte de *movimiento pendular* que conduce de un escenario hegemónico, ya sea por la derecha política o la izquierda, a otro como reacción ante los excesos (corrupción, políticas de gobierno fallidas, autoritarismo, etcétera) de regreso al signo contrario con dificultades para encontrar un equilibrio en el que se instale una política de centro (ya sea más a la izquierda o a la derecha políticas).<sup>1</sup> En realidad, existen sobradas evidencias que muestran una mayor debilidad estructural de estas izquierdas en

---

<sup>1</sup> Una suerte de “ley del péndulo democrático” señala que las sociedades con una condición política inestable tienden a transitar de un extremo a otro pasando en su recorrido por puntos de quiebre antes de alcanzar los extremos ideológicos de cada doctrina política. La historia demuestra que el drama de la sociedad ha sido transitar pendularmente de un extremo a otro sin verdaderas políticas de Estado, sin planes de gobierno que se cumplan, sin proyectos nacionales consensuados entre los actores sociales de un país, lo cual deriva en gobiernos partidistas que aumentan la fractura social y propician la ruptura del tejido institucional y la consiguiente disminución de las posibilidades de sobrevivencia del orden democrático como consecuencia de la crisis del sistema político. Su consecuencia inmediata es *un estado de ingobernabilidad* que se encuentra asociado con la incapacidad de la clase dirigente para tomar decisiones colectivas o de hacerse obedecer por la mayoría de la sociedad, lo cual se traduce en inestabilidad política, caos social e incluso puede llegar a provocar violencia generalizada. Un movimiento pendular que ya hemos visto a lo largo de la historia política de América Latina y que ya el politólogo francés Guy Hermet (2008) ha analizado.

el poder respecto a las que llegaron en el ciclo anterior de auge de las materias primas en los primeros lustros del siglo. Podemos decir que en esta nueva *Ola rosada* que inunda a América Latina en el umbral, durante y después de la pandemia, refleja una ambición re-fundacional acotada por un evidente pragmatismo que desmiente los discursos y las promesas grandilocuentes de los políticos de izquierda una vez que llegan al poder. Pues si bien cuando candidatos desafían el orden establecido, una vez en el poder terminan condicionados por un juego democrático que se niegan a respetar dado que restringe su propio interés político.

López Obrador asumió el poder con un proyecto supuestamente transformador y antineoliberal; sin embargo, su transformación en lo único que avanzó fue en una exagerada concentración del poder intentando anular la división de poderes y el juego democrático mientras que, en el plano administrativo, sus políticas públicas no han roto con el régimen anterior sino, antes bien, lo han evidenciado en todos sus vicios y corruptelas. Y las intenciones de refundar el Estado lo único que han hecho es provocar una destrucción institucional sin cambio alguno. Por el contrario, como señala Centeno (2021), su éxito reposa en la naturaleza colaboracionista de su gobierno con el sistema político vigente en México. No en la necesidad de materializar cambios radicales.

### **AMLO y la demolición de la institucionalidad democrática**

En América Latina, más que una cultura democrática y una tradición de gobiernos de izquierda, lo que hemos tenido en los últimos tres siglos han sido gobiernos de caudillos. Hoy, más que hablar de alternativas políticas de izquierda en el poder lo que tenemos es un nuevo siglo de caudillos. Y esos nuevos caudillismos parecen tener el propósito de una demolición de las estructuras institucionales para ejercer un control de los otros contrapoderes –refiriéndonos al legislativo y al judicial– en una estrategia que supone el fortalecimiento de liderazgos locales subordinados al nuevo caudillo-presidente, el ataque a los medios de comunicación y el fortalecimiento del ejército como comparsa de los nuevos autoritarismos.

Los más de dos años que ha durado la pandemia del covid-19 han sido de sequía en cuanto al desarrollo de los países latinoamericanos y especialmente en sociedades como la de México con un presidente tan *sui generis* como Andrés Manuel López Obrador que nada ha transformado, sino que ha

profundizado los problemas económico-sociales y deteriorado el entramado político institucional heredado de los regímenes anteriores agregándole su particular sazón: polarización y fragmentación.

¿En qué ha consistido este destructivo proceso institucional encabezado por López Obrador y su Movimiento Regeneración Nacional? La destrucción de la institucionalidad por estos nuevos caudillos se apoya en la destrucción y creación de un marco legal y constitucional encaminado a concentrar el poder en el presidente en turno disminuyendo la eficacia de los contrapesos institucionales, sometiénolos y subordinánolos a una dinámica de lealtad incondicional con el fin de avalar la inconstitucionalidad de reformas *a modo*. Por otro lado, desde el poder se impulsan campañas de desprestigio a la oposición con el fin de debilitarlos, atemorizarlos y cooptarlos mediante métodos terroristas y policiales, sometiénolos a una dinámica de subordinación a los caprichos del ejecutivo. Desde que López Obrador llegó al poder la estrategia ha sido crear una atmósfera política marcada por una polarización creciente. Su visión de la política se encuentra muy enmarcada en un mundo decimonónico en el que el enfrentamiento liberal-conservador es actualizado en clave de élites privilegiadas contra el llamado “pueblo bueno”.

Algunos de los espacios en los que el balance del gobierno de López Obrador muestra rostros complicados son tratados en este libro en la medida en que son representativos de la tormenta política y social en la que la autodenominada Cuarta Transformación (4T) está naufragando después de tres años de haber zarpado de uno de los puertos de legitimidad más envidiables en los últimos 40 años. López Obrador es un presidente “popular” y el más votado en años. Pretendió transformar la política en México y, al parecer, ha terminado fortaleciendo todas las inercias del pasado que tanto condenó y capitalizó como candidato opositor. Una de ellas es el presidencialismo mexicano: en México, el presidente López Obrador tiene el control del presupuesto, es el jefe del partido en el poder, controla –vía su partido– los cargos de elección popular, controla los organismos autónomos –o está en vías de hacerlo–, controla el total de las fuerzas de seguridad y del Ejército, controla la política económica desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), propone los gobernadores para el Banco de México, controla la política exterior y, como en los mejores años del viejo Partido Revolucionario Institucional (PRI), va a designar a su sucesor en 2024. Sin embargo, el sello de este neo-presidencialismo estriba en que, más que estar asentado en un proyecto político, las acciones de este nuevo poder presidencial son una suerte de voluntarismo que se hace evidente

en cada una de las propuestas que integran la Cuarta Transformación: el camino de la honestidad ejemplar del ejecutivo y sus seguidores que se tiene que irradiar a toda su feligresía, la lealtad ciega y a toda prueba que les exige a sus funcionarios, a su bancada en el Congreso e incluso a la jefa de gobierno de la Ciudad de México a partir de su ungimiento como posible sucesora, entre otros casos de superejercicio del poder presidencial. En suma, a casi tres años de gobierno de la Cuarta Transformación el presidencialismo no ha muerto, sino que simplemente se fortaleció porque la sociedad mexicana le dio 53% de los votos en las elecciones de 2018.

Desde esta superlegitimidad otorgada por los votos es que el presidente ha intentado reformar la Constitución de la República en reiteradas ocasiones con precarios resultados, no obstante su poder y su maquiavélica astucia. Una de las mayores derrotas en estas intentonas ha sido el fracaso de su iniciativa de reforma de la Ley que regula la energía eléctrica. Ante este fracaso, al ejecutivo no le quedó más que inventarse una supuesta nacionalización del litio creando así un monopolio, con el cuento de que garantiza “la soberanía nacional”: puede concesionarlo a empresas particulares o explotarlo mediante un nuevo monopolio estatal. Este mineral aumentó su demanda debido a la venta de autos eléctricos que funcionan con baterías. En 2021 su precio se incrementó en más de 400%, según la consultora Rho Motion. Ese incremento fue determinante en la decisión del gobierno-empresario para monopolizar el litio y es muy posible que corra la misma suerte que Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE): burocratización y corrupción (Pazos, 2022).

Donde no hay buenas cuentas que dar es en el tema de la desigualdad social, pues hoy hay más pobres debido a los resultados naturales de la concentración de la riqueza, que es la mala formación de las personas producto del deterioro de la educación pública. La ineficacia del gobierno de la 4T en mucho tiene su origen en la injusta distribución de la riqueza y los ingresos en México y el mundo. Sin embargo, la desigualdad creció más en los primeros dos años de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador que en el lapso que el mismo mandatario identifica como “periodo neoliberal”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El índice de Gini mide la desigualdad: cuando este índice crece se hace más desigual el ingreso. Durante los sexenios de los priistas Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, se ubicó en 0.4 y 0.8 por ciento, respectivamente. El índice bajó el sexenio del panista

Por otra parte, en política social la 4T criticó furibundamente *la política social neoliberal del pasado, no obstante, ello no implica que la actual política sea muy diferente*, antes bien pareciera que son la continuación de un paradigma similar, con algunos avances y retrocesos. La idea de una modificación estructural de la política social durante el nuevo sexenio es un mito. El ejemplo relevante es el “efecto dominó” con diversas consecuencias del retiró del subsidio a los dueños de guarderías prestadoras de servicios de la otrora Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol): las consecuencias fueron funestas ya que algunas madres y padres ya no llevaron a sus hijas e hijos a estos centros de cuidado, la matrícula de menores en las guarderías investigadas bajó hasta 80% y en algunos casos derivó en el cierre de espacios; además, la medida causó desempleo de educadoras y trabajadores en general afectando sobre todo a las madres solteras (Olvera, 2021). Algo similar se puede apreciar en la política educativa que en este gobierno ha supuesto una visión simplista y errónea en los responsables de la Secretaría de Educación Pública (SEP), quienes decididos a dejar su huella histórica optan por cambiar los planes de estudio de educación básica un día sí y el otro también, desorientando los métodos de trabajo de los maestros, que se encargan de trabajar día con día con esos planes: esta volubilidad afecta a los educadores y a los educandos pues con cada cambio se ven obligados a actualizar sus conocimientos y a modificar sus hábitos de trabajo. Andrés Manuel López Obrador repite el mismo paradigma improvisado de sus antecesores en el gobierno intentando no sólo dejar huella: “quiere acabar con la educación anterior, a la que califica de neoliberal, y crear una nueva educación fundada en principios distintos. Se anuncia que la nueva educación buscará (como se dijo al triunfo de la Revolución cubana), ‘formar a un hombre nuevo’ (por corrección política, se agrega) y ‘una mujer nueva’” (Guevara, 2022).

En materia de seguridad está la cuestión de la trata de personas asociada en gran medida a la intensa migración que, de acuerdo con datos oficiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), sólo en el 2021 perdieron la vida 719 mexicanos en la frontera norte, cifra nunca antes registrada desde el inicio del conteo en 2004. Los datos de la Cancillería arrojan además un incremento

---

Vicente Fox se ubicó en -5.3 por ciento; en el de Felipe Calderón, también panista, se colocó en -0.2 por ciento, y en el gobierno del priista Enrique Peña Nieto se ubicó en -4.8 por ciento. En el gobierno de López Obrador el índice que mide la desigualdad de ingresos entre los ciudadanos se colocó en 8 por ciento en los primeros dos años, un alza no registrada en ninguno de los sexenios anteriores (Juárez, 2023).

en el número de muertos no identificados debido, principalmente, a la falta de presupuesto para realizar su debida identificación. La estadística de connacionales fallecidos ha ido en aumento desde que la llamada 4T tomó el poder, el 1 de diciembre de 2018.<sup>3</sup> En este contexto, la presidenta del Senado, Olga Sánchez Cordero, afirmó que la trata de personas con fines de explotación laboral y sexual es la esclavitud moderna, para lo cual presentó una iniciativa.<sup>4</sup> El incremento en el número de mujeres desaparecidas y no localizadas, en los primeros tres años y cinco meses del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, ha sido exponencial, en comparación con el mismo lapso de sus dos antecesores inmediatos.

En suma, la destrucción institucional que se ha enseñoreado de la atmósfera económica y social en el régimen de la 4T se hizo patente en los primeros días de 2022 con la reconfiguración de la administración federal, al desaparecer varios institutos y una decena de programas sociales. Y ello se hizo a partir de un decreto en el que se ordena la desaparición del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y una decena de programas sociales destinados a las mujeres víctimas de violencia, a la inclusión de género y la profesionalización de las asociaciones civiles. El argumento que, según López Obrador, respalda su decisión, fue que se busca “evitar el derroche, los gastos superfluos y la duplicidad de funciones”. Desde luego, las organizaciones de la sociedad civil reprobaban la desaparición del instituto mencionado

---

<sup>3</sup> “Según las cifras, entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2019, al menos 337 mexicanos fallecieron, 65 más que los registrados durante el último año de Peña Nieto. Mientras que en 2020 la cifra aumentó a 442, a pesar de que la pandemia de covid-19 redujo el flujo de connacionales hacia Estados Unidos”. En 2021, el número de migrantes mexicanos que fallecieron en su camino hacia Estados Unidos llegó a 719, casi el doble que en 2020. Y en el primer trimestre de este año ya suman 282 connacionales que perdieron la vida, lo que significa un promedio de dos mexicanos muertos cada día. Los datos de la Cancillería arrojan además un incremento en el número de connacionales muertos en la frontera norte no identificados debido, principalmente, a la falta de presupuesto para realizar la identificación de los restos encontrados a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México (González, 2022).

<sup>4</sup> “En más de 60 por ciento de los casos de trata con fines de explotación sexual las víctimas son mujeres, y una de cada cinco víctimas son niñas, niños o adolescentes. La trata con fines de explotación sexual implica deterioro físico, emocional, psicológico y personal de las víctimas al ser confinadas contra su voluntad, golpeadas, amenazadas, y violadas” (Ortega, 2022).

calificando su eliminación como “la última estocada que este gobierno le da a las organizaciones civiles”. Parecería que la única política social válida para el gobierno son sólo los programas de corte clientelar, sin ninguna intermediación de la sociedad civil. Igual suerte han corrido la centralización de los programas sociales en detrimento de los órganos autónomos, mismos que parecen sacarle ronchas al ejecutivo (Suárez, 2022). La coyuntura desfavorable en la que nos encontramos (pérdida del producto interno bruto per cápita desde 2014) ha facilitado la presencia en nuestro país de un liderazgo político desleal con la institucionalidad democrática al diseminar formas autoritarias de concentración del poder presidencial, acoso a la oposición institucional y golpear abiertamente la balanza de poder a favor del Ejecutivo en detrimento del Legislativo y el Judicial (Malamud y Núñez, 2021). Gran parte del problema tiene que ver con la histórica y progresiva desafección de los ciudadanos con las instituciones, la desconfianza con los políticos y con los partidos, variables que se han combinado para acelerar el deterioro democrático, político e institucional en el que actualmente se vive en México. El desencanto con el funcionamiento de la democracia pareciera estar haciendo crecer en las masas una sensible preferencia por regímenes de bajo valor democrático y autoritarios como lo muestran las encuestas de opinión pública que desde antes de la pandemia ya evidenciaba la caída de la confianza hacia la democracia y sus instituciones.<sup>5</sup> Es en este contexto que los nuevos procesos políticos que han llevado al poder a fuerzas políticas de filiación izquierdista están significando, en la mayoría de los casos, una ofensiva contra la democracia y sus instituciones alegando un afán reivindicatorio y justiciero de los pobres y una supuesta refundación nacional que, polarizando las sociedades, termina aniquilando a la democracia por inanición participativa y por la “tentación militarista”.

---

<sup>5</sup> El último *Latinobarómetro*, publicado en 2021, confirma algunas de estas tendencias: el apoyo a la democracia sigue sin alcanzar el 50% de la población y, si bien no ha continuado el deterioro ya que se ha recuperado levemente, ha sido casi testimonial (un punto porcentual) (Ideas for democracy, 2021).

## Referencias

- Centeno, R. (2021). “López Obrador o la izquierda que no es”, *Foro Internacional*, núm. 243, pp. 163-207 doi: <10.24201/fi.v61i1.2716>.
- González, Roxana (2022). “Una mayor militarización en la frontera norte obliga a las personas a transitar por rutas más peligrosas para llegar a Estados Unidos”, *El Sol de México*, México, 31 de mayo.
- Guevara Niebla, Gilberto (2022). “La educación de la 4T (I)”, *La Crónica*, México, 14 de febrero.
- Hermet, Guy (2008). *Populismo, democracia y buena gobernanza*. Barcelona: ElViejo Topo.
- Ideas for democracy (2021). Informe 2021, *Latinobarómetro* <<https://www.minsait.com/ideasfordemocracy/es/informe-2021-latinobar%C3%B3metro>>.
- Juárez, Blanca (2023). “El salario de 47% de los trabajadores creció menos que la inflación en 2022”, *El Economista*, 17 de enero de 2023.
- Malamud, Carlos y Rogelio Núñez Castellano (2021). *La crisis de la democracia en América Latina, 2019-2021*. Madrid: Real Instituto Elcano, 28 de octubre.
- Olvera Barajas, Carlos Alberto (2021). “La 4T y su sello en el Programa de Estancias Infantiles subrogadas por la Secretaría de Desarrollo Social”. Tesis de maestría. Centro de Investigación y Docencia Económicas <<http://hdl.handle.net/11651/4442>>.
- Ortega, Eduardo (2022). “Desapariciones de mujeres se duplican en gobierno de AMLO”, *El Financiero*, México, 25 de abril.
- Pazos, Luis (2022). “Litio, otro monopolio para la 4T”, *El Financiero*, México, 27 de abril.
- Sousa Braga, Maria do Socorro y Kátia Alves Fukushima (2020). “La calidad de la responsividad de gobiernos de izquierda en países de América Latina: la percepción de la ciudadanía”, *América Latina Hoy*, núm. 86 <<https://doi.org/10.14201/alh.21462>>.
- Suárez, Karina (2022). “Cierre de institutos y programas sociales en vilo: los cambios del gobierno en 2022. El presidente de México ha defendido los cierres de entidades como el Instituto Nacional de Desarrollo Social argumentado que busca evitar ‘el derroche y la duplicidad de funciones’”, *El País*, México, 3 de enero.

PRIMERA PARTE  
Los arrecifes de la política



# La percepción de ingobernabilidad en el gobierno de López Obrador Una destrucción sin cambio

*Jorge E. Brenna Becerril*

## **Introducción: AMLO y su circunstancia**

EN MÉXICO LA DEMOCRACIA ARRIBÓ tímidamente y siempre a cuentagotas, pues aunque no hemos tenido una dictadura abierta y descarnada sino una *dictablanda* (o *democradura*), dirían los *transitólogos* en la década de 1980, la sociedad lograba sentirse en general cómoda con los pequeños beneficios de un régimen que construía instituciones y que, aunque selectivamente, otorgaba prestaciones siempre y cuando los grupos sociales beneficiados accedieran a intercambiar beneficios por votos seguros al régimen de partido único. Así fue por más de 70 años hasta que el desgaste del *partidazo* en el poder y las expectativas democráticas de una sociedad que, desde las rebeliones cívicas de la década de 1960, pugnó por una alternancia política o liberalización del sistema electoral (que medianamente se logró en el año 2000 al acceder al poder una fuerza política alternativa que prometía cambiar el rumbo y el estado de cosas estancado y hasta regresivo después de más de siete décadas de partido único). El Partido Acción Nacional (PAN) gobernó del 2000 al 2012, y si bien no cambiaron las cosas de raíz, al menos se percibió un aire de franca expectativa al darse formalmente cambios en el discurso y los estilos de mostrar *lo político*, aunque *la política* fuera, esencialmente, las mismas prácticas clientelares que producían una plataforma enquistada de impunidad en los casos de corrupción gubernamental y de complicidades con empresarios, políticos, líderes sindicales, etcétera, que bien pronto acabaron reproduciendo las mismas formas y estrategias de corrupción consagradas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante décadas; prácticas que, al parecer, habían permeado la cultura política de las élites del país y que se habían vuelto un dato normal aceptado por la sociedad en su conjunto.

Para las elecciones de 2012, el PRI pretendió renovarse ofreciendo una supuesta nueva cara política que prometía reformas estructurales y modos de hacer política frescos y aparentemente abiertos que bien pronto cayeron en las inercias de la corrupción de las viejas y nuevas élites descomponiendo la política y reeditando un escenario de corrupción, fraudes, impunidad y saqueo de la riqueza nacional y los fondos públicos, enriqueciendo escandalosamente a los nuevos políticos del régimen, tanto a quienes ostentaban el poder del gobierno como aquellos que se ubicaban en los poderes legislativo y judicial poniendo en duda una separación de poderes que, poco a poco, parecía por fin ser una realidad junto a la precaria democracia mexicana.

En el año 2000 se realizaron las primeras elecciones de alternancia en un país que se abría a la democracia; Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano deja el poder de la Ciudad de México (la Joya de la Corona de la izquierda institucional de fin de siglo), para competir por tercera vez a la presidencia de la República (había competido en 1988 y 1994) dejando las riendas del gobierno de manera interina (del 29 de septiembre de 1999 al 4 de diciembre de 2000) a Rosario Robles. En tanto, un personaje gris y protagónico y con un perfil populista y rebelde, supuestamente antisistema, comienza a hacer aparición, desde la oposición, en la plaza pública de la Ciudad de México, con intenciones de gobernar la capital del país, ya en poder de la “izquierda”, y en un contexto de apertura política y debilidad franca del otrora partidazo de la Revolución mexicana. Andrés Manuel López Obrador (AMLO) consigue subir al poder en la capital de la República gracias a su eficaz estrategia de chantaje funcional a un régimen político en decadencia y consciente del desastre político en el que ha dejado a la nación; en este sentido, a pesar de que el advenedizo político no deja de cuestionar las fallas del régimen del que era activo militante (creó el himno del PRI), para la élite política resultaba un contrapoder informal que servía para equilibrar la brújula de hacia dónde tenía que caminar el país para evitar una catástrofe: el político de marras lo sabía y el grupo de políticos e intelectuales que lo alentaba/asesoraba sabía de esta función y por ello lo promovían a pesar de su simpleza e ignorancia racional de *lo político*, sin embargo su olfato de “la política de tierra” demostró ser incomparable. Durante más de 20 años estuvieron al lado del eterno candidato impugnador del régimen del PRI y del PAN que se presentaba como la conciencia de la nación... y el agraviado pueblo lo creyó.

Los intelectuales antisistema (es un decir) parecían creer en su discurso movilizador sabiendo las ventajas que para su ambición de recambio de élites

esto representaba; por ello la incondicionalidad y la devoción –real o fingida– que le profesaban al mesiánico líder. Estuvieron con él en las elecciones fallidas de 2006 y de 2012, reclamando furibundos un fraude electoral ante la derrota del mesiánico candidato perdedor y, aprovechando la coyuntura, movilizar a las clientelas populares y radicalizar el discurso impugnador frente a un régimen que, contaminado como estaba, no podía ocultar el escandaloso saqueo que la clase política en turno, del partido que fuera, operaba en los espacios de los tres poderes de la nación y en todas las instituciones del régimen donde pudieran escamotearse los dineros sin consecuencia alguna. AMLO y su movimiento tenían toda esa evidencia para legitimar su discurso purificador y mesiánico y articular un sinfín de promesas de cambio que la población agraviada ansiaba –especialmente los más pobres.

El sexenio de Enrique Peña Nieto fue un gobierno en el que el PRI vendió la narrativa de que iba a encarnar el cambio esperado en una generación de nuevos políticos y una nueva política; así, promovieron reformas estructurales funcionales a los nuevos tiempos de apertura global y auge de las políticas neoliberales al tiempo que se especializaron en las técnicas políticas y jurídicas para aumentar la opacidad y una impunidad que evitaran la visibilización de la corrupción rampante con la que se desempeñó la “nueva” clase política en el sexenio de 2012 al 2018. En estas circunstancias de cinismo político y de una oposición pasiva y cómplice, AMLO y su movimiento, fieles a su estrategia de extorsión política y negociación turbia, consigue los apoyos políticos y financieros y las alianzas necesarias *dentro del régimen corrupto* (pactos con el presidente saliente) y *fuera del régimen* con actores a veces impresentables (viejos políticos del régimen desfavorecidos o desplazados, delincuencia organizada, organizaciones políticas de izquierda bolivariana, etcétera) para conseguir –a como diera lugar– llegar a la presidencia de la República utilizando las instituciones democráticas para después intentar dinamitarlas. Pero ese será un recuento del siguiente apartado en el que se hará un balance sucinto de los tres primeros años de gobierno del mesiánico político en cuestión, básicamente a partir de lo que algunos artículos temáticos que la prensa crítica publicó durante la mitad del sexenio de López Obrador.

## Las coordenadas políticas del gobierno de AMLO

### *La renuncia a gobernar*

Si la gobernabilidad es una clara capacidad de gobierno de satisfacer las demandas de la sociedad mediante las instituciones del Estado que las procesan y les dan respuesta satisfactoria sin producir rupturas, la ingobernabilidad entonces es la incapacidad de producir una gobernabilidad que dé certidumbre y estabilidad al gobierno en turno. Lo que hoy tenemos en muchos países de América Latina (y México es el caso) son gobiernos bloqueados por su propia incompetencia política y con su núcleo central, la presidencia, seriamente debilitada (insistir que la falla es exclusivamente personal es no tomarse en serio el asunto; es *la institución* la que ha perdido sostén y fuerza, más allá incluso de la disminuida popularidad de cada presidente).

Lo que tenemos en el entorno actual de México es una extrema tensión en el régimen político que reproduce un clima de creciente polarización y ofuscamiento, en medio de la grave crisis sanitaria, económica (empleo e ingresos) y de seguridad. En vez de reducir la crispación y encargarse de producir soluciones y construir puentes, la clase política en el gobierno parece más interesada en dejar tras de sí una huella de escombros. “Después de nosotros el diluvio” –parecen pensar. En fin, la ingobernabilidad actual no es un fenómeno sólo del gobierno, el presidente y su ineficaz e incompetente equipo de secretarios y asesores, la cúpula de esta crisis, sino –principalmente– *su renuncia al deber de gobernar*.

Así, los dos primeros años de la gestión de AMLO (2019 al 2021) la economía mexicana habrá acumulado una contracción de -5.5%, según los datos del organismo latinoamericano. Las cifras no son inocuas si pensamos que, en ninguna de las administraciones sexenales, que arrancaron en 1934 con Lázaro Cárdenas, se había producido un desplome económico de esta magnitud durante la primera mitad de un gobierno.<sup>1</sup> En parte –hay que señalarlo–, la

---

<sup>1</sup> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estimó que la primera mitad del gobierno de AMLO será la peor desde el inicio de la era sexenal, por los efectos de la pandemia de covid-19. Será la peor primera mitad de un sexenio en resultados económicos en 86 años, indicaron hoy cifras y proyecciones de la CEPAL. Estos son los tres años iniciales del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (2019-2021). En su *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020*, divulgado en

recesión económica que enfrenta México está relacionada con la crisis derivada de la pandemia del covid-19, que llevó a América Latina a un decrecimiento de -7.7% este año.

América Latina ha sido la zona del mundo en desarrollo más golpeada por la pandemia, “sólo hasta 2024 regresaríamos a los niveles económicos previos a esta crisis (a los de 2019)”, aseguró la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena. Lo cual significa que, durante el sexenio de López Obrador (2018-2024), el crecimiento económico podría ser prácticamente nulo. Incluso se dice que, si el país llegara a no crecer, a tasas de al menos 1.8% entre 2022 y 2024, el saldo sexenal económico sería negativo.<sup>2</sup>

Otros datos más: de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para el trienio 2019-2021 el ingreso per cápita de los mexicanos habrá acumulado una pérdida de -8.45% y se ubicará en niveles de 2010, lo que implicará un retroceso de 11 años. El organismo internacional señala también que la *pobreza por ingresos* en México aumentará en 7.6 puntos este año y llegará a 49.5%, porcentaje similar al de hace dos décadas. En suma, la CEPAL ubicó a México como uno de los países de la región que mayor contracción tendrá este año como resultado de la pandemia (muy lejos del -30% que se anticipa para Venezuela). El país de la región que mejor librado saldrá de la pandemia será Paraguay, que caerá -1.6% este año. Una vez desatada la

---

Santiago de Chile, la CEPAL señaló que sólo este año México registrará una contracción del producto interno bruto (PIB) de -9.0% (la caída más pronunciada en el país desde 1932), como consecuencia de la pandemia de covid-19, aunque se sabe que estas tendencias ya se venían dando desde los primeros meses de su gestión (Croda, 2020).

<sup>2</sup> “La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elevó su estimación de crecimiento promedio para la región en 2021 a 5.2%, cifra que denota un rebote desde la profunda contracción de 6.8% anotada en 2020 como consecuencia de los efectos adversos producidos por la pandemia de covid-19. Esta expansión no alcanzará para asegurar un crecimiento sostenido ya que los impactos sociales de la crisis y los problemas estructurales de la región se han agudizado y se prolongarán durante la etapa de recuperación, advirtió el organismo de las Naciones Unidas en un nuevo informe especial dado a conocer hoy. El documento titulado *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*, fue entregado por la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, en una conferencia de prensa virtual en la cual urgió a los gobiernos a mantener las políticas de transferencias de emergencia para fortalecer una reactivación que sea sostenible en el tiempo, más justa, igualitaria y amigable con el medio ambiente” (CEPAL, 2021).

pandemia y ante la ineptitud de los funcionarios de salud del gobierno en turno, México se ubicaría —junto a Brasil y Estados Unidos— como uno de los países más afectados por la pandemia de covid-19. Por cierto, en este sexenio el palacio presidencial se convirtió, más que en un centro de operaciones para combatir la pandemia, en el escenario de un drama televisado:

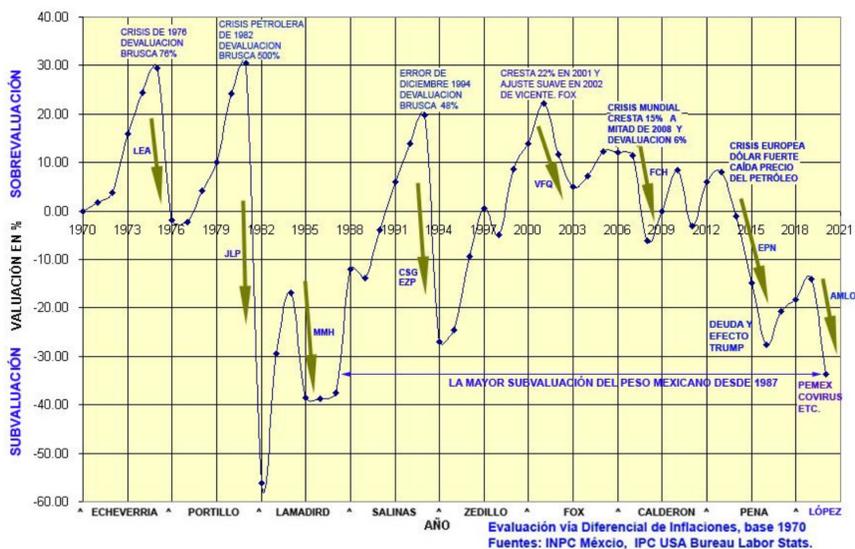
Cada mañana de lunes a viernes, la estrella (el presidente) usa su púlpito para promover su agenda y arremeter contra sus enemigos (los medios de comunicación y el periodismo crítico). Responde preguntas de reporteros complacientes y oficiosos, de medios de comunicación poco conocidos, y selecciona a periodistas independientes e irritantes para condenarlos (Parish, 2021).

Las promesas de crecimiento de la economía mexicana a un ritmo anual del 4%, que AMLO prometió se convirtieron en 2019 en una tendencia —por primera vez desde la crisis global de 2008— de crecimiento negativo del 0.1%. En 2020 el cuadro ha empeorado severamente. Se estima que para 2021 la recuperación sea nula pues la desinversión y la falta de una estrategia económica específica, más allá de los dichos, están condicionando los hechos: una profundización de la crisis sistémica y una pérdida de recursos financieros estrepitosa hasta en la supuesta panacea que para AMLO representaba Petróleos Mexicanos (Pemex).

La crisis que provocó el gobierno de Peña Nieto fue fundamentalmente por un endeudamiento externo excesivo que, debido al bajo crecimiento del producto interno bruto (PIB), provocó que la relación deuda externa/PIB fuese creciendo y se acercara a niveles de alto riesgo. Las calificadoras extranjeras elevaron el grado de *riesgo-país* y advirtieron de la creciente posibilidad de caer en problemas para el pago de la deuda y su servicio, cada vez más elevados. La especulación presionó al peso mexicano y dio lugar a un sistemático incremento del tipo de cambio y una devaluación gradual de la moneda. Aunque en los últimos años se frenó el incremento en la relación deuda externa/PIB, la deuda no se redujo y por diversas razones la paridad peso/dólar se mantuvo con altibajos, pero *severamente subvaluada* (Gráfica 1).

Con la llegada del nuevo gobierno, que de hecho comenzó a gobernar desde antes de su toma de posesión, los problemas se han complicado severamente, tanto por factores internos, como fue la cancelación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México (NAIM) y el posible fracaso de la actual política

Gráfica 1  
Valuación del peso mexicano/dólar estadounidense 1970-2020



Fuente: México México <<http://www.mexicomaxico.org/Voto/SobreValMes.htm#historicas>>.

de operación en Pemex, Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el sector salud, así como por los factores externos, que incluyeron la agresiva y costosa política migratoria de Trump, aunada a la caída de la inversión extranjera directa. En 2020 la economía de México, según datos del Banco Mundial (BM), cayó en -8.2%, más del doble que el promedio mundial (3.6%), y superior al promedio de América Latina y el Caribe (-6.2%). La caída de la economía mexicana fue también más del doble que la de su principal socio comercial, Estados Unidos, -3.5%. En 2020, a pesar del covid, China aumentó el PIB en 2.3% e Irlanda, por sus bajos impuestos, de 12.5% a empresas, en 3.4% (BM). En 2021 hay un pequeño rebote de la inversión al primer semestre, 2.6% respecto al primer semestre de 2020, lo que es positivo, pero de julio a agosto cayó la inversión fija bruta en 1.8% (Inegi) y la producción y venta de autos en más del 13 por ciento.

## El perfil del populista ¿demócrata o autoritario?

López Obrador ha incrementado su retórica divisionista, al mismo tiempo que hace un esfuerzo por diseñar reformas políticas significativas de corte democratizador, según él, pues no se ve a sí mismo como un presidente autoritario. Él mismo se ve como un salvador que, por sí solo, lleva a cabo una transformación histórica del gobierno, la economía y la sociedad de México. La imagen que proyecta es popular, aunque —muy a su pesar— socialmente conservadora. Desde el atril de sus conferencias matutinas se encarga de atacar a *la mafia de los medios* y a *la mafia del poder* del antiguo régimen; mientras tanto, poco más de medio millón de mexicanos habrían muerto a causa del covid-19 entre 2020 y 2021. Por una parte, insiste en que su agenda económica reparará el tejido social de México y ayudará a reducir la delincuencia, pero ha asignado poder adicional a las Fuerzas Armadas de México en lugar de invertir en el fortalecimiento de las fuerzas policiales locales y estatales. Por otro lado, adopta una visión tradicional sobre el papel de la mujer en los hogares mexicanos y se niega a abogar por la despenalización del aborto, por lo que la percepción social del desempeño del presidente se entiende mejor como la de un conservador, aunque su retórica populista abra la puerta a las marcas de un gobierno autoritario. Aparenta una lógica reformadora de tintes democráticos, pero en los hechos su talante es el de un líder populista que menosprecia las instituciones existentes y se esfuerza más bien por socavarlas y concentrar el poder (Krauze, 2020). Su retórica contra las instituciones democráticas existentes es alarmante: advierte que los organismos de supervisión electoral, los organismos de control antimonopolio, las agencias reguladoras, los portales de datos abiertos, las fundaciones financiadas con fondos públicos y las instituciones gubernamentales independientes tienen fallas, pero propone eliminarlas y reemplazarlas con instituciones centralizadas controladas por sus propios secretarios que actúan por consigna del propio presidente sin iniciativas propias. Cotidianamente gobierna en estado de guerra siguiendo, al parecer, un libro de jugadas autoritario cuando adopta un severo discurso de “con nosotros o contra nosotros” que sofoca el debate y marca a todos los disidentes no sólo como incorrectos sino ilegítimos e indignos de participar en el discurso público. Muestra de ello es la intolerancia exhibida ante las manifestaciones críticas de feministas, ambientalistas, activistas de derechos humanos o los medios de comunicación, pues sólo un espíritu mesiánico puede afirmar que tiene el control absoluto de la verdad.

## Un antes y un después de la pandemia...

Ha sido evidente que los problemas del gobierno de la 4T no aparecieron con la pandemia: antes de la crisis sanitaria los indicadores sanitarios, producto de los recortes *austericidas* de la 4T, ya eran críticos:

- Una de cada dos personas en México carecía de acceso a la seguridad social.
- El 16% carecía de acceso a servicios médicos.
- Tres de cada 10 recetas no eran surtidas en las farmacias públicas y el gasto de bolsillo en medicamentos rondaba el 41.4 por ciento.<sup>3</sup>

Una vez desatada la crisis sanitaria del covid-19 y declarada pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), decenas de países desplegarían estrategias de apoyo volcando sus recursos para combatir la pandemia y apoyar a sus gobernados. Las comparaciones ilustran:

- Japón destinó 21% de su PIB, Bélgica 19%, Estados Unidos 13%, Togo 12%, Perú 12%, Brasil 11 por ciento.
- México destinó tan sólo 1% a pesar de estar entre los países con más contagios y muertes.
- En el gobierno del autonombrado “presidente de los pobres y marginados” durante la pandemia del covid-19, 71% de los muertos pertenecen al estrato más desposeído en México (Hernández, 2021).

Ahora bien, no es secreto que el gobierno de la 4T debutó con una serie de medidas y ocurrencias de alto costo sólo por deslindarse de los proyectos en marcha de los gobiernos “neoliberales” de las administraciones anteriores. Revisando los datos fríos tenemos que:

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el segundo reporte cuatrimestral 2020: “Desabasto de medicamentos en México”, elaborado por el colectivo #CeroDesabasto e impulsado por la organización Nosotrxs, previo a la pandemia: “Ahora, la crisis sanitaria amenaza con sumar a más de 10 millones de personas a las filas de pobreza, al mismo tiempo que pondrá en jaque la capacidad de respuesta de nuestro sistema de salud” (Sáenz, 2020).

- En 2018, 41.9% de la población vivía en condiciones de pobreza, es decir 52.4 millones de personas; y 7.4% de la población en extrema pobreza, 21 millones de mexicanos, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Así encontró AMLO el país.
- A un año de gobernar, en 2019, antes de que llegara la pandemia de covid-19, el país ya había perdido casi 400 mil empleos y tuvo un crecimiento de 0.1 por ciento.
- Para 2020, con el coronavirus entrando por todos los poros del país, se perdieron un millón de trabajos, 20 millones de mexicanos dejaron de percibir sus ingresos, a 70 millones no les alcanza para la canasta básica y al primer trimestre del año, la economía tuvo una caída de -18.9 por ciento.
- A dos años de gobierno, la pandemia expone en México las varias deficiencias de la “transformación” prometida: baja recaudación fiscal, aumentó en la brecha social entre pobres y ricos, deficiente servicio médico público federal, mayor corrupción y costo de ésta, *negacionismo y demagogia*.

### La política de las dádivas...

La periodista Anabel Hernández (antes creyente y seguidora de AMLO) escribe en su artículo “Analgésicos para la pobreza, en vez de medicina que la cure”:

- El monto de recursos que AMLO ha canalizado en el 2020 es de 300 mil millones de pesos a programas dedicados a dar “apoyos” a grupos sociales “vulnerables”.
- Su programa emblema es el “Programa de pensión para el bienestar de las personas adultas mayores”, que paga una pensión generalizada a todas las personas mayores de 68 años sin distingo de clase social y aunque sean pensionados de otras instituciones. Son más de ocho millones de beneficiarios, los cuales aumentaron 57.8% en los dos años del gobierno.
- Otro más es el de “Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras” incluyendo niños discapacitados; de ahí se siguen el de “Sembrando vida” (un programa preexistente) de apoyo a personas de comunidades rurales dedicadas a la actividad agrícola y forestal; “Jóvenes escribiendo el futuro”, que otorga apoyo económico a jóvenes que estén en segundo año de licenciatura para continuar sus estudios y

además el programa “Jóvenes construyendo el futuro”, que da becas para jóvenes de entre 18 y 29 años que no estudian, ni trabajan.<sup>4</sup>

Así, al iniciar su gobierno, en 2019 AMLO comenzó un recorte presupuestal a sectores prioritarios como ciencia, tecnología, educación y salud poniendo en crisis la operación de hospitales generales y de alta especialidad, así como el suministro de medicinas desde antes de la pandemia del covid-19. El resultado de esta estrategia política de gobierno fue la muerte de 1 600 niños a causa del desabasto en el sistema de salud público de medicinas para niños con cáncer. Otro efecto —¿inesperado?— fue el hecho de que, en 2019, la población usuaria de los servicios de salud pública federales y estatales detecta un deterioro en los servicios de acuerdo con cifras oficiales del propio gobierno no expuestas por el presidente en su informe (ENCIG, 2020). Menos información oportuna sobre estado de salud, menos instalaciones adecuadas y equipo, menos medicamentos disponibles.

### **Los muertos tienen el rostro de la pobreza**

Un rápido balance de los costos humanos de la pandemia hasta octubre de 2020 nos arroja los siguientes datos:

- El 71% de las personas que han muerto por covid-19 tienen una escolaridad de nivel primaria o sin escolaridad.
- La gran mayoría de las personas fallecidas eran amas de casa, jubilados o pensionados, o desempleados, según un estudio del investigador Héctor Hiram Hernández, del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Otro estrato eran trabajadores de fábricas, vendedores y trabajadores ambulantes y albañiles (Hernández, 2020).
- El 30% de las muertes ocurrieron en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), donde de cada 100 pacientes de covid-19 mueren 19.

---

<sup>4</sup> Al menos cuatro de estos programas no están sujetos a reglas de operación, por lo que no se puede evaluar su eficacia ni el mecanismo para elegir a los beneficiarios. Y ante el anuncio de que para 2021 piensa gastar 303 982 millones el Coneval se ha pronunciado por hacer un gasto más efectivo y estratégico. Véanse Hernández (2021) y Coneval (2020).

- En los hospitales privados, a los cuales acude población de mayores recursos o cuyos empleos dan seguro médico privado, han ocurrido menos del 3% de los decesos.
- La letalidad del covid 19 supera el 20% en los municipios indígenas de México. Esto significa que, en los municipios indígenas, de cada 100 personas contagiadas, mueren 20.

Todo parece indicar que, como ironiza la periodista Anabel Hernández (2021), *hay amores que matan*: una negligencia con los más pobres y vulnerables, quienes no revivirán con las promesas de amor presidencial ni con los pocos pesos mensuales, mientras todo el sistema de salud, educación y cultura colapsa sobre ellos.

### **Pobreza o popularidad...**

Los números reales de la corrupción son muy distintos a la extinción de ésta que hay en la mente de AMLO. En este y otros rubros los ciudadanos viven en un país distinto al del presidente, como ocurría con sus antecesores... la corrupción en México ha aumentado en todas sus formas (ENCIG, 2020). Algunos datos:

- En 2019 la tasa de población que fue víctima de corrupción al tener contacto con un servidor público fue de 15 732 personas por cada 100 mil habitantes, 7.5% más que en 2017.
- La tasa de actos de corrupción aumentó de 2017 a 2019 en 19.2%. Pasó de 25 541 actos por cada cien mil habitantes, a 30 456.

Dice la periodista Edna Jaime: “Lo que teníamos en la época pre-AMLO era mejor que lo que hoy vivimos, pero no lo que merecemos. Nos estancamos por la mediocridad de los políticos encumbrados de entonces”. Haciendo un somero balance de lo existente antes del gobierno de López Obrador –lo que el presidente llama “neoliberal”– podemos percibir que el presidente lo logró lo impensable: que añoremos lo que teníamos. Porque con todo, teníamos algunas certezas. Porque había un entramado de instituciones que operaban con cierta eficacia. Por ejemplo, las campañas de vacunación universal que resolvían complejidades logísticas, de abastecimiento o distribución, de una manera que parecía natural (Jaime, 2021). Las carencias también eran obvias

y la corrupción estaba presente en casi toda transacción del gobierno –como lo es ahora con la 4T–, pero recibíamos servicios públicos de mediana calidad. Lo que enfrentamos ahora es más que el hecho de no controlar a los corruptos que están en su círculo más íntimo; lo que hemos visto desde el primer día del gobierno de AMLO es un proceso de *desinstitucionalización* (y destrucción de estructuras administrativas y de apoyo social) que hace añicos capacidades construidas en decenas de años. Ante esto que hoy presenciamos, los errores del pasado –dice la periodista– parecen juegos de canicas. Y el juego de López Obrador parece consistir en centralizar al extremo las decisiones, despreciar la evidencia y hacer a un lado los mecanismos existentes para gestionar un problema (por ejemplo, el manejo de la crisis sanitaria, el desabasto de medicamentos, la propia crisis de seguridad, entre otros). En los temas candentes de posible repercusión en las encuestas de popularidad previo a una posible elección (junio de 2021, consulta de revocación, elecciones locales o estatales) tenemos a servidores de la nación operando la estrategia de elaboración de padrones de beneficiarios de los programas sociales con una lógica electoral.

### **Las políticas de (in)seguridad de la Cuarta Transformación**

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador inició sorpresivamente –aunque era esperable– de manera caótica: episodios memorables como la explosión de un ducto de gasolina en Tlahuelilpan, Hidalgo, que dejó 137 muertos y decenas de heridos o la captura y liberación de Ovidio Guzmán, hijo de Joaquín “el Chapo” Guzmán, a las pocas horas de su detención aludiendo velar por las vidas de la comunidad amenazada por los delincuentes. Lo cierto es que, súbitamente, se empezó a percibir un sensible aumento de la violencia y la guerra entre los cárteles del narcotráfico por plazas no tradicionales como en el Bajío, una caída estrepitosa de los números rojos en Pemex, recortes presupuestales y falta de inversión en sectores clave de la economía: el debut de la autodenominada Cuarta Transformación comenzó el segundo año de gobierno con más incógnitas que certezas (Sáenz, 2020). El gobierno inició desde el primer día con severos saldos negativos en sus políticas de gobierno ante el asombro de creídos y descreídos en su gobierno; en ese contexto apareció en el mundo el virus y la enfermedad de covid-19, lo que vino a complicar aún más el escenario. Los cuestionamientos por parte de la llamada “comentocracia” (Jorge Castañeda *dixit*) no se hicieron esperar y tampoco la

pelea del presidente con los medios de comunicación, empresarios y a todos aquellos a quienes considera *adversarios*, lo cual provocó una mayor división y encono en la sociedad. Desde el primer día de su mandato haciendo honor a su bandera de campaña: “primero los pobres”, el mesiánico político empezó a echar andar la maquinaria de las finanzas públicas orientada a producir su capital político para las pretendidas transformaciones que prometió realizar repartiendo apoyos monetarios a sus clientelas electorales favoritas: jóvenes y adultos mayores entre algunos programas sociales. Aunque más visible que esto ha sido que, desde sus primeros días de gobierno y a octubre de 2020, su administración ya acumulaba más de 60 mil muertes por violencia, por la lucha entre cárteles, la delincuencia organizada y delitos como robo, secuestro, trata, entre muchos otros del fuero federal y fuero común.

México ya rebasó los 100 mil homicidios dolosos en los primeros tres años del actual gobierno federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador.<sup>5</sup> Sin una clara estrategia más allá de la cursilona consigna “Abrazos, no balazos”, la pacificación del país la ha querido fincar en la creación de la Guardia Nacional, simulación que para muchos es una velada militarización del país que, en los hechos, no ha podido ocultar que el Ejército sigue en las calles para hacer labores de seguridad pública.

### **Las fuerzas armadas como garantía de gobierno**

A las fuerzas armadas se les ha otorgado un papel protagónico en lo político y en lo económico (según se aprecia en la Gráfica 2) como nunca en ningún gobierno lo ha hecho un presidente —que en el pasado las denostó. Ello provoca una hipertrofia del papel de las Fuerzas Armadas dentro del régimen

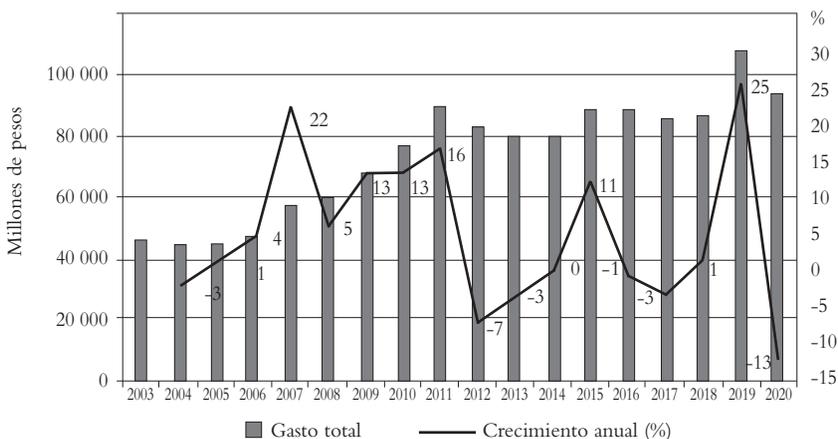
---

<sup>5</sup> En su informe especial “Crimen organizado y violencia en México”, la organización *Justice in Mexico* hizo un análisis sobre la incidencia delictiva en nuestro país, y afirmó que “(Andrés Manuel) López Obrador asumió el cargo con la violencia en el nivel más alto que cualquier administración anterior, y el número de homicidios mensuales se ha mantenido por encima de las 2 200 víctimas, con múltiples picos”. Resaltó que en los primeros dos años del gobierno hubo más de 72 mil asesinatos. “Ninguno de los sucesores recientes del presidente se enfrentó a niveles tan altos y sostenidos de violencia: en comparación, hubo 33 635 asesinatos bajo el presidente (Vicente) Fox; 30 572 bajo (Felipe) Calderón, y 41 688 durante la presidencia de (Enrique) Peña Nieto en el mismo periodo” (Monroy, 2022).

en manos de “la izquierda” en el poder. El gobierno de López Obrador involucra al Ejército en el mundo empresarial, otorgándoles a los altos mandos la concesión para construir, operar y administrar el Aeropuerto de Santa Lucía, así como otros espacios de ingresos y rentas (Aduanas y puertos), el Tren Maya, los Bancos del Bienestar y otros proyectos emblema del gobierno de la Cuarta Transformación (García, 2020; citado por Centeno, 2021). Todo ello, al parecer en un intento por restaurar y blindar la centralidad de la Presidencia.<sup>6</sup>

Los resultados de tan audaz medida, que contradice todo lo que en relación con el ejército había proclamado como candidato, son diversos pero igual de graves: mientras los fortalece y empodera política y económicamente, el gobierno otorga visiblemente clemencia hacia los criminales, por lo que las fuerzas del orden atraviesan por un estado de desmoralización con el consecuente empoderamiento de los grupos criminales y los delincuentes comunes (que asaltan, secuestran, extorsionan y asesinan en las calles y plazas del país, con confianza e impunidad). Mientras tanto, los muertos, sobre todo los feminicidios, se acumulan (Krauze, 2020).

Gráfica 2  
Gasto de la Secretaría de la Defensa Nacional



Fuente: Centeno (2021).

<sup>6</sup> “Ya en el poder, AMLO liberó al Ejército de cualquier investigación que lo involucrara con los 43. Es revelador que, en el contexto de la austeridad “republicana”, el presupuesto del Ejército haya aumentado 25% en el primer año de AMLO y que lo mantenga en niveles por encima de los sexenios previos” (Centeno, 2021).

La Guardia Nacional, ese Frankenstein de la 4T, absorbió las funciones que detentaba el ejército en las calles, pero un contingente de esta nueva corporación se canaliza a la vergonzosa tarea de detener y controlar (por mandato indirecto del gobierno de Estados Unidos) a los migrantes centroamericanos en la frontera sur, y a mantenerlos en condiciones infrahumanas en la frontera norte: AMLO convirtió a México en el muro fronterizo que tanto deseaba Trump. Lo irrisorio e indignante a la vez es que el candidato a la presidencia había proclamado que, si de él dependiera, disolvería el ejército. Ahora aprobó un decreto sin precedentes que da al ejército control nacional de la seguridad por los casi tres años que le quedan en el poder.

### **Sin liderazgo y sin brújula...**

El elocuente testimonio de Sergio Negrete (2021), prestigiado periodista crítico de *El Financiero*, aporta la siguiente narrativa:

Con mil días, 34 meses de gobierno a costas, descubre para su asombro y coraje, que no logra lo que imaginó tan sencillo. La economía no crece, el crimen no disminuye y el pueblo no cae rendido a sus pies. Pensó que, porque así lo decretaba, el petróleo brotaría de nuevo en abundancia del mar y la tierra, que una refinería se construiría en tres años de la nada, de la misma forma que de la nada habría un sistema de salud como en Dinamarca. Pensó que encontraría dinero en abundancia en las arcas públicas para sus más diversas ocurrencias y que podría robar sin que nadie lo denunciara porque proclamaba sin cesar que era honrado. Pero el petróleo no sale del mar, sino que el mar se incendia y las plataformas de Pemex estallan por la ineptitud. Ocurre que el mantenimiento no era un tiradero de dinero, ni una forma de corrupción, y los muertos de Pemex fueron precedidos por los fallecidos en el Metro capitalino. Dos Bocas será un fiasco, y el inquilino de Palacio se ve forzado a tratar de inventar (con dinero público) una aerolínea entre las cenizas de Mexicana de Aviación para que unos cuantos aviones despeguen de Santa Lucía. El Insabi dejó a casi 16 millones de personas sin servicios de salud.

La votación de junio (de 2021) lo enfurece, porque muestra que muchos ya le dieron la espalda, notablemente en la Ciudad de México. Sus sueños de una reelección, de una extensión de su sexenio, se hicieron humo, mientras que ni siquiera logra que se legisle sobre la revocación de mandato. AMLO mantiene muchísimo poder, pero perdió el aura de invencibilidad de los primeros años.

Por otra parte, los balances hechos por los medios de comunicación y el periodismo crítico desmienten todos los días a un presidente que apuesta sin pudor a la propaganda y a un discurso ideológico antes que a la información veraz y a los acuerdos estratégicos entre el gobierno y los actores políticos y económicos del país. Desde la academia, los expertos se han constituido también en actores que permanentemente realizan el ejercicio crítico del gobierno de AMLO orientado a crear un espacio de rendición de cuentas que el presidente y su gobierno se resisten a promover, sino que –al contrario– cotidianamente producen una opacidad en todos los ámbitos incluyendo estrategias descaradas de impunidad donde los delitos de gobierno han sido más que visibles. Así, en una entrevista a Carlos Elizondo Mayer-Serra, autor del libro *Y mi palabra es la ley. AMLO en Palacio Nacional*, ha señalado que “AMLO ha quedado por debajo de lo que prometió”. Pese a sus limitados resultados, el jefe del ejecutivo federal goza de un nivel de aprobación razonablemente bueno (Badillo, 2021). Y agrega:

Ningún presidente de México había tenido tanta legitimidad y tanto poder para ayudar a la gente de forma poderosa, sistemática y duradera como la tiene el presidente Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, hay una serie de datos objetivos que muestran que, hasta ahora, su desempeño ha quedado por debajo de lo que prometió.

La pregunta que formula entonces da pie a una reflexión urgente: ¿Para qué quería López Obrador la Presidencia de la República? Y la respuesta que el profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (institución, por cierto, blanco de un severo ataque por parte del gobierno a partir del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología –Conacyt) aporta una veta de análisis invaluable:

[...] cuando vamos viendo los resultados, vemos que el presidente usó el poder para dismantelar algo muy imperfecto que existía –el Seguro Popular– y construir algo absolutamente improvisado como es el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi)... para la complejidad del gobierno federal, ir gobernando por intuiciones, sin un debate profundo de las consecuencias, genera este tipo de problemas.

López Obrador no construye nuevas estructuras institucionales de acuerdo con lo que parecía ser un proyecto de nación –al menos así lo esbozó en un par de libros de dudosa autoría personal– sino al contrario: abundan las evidencias de que se generaliza la corrupción a todos los niveles de gobierno.<sup>7</sup> No es gratuito que, precisamente, otros intelectuales agrupados en la revista *Nexos* (de los que AMLO considera sus malquerientes) hayan destinado todo un número de la revista dedicado a las destrucciones de AMLO. Al respecto señaló su director Héctor Aguilar Camín (2021): “Todo proyecto de cambio histórico necesita destruir algo para crear algo nuevo. No hay cambio sin destrucción, pero puede haber destrucción sin el cambio: destrucción sin creación”. Y de un modo general, el recuento de daños (destrucciones) engloba un cuadro de instituciones y políticas públicas donde había mucho que corregir y cambiar, pero no todo que destruir. Y agrega Aguilar Camín:

Quizá hay simplemente un error histórico: en creer que una elección democrática mayoritaria equivale al mandato para hacer una transformación histórica como la que propone el presidente López Obrador. Un gobierno que confunde su elección democrática con un mandato transformador de pretensiones revolucionarias puede destruir en su prisa radical muchas cosas sin cambiarlas por nada mejor.

Y es justamente lo que ha sucedido en México, como muestra el inventario de “Destrucciones 2018–2020” (Cuadro 1).

---

<sup>7</sup> “El gobierno prefiere las adjudicaciones directas: aunque en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno federal se establece que las adjudicaciones directas estarían prohibidas durante el sexenio del presidente López Obrador su administración ha abusado de esta forma de comprar. De acuerdo con MCCI, al cierre de julio de 2020, la base de datos de Compranet contiene información sobre 84 372 procedimientos. De éstos, 65 156 han sido entregados por vía de la adjudicación directa, equivalentes al 77.2% del total, mientras que la licitación pública ha sido utilizada 10 786 veces, es decir, 12.8% de las ocasiones” (Badillo, 2020).

Cuadro 1  
Destrucciones 2018-2020\*

<p>Destrucción económica: 2.5% de crecimiento anual</p> <p>Cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) como aeropuerto de clase mundial</p> <p>Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (279.7 mmdp)</p> <p>Licitaciones petroleras</p> <p>Transición energética</p> <p>Subastas de energías limpias</p> <p>Pemex (222 000 barriles de petróleo diarios)</p> <p>CFE (58 000 millones de pesos)</p> <p>Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem)</p> <p>ProMéxico</p> <p>Fondo de Apoyo para Migrantes / Programa 3×1 para Migrantes</p> <p>Destrucción en la salud: Seguro Popular: descentralización de la salud, desabasto de medicamentos</p> <p>Destrucción educativa y cultural</p> <p>Estancias infantiles</p> <p>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)</p> <p>Ciencia y tecnología</p>	<p>Fondos del Sistema Nacional de Investigadores (SNI)</p> <p>Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca)</p> <p>Destrucción en seguridad y justicia</p> <p>Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral</p> <p>Subsidios seguridad municipal</p> <p>Sistema penal acusatorio</p> <p>Policía Federal</p> <p>Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen)</p> <p>Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad</p> <p>Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas</p> <p>Destrucción institucional</p> <p>Fondos y fideicomisos</p> <p>Seguro de separación de funcionarios / Seguro médico de funcionarios</p> <p>Subsecretarías</p>
---	---

\* En el número de la revista *Nexus* (julio de 2021), de la que se retoma esta información, para cada mención del espacio institucional destruido hay un análisis pormenorizado al que puede recurrir el lector interesado para profundizar el tema. Los omito en este esbozo de inventario [Nota del autor].

Fuente: elaboración a partir de Aguilar (2021).

## El mesías como chivo en cristalería...

Demasiadas evidencias nos aporta esta primera mitad del sexenio del presidente López Obrador de que su estrategia de *no-estrategia* ha sido la destrucción de instituciones y su expresión en políticas que, mal que bien, soportaban un entramado institucional —si bien cada vez más cuestionado, útil a la vez— para dar la idea al ciudadano de que existía un Estado de derecho y de que éste estaba erigido sobre un entramado institucional nominal y fácticamente democrático (los conflictivos procesos electorales de los últimos 30 años así lo demuestran). Sin embargo, un gobernante más impulsivo y visceral, que estadista y político, se ha dedicado a desaparecer todo vestigio que emule a sus fantasmales adversarios y toda hechura institucional que le recuerde su supuesta cruzada contra el neoliberalismo. Como señalábamos antes, un presidente que —sea como sea— tiene una gran legitimidad democrática y una popularidad envidiable, que ostenta un *quantum* de poder enorme para transformar al país en una potencia económica y social y lo que ha hecho es darle rienda suelta a sus caprichos, ocurrencias y sus *vendettas* políticas y resentimientos sociales más oscuros alimentándolos también en sus fanáticos y seguidores en el gobierno, en el Congreso, en diversos espacios institucionales colonizados por su partido y, al exterior, por las hordas de militantes que siguen creyendo que están ante la presencia de un ser divino.

Dos ejemplos: 1) En el segundo año de su gobierno utilizó 57.7% del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (una reserva creada por las anteriores administraciones para compensar cualquier caída en los ingresos del gobierno) y los fondos destinados para desastres como huracanes, terremotos y enfermedades catastróficas para financiar sus déficits consecuencia del reparto de dinero a sus clientelas electorales arguyendo apoyos sociales de sus programas emblema. Sin embargo, desde antes de la pandemia, esta exacción del gasto público en áreas esenciales ya afectaba a instituciones públicas fundamentales para los mexicanos pobres (como el Instituto Mexicano del Seguro Social y 18 Institutos Nacionales de Salud y hospitales de alta especialidad cuyo presupuesto para 2020 tuvo un recorte de 4 mil millones de pesos) (Krauze, 2020). Otro caso más grave fue el del Seguro Popular (creado en 2003 y reconocido internacionalmente) cuya súbita y caprichosa desaparición, a cambio de una improvisada institución (el Instituto de Salud para el Bienestar, Insabi) que hasta el momento opera sin reglas, sigue siendo muy

criticada. El presidente siempre ha negado que el desabasto de medicinas se deba a sus políticas de “transformación”; pero el resultado es claro: de la noche a la mañana, 53 millones de personas se quedaron sin una cobertura de salud.

En un año, el presidente había conseguido una inédita concentración de poderes, que no se limitaba a las restricciones a la libertad de expresión, sino que incluía también la sumisión del Congreso (donde Morena y sus aliados tienen mayoría en ambas cámaras) así como de varias legislaturas estatales, presidentes municipales y no pocos gobernadores (cuyos presupuestos dependen de fondos federales en 80%). Y quizás uno de los errores más visibles del gobierno sea la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Una tercera parte ya estaba casi completada y se habían gastado 60 mil millones de pesos (Krauze, 2020).

### **Epílogo: la política que destruye la política...**

A lo largo de lo que va del sexenio (diciembre de 2019/mayo de 2022) es evidente que AMLO ha destruido de manera sistemática —se diría que deliberada— la economía y el empleo, ha arrasado con instituciones públicas valiosísimas, ha dilapidado una parte sensible del patrimonio nacional, ha envenenado la atmósfera pública, minado el equilibrio de poderes, se ha mofado de las leyes y las libertades y, finalmente, ha abandonado a su suerte a millones de mexicanos. “Por el bien de México, primero los pobres” suena hoy como una broma cruel. Irónicamente el escenario descrito se ha construido desde un gobierno de una pseudo izquierda populista que legitima al poder conservador y restaurador. Se trata de los priistas más conservadores, como Manuel Bartlett, Marcelo Ebrard y Ricardo Monreal; de empresarios oportunistas como Alfonso Romo y de los partidos pequeños, los oportunistas de siempre, que para sobrevivir y hacer negocios con sus franquicias partidarias desde la Cámara de Diputados forman parte de la mayoría parlamentaria de la Cuarta Transformación.

López Obrador y la izquierda populista han fracasado y ello se revela en el hecho de que su muy pregonada 4T es un manojito de acciones disparatadas que no han cambiado el régimen y, más bien, si analizamos sus discursos y sus hechos, se orientan hacia una política restauracionista del viejo y autoritario régimen corrupto del PRI de las décadas de 1960 y 1970. Esta restauración

pareciera imposible, pero la intencionalidad de llevarla a la práctica está desmadrando al gobierno y a la economía (Domínguez, 2021). Algunos rasgos de ello son los programas sociales que, lejos de representar “un cambio paradigmático para la política social”, en realidad sólo han innovado —como el PRI peñanietista— en su capacidad para imponer una rutina de opacidad (ausencia de reglas de operación y ocultamiento del padrón de beneficiarios, por ejemplo) (Jaramillo, 2019). Lo inocultable es la relación del gobierno de AMLO con el gran capital, una relación extorsionadora y conciliadora a la vez, que deja sin mérito alguno su voluntarismo redistributivo reduciendo al absurdo su proclamado “posneoliberalismo” (Centeno, 2021). En una reveladora entrevista para Reuters, Carlos Urzúa, poco antes de la elección de 2018, explicaba que la política económica de AMLO estaría “a la derecha de Lula” (Yoon y Bansal, 2018).

A todas luces, lo que hoy tenemos es un *populismo domesticado* (auto)reducido al rediseño de la burocracia estatal y sólo a ella. Prueba de la recentralización es la creación de los “delegados federales en cada estado de la República” (Arreazola, 2019).<sup>8</sup> Una suerte de reforma borbónica con la que AMLO busca recuperar el poder de la Presidencia que se dispersó con la democracia, y por ello pretende revertir la transición política de la que el PRI, el PAN, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y otros partidos democráticos fueron el impulso central junto a otros actores ciudadanos. López Obrador tiene la obsesión de restaurar el brillo de la silla presidencial cara a la cultura presidencialista de origen priista en la que se formó como cuadro político, es una obsesión delirante por trascender a partir de obras megalómanas al estilo del viejo partidazo (el PRI). Su “posneoliberalismo” es meramente retórico y su concepción equívoca, pues no hay ruptura alguna. Morena y, antes el PRD, desviaron todo enfrentamiento con el gran capital en función del voto a su favor. A todas luces, AMLO y Morena son los principales garantes del neoliberalismo.

En función de lo anterior es que la ingobernabilidad preocupa sobre todo porque evidencia la incapacidad de articular decisiones y lograr una concurrencia de propósitos entre el ejecutivo y el legislativo (la prueba más fehaciente fue el rechazo a la Contrarreforma Eléctrica propuesta por el presidente

---

<sup>8</sup> Curiosamente, el antecedente de la figura del superdelegado está en el sexenio de Peña Nieto, con su nombramiento *ad hoc* del “enviado especial” en Michoacán, Alfredo Castillo, quien fungió como operador directo de la Presidencia, en ocasiones sustituyendo al gobernador, en el contexto de una crisis de violencia.

en abril pasado). Pareciera abrirse entonces un escenario de corto plazo cada vez más caracterizado por la indecisión, la confrontación y una parálisis gubernamental. Lejos ha quedado la marca de la gobernabilidad en la cultura política mexicana que se construía eficazmente a partir de la capacidad del presidente de imponer sus decisiones, sus iniciativas de ley y sus objetivos al legislativo y, consecuentemente, a la sociedad en su conjunto, en un marco de instituciones monolíticas pero funcionales. Lo que tenemos hoy es una ingobernabilidad que se presenta cada vez más de una forma aguda y visible en el hecho de que es imposible lograr que los distintos componentes del gobierno se pongan de acuerdo para operar las decisiones del ejecutivo. En este segundo tramo del sexenio de López Obrador estamos entrando de manera vertiginosa en el terreno del desacuerdo entre poderes y ante la posibilidad de la parálisis y la ingobernabilidad. Y al parecer el escenario que se avizora es el de un choque de trenes o la aparición de ese famoso tigre desatado con el que el candidato López Obrador pretendió chantajear a la sociedad y a la élite política ostentándose como el único capaz de domar su ferocidad. Hoy la amenaza que hizo en 2018 (la furia de la sociedad) pende sobre su propia cabeza.

## Referencias

- Aguilar Camín, Héctor (2021). “Destrucciones 2018–2020”, *Nexos*, México, 1 de julio de 2021.
- Arreazola, Laura (2019). “AMLO revela nueva estructura para los superdelegados ¿cómo funciona?”, *Político*, 20 de marzo.
- Badillo, Diego (2020). “Recuento de casos de corrupción en la 4T”, *El Economista*, México, 30 de agosto de 2020.
- (2021). “Carlos Elizondo entrevistado con motivo de la publicación de su libro *Y mi palabra es la ley. AMLO en Palacio Nacional*, de editorial Debate”, *El Economista*, México, 21 de febrero de 2021.
- Centeno, Ramón I. (2021). “López Obrador o la izquierda que no es”, *Foro Internacional*, vol. LXI, núm. 1, 2021, enero–marzo, pp. 163–207, El Colegio de México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020*.
- (2021). “Crecimiento de América Latina y el Caribe en 2021 no alcanzará a revertir los efectos adversos de la pandemia”, CEPAL, 8 de julio <<https://www.cepal.org/es/comunicados/crecimiento-america-latina-caribe-2021-alcanzara-revertir-efectos-adversos-la-pandemia>>, fecha de consulta: 20 de enero de 2022.

- Coneval (2020). “10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social”, agosto.
- Croda, Rafael (2020). “La primera mitad del sexenio de AMLO, la peor en lo económico desde 1934: CEPAL”, *Proceso*, 16 de diciembre <<https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/12/16/la-primera-mitad-del-sexenio-de-amlo-la-peor-en-lo-economico-desde-1934-cepal-254653.html>>, fecha de consulta: 22 de agosto de 2021.
- Domínguez Michael, Christopher (2021). “La transición perseguida: entrevista a Roger Bartra”, *Letras Libres*, México, mayo de 2021.
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. Mayo 2020.
- García, Jacobo (2020). “El Ejército mexicano aumenta su poder con la construcción y explotación del nuevo aeropuerto”, *El País*, 20 de marzo de 2020 (citado por Centeno, 2021).
- Hernández Bringas, Héctor Hiram (2020). “Mortalidad por covid en México. Notas preliminares para un perfil sociodemográfico”, *Notas de coyuntura del CRIM*, núm. 36, 30 de junio del 2020, CRIM-UNAM <[https://web.crim.unam.mx/sites/default/files/2020-06/crim\\_036\\_hector-hernandez\\_mortalidad-por-covid-19\\_0.pdf](https://web.crim.unam.mx/sites/default/files/2020-06/crim_036_hector-hernandez_mortalidad-por-covid-19_0.pdf)>, fecha de consulta: 22 de febrero de 2022.
- Hernández, Anabel (2021). “Amores que matan: a dos años de AMLO”, *DW, Contracorriente* <<https://www.dw.com/es/amores-que-matan-a-dos-a%C3%B1os-de-amlo/a-55849507>>, fecha de consulta: 22 de agosto de 2021.
- Jaime, Edna (2021). “AMLO logró lo más indeseable: hacernos añorar el pasado”, *El Financiero*, México, 19 de febrero.
- Jaramillo, Máximo (2019). “¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T”, *Análisis Plural*, julio-diciembre.
- Krauze, Enrique (2020). “Un gobierno destructor”, *Letras Libres*, México, 1 de julio.
- Monroy, Jorge (2022). “Rebasa México los 100,000 homicidios en el sexenio”, *El Economista*, México, 3 de enero.
- Negrete Cárdenas Sergio (2021). “Mil días sin fichas ni rumbo”, *El Financiero*, México, 27 de agosto.
- Parish Flannery, Nathaniel (2021). “¿El presidente López Obrador está destruyendo México?”, *Forbes*, 19 de abril <<https://www.forbes.com.mx/el-presidente-lopez-obrador-esta-destruyendo-mexico/>>.
- Saenz, Susana (2020). “AMLO: un balance a dos años de gobierno”, Redacción, 1 de diciembre <<https://susanasaez.com/>>.
- Yoon, Jean y Paritosh Bansal (2018). “Mexican election favorite is ‘really not leftist’, adviser tells investors”, *Reuters*, 6 de junio.

# La relación del gobierno federal y la Ciudad de México en la regeneración del presidencialismo tradicional en el periodo de la 4T en México

*María del Pilar Berrios Navarro / Tiffany Abigail Pérez Ramos  
Areli Castillo Ríos*

## **Introducción**

EL OBJETIVO DE ESTE CAPÍTULO es dar cuenta del desarrollo de la relación del gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal –hoy Ciudad de México, CDMX– e identificar el paso de un presidencialismo atemperado en la reedición de un presidencialismo hegemónico con la llegada de la Cuarta Transformación (4T). Al revisar la literatura sobre el tema destaca, en primer lugar, el filósofo alemán Karl Loewenstein (1965), quien propone una tipología acerca del presidencialismo en América Latina permitiendo analizar su aplicación, asimismo, se retoma a uno de los referentes ineludibles sobre la historia del presidencialismo en México, Jorge Carpizo (1987), por último, se incorpora el análisis de Gerardo Servín (2020) sobre el presidencialismo y gubernalismo en el país.

Podemos señalar que para Loewenstein el presidencialismo se divide en tres tipos: 1) puro o tradicional, 2) atenuado, 3) e híbrido. El primero consiste en otorgar al presidente la función de órgano central del régimen político, fungiendo con un doble papel: de jefatura de Estado y jefatura de gobierno. Su contrapeso es el Congreso que dentro de sus facultades puede destituir al presidente y a los ministros o secretarios de Estado (Loewenstein, 1965: 55; IILSEN, s/f). Dentro de la lectura política que hace Loewenstein, ubica a México en el tipo de presidencialismo puro (IILSEN, s/f: 31).

El segundo tipo de presidencialismo se refiere al ejercicio del poder conjuntamente por el presidente y sus ministros organizados como gabinete. Respecto al tercero, presidencialismo híbrido, trata de un modelo aplicado principalmente en América Latina que busca disminuir la influencia de la persona a cargo de la presidencia desde otras figuras de poder como el parlamento o un ejecutivo colegiado (Loewenstein, 1965: 55; IILSEN, s/f).

Por su parte, Carpizo (1987: 19) concibe al presidencialismo como el ejercicio de la aplicación del poder político, en este caso, tomado por el gobierno mexicano a partir del dominio del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y su posterior transición al Partido Revolucionario Institucional (PRI). El sistema político se caracterizó por la predominancia del Poder Ejecutivo en los tres niveles de gobierno, inhibiendo las fuerzas centrífugas y centrípetas no sólo de las instituciones sino de los pesos y contrapesos del régimen político.

La decisión y dirección política del país se llevaba a cabo por la persona titular presidencial, quien además de poseer las facultades constitucionales, ejercía facultades metaconstitucionales, dando paso al entrometimiento y prevalencia por encima de los demás órganos del Estado, siendo respaldado y fortalecido por el partido hegemónico desde el inicio del cardenismo hasta la transición al nuevo milenio (Carpizo, 1987; Segob, s/f).

Dentro de las facultades constitucionales presidenciales se encontraba la de “ser el jefe de la administración pública y gobierno y personalizar la estructura orgánica del Estado como jefe de éste” (Segob, s/f, prr. 2), es decir, que quien era presidente podía nombrar a los miembros de su gabinete, rotar aquellos que no le convenciesen, otorgar puestos importantes en la esfera política a sus allegados, tomar la última palabra ante cualquier hecho que involucrara a las Fuerzas Armadas, quitar, mover, y modificar la ley a su favor, celebrar tratados y negociaciones diplomáticas de acuerdo con sus intereses, tener el control de aduanas marítimas y fronteras, entre muchas otras acciones.

Respecto a las facultades metaconstitucionales, son aquellas en las que “el presidente de la república adquiriría un control inherente sobre la organización del partido hegemónico y sobre las nominaciones más importantes de la clase política” (Segob, s/f: 3). En otras palabras, el ejecutivo federal tenía todo el derecho de elegir a su sucesor en la silla presidencial, así como nombrar a senadores, diputados, gobernadores y los representantes de las organizaciones más influyentes. Jorge Carpizo refiere que una de las causas fundamentales del influjo del presidencialismo fue el gobierno directo de la región más importante del país, como lo era el entonces llamado Distrito Federal.

Carpizo (2014: 27) toma como base a Loewenstein para desarrollar la tipología del presidencialismo latinoamericano ubicado en gobiernos meramente democráticos, los cuales parten de las siguientes perspectivas: a) la norma constitucional, en la cual se distingue el presidencialismo puro, el predominante, el atemperado, el presidencialismo con matices parlamentarios,

y el parlamentarizado; y b) la realidad constitucional, en la que se vislumbra el presidencialismo hegemónico, el equilibrado, y el presidencialismo débil.

Cuadro 1  
Tipología del presidencialismo

Tipo de presidencialismo	Características
LA NORMA CONSTITUCIONAL	
Presidencialismo puro	El poder ejecutivo es unitario; el presidente goza de independencia frente al poder legislativo ya que es elegido por la población; la figura presidencial tiene la facultad de nombrar y remover a los funcionarios públicos de acuerdo con sus intereses, siempre y cuando estas decisiones no toquen al Congreso; no contiene elementos que alteren el sistema de controles mutuos del presidencialismo.
Presidencialismo predominante	La Constitución le atribuye al presidente facultades ampliadas, es la columna vertebral del sistema político, así como influencia en los procesos económicos; los contrapesos y poderes están a favor o sufren debilidad frente al órgano ejecutivo, causando un desequilibrio con poca o nula autonomía.
Presidencialismo atemperado	La Constitución ubica al poder legislativo como el eje del sistema constitucional, donde se desempeñan las atribuciones más importantes; las competencias legislativas se encuentran restringidas, y las del Congreso aumentadas.
Presidencialismo con matices parlamentarios	Los controles del poder son parte del sistema presidencial, pero admite aspectos –sin alterar– que se inspiran en el parlamentario.
Presidencialismo parlamentarizado	Se caracteriza porque el presidente es nombrado directamente por el pueblo, existe bajo un régimen híbrido que acepta los controles de ambos tipos y los hace suyos, en combinaciones varias.
LA REALIDAD CONSTITUCIONAL	
Presidencialismo hegemónico	Se caracteriza por un partido predominante, bipartidista o de dos bloques de partidos, donde el presidente es el jefe de su partido. Asimismo, el presidente cuenta generalmente con mayoría en el Congreso, por lo que sus iniciativas son aprobadas sin dificultad, el poder es concentrado; los controles constitucionales entre los poderes políticos funcionan con debilidad.
Presidencialismo equilibrado	Consiste en un sistema de partidos bipartidistas, tripartidistas o multipartidistas de carácter moderado. Si el presidente no cuenta con mayoría en el Congreso, se vale de la coalición partidista; cada uno de los poderes ejerce las facultades que le señala la Constitución, además de haber pesos y contrapesos entre los poderes políticos. Existe un diálogo entre el ejecutivo y los partidos en aras de negociar alguna propuesta o proyecto.
Presidencialismo débil	Casi siempre existe un sistema multipartidista, donde la distancia ideológica es grande entre los partidos más fuertes. El presidente no cuenta con mayoría en el Congreso y el gobierno opera dividido, por tanto, el poder se encuentra disperso. El Congreso intenta o logra ser el eje del gobierno, respecto a las iniciativas presidenciales éstas suelen congelarse o difícilmente son aprobadas.

Fuente: elaboración con base en J. Carpizo (2014).

Podemos aseverar que, desde las dimensiones y categorías propuestas por el autor, el presidencialismo que más se asemejó durante el siglo XX fue el hegemónico; no obstante, y dado los intereses de esta investigación, lo interesante es ubicar las prácticas del actual gobierno y si éstas corresponden a una de las tipologías aquí descritas.

En esta tesitura, Gerardo Servín (2020: 190) describe al presidencialismo de manera más contundente, para el abogado mexicano éste toma “la voluntad de un dictador, autocrático [...] ya que previo a la Revolución mexicana, Porfirio Díaz ejerció el poder sin contrapesos, con toda la fuerza institucional, gobernó a placer y complacencia”. A lo largo de la historia política del país, podemos vislumbrar que en la figura presidencial recae el rumbo en beneficio o maleficio en que se guiarán los sectores económicos y sociales, pues sólo el soberano da la última palabra.

Sin embargo, esta situación cambiaría una vez abierta la competencia y diversidad en el sistema de partidos opositores al PRI, que, consecuentemente, tuvo cambios en las relaciones partidistas y en la clase política, pero no propiamente gubernamentales. Las reglas constitucionales y metaconstitucionales antes permitidas dejaron de estar cien por ciento monopolizadas, distribuyendo el poder político y sentando las bases del “nuevo” gubernalismo, mismo que fue el reflejo del poder federal en la reproducción del poder público en los gobiernos locales.

### **Antecedentes del papel de la Ciudad de México en la conformación del presidencialismo**

La capital mexicana es una de las ciudades más antiguas del país, su historia y carga simbólica son referentes ineludibles del poder. Fue hogar del imperio mexica y más tarde acogida como la gran Tenochtitlan, escenario del coloniaje español y adopción del modelo hispanoamericano colonial de territorialización, que más tarde ordenó y transformó su espacio geográfico en el sitio de residencia de la institución municipal, figura jurídico-administrativa en la que serían sustentadas nuevas formas de organización política.

Sede de la clase gobernante y geolocalización institucional destinada y representada hasta nuestros días en el centro de la región, con plazas centrales, la Iglesia, el palacio de gobierno, el ejército y el comercio a sus alrededores; libre de tributos y dedicada completamente a tareas administrativas, militares

y religiosas. Concebida como el centro neurálgico del dominio político y del desarrollo urbanístico.

Soporte de los supremos poderes de la Unión desde 1824 y testigo de la inestabilidad en dos aspectos fundamentales en el desarrollo político de la entidad; de una parte, la existencia de distintos entes de gobierno: los poderes federales, el gobierno de la Ciudad de México y el propio ayuntamiento de la misma ciudad; y un segundo aspecto, la indefinición de los derechos políticos de sus ciudadanos.

### **Referentes históricos en la organización municipal en la Ciudad de México**

Por la zona “privilegiada” en que se encuentra la Ciudad de México en términos financieros, transacciones económicas, equilibrio político, seguridad militar y la facilitación de las comunicaciones con el resto de los estados, el Constituyente de 1857 plasmaría en el artículo 46 constitucional la erección del Estado del Valle de México en el territorio del antes llamado Distrito Federal, sólo cuando los supremos poderes de la federación se trasladasen a otro lugar (Nava, 2007).

Pese al descontento y rivalidad entre las provincias al exterior del centro y los intereses político-empresariales que estaban de por medio, el espíritu federalista expresado por los constituyentes de 1824 y 1857, mismo que fue ratificado en la Constitución de 1917, naturalmente incidió en la forma de organizar política y jurídicamente al Distrito Federal (Nava, 2007).

Ciertamente, su condición de capital del país le restringió la posibilidad de cumplir cabalmente con el sentido de un gobierno democrático; sin embargo, los avances registrados en el constituyente de 1917, en cuanto a su condición jurídica, no fueron menores: el Distrito adquirió el reconocimiento como integrante de la federación, y pudo contar con representación en la Cámara de Diputados y de Senadores al igual que el resto de las entidades de la República.

Sujeta a las condiciones del sistema federal, la Ciudad de México fue delineando su carácter de entidad federativa, sui generis, a partir del reconocimiento político de sus habitantes y del acercamiento a la opinión del pueblo generada por la crisis institucional que acompañó al singular centralismo y autoritarismo mexicano del siglo pasado.

Si bien dentro de la Carta Magna de 1917 se trató de emitir leyes protectoras para toda la sociedad en términos de igualdad, en aras de superar los conflictos internos de la república y cohesionar a la población, la falsa creencia de fracturar el funcionamiento del Estado con la convivencia de órganos de gobierno locales y federales plenos en un mismo espacio geográfico, mantuvo siempre la tensión política respecto a la existencia del municipio capitalino, misma que inmediatamente después de promulgarse la Constitución de 1917 comenzó a reflejarse en el deterioro y frustración de la normalidad del ayuntamiento del Distrito Federal.

En este contexto, por iniciativa del general Álvaro Obregón, en 1928 es suprimido el régimen municipal de la Ciudad de México y, con él, la ciudadanía de su población para elegir a sus representantes. Para la década de 1930, el cardenismo y la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) sentaron las bases para estabilizar el país, a partir del proyecto de nación propuesto por Lázaro Cárdenas logra vincular en mayor medida la integración social y el desarrollo económico, permitiendo la legitimidad de sus acciones y el fortalecimiento de su gobierno (Patiño, 2010: 429). Precedente que permitió la aplicación de políticas presidencialistas, corporativistas y proteccionistas en el modelo de desarrollo mexicano que latentemente se apoyaban de prácticas centralistas. Se puede aseverar que una de las características de la figura presidencial del siglo XX era la facultad de estar a cargo de la jefatura del partido hegemónico (PRI), la decisión de elegir o sugerir a su sucesor, así como la elección de los gobernadores estatales y poder en la función económico-administrativa en general (Cosío, 1975; Del Olmo, 2018). Nada sucedía sin el previo conocimiento del presidente de la República.

### **Reforma al artículo 122**

Desde 1917 la Constitución Política ha pasado por un sinnúmero de modificaciones jurídicas, como el artículo 122, el cual establecía que los poderes de la Unión están obligados a proteger de cualquier fuerza invasiva sea de carácter interno o externo a los estados que conforman la nación, donde el entonces Distrito Federal servía como cimiento de los poderes de la federación (Cruz, 2016).

No obstante, con el paso del tiempo y de las élites políticas, en 1928 se buscó reformar dicho artículo donde se establece el Departamento del Distrito Federal y la Ley Orgánica del Distrito Federal, de esta última en 1941 se

promulgó una segunda Ley Orgánica y una tercera en 1970. Ocho años después se promulgó una nueva Ley Orgánica para el Distrito Federal (Cruz, 2016).

Para 1988 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en la que sus integrantes serían electos, pero con facultades limitadas por reglamento. Sin embargo, a unos años de dar paso al siguiente milenio, se introdujeron continuos cambios al artículo 122 constitucional. En 1993 se buscó redefinir al Distrito Federal y añadir una Asamblea Legislativa; al siguiente año se promulgó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Coyunturalmente, en 1996, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y la Jefatura de Gobierno local pasaron a ser las figuras de autoridad de la Ciudad de México, además de que la administración pública de la entidad la llevaría una sola persona por medio de la votación libre y secreta emitida por la ciudadanía (Cruz, 2016; Cárdenas, 2017).

Para el año 2000 se permitió la elección directa de los jefes delegacionales y la institución de los consejos ciudadanos. Dada la importancia de la capital como bastión político de las fuerzas opositoras, todas estas reformas dispusieron notables avances en el régimen interno de la capital mexicana, reconociendo la capacidad de autogobierno y gestión en los órganos locales (Cárdenas, 2017).

Cabe cuestionar si estos esfuerzos por ordenar legal y políticamente la capital durante el siglo pasado bastaron para separar lo federal con lo local; para ello, es necesario analizar las últimas cuatro transiciones gubernativas en la CDMX y si en su operatividad se muestran los límites del poder, o si éstos son influenciados y desdibujados con lo que respecta a la figura del poder presidencial.

### **La Ciudad de México como escenario político de la izquierda en el gobierno**

A finales de la década de 1990 y principios de la de 2000, una de las estrategias características del gobierno local era establecer relación gobierno-ciudadanía por medio de la creación de espacios de participación y atención ciudadana, mismos que a su vez generarían espacios de vinculación y negociación con la sociedad civil siempre con corresponsabilidad de esta última y las instancias gubernamentales. El Gobierno del Distrito Federal (GDF) señaló que dicha política social era integral, de cobertura universal y equitativa (CAM, 2000).

Fue con Cuauhtémoc Cárdenas que se vio una preocupación por incorporar este tipo de gestión que involucraba a la ciudadanía, que estaba encaminada a la creación de un sistema de protección social, también se incorporó un nuevo esquema financiero en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y se desconcentraron sus servicios en 139 áreas médicas; no obstante, se visualizó la ausencia de una política educativa, pero eso no significó que este sector quedara abandonado, ya que se contribuyó a impulsar y fortalecer esta área basándose en el ejercicio pleno del derecho a la educación (Canto y Martínez, 2013).

Además, el gobierno de Cárdenas Solórzano estuvo caracterizado por el inicio del proceso de democratización de la ciudad y la recuperación de los derechos políticos de la ciudadanía, su eje de trabajo fue la construcción de una nueva constitucionalidad bajo los principios de equidad, la preocupación por temas como salud mental, violencia de género, adicciones, pueblos indígenas y el interés por la prestación de servicios sociales; pero debido al tiempo y recursos limitados, los alcances fueron acotados (Yanes, 2013).

Otro de los principales promotores de ese nuevo tipo de administración es Andrés Manuel López Obrador (AMLO), cuya trayectoria en el sector político sobresale por haber sido militante de partidos políticos como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), asimismo, ocupó direcciones de algunas instituciones, así como candidato a la jefatura de gobernación del estado de Tabasco, fue jefe de gobierno del Distrito Federal y es el actual presidente de la República.

La participación de López Obrador fue clave en el PRD, pues logró posicionar al partido como el principal actor dentro de la administración de la ciudad; gobernar el Distrito Federal hizo que este lugar se convirtiera en la esperanza del partido mismo y de AMLO; su tarea primordial era la diferenciación de su gobierno con el gobierno federal que estaba a cargo de Vicente Fox Quesada, militante del Partido Acción Nacional (PAN) (López, 2020). AMLO se caracterizó por una constante crítica al neoliberalismo económico, ello a partir de la aplicación de políticas en términos de desarrollo social para posicionar al gobierno central como actor principal; así como sus políticas de honestidad, austeridad y disminución de sueldos de personas funcionarias públicas.

Durante su mandato se elaboró el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, mismo que se organizó a partir de cuatro gabinetes: Gobierno y Seguridad Pública, que tenía el objetivo de garantizar las condiciones políticas para el impulso de todos los programas; Desarrollo Sustentable,

para promover el uso más racional y eficiente de los recursos naturales y la reducción de las condiciones de sobreexplotación y deterioro del medio ambiente; Progreso con Justicia, para restituir las condiciones que permitan a cada persona vivir con dignidad y ejercicio pleno de sus derechos; y Administración y Finanzas, para redistribuir equitativamente las cargas fiscales, actualizar las tarifas de servicios públicos, la modernización de servicios de pago y el fortalecimiento de canales de atención.

Todo ello con el objetivo de superar la fragmentación sectorial que caracterizaba a la administración pública de la capital. Cabe señalar que dicho programa contenía diferentes propuestas por parte de la ciudadanía que fueron recibidas durante el periodo de campañas electorales y consultas públicas. Bajo el lema “México, Ciudad de la Esperanza” se pretendía la construcción de una urbe donde sus ciudadanos vieran el presente como un afrontamiento de los problemas y al futuro como el “florecimiento” de una gran ciudad equitativa, democrática y segura para todos y todas; dicha esperanza se nutría de la creencia de que los recursos materiales con los que se contaba eran necesarios para cumplir su objetivo (GODF, 2001).

El cumplimiento de los objetivos y metas de su proyecto de desarrollo para el periodo de su gobierno se centró en estrategias clave en torno a:

- El combate a la criminalidad y la violencia: atacar las causas más profundas de la delincuencia.
- La seguridad pública y el bienestar social: implementación de un programa de fortalecimiento familiar para así otorgar oportunidades para toda la ciudadanía.
- La aprobación de una *Constitución Política del Distrito Federal*, que serviría para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos que permitan el desarrollo personal.
- Las demandas inmediatas de la población en situación de vulnerabilidad.
- Desconcentración del mando de la policía, así como incremento de recursos destinados a su capacitación y profesionalización.
- Movilización de la acción ciudadana.
- La política social enfocada a la niñez, a las y los jóvenes, a las mujeres, a las personas adultas mayores, a la población indígena, personas con discapacidad y personas en situación de calle.
- Políticas sectoriales en materia de defensa del medio ambiente.
- Mejoramiento del suministro de agua.

- Pensión universal ciudadana para personas mayores de 70 años.
- Política educativa que garantice igualdad de condiciones de los planteles y elevación de calidad de la educación primaria; nuevas escuelas preparatorias; e impulsar el desarrollo cultural.
- Frenar la desintegración familiar.
- Acciones específicas para garantizar los derechos de las mujeres.

Para ello, los programas estuvieron orientados a diversos sectores como: salud, educación, protección social, derechos de los pueblos y comunidades indígenas, cohesión social, participación ciudadana, derecho a la vivienda y desarrollo; en específico, muchos de los objetivos estuvieron orientados a “combatir el rezago por pobreza y desigualdad social a través del otorgamiento de una educación de calidez y calidad” (GDF, 2012: 9, citado por Canto y Martínez, 2013: 70); para esto, el GDF realizó un diagnóstico para calcular la pobreza y ubicar zonas marginadas que permitieran tener un contexto de dicho problema, con ello se propuso el llamado Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), que integró diez estrategias enfocadas a grupos en situación de vulnerabilidad:

1. Apoyo integral a adultos mayores.
2. Apoyo a beneficiarios de leche Liconsa.
3. Becas a niñas y niños en situación de vulnerabilidad.
4. Desayunos escolares.
5. Microcréditos para actividades productivas de autoempleo.
6. Apoyo a personas con discapacidad.
7. Créditos para la ampliación y mejoramiento de la vivienda en lote unifamiliar.
8. Mantenimiento a unidades habitacionales de interés social.
9. Apoyo económico para buscadores de empleo.
10. Apoyo al desarrollo rural (Mundo, 2011: 7-8, citado por Canto y Martínez, 2013: 79).

Tanto en la administración local como en la federal, la distinción por atender necesidades en cuanto a la salud y la procuración de elevar la calidad de vida de la ciudadanía era evidente; su interés por garantizar los derechos se reflejó en una política social integral. Respecto a la salud, se aprobaron cuatro

leyes durante las dos administraciones perredistas (cuatro con Cárdenas y tres con López Obrador). Además, el desarrollo de instituciones fue progresivo con el fin de contar con instancias de atención específica.

A pesar del esfuerzo y los programas puestos en marcha, su gobierno se vio estancado en términos de prestación de servicios tales como la atención a situaciones de violencia intrafamiliar, iniciativas en la promoción de la equidad de género y diversidad sexual, rehabilitación de personas con discapacidad, centros para adultos mayores, estancias infantiles, adicciones y salud mental (Yanes, 2013).

López Obrador caracterizó su mandato debido al posicionamiento a nivel nacional que consiguió a causa de las constantes críticas y acusaciones públicas al presidente Vicente Fox por sus políticas neoliberales. De los casos en los que ambos mandatarios estuvieron inmersos destacan dos: el caso del Fobaproa-IPAB y el desafuero de López Obrador (El Catoblepas, 2005).

- Fobaproa-IPAB

Fondo Bancario de Protección al Ahorro-Instituto para la Protección del Ahorro Bancario; fue el caso del rescate de bancos privados con recursos públicos. López Obrador pidió en múltiples ocasiones esclarecer el caso y enjuiciar a los responsables, pues esta había sido una decisión secreta y arbitraria entre el mandatario de la nación mexicana y Ernesto Zedillo (El Catoblepas, 2005).

- El Desafuero de AMLO

El encino es un predio ubicado en el Distrito Federal que fue destinado a la construcción de vialidades (2000), debido a que la empresa propietaria de dicho predio interpuso un amparo luego de una serie de reclamaciones, un juez dictó la suspensión definitiva de este proyecto (2001) y anunciaron la apertura de una nueva vialidad a un hospital privado de nueva construcción; tal delito se le atribuyó a López Obrador, pero como no existía penalidad para ese delito, no hubo acción punitiva.

En 2003, la Procuraduría General de la República (PGR) inició un proceso contra el secretario de Gobierno del Distrito Federal por desobedecer el auto de suspensión definitiva, no obstante, la PGR no procedió contra el secretario sino contra López Obrador (2004), hecho que propició en la Cámara de Diputados la votación y aprobación de la pérdida del fuero de AMLO. Dicha acusación tuvo irregularidades e inconsistencias que hicieron al caso un tanto insostenible puesto que el delito no tenía penalidad, además de prevalecer el abuso de autoridad y posible caso de discriminación por el desafuero. Sin embargo y para sorpresa de todos, López Obrador fue el contendiente a la presidencia de la República mejor posicionado.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal respaldó a AMLO, inició una Controversia Constitucional en contra de la Cámara de Diputados federal por considerar que no le correspondía retirar el fuero de Obrador, en respuesta, la Cámara de Diputados interpuso una Controversia contra dicha Asamblea por desconocer su resolución (El Catoblepas, 2005). Todo este caso se consideró como un intento que Fox promovió para impedir que López Obrador fuera contendiente en las elecciones presidenciales de 2006, pero el efecto fue contrario, puesto que motivó a la población a reiterar un apoyo descomunal al tabasqueño, además de elevar su popularidad (López, 2020).

### **Marcelo Ebrard y Miguel Mancera, cercanía con la Federación, de menos a más**

El sistema político mexicano comenzó a dar muestras de cambio al iniciar el año 2000, tanto a nivel federal dando fin a la “dictadura priista”, como la alternancia en 1997 a nivel local, propiamente en el gobierno del Distrito Federal. Fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD) quien ganó la ciudad y abrió paso a una larga temporada en el poder.

Su impulso innovador propio de los gobiernos de la alternancia permitió poco a poco transformar medianamente la capital y limitar las decisiones del poder ejecutivo tal como sucedió durante la administración de AMLO, quien puso en marcha avances urbanos y programas sociales importantes.

En las elecciones siguientes para la jefatura de gobierno, nuevamente ganó el PRD, ahora con el candidato Marcelo Luis Ebrard Casaubón, quien trató de dar continuidad al proyecto de AMLO. Dentro de su quehacer gubernativo

se enfocó en darle seguimiento a los apoyos sociales ya establecidos, pero ahora ampliados para las demás capas de la población.

Una iniciativa que implementó y que hasta nuestros días persiste es el Programa Prepa Sí, que consiste en otorgar un apoyo económico a los estudiantes de escasos recursos de nivel bachillerato. Otro apoyo innovador y en vigencia es el Seguro de Desempleo, el cual apoya a los trabajadores que han perdido su trabajo formal y que por seis meses es acreedor de una prestación económica equivalente al salario mínimo (Yanes, 2013).

También se crearon instituciones de vigilancia y seguimiento con la finalidad de mejorar las tareas de planeación y evaluación, tal como el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal o el Consejo de Planeación y el Consejo Económico y Social (Berrios y Zapata, 2011). Sin olvidar la construcción de una nueva línea del metro que conectaría con Iztapalapa, Tláhuac y Benito Juárez para atender la demanda de servicio de transporte público al sur de la ciudad (Bartolo, 2021).

Asimismo, se enfocó en que las Políticas Sociales (PS) “partieran desde el enfoque de derechos y por otro, implementó un modelo económico de gestión gerencial mediante dos instrumentos estratégicos: la iniciativa de ley de protección social y la Red Ángel” que cubría a todas las personas desde su nacimiento hasta su vejez (Berrios y Zapata, 2011: 7).

La Ciudad de México comenzó a ser referente de vanguardia por la aplicación de acciones concretas en pro de los derechos sociales y su discurso –contrarrestando el estancamiento de la administración anterior–, en su ejecución fue necesario realizar intervenciones legales y un diálogo continuo con los múltiples actores institucionales involucrados, ejemplo de ello fueron los temas relacionados con:

- Atención a personas adultas mayores mediante una pensión ampliada y universal (GODF, 2003).
- Inclusión en la agenda sobre la diversidad sexual, de donde se desprende la Ley de Sociedad de Convivencia, la cual señala que “personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establezcan un hogar común” (GODF, 2006: 1).
- Transversalización del enfoque de género en la lógica distributiva de los diferentes presupuestos, programas y acciones en materia de salud como

fue el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 y la Interrupción Legal del Embarazo<sup>1</sup> (Berrios y Zapata, 2011: 8).

- Abordaje sobre el hábitat con base en actores y organizaciones pertenecientes a la sociedad civil, quienes también tuvieron un espacio importante a partir de la firma de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (Segob, 2011).

Para 2010, la capital contaba con 350 programas de índole social, de los cuales una quinta parte correspondieron a nivel central, y 15 de ellos, de acuerdo con el coordinador general de Modernización Administrativa de la Contraloría del Distrito Federal, Irak López Dávila, se llevaron 80% del presupuesto total y el resto a las delegaciones (Berrios y Zapata, 2011: 8).

Las estrategias de este tipo de política se caracterizaron principalmente por la priorización de programas de transferencias monetarias, en especie y la introducción de criterios de condicionamiento en los nuevos programas que surgieron concretamente durante el gobierno de Marcelo Ebrard.

En suma, la política social aplicada en la Ciudad de México tomó un carácter sectorizado, centralista y con un componente territorial residual. Consecuentemente, generó tensiones en la relación con los gobiernos de las demarcaciones territoriales y aún más con la dinámica federal a partir de la operación de los programas prototipo de las administraciones panistas, que en su momento Felipe Calderón Hinojosa representaba la silla presidencial: Oportunidades, Seguro Popular, Hábitat, entre otros.

La autonomía del GDF fue restrictiva respecto a los criterios y las condiciones en las que se entablaron los convenios o proyectos con la federación, pues la Dirección de Programas Federales sólo se limitó a facilitar la gestión de recursos bajo los principios, lineamientos y reglas de operación establecidos por el gobierno federal, por lo que el GDF tenía que hacer un desembolso de recursos de casi 50% (Berrios y Zapata, 2011: 33).

En términos generales, se puede concluir que la administración de Marcelo Ebrard se caracterizó por un “Gobierno hacia dentro”, ya que priorizó las iniciativas de profesionalización y modernización gubernamental en deterioro

---

<sup>1</sup> En este sentido, se realizaron modificaciones a la Ley de Salud del Distrito Federal y al Código Penal en 2007 para despenalizar el aborto en el Distrito Federal, hasta la semana 12 de gestación.

de la interacción con la ciudadanía organizada. Lo que trajo consigo menos participación y más control administrativo. Hasta este momento histórico la “izquierda mexicana” estaba en sus mejores momentos, y aseguraba la mayoría para las elecciones posteriores.

Más tarde, el proceso electoral de 2012 para la Jefatura del Gobierno del entonces Distrito Federal le otorgó el triunfo al candidato Miguel Ángel Mancera, respaldado por la coalición “Movimiento Progresista” integrado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC). En dichas elecciones, Mancera consiguió una votación histórica de 63.56%, cifra mayor comparada con sus antecesores Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard con 37.7% y 46.38% respectivamente (Berrios y Reyes, 2019: 2). Tras las votaciones, el 2 de diciembre de 2012 Mancera tomó posesión como jefe de Gobierno, caracterizando su proyecto político como “ciudadano” bajo el lema de su campaña “decidiendo juntos”.

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, los ejes articuladores de su administración fueron:

- Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano.
- Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana.
- Eje 3. Desarrollo Económico Sustentable.
- Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura.
- Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Ejes constituidos por ocho enfoques tales como Derechos Humanos, Igualdad de Género, Participación Ciudadana, Transparencia, Innovación, Ciencia y Tecnología, Sustentabilidad, Desarrollo Metropolitano y Acción Internacional.

Como lo habían previsto sus antecesores, para una megalópolis como la Ciudad de México, el desplazamiento de personas y el transporte público son fundamentales. En ese sentido, uno de los principales asuntos bajo el gobierno de Mancera radicó en el Eje 4, concretamente en asuntos referentes a la movilidad urbana y el sistema de transporte, que consistió en el aumento tarifario del metro, la aplicación del Programa Hoy No Circula, la suspensión de la Línea 12 del metro, fotomultas y la creación de la Línea 7 del Metrobús. De igual manera, priorizó el desarrollo inmobiliario, enfocado a proyectos comerciales y complejos habitacionales, conocido como el “Boom inmobiliario” (Berrios y Reyes, 2019: 4).

Durante su gestión se agilizó el proceso para la creación de una Constitución para la ciudad, se basó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e incorporó los avances de las nuevas cartas magnas latinoamericanas. Mancera decidió compartir la creación de dicha Constitución con un grupo de redacción, compuesto en su mayoría por personas de la opinión pública, tal como la academia, organizaciones civiles y medios de comunicación (Canto, 2020).

Respecto a los programas sociales característicos de la oleada perredista, fueron objeto de fricciones con el ejecutivo priista. Durante 2016, Mancera declaró tajantemente la existencia de duplicidad entre los apoyos económicos a jefas de familia, adultos mayores y comedores en contraste a los de la federación, que consecuentemente eran recursos destinados —en palabras del mandatario capitalino— de forma innecesaria (Hernández, 2016). Situación que desdibujó la diferencia entre programas nacionales y locales.

Esta relación contaba ya con un antecedente, uno de sus primeros acercamientos con el ejecutivo federal, liderado por el priista Enrique Peña Nieto, se dio a partir del acuerdo político, económico y social establecido mediante el “Pacto por México” entre el PRI, PAN y PRD; donde Miguel Ángel Mancera propuso reformar los artículos constitucionales 40, 41, 43, 44, 71, 76, 124, 135 y principalmente el 122 (Notimex, 2013). De este último artículo se modificó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el marco político-electoral.

Durante 2016 se publicó —hasta el momento— la última reforma al artículo 122 constitucional en la Ciudad de México para facultar la instalación de un Constituyente local (Cárdenas, 2017). Se destacó a la capital como autónoma, centralizada y paraestatal “a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México” (Segob, 2017) y sede de los Poderes de la Unión; asimismo, cambió el nombre de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el de Poder Legislativo de la Ciudad de México, órgano facultado para aprobar exclusivamente reformas a la joven Constitución local.

Pese a los esfuerzos por posicionar a la ciudad como democrática, moderna y en pro de los derechos, una serie de desaciertos, corrupción y desatención de la ciudadanía durante el sismo del 19 de Septiembre de 2017, el descarrilamiento de la Línea 12 del metro, la represión de la sociedad civil durante marchas, entre otros, provocó que su aprobación como jefe de gobierno fuera a la baja (Berrios y Reyes, 2019).

Podemos aseverar que, al término del mandato mancerista, las principales decisiones y temas durante su gestión hicieron que la popularidad con que ganó las elecciones se desvaneciera, ya que en su último año registró una “desaprobación del 61% así como una calificación de cinco a su desempeño” (Berríos y Reyes, 2019: 27). Encuestas de diferentes medios de comunicación señalaban el descontento social, donde “37% de la población consideró que Miguel Ángel Mancera no tuvo ningún logro, otros tantos (79%) mencionaban que los problemas de la CDMX lo rebasaron” (CIDAU, 2015).

Es visible el decaimiento del impulso innovador después de tres administraciones consecutivas “de izquierda”. Con su gobierno se acentúa el modelo compensatorio gerencial ya aplicado por Marcelo Ebrard, en el entendido de privilegiar los rubros de transporte e instancias, leyes (reglamento y normas de construcción) y acciones públicas que coadyuvaron a la apropiación y privatización del espacio público, como los megaproyectos y sus múltiples conflictos sociales y vecinales con la justificación de garantizar y ofrecer vivienda a quienes habitan la ciudad en detrimento de los derechos humanos por demás estipulados en la Constitución de la Ciudad de México de 2017.

El surgimiento del partido político Movimiento Regeneración Nacional (Morena) dirigido por AMLO y los nexos aliados PRI-PRD gradualmente debilitaron el discurso del partido del “Sol naciente”, la estrecha relación entre Peña y Mancera fue mal vista y criticada por la oposición, provocando un distanciamiento particular entre el entonces gobernador local y López Obrador, quien tiempo atrás fue uno de sus impulsores (Arroyo, 2015).

Por tal razón, resulta necesario plantear y responder a la pregunta de si el actual gobierno de Claudia Sheinbaum está continuando con este proyecto o modelo de gobernabilidad en la CDMX que predominó en los primeros años del siglo XXI —y que contribuyó a la debacle perredista—, o si está optando por uno diferente, nuevo y transformador.

### **Claudia Sheinbaum Pardo, ¿el gobierno de la transformación?**

Para las elecciones de la Ciudad de México en 2018 se vislumbró la derrota de los candidatos pertenecientes a los partidos políticos tradicionales respecto a la coalición “Juntos Haremos Historia” conformada por el Partido del Trabajo (PT), Morena y Partido Encuentro Social (PES), encabezada por Claudia

Sheinbaum Pardo, obteniendo 5 392 887 votos, incluidos los recibidos desde el extranjero, de los cuales 2 537 454 (IECM, 2018) fueron a su favor.

El programa de gobierno local 2019–2024 se centró en seis ejes de acción bajo los principios de gobierno abierto, sustentabilidad, innovación, honestidad e igualdad, los cuales pretenden dar orden y distinción política:

- Eje 1. Igualdad de derechos, que fortalece y amplía los derechos sociales para promover la igualdad y la inclusión.
- Eje 2. Ciudad sustentable, la cual subraya la preservación del medio ambiente, disminución de la contaminación, desarrollo económico sustentable, apoyo al campo y protección del suelo de conservación.
- Eje 3. Más y mejor movilidad, que apunta a la movilidad e infraestructura segura, limpia y disminución en los tiempos de traslado.
- Eje 4. CDMX capital cultural de América, rubro dirigido al fomento y promoción de la cultura, protección a los pueblos originarios.
- Eje 5. Cero agresiones y más seguridad, alude a la seguridad ciudadana, la reconstrucción y la gestión integral de riesgos en la ciudad.
- Eje 6. Ciencia, Innovación y Transparencia, que señala un gobierno transparente con estrategias tecnológicas, participación ciudadana y decisiones basadas en evidencia científica.

Este plan de gobierno se diseñó para comenzar una reconstrucción total en la capital del país en términos de fortalecer y garantizar los derechos humanos, disminuir las desigualdades sociales, promover la participación ciudadana frente a los conflictos urbanos y ser referente aplicativo del derecho a la ciudad.

Durante los primeros dos años de gobierno, las políticas de austeridad y anticorrupción emitidas por parte del ejecutivo federal fueron adheridas a la administración local que, consecuentemente, generó nuevas propuestas y ordenamientos internos en la administración. Asimismo, se visualizó un mayor control del Congreso local por parte de Morena, lo que dotó de estabilidad política a la jefa de gobierno para la toma de decisiones y la elaboración de iniciativas en beneficio a su ejercicio, a su vez, comenzó un seguimiento policial a todos los funcionarios públicos coludidos en algún acto de corrupción, principalmente aquellos pertenecientes a los partidos opositores, seguimiento que se aprovechó para mostrarse diferente con respecto a las administraciones anteriores (Berrios *et al.*, 2020: 2).

Pese a lo anterior, la ciudad no contaba con un sello distintivo. De acuerdo con los ejes prioritarios del programa de gobierno 2013–2018 del exgobernador Miguel Ángel Mancera Espinoza y los ejes del mando morenista, a primera vista dan continuidad a los temas de habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura, transporte y seguridad esencialmente. No obstante, la elaboración de una agenda en atención a dichos problemas públicos tuvo un especial enfoque a las demandas de los múltiples sectores y organizaciones de la sociedad civil, especialmente a aquellas correspondientes al movimiento feminista y la respectiva creación de leyes a favor de las mujeres afectadas por la violencia de género tales como la Ley Olimpia, Ley Ingrid, Creación del Banco de ADN para uso forense, el Registro Público de Agresores Sexuales, entre otros (*Milenio Digital*, 2020).

El 30 de marzo de 2020, la Secretaría de Gobernación (Segob) declaró a México en estado de emergencia sanitaria a causa del coronavirus, situación que pasmó todas las actividades sociales y económicas. Con la llegada de la pandemia, las problemáticas urbanas seguían pendientes y en aumento, las actividades administrativas se limitaron por más de un año, se frenó el comercio, la educación y con ello la economía; la falta de servicios básicos, de salud y cuidado se evidenciaron en la ciudadanía ante los llamados protocolos de actuación. El miedo y la necesidad de las diversas familias mexicanas se transformaron en protestas que buscaban apoyos e impulsos a la economía y el derecho a una vida digna.

Respecto a la relación entre el gobierno federal y el gobierno local, Claudia Sheinbaum ha respaldado múltiples acciones del presidente. A partir del segundo semestre del 2021, la mandataria local intensificó su relación y acompañamiento político con López Obrador, así como su influencia en los diferentes estados de la república y aparición en medios internacionales. Sumado al apoyo a la reforma eléctrica impulsada por AMLO al asegurar que su propósito principal era fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) (Cruz, 2022).

Dichas prácticas causaron indignación entre la oposición y algunos sectores ciudadanos, puesto que durante el 2022 Sheinbaum se “destapó” como posible candidata morenista para la presidencia en el 2024. Tal situación desembocó una impresión de desatención en lo concerniente con la capital (*El Financiero*, 2021), donde sus habitantes denunciaron continuamente la escasez de agua, bajo mantenimiento de la infraestructura urbana y, por supuesto, el

colapso ocurrido en la línea 12 del Metro (Sánchez, 2021). Ante esto, la jefa de gobierno ha señalado la confianza en su gestión manifestando el éxito por el manejo de la pandemia, la vacunación y la atención a los problemas ya rezagados en sus últimos tres informes de gobierno.

### **La relación entre el Gobierno Federal y la Ciudad de México en el periodo de la Cuarta Transformación**

En las elecciones federales de 2018, el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) junto con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) realizaron una alianza que postuló a Andrés Manuel López Obrador como candidato presidencial. En los comicios celebrados el 1 de julio, Morena se catapultó como la primera fuerza política de izquierda –como ellos mismos se nombran– del país, ganando la presidencia de la República y la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Este hecho marcó un antes y un después partidista, pues los partidos de oposición se vieron derrotados y desmoralizados ante dicha victoria (Morena, s/f).

Morena, al ser un partido joven, se distinguió como una organización de principios democráticos y no como de ideología dominante. Su objetivo consiste en sumar una cuarta transformación en la sociedad mexicana, ya que parte de las tres principales transformaciones como fue la Independencia, la Reforma y la Revolución (Morena, 2013). De esta manera, sus integrantes y representantes en las diferentes instituciones, estados, demarcaciones y presidencia se guían por objetivos y valores afines, mismos que se valen de estrategias y acciones en su gobernabilidad. En este sentido, ¿estamos frente a un nuevo tipo de gobernanza?, o acaso ¿somos testigos de un presidencialismo diferente respecto al del siglo XX?

De lo que sí hemos sido testigos es de situaciones y fricciones entre Morena y la oposición, donde se han visto altas y bajas para el partido de izquierda que en ocasiones han servido como escenario político para la posible definición del camino de la ciudad y la República Mexicana. Como parte de dichos fenómenos a continuación se señalan a grandes rasgos aquellos que han tenido mayor relevancia en el ámbito político-administrativo:

- Designación de los “súper delegados”

En diciembre de 2018, diez dirigentes de Morena en los estados, nueve legisladores federales o locales, siete con cargo partidista, cuatro excandidatos a gobernador y un empresario son los perfiles de los hombres y mujeres en quienes recaerá la figura de coordinadores estatales, la cual ha generado polémica entre la oposición porque advierten riesgos de centralización e incluso señalan que esos delegados pasarán de “virreyes” a aspirantes a algún cargo de elección popular.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública (Cámara de Diputados, 2022), quienes sean coordinadores estatales estarán a cargo de la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, así como de atención ciudadana, supervisión de servicios y los programas a cargo de las secretarías.

Tras las elecciones en la Ciudad de México donde Morena pasó de gobernar 11 a 7 alcaldías y perdió en 13 distritos de representación en el Congreso local, el presidente Andrés Manuel López Obrador nombró nueva delegada federal a Estefany Correa García de Programas de Desarrollo para el Bienestar en la capital; cambio que incluye el relevo de Cristina Cruz a partir de los resultados en las urnas el 6 de junio de 2021.

- Federalismo fiscal

En lo que respecta al panorama económico nacional, según el estudio “Evolución de la Recaudación Fiscal Participable y la distribución de recursos a entidades subnacionales” de la agencia HR Ratings, los estados con mayor pobreza del país como Chiapas o Oaxaca, sólo recaudaron en promedio entre 2014 y 2018 alrededor del 7 y 8% de sus ingresos. Por otro lado, la Ciudad de México o estados como Chihuahua y Nuevo León recaudaron 49, 22 y 21% respectivamente, situando nuevamente a la CDMX como el centro económico, pues para mantener el control sobre la capital es necesario mantener el control sobre los ingresos que ha de manejar la federación.

- Desintegración de la Conago

La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) es un foro de diálogo permanente creado en 2001 cuyo objetivo versa en el fortalecimiento del federalismo por medio de mecanismos de carácter democrático; está abierto a todas las entidades de la República y no existe distinción de partidos políticos.

El 7 de septiembre de 2020, bajo el nombre de “Alianza Federalista”, 10 gobernadores<sup>2</sup> anunciaron su salida de la Conago, y lo justificaron por diversas razones, entre ellas porque consideran que *ya no servía* para lo que fue creada originalmente en 2001, consideraron que *ya no fungía* como espacio de deliberación en defensa del federalismo tributario y la soberanía de los estados, e incluso hubo quien señaló que tal decisión no tenía que ver con una coyuntura personal (Cuevas, 2020).

Por su parte, senadores y senadoras de Morena (expresaron su respaldo a López Obrador) señalaron que dicha salida ocurrió con fines político-electorales, fue el senador Cruz López quien marcó tal renuncia como presión para la obtención de más recursos que los que la ley permite; Villareal Anaya también precisó que los diez gobernadores no hicieron valer la representación del pueblo.

Cabe señalar que los intentos de escisión de la Alianza Federalista se consideraron inviables debido a que:

1. Era una acción violatoria de la Constitución y las leyes generales.
2. Era una pugna motivada por dinero.
3. No era un ejercicio democrático.
4. Era una clara muestra de lucha de poder ante el próximo periodo de elecciones.
5. Incurría en una grave malinterpretación del federalismo.
6. Era improbable que obtuvieran respaldo y aprobación de sus congresos estatales y del Senado de la República.

---

<sup>2</sup> Martín Orozco Sandoval (Aguascalientes), Javier Corral Jurado (Chihuahua), Miguel Ángel Riquelme Solís (Coahuila), José Ignacio Peralta Sánchez (Colima), José Rosas Aispuro (Durango), Diego Sinhué Rodríguez Vallejo (Guanajuato), Enrique Alfaro Ramírez (Jalisco), Silvano Aureoles Conejo (Michoacán), Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón (Nuevo León) y Francisco Javier García Cabeza de Vaca (Tamaulipas).

7. Los intentos de separación desatarían una serie de revisiones fiscales por parte de la Federación que les podrían resultar contraproducentes.
8. Les sería más difícil tener reconocimiento internacional como las naciones independientes (especialmente de Estados Unidos).
9. Aunque fueran independientes, serían estados vulnerables geopolíticamente.
10. La lucha antagónica de los estados de dicha alianza acabaría por fortalecer aún más al orden federal (De Haas, 2020).

De lo anterior, es evidente que su desarticulación devela que los gobernadores se mantienen adheridos al pacto federal sólo por el dinero ministrado por la Federación, y no por contribuir a formar un verdadero contrapeso político que también era una plataforma para el mantenimiento del federalismo. Es importante mencionar que sin intentos de separatismo es necesario replantear lo que significa federalismo; y del mismo modo, se tendrá que redefinir el pacto fiscal (De Haas, 2020).

- Centralización del manejo de los programas sociales

En este punto es importante mencionar que, actualmente, la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso) de la Ciudad de México mantiene en operación sólo cuatro programas propios:

- a) Mejoramiento barrial y comunitario
- b) Servidores de la Ciudad
- c) Comedores sociales
- d) Atención social de emergencias

Esto como consecuencia de que en 2019 se disminuyó el presupuesto de la Secretaría de Bienestar a raíz de que el gobierno federal se hizo cargo de la pensión para adultos mayores y, para compensarlo, se enfocó principalmente a la atención de programas educativos.

## **Similitudes en los estilos de gobierno: centralización del poder político**

A lo largo de la historia gubernamental en la capital mexicana se puede vislumbrar la lucha continua por crear una identidad y esencia propia. Esta diferenciación, en contraste con el ámbito federativo, causó múltiples roces y tensiones en las políticas sociales, presupuestales, ideológicas y de megaproyectos.

La línea que siguieron militantes perredistas después de AMLO se suscribe en la continuidad de apoyos sociales tanto establecidos como ampliados, privilegiaron los rubros de transporte e instancias, leyes y acciones públicas que coadyuvaron a la apropiación y privatización del espacio público que, con el paso del tiempo tomaron un carácter sectorizado, centralista y con un componente territorial residual, agotando aquel impulso innovador “de izquierda”.

En contraparte, el gobierno morenista, al tomar posesión en la ciudad, tardó en generar un sello distintivo; a casi cuatro años de este hecho, se puede aseverar que no hay proyectos de contrapeso político, pero sí un consenso fiel a los planes federativos.

El gobierno local actual puede verse como un “elefante reumático”, es decir, como una institución grande e ineficiente con la que simplemente no se puede trabajar. Y que, por tanto, más bien debe hacerse a un lado y empequeñecerse. Por ello, Sheinbaum ha mostrado una tendencia a reducir al gobierno a un tamaño mínimo: eliminando todas las direcciones generales dedicadas a la planeación y centrando sus esfuerzos en ampliar programas de transferencias en efectivo y en realizar grandes obras de infraestructura.

Para ella, el Estado debe hacer cosas visibles y que mejoren la vida de las personas en el corto plazo, pero no debe estar preocupado por extender ampliamente su capacidad regulatoria o de promover el desarrollo en un sentido más estricto. Entonces, pareciera que Claudia Sheinbaum no ve el valor de la política pública de largo plazo, sino el de la ejecución y operación donde los resultados pueden verse, medirse y/o evaluarse de manera casi inmediata.

El segundo aspecto en el que la jefa de gobierno es similar a López Obrador es en concebir a la política pública como una herramienta electoral, es muy pragmática en su realismo político y ve al gobierno como un instrumento para ganar nuevos adeptos y, con ello, garantizar elecciones y votos a su favor.

Así es como, durante su mandato, la CDMX ha tomado un rol clave en promover el voto por Morena, solicitando que los recursos de varios de los programas sociales vayan a las alcaldías pertenecientes a dicho partido y no

necesariamente de la oposición, e incluso, modificando de último momento las reglas de operación de algunos fondos para poder distribuir recursos, de manera legal, semanas antes de la elección de 2021.

Más aún, Sheinbaum toma bajo su control el “territorio”, es decir, un deseo por tener cerca a caciques y organizadores locales de forma que éstos puedan funcionar como un mecanismo de avance político. Pareciese que dentro de los planes obradoristas estaba aquella regeneración presidencialista purista y, con ello, el control y disposición del país desde Morena.

Finalmente, un último aspecto que la jefa de gobierno comparte con el presidente es su visión del servicio público, no como un trabajo, sino como un apostolado. Donde se requiere que las personas funcionarias públicas tengan el mismo compromiso al punto en el que éstas le deben estar agradecidas a Morena por su trabajo. Así, la jefatura de la CDMX se ha visto envuelta en prácticas laborales que ponen en tela de juicio la ética y valores que suelen recalcar en sus discursos, puesto que ha salido a la luz pública el hecho de que algunos de sus funcionarios y funcionarias donen parte de su aguinaldo, compren boletos de la rifa del avión e incluso, el otorgamiento del libro más reciente de López Obrador para que lo lean y lo repartan.

Esta concepción del servicio público como una especie de apostolado partidista se refleja en su predilección (también existente en López Obrador) por “el encargo y no el cargo” es decir, por otorgarle misiones a personas de su confianza, aun si los puestos que ocupan no son llevados a cabo por personas, instancias u órganos correspondientes. La logística de la estrategia de vacunación, por ejemplo, no se lleva realmente desde salud sino más bien desde la oficina de la Agencia.

En 2018 la jefa de Gobierno manifestó que buscaría reunirse “casi todos los lunes” con el presidente y el gabinete federal de seguridad con la finalidad de coordinar los trabajos en la materia, pese a que aseguró que la ciudad no necesita de la Guardia Nacional propuesta por Andrés Manuel; “[...] vamos a tener un vínculo con la estrategia nacional, pero en el caso de la Ciudad de México tenemos confianza de que con la propia policía podremos estar coordinados”, dijo durante la presentación de su plan de seguridad el 15 de noviembre de ese mismo año. Mientras tanto, en materia de apoyos, indicó que el gobierno federal absorberá los programas de becas de Prepa Sí y la pensión de los adultos mayores, al aportar 10 mil millones de pesos.

El 25 de septiembre de 2021 el presidente, al explicar la razón por la cual no es frecuente que haga giras en la capital, sostuvo que se debe al desempeño

de Sheinbaum, a quien definió como una mujer trabajadora, honesta y con convicciones: “Me aligera la carga, ella me representa muy bien”.

El gran reto que la administración local enfrenta luego de los diversos obstáculos a los que parcialmente se les ha hecho frente y aquellos no superados como el desplome de la Línea 12 del metro, la experimentación de medicamentos en la población como parte de los paquetes gratuitos de covid-19, el manejo de la pandemia y tensiones con la sociedad civil y el sector privado, generan cierta desconfianza y pérdida de simpatizantes, situación que podría amenazar las ambiciones electorales de Claudia Sheinbaum para 2024. Resulta interesante que la respuesta opositora comienza a tener destellos organizados en el Congreso y alcaldías, si bien meramente se trata de asumir un papel crítico, lejos de este ámbito, se encuentra fragmentada, desorientada y sin una agenda sustancial con proyectos de carácter estructural para enfrentar las próximas elecciones presidenciales.

### Conclusión

Con base en el recorrido histórico de las administraciones de los últimos 25 años desde Cárdenas a Mancera, se manifestaron dos características generales, por una parte, el auge y fortalecimiento de la llamada izquierda mexicana y, por otra, el debilitamiento de la figura presidencial en sus esfuerzos por adquirir un carácter autónomo en la gestión y toma de decisiones propias de la capital.

En este sentido, con la llegada de Morena al poder ejecutivo local y federal es posible identificar la relación estrecha entre ambos actores, misma que fortalece en la norma constitucional la reedición de un tipo de presidencialismo predominante con tintes hegemónicos en la realidad constitucional.

### Referencias

- Arroyo, I. (2015). “Así se rompió la izquierda”, México, *Nexos*, 1 de agosto <<https://www.nexos.com.mx/?p=25799>>, fecha de consulta: 31 de enero de 2022.
- Bartolo, N. (2021). “Historia de la línea 12 del metro: la Línea Dorada que nació con mala estrella”, *El Economista*, México, 4 de mayo <<https://www.economista.com.mx/politica/Historia-de-la-Linea-12-del-Metro-la-Linea-Dorada-que-nacio-con-mala-estrella-20210504-0013.html>>, fecha de consulta: 20 de enero de 2022.

- Berrios, M., T. Pérez, A. Castillo, E. González y M. González (2020). “2020: El año de la pandemia en la Ciudad de México” (artículo inédito). Estación CDMX. Proyecto 29.20.18 Territorio, Políticas Públicas y Derechos Humanos. México: UAM-Xochimilco.
- Berrios, Ma. del P. e I. Reyes (2019). “Balance de la administración de Miguel Ángel Mancera: 2013–2018” (artículo inédito). México: UAM-Xochimilco.
- Berrios, Ma. del P. y L. Zapata (2011). “Diseño institucional de la política social en el Distrito Federal 2006–2012”, *Diseño institucional y cultura organizacional en la política social del Distrito Federal*. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- CAM (2000). *Entre lo cívico y lo gubernamental: análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civil en el Distrito Federal*. México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM, AC).
- Cámara de Diputados (2022). *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Congreso de la Unión <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>>, fecha de consulta: 28 de enero de 2022.
- Canto, M. (2020). *El sueño del ángel: veinte años de política social en la Ciudad de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Canto, M. y A. Martínez (coords.) (2013). *Quince años de política social en el Distrito Federal: balance y propuestas para su fortalecimiento*. México: Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF) <[http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/pdfs\\_sueltos/libro15.pdf](http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf)>, fecha de consulta: 15 de enero de 2022.
- Cárdenas G., J. (2017). “Comentario sobre la reforma política de la Ciudad de México”, *Cuestiones Institucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 36, enero-junio, pp. 367–394 <<https://www.elsevier.es/es-revista-cuestiones-constitucionales-revista-mexicana-derecho-113-pdf-S1405919318300295>>, fecha de consulta: 12 de enero de 2022.
- Carpizo, J. (1987). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- (2014). “Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano”, *Cátedra nacional de derecho. Reflexiones constitucionales*. México: UNAM <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/3.pdf>>, fecha de consulta: 20 de enero de 2022.
- Centro Interamericano de Admisión Universitaria (CIDAU) (2015). “Mancera mejora en aprobación capitalina”, *El Universal*, México, 1 de septiembre <[https://interactivo.eluniversal.com.mx/online/PDF\\_15/PDF\\_mancera\\_aprobacion.pdf](https://interactivo.eluniversal.com.mx/online/PDF_15/PDF_mancera_aprobacion.pdf)>, fecha de consulta: 31 de enero de 2022.
- Conago (s/f). *Sobre la Conago* <<https://www.conago.org.mx/acercade/sobre-la-conago>>, fecha de consulta: 20 de abril de 2022.
- Córdova, A. (1974). *La política de masas del cardenismo*. México: Era.

- Cosío V., D. (1975). *La sucesión presidencial*. México: Joaquín Mortiz.
- Cruz B., O. (2016). “Artículo 122”, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, vol. XI <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5634/8.pdf>>, fecha de consulta: 13 de enero de 2022.
- Cruz, A. (2022). “Sheinbaum: con Peña Nieto, a la CFE la hicieron pedacitos”, *La Jornada*, México, 20 de enero <<https://www.jornada.com.mx/notas/2022/01/20/capital/sheinbaum-con-pena-nieto-a-la-cfe-la-hicieron-pedacitos/>>, fecha de consulta: 31 de enero de 2022].
- Cuevas, S. (2020). “¿Quiénes son los gobernadores que se salieron de la Conago?”, *El Financiero*, México, 7 de septiembre <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/quienes-son-los-gobernadores-que-se-salieron-de-la-conago/>>, fecha de consulta: 20 de abril de 2022.
- De Haas M., M. (2020). “10 razones de inviabilidad de la ruptura de la Alianza Federalista”, *Expansión*, México, 30 de octubre <<https://politica.expansion.mx/voces/2020/10/30/10-razones-de-inviabilidad-de-la-ruptura-de-la-alianza-federalista>>, fecha de consulta: 21 de abril de 2022.
- De la Rosa, J. (s/f). *Políticas y programas sociales aplicados en el Gobierno del Distrito Federal en 1997-2010: valoración del aporte de los programas sociales de las demarcaciones territoriales al bienestar social de la población del Distrito Federal*. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF) <[http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/transparencia/2011/vlpol\\_pdg.pdf](http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/transparencia/2011/vlpol_pdg.pdf)>, fecha de consulta: 31 de enero de 2022.
- Del Olmo G., R. (2018). *El sistema político mexicano del siglo XX*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YiAWfscLpNAJ:www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/108045/540880/file/CESOP-IL-72-14-SistemaPolitico-300318.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx>>, fecha de consulta: 2 de febrero de 2022.
- Diario Oficial de la Federación* (2020). “Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2 (covid-19)”. México: Secretaría de Gobierno (Segob) <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020)>, fecha de consulta: 2 de febrero de 2022.
- El Catoblepas (2005). “Ante el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de México, Andrés Manuel López Obrador. Ateneo Los días terrenales”, *El Catoblepas. Revista crítica del presente*, núm. 38, p. 4 <<https://www.nodulo.org/ec/2005/n038p04.htm>>, fecha de consulta: 2 de febrero de 2022.
- El Financiero* (2021). “Claudia Sheinbaum: ‘si sólo pensara en 2024, podría hacer mucho daño a la CDMX’”, *El Financiero*, México, 21 de noviembre <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ciencia-y-salud/2021/11/21/ciencia-y-salud-claudia-sheinbaum-2024-2021-11-21>>, fecha de consulta: 21 de noviembre de 2022.

- elFinanciero.com.mx/cdmx/2021/11/21/claudia-sheinbaum-si-solo-pensara-en-2024-podria-hacer-mucho-dano-a-la-cdmx/>, fecha de consulta: 14 de febrero de 2022.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal* (2003). “Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de sesenta y ocho años residentes en el Distrito Federal”, Congreso de la Ciudad de México <<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/c915fbcba14a00183df2a123d87eb743a10d413f.pdf>>, fecha de consulta: 2 de febrero de 2022.
- (2006). “Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal”, Asamblea Legislativa del Distrito Federal <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-05b2bbe0d8e-3f376fa1f335467aef70c.pdf>>, fecha de consulta: 2 de febrero de 2022.
- (GODF) (2001). “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000–2006”, Gobierno del Distrito Federal <[https://paot.org.mx/centro/gaceta/2001/2001\\_diciembre\\_04\\_141.pdf?b=po](https://paot.org.mx/centro/gaceta/2001/2001_diciembre_04_141.pdf?b=po)>, fecha de consulta: 10 de febrero de 2022.
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). *Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024*. Plaza pública, plataforma de participación <<https://plazapublica.cdmx.gob.mx/processes/programa-de-gobierno-cdmx#:~:text=El%20Gobierno%20de%20la%20Ciudad,objetivos%20y%20acciones%20a%20realizar>>, fecha de consulta: 10 de febrero de 2022.
- Gobierno del Distrito Federal (2013). “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013–2018”, Ciudad de México <[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis\\_asuntos\\_destacados/documento/2018-05/2S-020518-JFFGS-1266.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2018-05/2S-020518-JFFGS-1266.pdf)>, fecha de consulta: 2 de febrero de 2022.
- Grupo Parlamentario de Morena en el Senado (2020). “La salida de gobernadores de la Conago, con fines político-electorales, señala Morena”, Grupo Parlamentario de Morena, LXV Legislatura <<https://MORENA.senado.gob.mx/2020/09/08/la-salida-de-gobernadores-de-la-conago-con-fines-politico-electorales-senala-MORENA/>>, fecha de consulta: 21 de abril de 2022.
- Hernández, S. (2016). “Mancera ve duplicidad de programas federales en CDMX”, *El Universal*, México, 27 de agosto <<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/08/27/mancera-ve-afan-de-federacion-de-duplicar-programas-en-cdmx>>, fecha de consulta: 31 de enero de 2022.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN) (s/f). *Parlamentarismo y presidencialismo. Estudio comparado*. Senado de la República LVIII Legislatura <[http://bibliodigitalibid.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1736/Parlamentarismo\\_Presidencialismo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibid.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1736/Parlamentarismo_Presidencialismo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>, fecha de consulta: 2 de febrero de 2022.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) (2018). *Resultados de las elecciones 2018 Ciudad de México*. Jefatura de Gobierno <[https://aplicaciones.iecm.mx/sicodid\\_publicacion/controlerjg\\_main.php](https://aplicaciones.iecm.mx/sicodid_publicacion/controlerjg_main.php)>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2022.

- Loewenstein, K. (1965). *Political Power and the Governmental Process*. University of Chicago Press.
- López V., V. (2020). *AMLO en el poder, la hegemonía política y el desarrollo económico del nuevo régimen*, México: Orfila Valentini.
- Milenio Digital (2020). “En 2 años, van 7 leyes aprobadas contra violencia hacia mujeres en CDMX: Sheinbaum”, *Milenio Digital*, México, 5 de diciembre <<https://www.milenio.com/politica/comunidad/violencia-mujer-cdmx-sheinbaum-7-leyes-aprobadas-2-anos>>, fecha de consulta: 15 de diciembre de 2022.
- Morena (2013). “Declaración de principios de Morena”, *Lopezobrador.com* <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Declaracion-de-Principios-MORENA.pdf>>, fecha de consulta: 21 de abril de 2022.
- (s/f). “Historia de Morena”, *Morena. La esperanza de México* <<https://MORENA.si/nuestra-historia/>>, fecha de consulta: 21 de abril de 2022.
- Nava V., T. (2007). “La construcción de la forma de gobierno en la Ciudad de México: los albores”, *Argumentos* 20(53), México, pp. 171-195 <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952007000100008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952007000100008&lng=es&tlng=es)>, fecha de consulta: 12 de enero de 2022.
- Notimex (2013). “Mancera entrega a Pacto por México propuesta de reforma para el DF”, *El Financiero*, México, 13 de agosto <<https://www.elfinanciero.com.mx/politica/mancera-entrega-a-pacto-por-mexico-propuesta-de-reforma-df/>>, fecha de consulta: 31 de enero de 2022.
- Patiño M., R. (2010). “La consolidación de la institución presidencial durante el periodo revolucionario”, *La Revolución mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico*. México: Facultad de Derecho, UNAM <<https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub05/14DrPATINO.pdf>>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2022.
- Provencio, E. y P. Yanes (eds.) (2006). *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social <[http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/politica\\_social\\_df\\_2000\\_2006.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/politica_social_df_2000_2006.pdf)>, fecha de consulta: 2 de febrero de 2022.
- Sánchez, A. (2021). “Sheinbaum debería dimitir”, *El Financiero*, México, 23 de noviembre <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejo-sanchezcano/2021/11/23/sheinbaum-deberia-dimitir/>>, fecha de consulta: 14 de febrero de 2022.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2017). *Iniciativa que reforma el artículo 122 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, a cargo del dip. Hugo Eric Flores Cervantes. Sistema de información Legislativa (SIL) <[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/02/asun\\_3487644\\_20170221\\_148770596.5.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/02/asun_3487644_20170221_148770596.5.pdf)>, fecha de consulta: 2 de febrero de 2022.

- (s/f). *Presidencialismo*. Sistema de Información Legislativa (SIL) <<http://sil.gobnacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=188>>, fecha de consulta: 2 de febrero de 2022.
- Secretaría de Gobierno (Segob) (2011). *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. Gobierno del Distrito Federal. México: CDHDF <[https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA\\_CIUDAD\\_2011-muestra.pdf](https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA_CIUDAD_2011-muestra.pdf)>, fecha de consulta: 2 de febrero de 2022.
- Servín, G. (2020). “El presidencialismo y gubernalismo en México”, *Revista Misión Jurídica*, vol. 13, núm. 19, pp. 188-203 <<https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/11/A10-19-Presidencialismo-y-gubernalismo-en-mexico.pdf>>, fecha de consulta: 2 de febrero de 2022.
- Yanes, P. (2013). “Quince años de política social en la Ciudad de México. Logros y desafíos, lecciones y tensiones”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 243, enero-febrero <<https://nuso.org/articulo/quince-anos-de-politica-social-en-la-ciudad-de-mexico-logros-y-desafios-lecciones-y-tensiones/>>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2022.



# México: crónica inicial de una batalla por el litio

Violeta R. Núñez Rodríguez

## Introducción

LA BATALLA POR EL LITIO DE MÉXICO apenas comienza. Esta es una afirmación que sostengo porque lo que está en juego no sólo es el litio, sino las inmensas rentas mineras y ganancias (entre ellas de la industria automotriz) derivadas de la posesión y control de los territorios con litio a escala mundial. Entre estos territorios se encuentra México, que de acuerdo con el Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS por sus siglas en inglés) está en el lugar número 10 (Mapa 1), dentro de las naciones con más recursos de litio en el mundo. Sin embargo, cabe indicar que este cálculo se realiza sin haber iniciado un estudio detallado del territorio nacional en términos de la riqueza del litio. Lo que significa que podríamos tener más recursos de litio de lo que el USGS reporta en el *Mineral Commodity Summaries 2022-Lithium* (USGS, 2022). Esto lo sabremos en los próximos años, una vez que se emprenda, como política nacional, la prospección de litio a lo largo de la nación.

No obstante, pese a que México está lejos de tener los recursos que poseen Bolivia, Argentina y Chile (el llamado Triángulo de Litio), sí cuenta con importantes yacimientos que nos muestran las dimensiones de lo que está en disputa. Por ejemplo, la empresa China Ganfeng Lithium, la productora de litio más grande del mundo (Ganfeng Lithium, 2020), desde 2019 invirtió en el capital social de la empresa Bacanora Lithium, a fin de adquirir parte del proyecto Sonora Lithium que, desde la perspectiva de esta empresa, “es uno de los proyectos de recursos de litio más grandes del mundo” (Ganfeng Lithium, 2020).<sup>1</sup> Mediante este proyecto, esta empresa china indica que el recurso total

---

<sup>1</sup> Traducción de Ganfeng Lithium (2020b).



Mapa 2



Fuente: SGM (2021).

### La disputa por la ganancia extraordinaria y la renta

En octubre de 2019, el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar tres artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Con esta propuesta que implicaba modificar los artículos 25, 27 y 28, se planteaba llevar a cabo una reforma eléctrica, con la cual se pretendía, entre otros, regresar la rectoría del abastecimiento eléctrico a la Comisión Federal de Electricidad. Al respecto, en el proyecto de iniciativa se indicó: “El servicio público de abastecimiento de energía eléctrica será prestado exclusivamente por la Comisión Federal de Electricidad, la que podrá adquirir energía eléctrica del sector privado” (Presidencia de la República, 2021). En esta iniciativa de reforma, también se incluía que el litio fuera declarado como un mineral estratégico y que no fuera entregado en concesión a las empresas privadas mineras (Cuadro 1). Esta última propuesta se enmarca en el proceso de transición energética, donde el vehículo eléctrico (que utiliza importantes cantidades de litio)<sup>3</sup> se presenta como una de las mercancías que podría reducir las emisiones de dióxido de carbono, una de las causas principales del calentamiento global.

<sup>3</sup> En algunos casos, casi cinco mil veces más de litio, o más que lo que utiliza un teléfono celular (Fuentes, 2022).

Aunado a esto, se proponía que el litio fuera declarado como área estratégica del Estado; y que sólo aquellas empresas que pudieran comprobar que tenían un trabajo previo de exploración para el litio, podrán llevar a cabo su explotación y producción (Cuadro 1).

Cuadro 1  
Propuesta de Iniciativa de reforma constitucional (litio)

Artículos por modificar	Litio y otros minerales:
25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De manera exclusiva, a cargo del sector público (“sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas”).</li> </ul>
27	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégicos para la transición energética.</li> <li>• No entregarlos en concesión a empresas privadas.</li> </ul>
28	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funciones de manera exclusiva por parte del Estado.</li> <li>• Área estratégica del Estado.</li> </ul>
Sexto transitorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concesiones mineras ya otorgadas (oro, plata, cobre y otros minerales), se conservan.</li> <li>• Concesiones otorgadas, no amparan la explotación y producción de litio.</li> <li>• Podrán explotar y producir litio, las concesiones que avalen ante la Secretaría de Economía, antecedentes de exploración.</li> </ul>

Fuente: elaboración con base en Presidencia de la República (2021).

Frente a esta propuesta (que desglosa en líneas posteriores) que propició una oposición tanto nacional como internacional, una de las grandes preguntas es qué está en juego o, mejor dicho, qué es lo que se disputa. Como parte de la respuesta a la interrogante, es factible enunciar que lo que está en cuestión son la renta minera y la ganancia de las industrias automotrices.

En cuanto a la renta de la tierra, no olvidemos que la propiedad de la tierra puede generar una renta, la cual será mayor en función de la riqueza de la tierra (renta diferencial). El caso de las tierras con minerales no es la excepción, mayormente aquellas que tienen yacimientos con elementos y minerales estratégicos para el proceso de acumulación. En este caso está implicada una tierra y un territorio con litio, elemento fundamental para el carbonato de litio (necesario para las baterías de los autos eléctricos) cuyo precio hoy alcanza la cifra de 76 700 dólares la tonelada, frente a los 13 400 en relación con el

año anterior (World Energy Trade, 2022). Estos precios, y sobre todo su gran incremento, junto con lo que anunciamos más adelante del crecimiento de la producción mundial de autos eléctricos, hacen muy atractivos los territorios con litio, elevando su renta.

Pero ¿qué es la renta de la tierra? Lo primero que debemos señalar es que cuando hablamos de renta de la tierra, no solamente nos circunscribimos al tema de la tierra, sino también al del agua, minerales, etcétera. Es decir, me refiero a diversos elementos que no fueron producidos por el capital (en el proceso productivo, ni en una fábrica), sino que forman parte de la naturaleza. No obstante, estos elementos tienen la peculiaridad de que, sin ellos, el proceso de acumulación de capital sería imposible, ya que –recordemos– desde la primera fase del proceso cíclico del capital, se requieren dos elementos fundamentales, la fuerza de trabajo y los medios de producción. Entre estos últimos están todas aquellas “materias primas”, “recursos naturales” para el proceso de valorización. De ahí la gran importancia de la tierra, del agua, de las minas, entre otras.

Sobre la renta de la tierra, Karl Marx señala que “es la forma en la cual se realiza económicamente la propiedad de la tierra, la forma en la cual se valoriza” (Marx, 1975: 797). Esto significa que es la forma de valorizar la naturaleza, necesaria y fundamental para el ciclo de acumulación. Una naturaleza con la cual el capital no puede iniciar su proceso cíclico, porque de ella necesita materias primas (como parte de los medios de producción), entre éstas tierra, agua, madera, gas, petróleo, minerales, plantas, semillas, animales, viento, entre muchos otros.

La renta es un ingreso para quien posee el recurso natural, que por lo general es escaso y no renovable. Esto significa que, para conseguir la renta, alguien necesita monopolizar el recurso, es decir, apropiárselo para obtenerla. Así, este ingreso, alienta a la apropiación de los recursos, que no son una mercancía producida en el proceso productivo, sin embargo, se compran como mercancías. En suma, estos recursos son una creación natural que alguien se apropia, y a partir de ello puede obtener un ingreso. Al respecto, indica Marx (1975: 806), constituye “una valorización económica de su monopolio”. Y es este monopolio el que le permite recibir un tributo; mejor dicho, “el monopolio de una porción del planeta capacita [posibilita] al terrateniente para percibir el tributo, para imponer esa tasa” (Marx, 1975: 805). Algo importante que abordamos en este texto, es que las concesiones mineras, que confieren a las

empresas mineras el derecho a los minerales, posibilitan ese monopolio de la tierra donde hay minerales, y la obtención de la renta, en este caso renta minera.

Sobre la ganancia de la industria automotriz, no está demás decir que Estados Unidos plantea que para el 2030, 50% de los autos que vendan serán eléctricos. Esto no sólo implicará una gran demanda de litio (entre otros minerales), sino también la obtención de grandes ganancias por la venta de los vehículos eléctricos. Pero no sólo es Estados Unidos, también el resto del mundo. Por ejemplo, en 2019, cuando los coches eléctricos oscilaban en más de cuatro millones, la Comisión Europea (2019) indicaba: “Se prevé que esta cifra ascienda a entre 50 millones y 200 millones para 2028 y que llegue hasta los 900 millones para 2040” tan sólo en el territorio de la Unión Europea (UE). Por supuesto que esto, además de que traerá enormes ganancias a las empresas automotrices, la demanda de minerales crecerá en grandes proporciones, situación que se vuelve complicada en los países con litio. Sobre este último punto, el Parlamento Europeo (2022) señala que, para los vehículos eléctricos y las baterías de almacenamiento de energía, la UE necesitará en 2030, 18 veces más litio; y en 2050, cerca de 60 veces más. En este contexto tanto de la renta minera, como de la industria automotriz de vehículos eléctricos, abordamos el caso del litio mexicano.

### **Propuesta de iniciativa presidencial: litio para los mexicanos**

El 1 de octubre de 2021 se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados la “Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética”. De manera explícita, los artículos 27, 28 y transitorios, hacían referencia a la propuesta de reforma en materia del litio. El artículo 25 también incluía a este elemento, aunque de manera implícita.

Así, la reforma al artículo 27 contemplaba declarar al litio y otros minerales, como estratégicos en el marco de la transición energética. Aunado a esto se planteaba no entregarlos en concesiones, como el resto de los 163 minerales enunciados en la Ley Minera. De manera textual se indicaba:

Artículo 27. Tratándose de minerales radiactivos, litio y demás minerales considerados estratégicos para la Transición Energética, no se otorgarán concesiones (Presidencia de la República, 2021: 30).

En el artículo 28 se indicaba que el litio sería propuesto como un área estratégica, y las funciones estarían a cargo, de manera exclusiva, por el Estado. Al respecto, la iniciativa indicaba:

Artículo 28. No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radio-telegrafía; minerales radiactivos, litio y demás minerales estratégicos (Presidencia de la República, 2021).

En cuanto al artículo 25, aunque no menciona de manera expresa al litio, sí enunciaba que las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28, entre ellas el litio, estarían a cargo del sector público de manera exclusiva. Aunado a esto, se estipulaba que el gobierno federal mantendría siempre “la propiedad y el control sobre los organismos del Estado y organismos descentralizados que en su caso se establezcan” (Presidencia de la República, 2021).

En cuanto a las concesiones otorgadas previamente por el gobierno mexicano, en el artículo sexto, de los transitorios, se establecía que “las concesiones mineras ya otorgadas por el Estado mexicano y por las cuales ya se está explorando y/o explotando oro, plata, cobre y otros minerales se conservan en los términos que fueron otorgadas. Sin embargo, estas concesiones no amparan la explotación y producción del litio” (Presidencia de la República, 2021). Así, esta iniciativa excluía que las concesiones previamente otorgadas pudieran explotar litio, y sólo se indicaba que aquellas que pudieran avalar antecedentes de exploración de litio, podrían explotar este elemento. No obstante, frente a esta iniciativa, como veremos en las siguientes líneas, surgió una fuerte oposición.

### **La oposición y el freno de la propuesta**

Frente a la iniciativa presidencial de sacar al litio de la lógica mercantil, entregándolo a las empresas privadas mediante las concesiones mineras (cuya historia sobre el resto de los minerales y sobre las afectaciones ambientales por

la extracción y explotación minera es ampliamente conocida) (Núñez, 2016; 2020), emergió una intensa oposición. Aquí enumero algunos de los argumentos vertidos, a fin de impedir que el litio fuera declarado de la nación.

1. El artículo 27 constitucional señala que los minerales son de la nación, para qué nacionalizar el litio.
2. No es un hecho que haya litio en México, no existe certeza alguna.
3. México no tiene proyectos significativos de litio.
4. El litio que hay en México se encuentra en arcilla, a diferencia del litio en salares (como en el llamado Triángulo del Litio) o en roca.
5. México no tiene la capacidad de extraer el litio de la arcilla.
6. No contamos con la tecnología para separar el litio de la arcilla.
7. El costo de la separación de litio en arcilla es muy alto, por lo que no es rentable.
8. Los yacimientos de litio mexicano no son rentables.
9. No podemos asegurar que existan yacimientos para extracción y producción de litio.
10. La nación mexicana no tiene la capacidad de generar carbonato de litio.
11. México no podrá producir vehículos eléctricos.
12. Si se reserva el litio, ocurrirá lo mismo que con el uranio mexicano.
13. México repetirá la historia de Uramex (Uranio Mexicano).
14. La industria minera dispone de todos los minerales, por qué reservar el litio para el Estado.
15. Reservar el litio para el Estado limitará su disponibilidad.
16. La iniciativa presidencial creará un monopolio del litio.
17. La inversión pública será insuficiente para la extracción y producción de litio.
18. Para explotar el litio se requiere de inversión privada.
19. Estatizar el litio será un fracaso.
20. La propuesta de iniciativa violaría el capítulo de inversiones del T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá).
21. Con la iniciativa perderíamos competitividad en la minería.

Estos argumentos, y más, fueron esgrimidos durante varios meses por aquellos sectores que se oponían a la iniciativa de que el litio se declarara como de la nación, incluida la poderosa industria minera nacional. Sin embargo,

como observamos, ninguno de éstos señaló que sus rentas y ganancias estarían siendo afectadas. Asimismo, tampoco hablaban de la protección del litio para la transición energética mundial (menos para las generaciones futuras), del cuidado de los territorios, de las afectaciones que puede traer la explotación minera comercial, del uso del agua que para la industria minera ha sido indiscriminada (Semarnat-IMTA, 2021) y de las afectaciones sociales ya conocidas de la industria minera nacional. Por el contrario, como lo expresó la Cámara Minera de México (Camimex), que sintetizaba el sentir de la oposición y del poderoso sector empresarial minero, “solicitamos [...] que no se reserve para aprovechamiento exclusivo del Estado ningún mineral” (Gutiérrez, 2022).<sup>4</sup> A esto agregaba el presidente de la Camimex: “[...] tenemos concesiones mineras en las cuales no se especifica que sea de un mineral en específico, sino son todos los minerales, y ahora repentinamente nos dicen ‘hay uno que te lo voy a quitar de ahí’” (Gutiérrez, 2022).<sup>5</sup> Así, como se expresa, la industria minera no estaba dispuesta a renunciar a ninguno de los minerales, por el contrario, quería y quiere seguir disponiendo de todos los territorios y recursos mineros. Por ello, después de varios años siguen enfatizando que aún falta explorar 70% del territorio de la nación (Gutiérrez, 2022).<sup>6</sup>

Frente a esto, la oposición en el Congreso mexicano actuó en consecuencia. Decidió votar en contra del conjunto de la iniciativa, pero nuevamente no dijeron palabra alguna sobre la disputa de la renta minera y de la ganancia, así como del control de los territorios con litio. Sobre esto último, no olvidemos que Estados Unidos presionó a México para que la iniciativa no prosperará. Ejemplo de esto, entre otros, fue la carta de los senadores del Congreso de Estados Unidos, dirigida al secretario de Estado y a la secretaria de Energía de los Estados Unidos a quienes les indicaban: “quizá la más perjudicial de las propuestas para las prioridades de la administración Biden, es la ley que prohibiría concesiones para la extracción de minerales estratégicos como el litio y el cobre. Esta política contradice la prohibición en el T-MEC de nuevas restricciones a la inversión y exacerba preocupaciones de seguridad nacional” (Menéndez *et al.*, 2022). Pero no sólo fue esta carta, también tuvimos diversas “visitas” al gobierno de México, por parte del “enviado especial para el clima

---

<sup>4</sup> Minuto 39:48.

<sup>5</sup> Minuto 39:50.

<sup>6</sup> Minuto 1:56:44.

de los Estados Unidos”, así como del sector automotriz. De este último no se debe olvidar que existe un gran interés en el litio, en el carbonato de litio y en las pilas de litio, necesarios para la transición de la industria automotriz, que se propone transitar de venta de autos de gasolina y diésel a vehículos eléctricos, y que en el fondo se encuentra la ganancia y la ganancia extraordinaria que pudiera lograr esta industria, a partir de la innovación involucrada con la electromovilidad. No olvidemos que el hombre más rico del mundo, el dueño de Tesla, está ligado no sólo al litio, sino a la fabricación de autos eléctricos y posee una fortuna de 219 mil millones de dólares (*Forbes*, 2022).

Frente a la decisión de no aprobar la iniciativa presidencial, se buscó una opción que pudiera garantizar que el litio no sólo se quede en la nación, sino que sea para el beneficio del pueblo de México.

### **La reforma a la Ley Minera como salida**

La propuesta de iniciativa presidencial que contemplaba la reforma constitucional a los artículos 25, 27 y 28 no pudo ser aprobada en la Cámara de Diputados porque el partido político que la propuso, y sus aliados, no lograron la mayoría de los votos (dos terceras partes de los legisladores) que se necesitan. Frente a esto, el presidente de México, buscando un plan alternativo para garantizar que el litio fuera de los mexicanos, envió la “Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversos preceptos de la Ley Minera” (Presidencia de la República, 2022a). En esta iniciativa, que modifica los artículos 1, 9, 10 y adiciona un artículo 5Bis, se retoma la propuesta planteada en la reforma constitucional, pero a ésta se agregaron otros elementos de gran importancia que a continuación señalo, sintetizando los puntos principales de la reforma a la Ley:

1. La exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento del litio, quedará exclusivamente a cargo del Estado.
2. Este proceso (exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento) se llevará a cabo por un organismo público descentralizado.
3. El litio se declara de utilidad pública.

4. El litio y otros minerales<sup>7</sup> son declarados como estratégicos.
5. No se otorgarán concesiones, licencias, contratos, permisos o autorizaciones en materia de litio.
6. Serán consideradas zonas de reserva minera, donde haya yacimientos de litio.
7. Se reconoce que el litio es patrimonio de la Nación.
8. La exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento se reserva en favor del pueblo de México.
9. Las cadenas de valor económico del litio se administrarán y controlarán por el Estado a través del organismo público.
10. En la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento del litio y de sus cadenas de valor, es deber del Estado proteger y garantizar la salud de los mexicanos, el medio ambiente y los derechos de los pueblos originarios, comunidades indígenas y afroamericanas.
11. El organismo público será escrupuloso en el cumplimiento de la legislación y tratados internacionales en materia de protección al medio ambiente y derechos de los pueblos originarios, comunidades indígenas y afroamericanas (Presidencia de la República, 2022b).

Esta propuesta de reforma a la Ley Minera, que sólo necesitaba la mayoría simple, finalmente fue aprobada por el Congreso de la Unión (tanto por Cámara de Diputados como por parte del Senado de la República) y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 20 de abril de 2022; en ésta se amplía la propuesta de reforma constitucional. Como parte de esta ampliación, queda claro que la renta minera que se derive del proceso de explotación, beneficio y aprovechamiento del litio, aparte de que estará a cargo del Estado mexicano, será para la nación mexicana, y de manera explícita se señala que el proceso se reserva para el pueblo de México. Aunado a esto, en la reforma a la Ley Minera no hay duda de a quién le pertenece el litio, al ser declarado patrimonio de la Nación. Es decir, el monopolio que han tenido las empresas mineras sobre el resto de los minerales, supuestamente de la nación (de acuerdo con el artículo 27 constitucional), pasa explícitamente a manos del Estado. Sin embargo, pese a que esta batalla se ganó, es posible que pueda ser revertida en otro momento porque no quedó a nivel constitucional

---

<sup>7</sup> No especifica cuáles.

(y aun así se puede modificar). Tal es el caso de lo que está ocurriendo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

### **La propuesta de inconstitucionalidad de la Ley Minera**

Decía en líneas anteriores que la batalla por el litio apenas comienza. Después de que la iniciativa de reforma constitucional no fue aprobada por la Cámara de Diputados, y que se recurrió a enviar y a aprobar la propuesta de reforma a la Ley Minera, a fin de que el litio sea declarado de la nación, algunas senadoras y senadores de diversos partidos (Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática, y del llamado Grupo Plural Independiente —que agrupa a varios senadores sin partido), integrantes de la LXV Legislatura, solicitaron a la SCJN, “se declare la invalidez de lo siguiente: ‘El decreto publicado en el DOF el 20 de abril de 2022, emitido por el Congreso de la Unión, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Minera, en materia de litio’” (SCJN, 2022a). Frente a esta solicitud, la SCJN el 1 de junio de 2022 declaró “se admite a trámite la acción de inconstitucionalidad” (SCJN, 2022b).<sup>8</sup> Esto significa que la batalla que se ganó para garantizar que el litio sea de la nación, podría ser revertida. Es por esto que decimos que la historia no ha terminado, y que la batalla por la renta y los territorios de litio está por comenzar.

### **A manera de conclusión.**

#### **La batalla por el litio no ha terminado, está por iniciar**

Es importante señalar que la reforma a la protección del litio es de trascendencia para el futuro de la nación, sobre todo porque apenas inicia, con la creación del organismo público descentralizado, una intensa prospección del litio que podría reposicionar a la nación dentro de los países con recursos de litio a escala mundial (Cuadro 2). Sin embargo, queda un gran pendiente por resolver, la reforma a la Ley Minera. Al respecto, es urgente, al menos, reformar 10 artículos e incluir 10 temas. Aquí muestro algunos:

---

<sup>8</sup> <[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/notific\\_controversias\\_constit/documento/2022-06/ListaNotificacion01062022.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/notific_controversias_constit/documento/2022-06/ListaNotificacion01062022.pdf)>.

- La actividad minera no puede seguir siendo de utilidad pública, y con esto continuar dándole prioridad a esta actividad sobre cualquier otra, incluida las agropecuarias, forestal, acuícolas, apícolas, turística.
- La legislación minera debe poner límites máximos por concesión minera y por grupo minero, de lo contrario se seguirán gestando latifundios mineros (o permanecerán los que ya existen) por parte de los poderosos empresarios, quienes detentan una gran cantidad de concesiones y de hectáreas concesionadas.
- Las concesiones mineras se entregan por 50 años, con posibilidad de renovación por el mismo periodo, lo que lleva a que las empresas mineras puedan solicitar los lotes mineros hasta por un siglo. Esto no puede seguir así.
- Las concesiones no pueden ser heredadas, esto sólo existió en términos históricos, en la época del Porfiriato.
- No es posible que las concesiones mineras confieran el derecho sobre todos los minerales contenidos en los terrenos concesionados.
- Derecho absoluto sobre los territorios (para lo necesario de la industria minera). Las concesiones mineras otorgan el derecho sobre “todo” el territorio necesario para los diversos procesos involucrados en la industria minera.
- Como parte de los derechos al territorio, el subsuelo también está incluido. Es decir, no sólo la parte superficial del terreno.
- El caso del agua igualmente es parte de los derechos que tiene la industria minera sobre los territorios concesionados.
- La Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) debe ser indispensable como parte de la Ley Minera, para otorgar las concesiones mineras.
- Al igual que la MIA, la Manifestación de Impacto Social (MIS), también debe ser fundamental para el otorgamiento de las concesiones.
- El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que en aquellos territorios de los pueblos indígenas (PI) donde haya minerales, debe llevarse a cabo una consulta a fin de saber si ellos otorgan su consentimiento para realizar actividades mineras.
- Al igual que los PI, los núcleos agrarios (NA), ejidos y comunidades agrarias, también deben ser consultados. Es decir, en todos aquellos NA donde se encuentren minerales y donde las empresas mineras tengan interés, es indispensable realizar una consulta.

Estos temas mínimos deben ser incluidos en una reforma a la Ley Minera como parte de los compromisos de campaña del partido en el poder, sobre todo frente a una minería que aún impacta social y ambientalmente diversos territorios de México, por lo que seguimos siendo el país de América Latina con la mayor conflictividad minera.

Cuadro 2  
Recursos de litio en el mundo 2022  
(millones de toneladas)

Lugar	País	Toneladas
1	Bolivia	21
2	Argentina	19
3	Chile	9.8
4	Estados Unidos	9.1
5	Australia	7.3
6	China	5.1
7	Congo	3
8	Canadá	2.9
9	Alemania	2.7
10	México	1.7
11	República Checa	1.3
12	Serbia	1.2
13	Rusia	1
14	Perú	0.88
15	Mali	0.7
16	Zimbabue	0.5
17	Brasil	0.47
18	España	0.3
19	Portugal	0.27
20	Ghana	0.13
21	Austria	0.06
22	Finlandia	0.05
23	Kazakstán	0.05
24	Namibia	0.05

Fuente: USGS (2021).

## Referencias

- Comisión Europea (2019). “Informe de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo, al comité de las regiones y al banco europeo de inversiones sobre la ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa”. Bruselas: Comisión Europea <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0176&from=EN>>, fecha de consulta: 10 de abril de 2021.
- Forbes* (2022). “Slim y los más grandes ganadores en la lista Forbes Billionaires 2022”, *Forbes*, México, 5 de abril <<https://www.forbes.com.mx/slim-y-los-mas-grandes-ganadores-en-la-lista-forbes-billionaires-2022/>>, fecha de consulta: 5 de abril de 2022.
- Fuertes Rizzo, Omar (2022). “¿Cuántas baterías de Smartphone se necesitan para alimentar un vehículo eléctrico?”, en *purosautos.com* <<https://www.purosautos.com/tecnologia/cuantas-baterias-de-smartphone-se-necesitan-para-alimentar-un-vehiculo-electrico/>>, fecha de consulta: 10 de mayo de 2022.
- Ganfeng Lithium (2020a). “Development history.To write a new chapter over the next 20 years”. Ganfeng Lithium <[http://www.ganfenglithium.com/about1\\_en.html](http://www.ganfenglithium.com/about1_en.html)>, fecha de consulta: junio de 2022.
- (2020b). “Sonora, México, Lithium Clay”, Ganfeng Lithium <[http://www.ganfenglithium.com/about\\_en/id/5.html](http://www.ganfenglithium.com/about_en/id/5.html)>, fecha de consulta: mayo de 2022.
- Gutiérrez (2022). “Transición eléctrica soberana y litio como área estratégica”, Foros de Parlamento Abierto <<https://www.youtube.com/watch?v=nBo77tTEJc>> <[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5649533&fecha=20/04/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649533&fecha=20/04/2022#gsc.tab=0)>, fecha de consulta: 8 de febrero de 2022.
- Marx, Karl (1975). “Transformación de plusganancia en renta de la tierra”, en *El capital*, tomo III, cap. XXXVII. México: Siglo XXI Editores.
- Menéndez, Robert, Jeff Merkley, Tim Kaine y Brian Schatz (2022). “Letter to Sec. Blinken and Sec. Granholm re AMLO & Mexico”. Washington, D.C.: United States Senate. Committee on Foreign Relations <<https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/01-18-22%20RM%20Letter%20to%20Sec.%20Blinken%20and%20Sec.%20Granholm%20re%20AMLO%20&%20Mexico%20Clean%20Energy%20Commitments.pdf>>, fecha de consulta: 18 de enero de 2022.
- Núñez Rodríguez, Violeta (2016). *Minería mexicana en el capitalismo del siglo XXI*. México: Ítaca.
- (2020). *El capital rumbo al mar. Una nueva era minera: minería mariana*. México: Ítaca.
- Parlamento Europeo (2022). “Nuevas medidas europeas para que las baterías sean más sostenibles y éticas”, Parlamento Europeo Noticias <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20220228STO24218/>>

nuevas-medidas-europeas-para-que-las-baterias-sean-mas-sostenibles-y-eticas>, fecha de consulta: 3 de marzo de 2022.

- Presidencia de la República (2021). “Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto, por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXV Legislatura. Palacio Legislativo de San Lázaro <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/oct/20211001-I.pdf>>, fecha de consulta: 1 de octubre de 2022.
- (2022a). “Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversos preceptos de la Ley Minera”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXV Legislatura. Palacio Legislativo de San Lázaro <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220417-IV.pdf>>, fecha de consulta: 17 de abril de 2022.
- (2022b). “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Minera”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación <[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5649533&fecha=20/04/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649533&fecha=20/04/2022#gsc.tab=0)>, fecha de consulta: 20 de abril de 2022.
- SCJN (2022a). Acuerdo recurrido “se declare la invalidez de lo siguiente: ‘El decreto publicado en el DOF el 20 de abril de 2022, emitido por el Congreso de la Unión, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Minera, en materia de litio’”. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación <<https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/AccionInconstitucionalidad.aspx#&&uBeBo3CJ0gJTVG9XKq0lloPXnC9y4Cn7KePdEr+bA8DUWY9uVLEyQN3IkEPTWaDFwAXpna0vOI7vLmJcTwZgXgrt3eBKcTcl3wn03ypFddL52I+fss/DoOU0o=>>>, fecha de consulta: 22 de junio de 2022.
- (2022b). “Lista de notificaciones. Sección de trámite de controversias constitucionales y de acciones de Inconstitucionalidad”. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación <[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/notific\\_controversias\\_constit/documento/2022-06/ListaNotificacion01062022.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/notific_controversias_constit/documento/2022-06/ListaNotificacion01062022.pdf)>, fecha de consulta: 22 de junio de 2022.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2021). “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022. Programas y Proyectos de Inversión”. México: SHCP <[https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/ggp8v2PM/docs/10/r10\\_lau\\_pie.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/ggp8v2PM/docs/10/r10_lau_pie.pdf)>, fecha de consulta: agosto de 2021.
- Semarnat-IMTA (2021). *Buenas prácticas para el uso del agua en la industria minera de México*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales/Instituto Mexicano de Tecnología del Agua <[https://www.imta.gob.mx/gobmx/DOI/libros/2021/manual\\_uso\\_del\\_agua\\_industria\\_minera\\_mexico\\_IMTA.pdf](https://www.imta.gob.mx/gobmx/DOI/libros/2021/manual_uso_del_agua_industria_minera_mexico_IMTA.pdf)>, fecha de consulta: 10 de abril de 2022.

- Servicio Geológico Mexicano (SGM) (2021). “Relación de la ubicación (entidad federativa, municipio y localidad) de las 82 localidades con presencia de litio en el territorio nacional”. Plataforma Nacional de Transparencia, Unidad de Transparencia. Oficio núm. UT/098/2021.
- U.S. Geological Survey (2022). *Mineral Commodity Summaries 2022*. Department of Interior, U.S. Geological Survey, Reston Virginia <<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2022/mcs2022.pdf>>, fecha de consulta: febrero de 2022.
- World Energy Trade (2022). “Continúa la escalada de los precios del litio con ‘poco alivio a la vista’”, World Energy Trade <<https://www.worldenergytrade.com/finanzas-energia/mercado/continua-la-escalada-de-los-precios-del-litio-con-poco-alivio-a-la-vista>>, fecha de consulta: mayo de 2022.



SEGUNDA PARTE  
Las islas olvidadas del bienestar



# La medición de la pobreza en México: el enfoque multidimensional, una provisión para las políticas de gobierno

*Alfonso León Pérez*  
*Ángel José Martínez Salinas*

## **La pobreza en México, definición y metodología para su medición**

LA HISTORIA INDICA QUE LOS GOBIERNOS posrevolucionarios, derivados de un constitucionalismo social, enfocaron parte de sus políticas en aspectos como la salud, educación, infraestructura y poco a poco cubrieron necesidades inmediatas de la población; no obstante, los rezagos continuaron y las brechas económicas, sociales y culturales se hicieron más grandes, no todos contaban con las condiciones de desarrollo u oportunidades que les permitieran superar su situación. De manera simultánea la población aumentaba y la pobreza seguía creciendo. En México esta problemática ya tiene décadas, por ello el gobierno ha creado políticas que tienen como objetivo atender o disminuir la pobreza de la población; así, las acciones gubernamentales han incrementado numéricamente en las últimas décadas. Ante este escenario se observa la operación de programas sociales o políticas públicas con diversas temáticas, por ejemplo, distribuir leche a bajo precio, apoyo a la producción del maíz, recursos económicos a los jornaleros agrícolas, capacitación para el empleo, vivienda, salud, educación, entre muchos más.

### **Definición de la pobreza**

Para continuar con este orden de ideas es pertinente conocer qué se entiende por pobreza. En la exploración que se hizo en la literatura respecto al tema, se corroboró que no hay una definición única de pobreza que sea universalmente aceptada, sino que existen distintos enfoques para medirla o definirla.

Baratz y Grigsby (1971: 120) la conceptualizan como “una privación severa de bienestar físico y bienestar mental, estrechamente asociada con inadecuados recursos económicos y consumos”. Ringen (1988: 354) considera que la pobreza es un “nivel de consumo por debajo de lo que es considerado el mínimo decente”. Simmel (1965: 140) refiere que la pobreza es la condición en la que un “individuo” recibe asistencia porque carece de medios de subsistencia”. Para Julio Boltvinik, “un hogar es pobre si dada una asignación eficiente de sus fuentes de bienestar no puede satisfacer todas sus necesidades básicas” (Boltvinik y Hernández, 1999). Haughton y Kandhker (2009: 1) sostienen que la pobreza es “la privación de bienestar de manera pronunciada”, este último concepto es retomado por la ONU (1995: 45), que indica que la pobreza “es la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas”.

De acuerdo con las anteriores acepciones, la pobreza implica la falta de acceso a capacidades básicas para funcionar en sociedad, de un ingreso adecuado que permita a los individuos cubrir necesidades de educación, salud, seguridad, alimentación, vivienda, acceso a agua potable, instalaciones sanitarias y otros elementos necesarios para tener una vida básica o digna. Podemos asumir entonces que en la definición del concepto pobreza coinciden las perspectivas de que una persona en situación de pobreza es aquella que tiene ausencia de uno o más factores para que pueda asumir responsabilidades básicas y disfrutar de derechos fundamentales. El tema se complejiza más cuando afecta de manera simultánea varios aspectos de la vida de la población, cuando es prolongada y compromete las oportunidades de los individuos para cubrir sus necesidades básicas y para asumir sus responsabilidades. Al respecto, es pertinente considerar que el término pobreza se define de acuerdo con los valores de cada sociedad y la lógica de cada país con la finalidad de establecer estrategias para combatirla. En este punto podemos señalar la importancia de que los gobiernos y organismos internacionales adopten una medición de la pobreza que traspase las geografías y sea capaz de proveer los elementos fundamentales que ayuden a los tomadores de decisiones para poner en marcha políticas públicas enfocadas en su combate.

En la actualidad, la discusión sobre el tema de la pobreza considera que para su estudio, análisis y combate se debe contar con una amplia inclusión que valore las carencias en grupos sociales, como es abordado en el primero de los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que tiene el título “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” (ONU, 2015), y

organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han avanzado en la forma en que se examina esta problemática, segmentando a la población, y realizando una propuesta más detallada, por ejemplo, en el estudio de la pobreza multidimensional infantil en la que incluye temas como amor y cuidado, bienestar mental, integridad física y seguridad, respeto, autonomía; el acceso y la asequibilidad en salud, así como las necesidades dentales. La propuesta de la CEPAL, por supuesto, rebasa la medición que se hace en México al respecto de la pobreza, no obstante, es importante indicarla por el carácter holístico que representa para el estudio de esta problemática.

Tradicionalmente, la medición de la pobreza se basa en los ingresos o el poder adquisitivo de las personas. No obstante, entre 1992 y 2000 se identifica la evolución de los métodos de medición de pobreza, para algunos analistas a consecuencia de la relación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y porque la Línea de pobreza es potencial al satisfacer o no las necesidades básicas del individuo con su ingreso (per cápita). En síntesis, se considera que un individuo pobre es aquel que vive en hogares con ingreso per cápita menor, que no tiene la capacidad para disponer de recursos suficientes o mínimos que le permitan satisfacer sus carencias más básicas. En este método de medición por ingreso, las limitaciones se perciben al deducir que para satisfacer las necesidades básicas éstas provienen sólo del “ingreso corriente o consumo privado de los hogares”, desplazando así la importancia de reflexionar otras alternativas de bienestar, como el patrimonio acumulado, educación, tiempo libre, capital cultural, etcétera.

En 1993 el ahora Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y la CEPAL publicaron el “primer estudio oficial de la evolución de la pobreza en México”, para lo cual se retomó la metodología anteriormente mencionada, que aporta la variante denominada canasta alimentaria; asimismo, señala la importancia de aplicar líneas de pobreza muy diferentes en el medio rural y el urbano. Además de los cambios de definición de lo urbano y rural que introdujo el Inegi en 1992, Julio Boltvinik y Enrique Hernández (1999) proponen considerar con mayor detalle las líneas de pobreza y no sólo las etiquetas que plantean otras instituciones.

La complejidad de atención en la política social orientó al gobierno a crear una ley para atender el desarrollo social y un Consejo que se encargara de medir la pobreza y evaluar las políticas públicas. Después de crearse la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004 y, derivado de ésta, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2006,

se inauguraron las prácticas de evaluación a programas, con previos antecedentes y una instancia para medir la pobreza del país. A casi 16 años de mediciones de la pobreza, resulta pertinente y necesario analizar la metodología que aplica, así como observar algunos resultados publicados en los últimos años.

### **Consejo Nacional de Evaluación, un instituto que indica la pobreza**

En México, el organismo que tiene la responsabilidad de emitir los lineamientos y criterios para definir, identificar y medir la pobreza es el Coneval, utilizando la información que genera el Inegi. Enseguida citamos las acepciones que ha creado el gobierno para delimitar la pobreza en México:

- **Pobreza.** Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
- **Pobreza extrema.** Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social<sup>1</sup> y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
- **Pobreza moderada.** La vive aquella persona que, siendo pobre, no se encuentra en pobreza extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

---

<sup>1</sup> Es el Índice construido para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores relacionados a las carencias sociales.

- Pobreza multidimensional. Es la misma definición de pobreza descrita en este mismo glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la LGDS. La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.
- Pobreza por ingresos. Consiste en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes líneas alimentarias, capacidades y patrimonio.
- Pobreza alimentaria. Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- Pobreza de capacidades. Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- Pobreza de patrimonio. Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios (Coneval, 2021).
- Pobreza laboral. Porcentaje de la población con un ingreso laboral inferior al valor de la canasta alimentaria.<sup>2</sup>

Ante las variantes de modalidades para medir la pobreza, el Coneval, por medio del Comité Técnico para la Medición de Pobreza, modifica el elemento de proporción del gasto de los hogares (alimentos), por la elección del costo de la canasta normativa de alimentos, tomándola como un elemento semejante y definiendo su línea de pobreza. En particular, el Comité Técnico expuso dos líneas de pobreza: la primera es semejante al costo de la canasta normativa de alimentos, y la segunda basándose en gastos de alimentación, salud, educación, transporte, entre otros.

---

<sup>2</sup> Es pertinente señalar que algunas de las acepciones que delinear la forma de medir los diferentes tipos de pobreza, resultan muy limitantes en cuanto a la explicación sobre el tipo de pobreza y en qué consiste su medición.

Mientras que, para la CEPAL, el costo de esta canasta define la línea de indigencia (o pobreza extrema), de forma paralela y comparativamente se observa que, para el Comité Técnico, se define como la línea de pobreza alimentaria; siendo ésta el resultado del costo de la canasta normativa de alimentos por la proporción del gasto total de los hogares. Se puede señalar que la CEPAL utiliza un grupo de referencia que integra la necesidad alimentaria, el cual especifica el gasto en alimentos (igual o mayor); además, incorpora factores para las áreas urbanas y rurales e incluso toma el estrato como referencia y el costo de la canasta normativa de alimentos del Inegi desde 1992, 1994, 1996 y 2000.

En México, el gobierno retoma la segunda línea de pobreza que planteó el Comité Técnico, sólo que ésta fue denominada como “pobreza de patrimonio”, asimismo delimita que la “pobreza alimentaria es el porcentaje cuyo ingreso per cápita es menor” a la primera línea de pobreza. Además, miden la pobreza de capacidades, la cual incluye alimentación, educación y salud. Así, el método de la canasta normativa alimentaria tiene como objetivo identificar a quienes no pueden adquirirla. Sin embargo, aun cuando considera ciertos datos estadísticos referentes al ingreso de los hogares, no tienen en cuenta sus gastos (total y alimentario), ni la dimensión socioecológica (Murillo y López, 2017; Mussetta, 2020) que proponen autores como Paula Mussetta y organizaciones como la Fundación Friedrich Ebert.

En todo caso, en nuestro país la medición de la pobreza se efectúa por medio de la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* (ENIGH), la cual se aplica cada dos años. En este sentido, la ENIGH dejó de lado la comparación de los gastos y el costo de la canasta normativa alimentaria para definir “la pobreza alimentaria”. En el transcurso de los años se han creado diversas propuestas para estudiar, medir, observar y analizar la pobreza; una de éstas titulada *Evolución y características de la pobreza en México* (2003), donde se estudian y afrontan las diferencias de los métodos; en el documento se indica que ante el continuo histórico, la pobreza se explora con el método de la línea de pobreza o con el método de medición integrada de la pobreza que une las necesidades básicas insatisfechas y la pobreza de tiempo. Por otro lado, la medición multidimensional ha sido retomada de Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI, 2021) de acuerdo con Miteva (2017) en social protección; en esta propuesta se considera el ingreso, capacidades, derechos, nutrición, salud, vivienda e información; además se debe señalar que en años previos consideran dimensiones subjetivas principalmente para los niños: nutrición, amor, bienestar psicológico.

## La medición de la pobreza en México

México es el único país que, por ley, mide oficialmente la pobreza, la promulgación de la LGDS en 2004 sentó las bases para analizar y medir la pobreza desde un enfoque multidimensional. A partir de la ENIGH, el Coneval lleva a cabo la medición de la pobreza con base en su metodología; la creación de este sistema de medición es original de México dando así un aporte global sobre cómo es pertinente medir este problema tan complejo. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del gobierno para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, no se ha alcanzado una verdadera transformación para lograrlo, de hecho, cada vez se registran más mexicanos en situación de pobreza y pobreza extrema.

Con la metodología multidimensional se identifica que la pobreza de los ciudadanos no sólo se debe al ingreso económico, sino que es determinada por otros factores, los cuales son identificados a partir de diferentes estudios que les permiten medirla, como el bienestar económico, mediante el cual se clasifica a las personas en función de sus capacidades para adquirir con su ingreso la canasta básica de bienes y servicios, y los derechos sociales, donde se identifican a las personas que enfrentan una o más carencias y que, por lo tanto, se les limita el pleno ejercicio de sus derechos.

### Metodología de la medición de la pobreza

A partir del 2008, el Coneval adoptó una medición multidimensional de la pobreza, es decir, además de tomar en cuenta el ingreso, también considera los derechos sociales como elementos que permiten el desarrollo de las personas. A continuación, se describe la manera como el gobierno federal lo ha concretado.

#### *Bienestar económico*

Esta primera dimensión se analiza a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado. Con el fin de identificar a la población con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere, se definen las siguientes líneas:

- Línea de pobreza por ingresos: posibilita identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).
- Línea de pobreza extrema por ingresos: permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

### *Derechos sociales*

En este rubro se identifica a la población con al menos una carencia social en los indicadores ya referidos en este apartado. A la medida agregada de estas carencias se le denominará índice de privación social. Con referencia a la definición de pobreza multidimensional, se considera que un individuo experimenta parvedad en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social es mayor que cero, es decir, cuando padece al menos una o más de las seis carencias. A este punto de corte ( $C=1$ ) o ( $C=5$ ) se le denominará umbral de privación.

Del resultado de la combinación del ingreso y el índice de privación social se determinan tres tipos de medidas de pobreza multidimensional:

1. Medidas de incidencia. Refieren el porcentaje de la población o de un grupo de población específico que padece algún tipo de carencia económica o social. Los indicadores que deberá reportar el Coneval son los siguientes:
  - Población con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso.
  - Población con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos.
  - Carencia por rezago educativo.
  - Carencia por acceso a los servicios de salud.
  - Carencia por acceso a la seguridad social.
  - Carencia por calidad y espacios en la vivienda.
  - Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.
  - Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.
  - Población con al menos una carencia social.

- Población con al menos tres carencias sociales.
  - Población vulnerable por ingresos.
  - Población en situación de pobreza.
  - Población en situación de pobreza extrema.
  - Población en situación de pobreza moderada.
2. Medidas de profundidad. Está proporcionada por la distancia promedio del ingreso de la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos, respecto a esta misma línea. Esta medida se presenta tanto para la población en situación de pobreza como para aquella en pobreza extrema.
  3. Medidas de intensidad. Esta medida se construye a partir de la multiplicación de una medida de incidencia y una de profundidad. Además, estas medidas permiten realizar diagnósticos sensibles a los cambios en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza multidimensional.

### *Espacio territorial*

Para la última dimensión se hace referencia a una muestra diferente y se mide de manera independiente a la establecida por la ENIGH; por esta razón, para la medición de la pobreza no se toma en cuenta, ya que los derechos sociales y de bienestar son referentes al individuo, sin embargo, cada dos años se mide de manera paralela con el objetivo de generar los indicadores del espacio territorial.

Como se puede observar, se trata de una metodología ambiciosa, al incluir variables de distintos niveles o escalas, lo importante es observar con qué profundidad se aplica la metodología. En el ámbito político, la metodología ha sido observada o criticada porque, a juicio de los actores políticos, no se observa una clara secuencia de la pobreza en relación con los resultados y obviamente porque, en los últimos años, los pobres siguen aumentando numéricamente, independientemente de la metodología utilizada, es decir, las críticas se orientan más a posiciones ideológicas y coyunturales que al análisis metodológico, convenientemente para los grupos de oposición.

## Resultados de la medición multidimensional periodo 2016-2020

Desde su creación en 2008, el Coneval publica cada dos años la medición de la pobreza nacional, y local cada cinco años: 2010, 2015 y 2020. La presentación de los resultados genera debate entre la parte institucional y la oposición. En síntesis, el trabajo realizado por el Coneval es un referente para toda la sociedad y sus resultados causan impacto mediático al ser un indicador del ejercicio del gobierno; por ello, revisamos algunos resultados de la última *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares*.

### *Rezago educativo*

En la carencia por rezago educativo se consideran las reformas realizadas a nuestra Carta Magna; lo anterior permite medir con mayor exactitud si el Estado garantiza el derecho a la escolaridad obligatoria; Coneval considera que no se cumple con la normativa cuando no se garantiza la escolarización en las edades típicas para asistir a los niveles educativos obligatorios vigentes. Así, se definieron distintos umbrales para medir el rezago educativo; se considera que una persona tiene rezago educativo si cumple con alguno de los siguientes criterios:

- Tiene de 3 a 21 años, no cuenta con la educación obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
- Tiene 22 años o más, nació a partir de 1998 y no ha terminado la educación obligatoria (media superior).
- Tiene 16 años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatorio vigente en el momento en que debía haberlo cursado (primaria completa).
- Tiene 16 años o más, nació entre 1982 y 1997 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (secundaria completa).

Se ha distinguido el rezago como uno de los problemas que enfrenta la educación mexicana, cuya solución podría acelerar el proceso de desarrollo socioeconómico del país, entendiendo a este rezago educativo como la falta de oportunidades de la población para asistir a la escuela y recibir una educación

formal. Explica que alguno de los indicadores que se pueden manejar para el estudio del rezago educativo son: analfabetismo, deserción, abandono, repro-bación escolar y masificación de la enseñanza.

Con base en los resultados publicados por el Coneval, que incluye el periodo 2016-2020 y los cuales se pueden observar en el Cuadro 1 del anexo del presente documento, se observa el comportamiento en rezago educativo:

- En 2016 se registró un rezago educativo de 18.5%, lo que es igual a 22.3 millones de personas.
- Para el 2018, el porcentaje fue de 19%, es decir, 23.5 millones de personas carentes de educación (0.5% más que el registrado en 2016).
- El rezago educativo en 2020 afectó a 19.2% de la población (24.4 millones de personas), cifra 0.2% mayor que la registrada en 2018. Esta carencia podría aumentar en el largo plazo ante el abandono escolar derivado de la pandemia.
- A pesar de que en 2019 nuestra Carta Magna tuvo una reforma en su artículo tercero, donde se plasma que la educación superior será obligatoria, para la medición del rezago educativo 2020 no se realizó la adecuación necesaria, por lo que se estima que en mediciones futuras habrá un incremento notorio.<sup>3</sup>

Cabe aclarar que este indicador sólo mide la inasistencia escolar de niñas, niños y adolescentes y el grado académico alcanzado por las personas mayores. No contempla otros indicadores como el acceso remoto a clases y tecnologías disponibles para el aprendizaje desde los hogares, los cuales se volvieron sumamente relevantes para el acceso a la educación desde el confinamiento.

Tomando como ejemplo el Programa de Escuela de Tiempo Completo (PETC), el gobierno federal no contempló recursos para éstas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2021, debido a ello el juez octavo de distrito en materia administrativa de la Ciudad de México ordenó al ejecutivo federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, al legislativo

---

<sup>3</sup> Programas para combatir el rezago educativo: educación para adultos, educación inicial y básica comunitaria, escuela de tiempo completo, seguro de vida para jefas de familia, programa de apoyo a la educación indígena.

y a la Secretaría de Educación Pública (SEP), garantizar los recursos necesarios para cumplir con los objetivos de dicho Programa.

Fernando Ruiz, investigador de Mexicanos Primero, afirmó que la suspensión de este plan educativo tendría un impacto negativo en el aprendizaje de los menores, dado que el confinamiento por la pandemia de coronavirus provocó retrasos académicos, por lo que será importante el tiempo extra cuando regresen a clases presenciales.

Las escuelas de tiempo completo no fueron las únicas desplazadas, el proyecto presupuestal del gobierno federal también descartó el financiamiento a los programas de atención a la educación indígena y población migrante.

Los sindicatos educativos también han sido un obstáculo para la educación efectiva de miles de alumnos, el economista Luis Alberto Pazos de la Torre, menciona que “no es posible que México progrese estructuralmente cuando su sistema educativo está secuestrado por un gremio que cree tener más poder que el gobierno, que vende plazas y su apoyo a los principales partidos políticos”. Los problemas persisten e incluso se han complejizado, la actual administración tiene un récord negativo y se observa en el rezago educativo de la población.

### *Acceso a servicios de salud*

En México, el mercado laboral brinda los accesos a los servicios de salud tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (Pemex), Defensa y Marina, por lo tanto, la carencia está ligada a la parte de ocupación y empleo formal; sin embargo, el gobierno de nuestro país ha creado programas para brindar un acceso a servicios de salud de forma gratuita a las personas que no cuentan con un empleo formal; este era el Seguro Popular que posteriormente fue desplazado por el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi).

Por lo anterior, se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuenta con adscripción a recibir servicios médicos de alguna institución pública o privada.

- El acceso a los servicios de salud en 2016 fue reportado con 15.6% equivalente a 18.8 millones de personas, y para el 2018 tuvo un aumento de 0.6%, teniendo a 20.1 millones de personas carentes de este derecho social.
- La falta de acceso a los servicios de salud en 2020 afectó a 28.2% de la población (35.7 millones de personas), cifra 12% mayor que la registrada en 2018.
- Este indicador capta a las personas que reportan no tener acceso a instituciones de salud pública o privada.
- En el contexto de la crisis sanitaria, el acceso a los servicios de salud fue la carencia social con mayor aumento, puesto que creció 12.6% desde 2016. Actualmente se tienen registrados más de 35 millones de mexicanos que no tienen acceso a dichos servicios.

Esta es una de las carencias que más crecieron debido a la emergencia sanitaria, ya que millones de mexicanos perdieron sus empleos formales y se unieron a las filas del mercado informal; pese a que el Insabi brinda atención a este sector de la población, como resultado de los cambios hechos al seguro popular, un gran porcentaje de mexicanos quedaron en una situación de vulnerabilidad por carecer de acceso a los servicios de salud; considerando lo anterior, cualquier programa destinado a atender esta carencia quedó sobrepasado.

La creación del Insabi significó la eliminación de tres programas presupuestarios: Seguro Popular, Seguro Médico XXI y Prospera; por otra parte, inició el programa Medicamentos Gratuitos, con resultados, hasta la fecha, magros.

En su informe, el Coneval detalla que en el Insabi cayó drásticamente el porcentaje de población afiliada, al pasar de 42.1% en 2018 a 26.9% en 2020. Es importante destacar que, a pesar de los esfuerzos y discursos del gobierno federal, los hechos indican que la pobreza en el ámbito de la salud aumentó; al desaparecer una estructura de atención, como el Seguro Popular, y crear otra que no alcanzó a mitigar las necesidades de la población, se observó primero una baja porcentual de afiliación y suspensión de servicios; así, los grupos más vulnerables fueron impactados en su salud.

*Acceso a seguridad social*

[La seguridad social se refiere al] conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como el embarazo en mujeres en edad fértil o la vejez después de cumplir 65 años o más. La exclusión de los mecanismos sociales de protección vulnera la capacidad de los individuos para enfrentar contingencias fuera de su control que pueden disminuir de modo significativo su nivel de vida y el de sus familiares (Coneval, 2019).

En relación con la población económicamente activa o asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social (LSS) (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del artículo 123 constitucional).

- En 2016, el porcentaje sin seguridad que reportó el Coneval fue 54.1%, lo que para ese entonces afectaba a 65.4 millones de personas con esta carencia, porcentaje que disminuyó 0.6% en 2018 obteniendo 53.5 por ciento.
- La falta de acceso a la seguridad social en 2020 afectó a 52% de la población (66 millones de personas), cifra 1.5% menor que la registrada en 2018, pese a la contingencia sanitaria.
- Este indicador agrupa a aquellas personas que cuentan con mecanismos para hacer frente a eventualidades como accidentes, enfermedades, vejez o embarazo.

Cabe destacar que esta carencia sólo mide las prestaciones brindadas por el sector salud, sin embargo, no mide calidad de los servicios prestados por los mismos, refiriéndonos a si la atención fue adecuada, la institución contaba con los medicamentos requeridos, recibió la atención de un especialista referente a su enfermedad o si la atención fue pronta y oportuna.

Desde que comenzó la pandemia, los servicios de salud dejaron de brindar atención a las personas en tratamiento contra el cáncer, enfermedades cardiovasculares, cuidado dental, rehabilitación y diabetes, así como otras enfermedades crónico-degenerativas además de que se reportó escasez de

suministros de productos de salud y medicamentos, por lo que millones de mexicanos se vieron afectados económicamente dado que acudieron a instituciones privadas para atender sus problemas de salud.<sup>4</sup>

### *Calidad y espacios de la vivienda*

El artículo 4 de la Constitución establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa; sin embargo, ni en este ordenamiento ni en la Ley de Vivienda se especifican las características mínimas de la misma.

Los criterios formulados por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) para el indicador de calidad y espacios de la vivienda incluyen dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda y sus espacios. De acuerdo con estos criterios, se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

- El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
- El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
- El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
- La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

Esta carencia rescata la importancia del entorno físico donde viven las personas; los espacios que contempla la medición de esta carencia son los techos, los muros y los pisos, cuyo material debe ser resistente para proteger del clima y que no dañen la salud de los habitantes de la vivienda. Además, se considera que los espacios deben dar privacidad a los residentes, evitando el hacinamiento.

---

<sup>4</sup> Programas para el acceso a la seguridad social: Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, Programas de apoyo al empleo, Insabi, Programa de Vacunación, Seguro de vida para jefas de familia.

- Para 2016 había 14.5 millones de personas registradas con esta carencia, lo que para el 2018 disminuyó a 13.6 millones de personas.
- La falta de calidad y espacios de vivienda en 2020 afectó al 9.3% de la población (11.8 millones de personas), cifra 1.7% menor que la registrada en 2018.
- Este indicador contempla algunas características de materiales de construcción y espacios que determinan la calidad de la vida de las personas.

De acuerdo con los datos retomados por el Inegi, para el 2020 más de 66.9 millones de personas tuvieron ingresos inferiores a la línea de bienestar, lo que imposibilita que puedan acceder a un patrimonio, por lo que los obliga a vivir en condiciones no aptas para un buen desarrollo del individuo. A lo anterior se le suma que a raíz de la pandemia se registró un aumento del desempleo, lo cual generó un impacto negativo en la sociedad en varias dimensiones e incluso se agravó por la misma pandemia.

El corporativo y de negocios del Banco Inmobiliario Mexicano (BIM) reporta que a pesar de que cada año en México se otorgan en promedio cerca de 300 mil créditos hipotecarios entre el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) y la banca, cerca de 60% de la población económicamente activa del país no tiene acceso a un financiamiento para adquirir una residencia y esto se debe en parte al encarecimiento de materiales para la construcción.<sup>5</sup>

#### *Acceso a servicios básicos de la vivienda*

Los servicios básicos que dispone una vivienda son tan importantes como los materiales de los que está construida. La disponibilidad de servicios básicos afecta las condiciones sanitarias y las actividades que los residentes de la vivienda pueden desarrollar. Se considera que una persona presenta la carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda si reside en una vivienda con al menos una de las siguientes características:

---

<sup>5</sup> Programas para fomentar la calidad y espacios de vivienda: Programa de Vivienda Social, Programa de Mejoramiento Urbano.

- El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
- No cuenta con servicios de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranco o grieta.
- No dispone de energía eléctrica.
- El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

Contar con servicios básicos de la vivienda es indicador de desarrollo, no obstante, las cifras reportadas por el Coneval apuntan a que esta carencia afecta más en zonas rurales que urbanas:

- Para 2016, la carencia por servicios básicos en la vivienda afectó a 23.1 millones de personas, equivalente a 19.2% de la población.
- En 2018 hubo un incremento del 0.4% que el registrado en 2016, por lo que más de 24 millones de personas se vieron carentes de este derecho social.
- La falta de algún servicio básico en la vivienda en 2020 afectó a 17.9% de la población (22.7 millones de personas), cifra 1.7% menor que la registrada en 2018.

Este indicador mide el acceso a agua potable, drenaje, luz eléctrica y combustibles ajenos a la leña o el carbón. El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) señaló que al 30 de septiembre de 2021 se suministraron 187.2 millones de pesos para la ejecución de obras y acciones materiales de infraestructura básica en beneficio de 65 227 habitantes de 79 comunidades indígenas pertenecientes a 39 municipios en 12 estados de la república.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Programas de acceso a servicios básicos de vivienda: Programa mejoramiento urbano, Programa de infraestructura indígena, Agua potable, drenaje y tratamiento.

*Acceso a la alimentación*

Esta carencia considera a las personas que de alguna manera ven vulnerado su derecho a la alimentación, para lo cual se guía en el concepto de seguridad alimentaria; que “comprende el acceso a comida suficiente para llevar una vida activa y sana”. Así, se emplea una escala que considera tres niveles de inseguridad alimentaria: severa, moderada y leve; para el cálculo del indicador, una persona está en carencia por acceso a la alimentación si presenta un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad a los hogares que:

- Presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o tengan limitación en el consumo de alimentos.
- Un hogar en situación de carencia por acceso a la alimentación, es carente por acceso a la alimentación con carácter nutritivo y de calidad.
- Un hogar sin carencia por acceso a la alimentación puede ser carente por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad si observa limitación en el consumo de alimentos.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la seguridad alimentaria “se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias, con el objetivo de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2021).

El derecho a la alimentación se encuentra reconocido en el artículo 4 de nuestra Carta Magna. En efecto, su párrafo tercero dice a la letra. “Toda persona tiene derecho a una alimentación nutritiva y de calidad. El Estado lo garantizará”.

- El Coneval reportó que, en 2016, la población carente de este derecho era del 21.9%, es decir, 26.5 millones de personas.
- En 2018 hubo un incremento de un millón más que en 2016, lo que da 27.5 millones de personas sin una alimentación nutritiva y de calidad.

- La falta de acceso a la alimentación nutritiva en 2020 afectó a 22.5% de la población (28.6 millones de personas), cifra 0.3% mayor que la registrada en 2018.
- Este indicador muestra si en los hogares contaron con los recursos suficientes para que sus integrantes consumieran productos de varios grupos alimenticios de manera frecuente.
- Esta carencia ha aumentado 0.6% desde 2016, la Organización Mundial de Salud (OMS) pone énfasis en tener una alimentación nutritiva y de calidad dado que previene muchas enfermedades como la diabetes, las cardiopatías, los accidentes cardiovasculares, cáncer, entre otras.<sup>7</sup>

A pesar de los programas puestos en marcha por el gobierno, esta carencia va en aumento cada vez más, ya que las cifras arrojadas por el Inegi, señalan que en el 2020, 46.7% de los hogares mexicanos manifestaron preocupación de que la comida se les terminará por falta de dinero o recursos; y de hecho, 12.7% de los hogares, efectivamente, se quedaron sin comida al menos en una ocasión.

En relación con la desnutrición leve, se registraron 27 490 casos nuevos acumulados hasta el 21 de agosto de 2021, esta cifra contrasta con los 20 859 casos registrados en el mismo periodo de 2020, diferencia que implica un crecimiento de 18.8% entre ambos periodos; respecto a desnutrición moderada, en el periodo señalado se registraron 4 320 nuevos casos en el país, cifra igualmente superior a la de 2020, la cual se ubicó en 3 815 casos, es decir, existe un incremento de 13.23% entre ambos periodos; finalmente, en cuanto

---

<sup>7</sup> Los programas de ayuda alimentaria tienen como objetivo contribuir al desarrollo de las capacidades de los beneficiarios mejorando su nutrición. A continuación citamos los que el gobierno considera para ese rubro: Fomento a la economía social, Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, Seguro de vida para jefas de familia, Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente, Programa para el bienestar de las personas en emergencia social o natural, Sembrando vida, Apoyo a la educación indígena, Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, Producción del bienestar, Desarrollo Rural, Apoyos para el desarrollo forestal sustentable, Beca universal para estudiantes de educación media superior, Benito Juárez, Programa Nacional de Becas, Programa de Apoyo al Empleo, Jóvenes escribiendo el futuro, Jóvenes construyendo el futuro, Programa de apoyo para el bienestar de las niñas y los niños, hijos de madres trabajadoras.

a desnutrición grave, en el 2020 se registraron 2 089 casos en el país y para el 2021 se reportó un total de 2 304 nuevos casos, por lo que el incremento es de 10.3 por ciento.

Los resultados dan cuenta de cómo se sitúa la pobreza en México; lo que indican es que en los últimos años aumentó de 51.9 a 55.7%. En el rubro de pobreza moderada, se registró un aumento de 1.7% y en pobreza extrema 2.1%; la variable que más impactó la pobreza fue en la salud, al ubicarse en 12% más respecto al último año. La información disponible señala que a pesar de que se incrementó el gasto para la población más pobre, ésta no alcanzó a compensar la caída del ingreso laboral, y los datos indican que “[...] el 10% más pobre del país tuvo un apoyo 32% menor” al que recibían en la administración de Peña Nieto. De acuerdo con Hernández Licona (2022), fueron tres elementos los que provocaron que la población más vulnerable se quedará sin apoyo: 1) se eliminó la focalización de los programas, uno de ellos fue el denominado Prospera, el cual se dividió en varios esquemas de apoyo, sin embargo, el monto que se les asignó ha sido menor al reducirse en 63%, principalmente para la población más vulnerable; 2) se dejó de apoyar a los niños de primaria y secundaria; 3) se privilegió a los adultos mayores respecto a los niños. A juicio de Hernández, se tomó la consideración de apoyar a la población de mayor edad y no a los niños, no obstante, se percibe que no ha impactado en mejorar su situación ni mucho menos en bajar los umbrales de la pobreza, de acuerdo con los datos de Coneval citados en este apartado. Ante este escenario es prudente preguntarnos ¿existe otra forma de atender este problema?, ¿se podría pensar que los datos de esta metodología podrían encuadrarse en un modelo y mejorar las opciones o alternativas para atender los problemas y rezagos de la pobreza? En el siguiente apartado se plantea una opción que puede ser útil para la atención de los rezagos de la pobreza.

## **Propuesta de modelo como provisión para decisiones que combaten la pobreza**

Con los resultados de la medición multidimensional del Coneval del periodo 2016-2020<sup>8</sup> se propone una forma de caracterizar la secuencia de la pobreza, utilizando la teoría de grafos (Lewis, 2011; Wouter, 2009) para tener una representación visual de su dinámica, el propósito es notar en un periodo y localizar la estructura en la relación entre los indicadores. Esta sistematización permite mostrar los enlaces que los indicadores tienen entre sí para notar la interdependencia que emerge durante el tiempo.

Metodológicamente, esta propuesta va más allá del análisis de estadística frecuentista porque su objetivo es mostrar la dinámica de los enlaces entre los 16 indicadores de las cuatro dimensiones que componen la pobreza multidimensional (Cuadro 1); el propósito es analizar más allá de la tendencia porque, como menciona Jeffrey Sachs (2012), la “cuestión no es predecir lo que sucederá, sino contribuir a forjar el futuro” y al hacer notar las relaciones que estructuran la pobreza y comprender la secuencia de la pobreza multidimensional se perciben secuencias entre los indicadores que dan alternativas relacionadas como el acceso.

Es importante destacar que la medición multidimensional de la pobreza aborda el fenómeno en forma compleja al identificar y relacionar los indicadores en dimensiones; sin embargo, la interacción entre cada indicador no se percibe debido a que no existe una pauta que las enlace, esto hace que la medición no presente la cualidad de su dinámica y sólo sea visible la cantidad de su escala; en otras palabras, sólo presenta un valor numérico que puede ser unificado por un estadístico en distintos años, que si bien puede presentar su desplazamiento en una serie de tiempo, carece de una representación de los vínculos entre cada indicador dentro de esas unidades temporales, este escenario limita la observación de posibles tendencias de relación entre cada indicador.

---

<sup>8</sup> Los datos que presenta el Coneval se localizan en el Cuadro 1 del Anexo.

Cuadro 1  
Cuatro dimensiones con 16 indicadores  
para medir la pobreza multidimensional

Dimensión	Indicador	Núm.
Pobreza	Población en situación de pobreza	1
	Población en situación de pobreza moderada	2
	Población en situación de pobreza extrema	3
	Población vulnerable por carencias sociales	4
	Población vulnerable por ingresos	5
	Población no pobre y no vulnerable	6
Privación social	Población con al menos una carencia social	1
	Población con al menos tres carencias sociales	2
Carencia social	Rezago educativo	1
	Carencia por acceso a los servicios de salud	2
	Carencia por acceso a la seguridad social	3
	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	4
	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	5
	Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	6
Bienestar económico	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	1
	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso	2

Nota: 16 indicadores en las cuatro dimensiones que componen la pobreza multidimensional.  
Fuente: Coneval (2021).

Esto se puede resumir en dos problemas para ver la dinámica cualitativa de la pobreza multidimensional: 1) la falta de pauta que enlace a los indicadores; 2) la separación que cada año tienen en los registros del Coneval, en este caso se cuenta con los años 2016, 2018 y 2020. Para abordar la primera limitante se utiliza como pauta de enlace del orden de menor a mayor de los datos para obtener los cuartiles que proporciona la fórmula 1:

$$i = \left( \frac{p}{100} \right) * n \quad (1)$$

Donde  $i$  es el índice,  $p$  es el percentil ( $p = 25$ ,  $p = 50$  y  $p = 75$  dado que se utilizan los cuartiles) y  $n$  es el número de indicadores ( $n = 16$ ). También se considera que si  $i$  calculado no es entero, su valor se redondea al siguiente mayor; en el caso que  $i$  sea entero se calcula el promedio junto con el valor de  $i + 1$ . Con este procedimiento tenemos una pauta que enlaza los indicadores en cuartiles, el aporte de esta caracterización es la posibilidad de notar los cambios en la estructura de la pobreza multidimensional por cada año que se analiza (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Pobreza multidimensional en tres años**

Cuartiles	2016	2018	2020
1	1 Población en situación de pobreza extrema	Población en situación de pobreza extrema	Población en situación de pobreza extrema
	2 Población vulnerable por ingresos	Población vulnerable por ingresos	Población vulnerable por ingresos
	3 Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Carencia por calidad y espacios de la vivienda
	4 Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos
2	5 Carencia por acceso a los servicios de salud	Carencia por acceso a los servicios de salud	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda
	6 Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Rezago educativo	Rezago educativo
	7 Rezago educativo	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad
	8 Población con al menos tres carencias sociales	Población con al menos tres carencias sociales	Población con al menos tres carencias sociales
3	9 Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	Población no pobre y no vulnerable
	10 Población no pobre y no vulnerable	Población no pobre y no vulnerable	Población vulnerable por carencias sociales
	11 Población vulnerable por carencias sociales	Población vulnerable por carencias sociales	Carencia por acceso a los servicios de salud
	12 Población en situación de pobreza moderada	Población en situación de pobreza moderada	Población en situación de pobreza moderada
4	13 Población en situación de pobreza	Población en situación de pobreza	Población en situación de pobreza
	14 Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso	Carencia por acceso a la seguridad social
	15 Carencia por acceso a la seguridad social	Carencia por acceso a la seguridad social	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso
	16 Población con al menos una carencia social	Población con al menos una carencia social	Población con al menos una carencia social

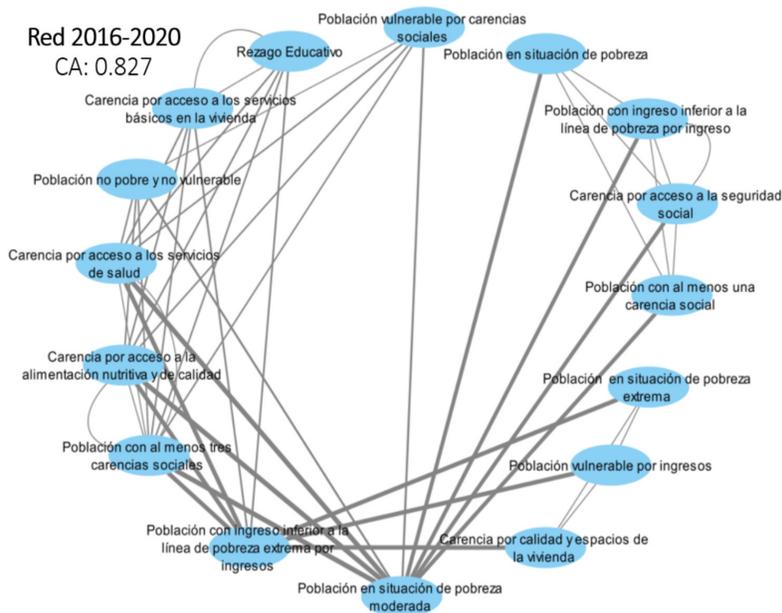
Nota: posición en cuartiles de los 16 indicadores de 2016, 2018 y 2020 que componen la pobreza multidimensional.

Fuente: Coneval (2021).

Además, esta caracterización de la pobreza multidimensional considera la relación de los índices, es un primer paso para pensar en los diversos caminos que la resiliencia otorga “sobre el alivio de la pobreza al ayudar a comprender la compleja dinámica de los entornos socioecológicos” (Lade *et al.*, 2017); sin embargo, el trabajo comprende su limitación al carecer de la dimensión que dé cuenta del ambiente natural porque el Coneval no lo considera siguiendo la lógica socioeconómica, pero con los 16 indicadores es posible comprender las relaciones que la medición proporciona sobre el acceso a los servicios básicos (ONU, 1995; Boltvinik y Hernández, 1999; Sachs, 2012; Roser, 2021).

Con el fin de superar el segundo problema que limita observar la interacción del periodo 2016–2020 como un proceso completo y comprender la totalidad de la pobreza multidimensional, cada indicador se considera como un nodo que se enlaza con la pauta del proceso que conforma cuartiles, lo anterior evita enlaces duplicados y permite representar una red que configura la totalidad del periodo (Figura 1).

Figura 1  
Red del periodo 2016–2020 con un coeficiente de agrupamiento de 0.827 resultado de la interacción de 16 nodos con 46 enlaces



Fuente: Coneval (2021) en programa Cytoscape.

Mediante este procedimiento se obtienen pares ordenados unidireccionales que permiten observar el conjunto de enlaces que tiene la red y la posición de los nodos en la dinámica del periodo, esta representación facilita un análisis del movimiento de cada nodo, ya que se observa la forma en que se enlazan en la estructura de la red; al comparar las posiciones del promedio (Cuadro 3) con las posiciones que muestra la “red del periodo 2016–2020” vemos diferencias que al ser matizadas se localizan elementos sobre particularidades de la pobreza multidimensional.

Como ejemplo de interpretación, se toma Carencia por acceso a los servicios de salud, que al considerar el promedio de los tres años se localiza en la posición 7, al observar la posición en la red tenemos la posición 11, notamos que el promedio proporciona una posición más baja que la localizada en la red porque deja a un lado la relación entre los indicadores dados en 2016, 2018 y 2020, al ser representada observamos la posición 11, esto nos indica que cuando un nodo está más vinculado con la red es más significativo en la pobreza multidimensional, además las explicaciones de estos enlaces tienen que dar cuenta de los años considerados, es decir, se debe analizar todo el periodo porque la temporalidad es una variable importante cuando se busca la secuencia.

Como se puede observar, la comparación entre años aislados cuenta con un sesgo metodológico, porque de un tratamiento transversal se hace un análisis con visiones de serie de tiempo; es cierto que la definición de población da pie a que al mapear todos los elementos de interés y sistemáticamente se realicen tomas muestrales con un mismo método, se puede dar el análisis de series de tiempo porque se obtienen indicadores muestrales que serán parámetros poblacionales; sin embargo, el patrón localizado en forma transversal sólo es en ese tiempo y lugar; en este punto, la propuesta que ahora se trabaja busca aportar, porque al tener la clasificación de los cuartiles se logra hacer la vinculación entre las posiciones con la representación de enlace entre los indicadores que serán los nodos que nos muestra la posición en la red.

Puntualizando, la propuesta nos muestra el movimiento de los indicadores entre los cuartiles en un periodo del que se tengan datos, esto permite ver la secuencia de los enlaces durante el tiempo; ya que cada recolección de datos ordenados de mayor a menor proporciona el patrón de enlaces que pueden ser replicados en distintas investigaciones para caracterizar una red y usar las medidas que nos proporciona y así comprender su forma, intermediación y agrupamiento.

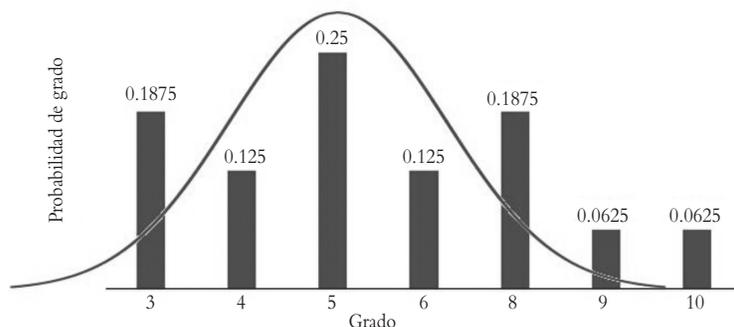
Cuadro 3  
Comparación de ordenar de menor a mayor los promedios  
y los resultados de la posición de la red del periodo 2016-2020

Núm.	Promedio 2016-2020	Núm.	Nodos de la red 2016-2020	Igual o distinto
1	Población en situación de pobreza extrema	1	Población en situación de pobreza extrema	Igual
2	Población vulnerable por ingresos	2	Población vulnerable por ingresos	Igual
3	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	3	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Igual
4	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	4	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	Igual
5	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	5	Rezago educativo	Distinto
6	Rezago educativo	6	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Distinto
7	Carencia por acceso a los servicios de salud	7	Población con al menos tres carencias sociales	Distinto
8	Población con al menos tres carencias sociales	8	Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	Distinto
9	Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	9	Población no pobre y no vulnerable	Distinto
10	Población no pobre y no vulnerable	10	Población vulnerable por carencias sociales	Distinto
11	Población vulnerable por carencias sociales	11	Carencia por acceso a los servicios de salud	Distinto
12	Población en situación de pobreza moderada	12	Población en situación de pobreza moderada	Igual
13	Población en situación de pobreza	13	Población en situación de pobreza	Igual
14	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso	14	Carencia por acceso a la seguridad social	Distinto
15	Carencia por acceso a la seguridad social	15	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso	Distinto
16	Población con al menos una carencia social	16	Población con al menos una carencia social	Igual

Nota: 16 indicadores que componen la pobreza multidimensional de 2016 a 2020.  
Fuente: Coneval (2021) en programa Cytoscape.

La forma se puede representar con la medida grado (Cuadro 4) y la distribución de grado (Gráfica 1) muestra la forma en que se distribuye el número de enlaces que tiene un nodo, también indica cuáles son los nodos con mayor probabilidad de ser seleccionados al azar de la red, en este caso son los nodos con grado 5.

Gráfica 1  
Distribución de grado de la red del periodo 2016-2020



Fuente: Coneval (2021) en programa Cytoscape.

Cuadro 4  
Medidas locales de la red en el periodo 2016-2020  
ordenadas de mayor a menor considerando la intermediación

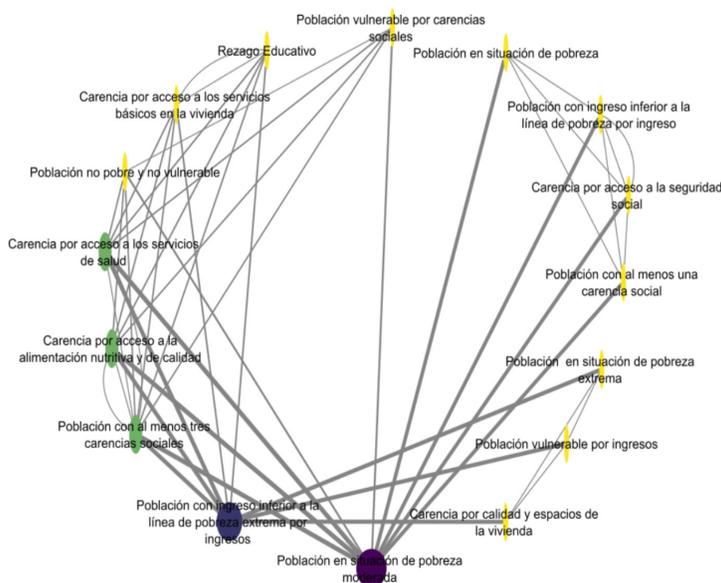
Núm.	Indicador	Intermediación	Grado	CA
1	Población en situación de pobreza moderada	0.4204	9	0.4167
2	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso	0.3442	8	0.4286
3	Población con al menos tres carencias sociales	0.1347	10	0.6429
4	Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	0.1333	8	0.5714
5	Carencia por acceso a los servicios de salud	0.1333	8	0.5714
6	Población vulnerable por carencias sociales	0.0014	5	0.9000
7	Población no pobre y no vulnerable	0.0014	5	0.9000
8	Rezago educativo	0.0014	6	0.9000
9	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	0.0014	6	0.9000
10	Población con al menos una carencia social	0.0000	4	1
11	Carencia por acceso a la seguridad social	0.0000	5	1
12	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	0.0000	5	1
13	Población en situación de pobreza	0.0000	4	1
14	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	0.0000	3	1
15	Población vulnerable por ingresos	0.0000	3	1
16	Población en situación de pobreza extrema	0.0000	3	1

Nota: 16 indicadores que componen la pobreza multidimensional de 2016 a 2020 ordenados por la intermediación de la red del periodo 2016-2020.

Fuente: Coneval (2021) en programa Cytoscape.

Los datos indican que los nodos con mayor probabilidad de ser tomados de la red son población vulnerable por carencias sociales, población no pobre y no vulnerable, carencia por acceso a la seguridad social y población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos, los dos primeros son de la dimensión pobreza, el tercero corresponde a la dimensión carencia social y el cuarto es de la dimensión bienestar económico; esta interpretación es posible por las medidas locales de la red y nos presentan la parte cualitativa de la medición del Coneval, la interpretación de este grupo de indicadores no es dada por su alta frecuencia, corresponde a la dinámica del periodo analizado, se apegan a la forma de la multidimensionalidad y muestra la secuencia de la pobreza.

Figura 2  
Red 2016-2020 con la medida intermediación

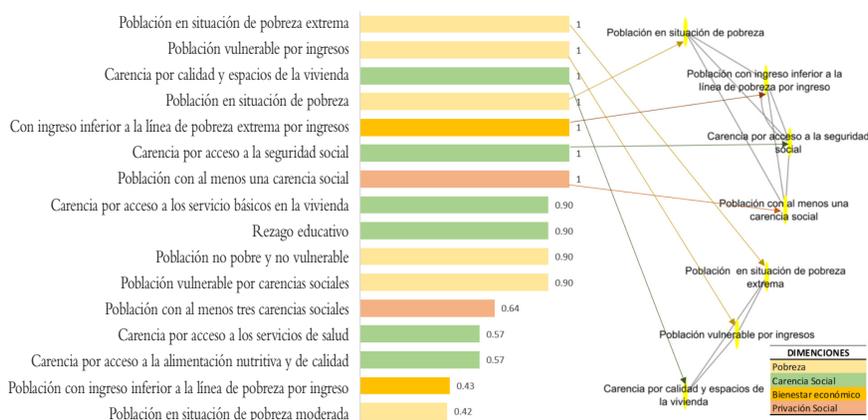


Fuente: Coneval (2021) en programa Cytoscape.

La intermediación tiene un valor que va de entre 0 y 1 (Cuadro 4), indica el número de caminos que pasan por un nodo para llegar a otro; esta medida es importante para comprender los nodos significativos en la difusión de información. Así, tenemos que Población en situación de pobreza moderada es

el indicador por el que más información pasa; es decir, si este nodo es atendido, su impacto será significativo en la red; como podemos observar, las medidas de la red diversifican los elementos de análisis de la estructura de los indicadores, se deja de pensar sólo en la cantidad para adentrarse a la cualidad que tiene la totalidad del periodo, esto se relaciona con la manera de observar la pobreza multidimensional en diferentes jerarquías de procesos que cada medida de la red nos muestra.

Figura 3  
Coeficiente de Agrupamiento (AG)  
de la red de pobreza multidimensional 2016–2020



Fuente: Coneval (2021) en programa Cytoscape.

Finalmente, con el propósito de ver la agrupación en la red analizamos el Coeficiente de Agrupamiento (AG) (Figura 3), esta medida también se encuentra entre 0 y 1, señala la agrupación de los nodos porque indica si los nodos vecinos del que se analiza están conectados; en este sentido, cuando AG es 1 tenemos que el vecindario está conectado haciendo una fuerte agrupación. Interpretando lo que se observa en la red, ubicamos que existen dos grupos fuertemente conectados; el primero se conforma de la Población en situación de pobreza extrema, Población vulnerable por ingresos y Carencia por calidad y espacios de la vivienda; el segundo se compone de Población en situación de pobreza, Población con ingreso inferior a la línea de pobreza

extrema por ingresos, Carencia por acceso a la seguridad social y Población con al menos una carencia social.

En el primer grupo aparecen las dimensiones Pobreza y Carencia social, el segundo contiene las cuatro dimensiones (Pobreza, Bienestar económico, Carencia social y Privación social); considerando que el segundo grupo contiene las cuatro dimensiones, es posible pensar en estrategias comunes en el grupo de indicadores porque están juntos en la red; en este sentido, la operación requerida en la atención de los indicadores puede ser más eficiente al detectar las agrupaciones, como se ejemplifica en el presente análisis; siguiendo esta lógica, en el primer grupo las estrategias comunes pueden alcanzar las dimensiones Pobreza y Carencia social.

Finalmente, mencionamos que la medida de agrupación global de la red es 0.827 (Figura 1), esto nos indica que la red está cohesionada; y considerando las medidas locales grado, intermediación y coeficiente de agrupamiento se pueden localizar estrategias desde diferentes partes de la estructura de la red; lo anterior es relevante considerando que la pobreza multidireccional es un comportamiento global del sistema, dado en las interacciones locales de sus elementos en un espacio de configuraciones. Los análisis que sólo contabilizan la información de cada indicador quedan limitados a la cantidad, porque olvidan las cualidades de la dinámica de los indicadores, es decir, se desestima la forma y enlaces de la relación que bien comprendida da elementos para una atención multidimensional, desde los elementos concretos que registran los datos recopilados por el Coneval, este enfoque presenta la secuencia de la pobreza solicitada por los tomadores de decisiones, del sector público, privado e incluso la sociedad civil.

### **Balance o conclusión**

Es necesario comprender esta metodología como un primer paso en el análisis de los rezagos sociales que persisten en la sociedad mexicana, ya que los requerimientos y limitaciones de la información, como contar con una dimensión socioecológica, establecen retos considerables que se deben abordar a partir de los avances logrados. En ese sentido, en la medición de la pobreza sólo se han incorporado los indicadores presentes en el artículo 36 de la LGDS, la complejidad de la problemática de la pobreza requiere un análisis más detallado de

cada una de las dimensiones consideradas, agregando temas como la calidad de los servicios recibidos o el uso efectivo de los mismos, así como aspectos de acceso a la infraestructura, el empleo y la discriminación.

De esta forma, el Coneval podría impulsar recomendaciones para la creación de otros programas que atiendan cada una de las carencias de los mexicanos, lo anterior le permitiría evaluar la política social, no sólo a nivel estatal, sino incluso municipal, y así proveer a quienes toman decisiones de elementos para el diseño de políticas públicas basadas en resultados. Las estrategias de operación política deben trascender las voluntades políticas y las confrontaciones partidarias, en los hechos la ciudadanía necesita instituciones e instrumentos de atención que alivien sus carencias.

Por otra parte, la carencia por acceso a la educación es un problema estructural y de grandes dimensiones, que se ha enfrentado con políticas y programas de tipo “remedial”: baja inversión, instituciones limitadas en su operación, oferta insuficiente, docentes improvisados o involucrados en políticas internas de gestión; esto forma un modelo que da como resultado una educación también remedial, compensatoria, marginal y limitada; además, si le sumamos los problemas sindicales que tiene la educación, principalmente en Oaxaca, Chiapas y Guerrero, donde los profesores faltan constantemente a clases y utilizan sus puestos como trampolín político, los rezagos se incrementan.

En relación con los servicios de salud y seguridad social, la realidad de nuestro sistema sanitario encara varios retos y carencias, por lo que la protección a la salud plasmada en nuestra Constitución no es un derecho que cubra a todos los mexicanos. La ausencia de un seguro médico fue una de las primeras causas por la cual las familias mexicanas cayeron en una grave situación de pobreza ante la pandemia de covid-19; también existe una brecha muy amplia en cuanto a desigualdad de carácter territorial, es decir, el acceso y la calidad de los servicios de salud depende en gran parte del lugar donde se habite dentro del territorio mexicano.

Por otro lado, la vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida apropiado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, así como otros tratados internacionales de derechos humanos que han reconocido o mencionado, desde entonces, el derecho a una vivienda o alguno de sus elementos, como la protección del hogar y la privacidad. No obstante, en la mayoría de las zonas rurales de nuestro

país no existe el acceso al agua potable, energía eléctrica, alumbrado público, drenaje y servicios de emergencia; en México encontramos que atender los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, en específico el objetivo 11 Ciudades y Comunidades Sostenibles, puede ser vinculante con hechos que aborden los indicadores de Población en situación de pobreza, Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos, Carencia por acceso a la seguridad social y Población con al menos una carencia social.

Los programas para combatir la pobreza han sido Solidaridad, estrategia anunciada durante la administración federal de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); Progresá, presentado por la gestión de Ernesto Zedillo (1994-2000), y Oportunidades, puesto en marcha en el gobierno del panista Vicente Fox (2000-2006) y por su correligionario Felipe Calderón (2006-2012); Prospera, realizado por Enrique Peña Nieto (2012-2018), y los programas Integrales de Bienestar puestos en práctica por el actual gobierno, sólo han cambiado de nombre porque la miseria sigue afectando a millones de mexicanos. Desde que asumió el cargo el presidente López Obrador ha puesto como bandera de su gobierno “primero los pobres” y ha desarrollado o continuado con programas encaminados a reducir la pobreza y la vulnerabilidad de los sectores más golpeados por la crisis. Sin embargo, el Coneval detalla que estos programas han sido más de carácter paliativo y no representan una solución a largo plazo para reducir la pobreza. Los resultados de Coneval confirman que la pobreza no se ha contenido, con todo y la aplicación de programas y apoyos directos a los pobres. En este escenario es pertinente que el Coneval considere la dimensión socioecológica, así como los ODS en la generación de políticas públicas porque están enmarcados en problemas nacionales que afectan directamente a la población, tanto en México como en el mundo. Es menester hacer análisis y propuestas multidimensionales con perspectivas más inclusivas, porque de otro modo se crean determinismos que limitan los esfuerzos comunes que buscan atenuar la pobreza.

ANEXO  
Cuadro 1

Medición multidimensional de la pobreza. Porcentaje, número de personas  
y carencias promedio por indicadores de pobreza, 2016-2020

Indicadores	Porcentaje				Millones de personas				Carencias promedio			
	2016	2018	2020		2016	2018	2020		2016	2018	2020	
<b>POBREZA</b>												
Población en situación de pobreza	43.2	41.9	43.9		52.2	51.9	55.7		2.2	2.3	2.4	
Población en situación de pobreza moderada	36.0	34.9	35.4		43.5	43.2	44.9		2.0	2.0	2.1	
Población en situación de pobreza extrema	7.2	7.0	8.5		8.7	8.7	10.8		3.6	3.6	3.6	
Población vulnerable por carencias sociales	25.3	26.4	23.7		30.5	32.7	30.0		1.8	1.8	1.9	
Población vulnerable por ingresos	7.6	8.0	8.9		9.1	9.9	11.2		0.0	0.0	0.0	
Población no pobre y no vulnerable	24.0	23.7	23.5		28.9	29.3	29.8		0.0	0.0	0.0	
<b>PRIVACIÓN SOCIAL</b>												
Población con al menos una carencia social	68.5	68.2	67.6		82.7	84.6	85.7		2.1	2.1	2.2	
Población con al menos tres carencias sociales	20.0	20.2	23.0		24.2	25.0	29.2		3.5	3.5	3.5	
<b>INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL</b>												
Rezago educativo	18.5	19.0	19.2		23.3	23.5	24.4		2.7	2.8	2.8	
Carencia por acceso a los servicios de salud	15.6	16.2	28.2		18.8	20.1	35.7		2.7	2.7	2.8	
Carencia por acceso a la seguridad social	54.1	53.5	52.0		65.4	66.2	66.0		2.3	2.3	2.5	
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	12.0	11.0	9.3		14.5	13.6	11.8		3.1	3.2	3.4	
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	19.6	17.9		23.1	24.3	22.7		3.0	3.0	3.1	
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	21.9	22.2	22.5		26.5	27.5	28.6		2.6	2.6	2.7	
<b>BIENESTAR ECONÓMICO</b>												
Con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	14.9	14.0	17.2		18.0	17.3	21.9		2.5	2.5	2.5	
Con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso	50.8	49.9	52.8		61.3	61.8	66.9		1.9	1.9	2.0	

Fuente: elaboración a partir de los datos del Coneval (2021).

## Referencias

- Baratz, M.S. y W.G. Grigsby (1971). "Thoughts on poverty and its elimination", *Journal of Social Policy*, vol. 1, núm. 2, Cambridge, pp. 119-134.
- Boltvinik, J. y E. Hernández (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI Editores.
- Coneval (2021). "Medición multidimensional de la pobreza en México 2018- 2020". Ciudad de México, 5 de agosto <[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Ciudad de México.
- Damián, A. y J. Boltvinik (2003). "Evolución y características de la pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, pp. 519-531.
- Haughton, J. y S.R. Khandker (2009). *Handbook on Poverty + Inequality*. Washington, DC: The World Bank.
- Hernández Licon, Gonzalo (2022). "¿Por qué ha crecido la pobreza?", *Letras Libres*, "Pobreza el eterno pendiente", núm. 278, febrero, Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2021) Temas <<https://www.inegi.org.mx/temas/>>.
- Lade, S.J., L.J. Haider, G. Engström y M. Schlüter (2017). "Resilience offers escape from trapped thinking on poverty alleviation", *Science Advances*, vol. 3 doi: <<https://doi.org/10.1126/sciadv.1603043>>.
- Lewis, T.G. (2011). *Network science: Theory and applications*. Canada: John Wiley and Sons.
- Méndez, Silvestre (1994). *Problemas económicos de México*. México: McGraw-Hill.
- Miteva, P. (2017). "Medición de pobreza multidimensional en México, una crítica" <<https://socialprotection.org/es/discover/blog/medici%C3%B3n-de-pobreza-multidimensional-en-m%C3%A9xico-%E2%80%93una-cr%C3%ADtica>>.
- Murillo Orozco, L.G. y N.O. López Carrión (2017). *Transformación socioecológica como respuesta a las crisis del desarrollo*. Alemania/Nicaragua: Fundación Friedrich Ebert.
- Mussetta, P.C. (2020). "La adaptación como respuesta al cambio climático. Notas acerca de las contrararas de un paradigma dominante", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXIV, núm 634, Universitat de Barcelona, doi: <<https://doi.org/10.1344/sn2020.24.27841>>.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* <<http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>>.

- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1995). *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Copenhague <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/54/PDF/N9511654.pdf?OpenElement>>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2021). “Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano” <[www.un.org](http://www.un.org)>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2021). *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica* <<https://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/>>.
- Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) (2021). *Multidimensional Poverty* <<https://ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/>>.
- Palacio, R.R. (2021). “El fracaso del gobierno”. Ciudad de México, 23 de noviembre.
- Ringen, S. (1988). “Direct and indirect measures of poverty”, *Journal of Social Policy*, vol. 17, núm. 3, Cambridge, pp. 351–365.
- Roser, M. (2021). *Global poverty in an unequal world: Who is considered poor in a rich country? And what does this mean for our understanding of global poverty?* Our World in Datar, University of Oxford <<https://ourworldindata.org/higher-poverty-global-line>>.
- Sachs, J. (2012). *El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Debate.
- Simmel, G. (1965). “The poor”, *Social Problems*, vol. 13, núm. 2, pp. 118–140.
- Vázquez, R.M. y Luis A. Monroy-Gómez Franco (2016). “La relación entre crecimiento económico y pobreza en México”, *Investigación Económica*, vol. LXXV, núm. 298, pp. 77–113.
- Wouter, N. (2009). “Social Network Analysis, Graph Theoretical Approaches”, *Encyclopedia of complexity and systems science*. Nueva York: Springer, pp. 8231–8245.



# El Estado y la corresponsabilidad del cuidado infantil

## La política social en México

*Amanda del Rocío Llivichuzhca Pillico*

### **Introducción**

REFLEXIONAR SOBRE EL CUIDADO ES TRASCENDER la esfera doméstica. Se ha creído que en ella debe asentarse su práctica cotidiana, como si sólo ahí pudieran objetivarse los aspectos relacionales y emocionales propios de lo humano. Esta visión, cuando además es sostenida por la política social, obliga a las mujeres a seguir las relegando a esta labor ancestral y disminuyendo sus oportunidades de acceder a otro tipo de funciones sociales, políticas, laborales, por nombrar algunas.

Dado lo anterior, el presente capítulo propone un análisis crítico sobre la política social en materia de cuidados de la primera infancia; la reflexión se centra en los resultados de haber sustituido el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI), de la entonces Secretaría de Desarrollo Social, por el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT), de la Secretaría de Bienestar.

Diversas interrogantes surgieron con el fin del PEI, ¿cómo interpretar esta decisión?, ¿hubo razones suficientes para el cierre del programa?, ¿cuáles fueron?, ¿qué consecuencias tenemos? A estas cuestiones tratamos de dar respuesta. El recorrido se realiza a partir de hacer precisiones importantes acerca del cuidado como concepto y como práctica y su relación con el hacer de las mujeres, en el marco de una histórica división sexual del trabajo; en un segundo apartado se presenta información relevante acerca de los dos programas referidos; posteriormente se relacionan esos datos con la política social desplegada por el Estado: más allá de describir su operación, se pretende entender el marco conceptual del que parten; se finaliza con algunas conclusiones.

## Del significativo cuidado

El cuidado pertenece al orden de la experiencia, de la práctica. Joan Tronto y Berenice Fisher condensan el sentido del hacer del cuidado, que abarca una compleja red de apoyo y reconocimiento de la existencia de los otros, lo definen de la siguiente manera:

Actividad genérica que comprende todo lo que hacemos para mantener, perpetuar, reparar nuestro mundo de manera que podamos vivir en él lo mejor posible. Este mundo comprende nuestro cuerpo, nosotros mismos, nuestro entorno y los elementos que buscamos enlazar en una red compleja de apoyo a la vida (Fisher y Tronto, 1990: 38).

Lo que marca el sentido del cuidado es la interdependencia, no es posible en aislamiento, siempre representa relaciones y acciones en la cotidianidad. Más aún, los cuidados dan cuenta de nuestra vulnerabilidad, dice Cristina Carrasco: “nacemos y vivimos en cuerpos y psiques frágiles y vulnerables que requieren cuidados a lo largo de todo el ciclo vital: cuidados del cuerpo, en la salud, afectivos, amorosos, psicológicos” (Carrasco, 2017: 65). Todas las personas necesitamos cuidados, aunque hay algunas que lo requieren más: personas que viven en situación de discapacidad, enfermas, adultas mayores, niñas y niños; los cuidados contemplan un aspecto tangible (lo material) y uno intangible (lo afectivo).

Desde una connotación de derechos se contemplan tres componentes: toda persona tiene derecho a “cuidar, a ser cuidado y a cuidarse (autocuidado). Laura Pautassi nos amplía el sentido del cuidado como derecho:

El derecho a cuidar, a ser cuidado, implica un conjunto de obligaciones negativas, características de los derechos económicos, sociales y culturales, como no entorpecer los servicios de guarderías infantiles, no impedir el acceso de un adulto mayor al sistema de salud; pero principalmente incluye obligaciones positivas, que se enrojan en proveer los medios para poder cuidar, en garantizar que el cuidado se lleve adelante en condiciones de igualdad y sin discriminación y que no sólo se concedan para un grupo reducido –por caso vinculado al empleo asalariado formal– sino que sean garantizados a todas las ciudadanas y los ciudadanos (Pautassi, 2007: 18).

Cabe mencionar que la Constitución Política de la Ciudad de México desde 2018 reconoce el derecho al cuidado,<sup>1</sup> aunque en el resto del territorio nacional todavía no representa un derecho, a pesar de los esfuerzos por contar con una ley para un Sistema Nacional de Cuidados, cuya iniciativa se encuentra en el Senado desde el 2020.

En las últimas décadas, dada su importancia y también –hay que mencionarlo– debido a la crisis que generada por su escasez, especialmente en el mundo anglosajón,<sup>2</sup> se ha robustecido su teorización y la lucha política por sacarlo de la esfera privada. Desde esta perspectiva, se plantea lo injusto que resulta que las mujeres continúen siendo las cuidadoras, derivado de la histórica división sexual del trabajo. De acuerdo con Pautassi (2018: 719), “la división sexual del trabajo y del tiempo son los principales reproductores de la desigualdad en la región”; se exige que intervenga el Estado, especialmente como garante de derechos, así como que participen los hombres, el mercado y la sociedad en general, como corresponsables de estas tareas; asimismo, puesto que el cuidado es básico para el sostenimiento de la vida, se demanda el reconocimiento de su trascendencia como derecho en las políticas sociales.

Si bien cada vez más mujeres se incorporan al mercado laboral, los roles de género se mantienen, el Estado interviene poco y cuando lo hace, las políticas sociales mantienen sesgos de género, son políticas de conciliación más que de corresponsabilidad, lo que implica sobrecargas de trabajo para las mujeres, se trata de un fenómeno mundial, aunque es mucho más marcado en países en vías de desarrollo.

La constante es que las desigualdades en el cuidado afectan a diversas poblaciones; así como también operan en varias dimensiones, perpetuando ciclos de pobreza y marginación, lo que se acentúa en América Latina, dado que las políticas sociales para las mujeres, niñas y niños que pertenecen a familias de

---

<sup>1</sup> “Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida...”. Artículo 9, párrafo B (Congreso de la CDMX, 2017).

<sup>2</sup> A partir de la noción de cadenas globales del cuidado, que se refieren a la satisfacción de las necesidades de cuidado de los hogares en contextos de crisis de cuidados. Las mujeres migrantes han asumido un papel central en responder a la demanda de cuidados en países de altos ingresos que transitan por el envejecimiento poblacional, cambios en las aspiraciones femeninas y un proceso de precarización de los salarios que disuelve el modelo del proveedor único de ingresos (Garfias y Vasil’eva, 2020: 19).

escasos recursos no dejan de ser familistas y maternalistas, que se sustentan en la división sexual del trabajo; además de limitadas y subsidiarias, dadas las dificultades para su materialización en las normas jurídicas y la falta de recursos técnicos y presupuestarios (Montaño *et al.*, 2010).

Efectivamente, las políticas sociales siempre buscan compensar desigualdades, aunque parecen nunca alcanzar el objetivo, dada la creciente exclusión social.

### **El hacer de los cuidados en el PEI y el PABNNHMT**

Juany Guzmán (2014) distingue cuatro enfoques de abordaje del cuidado infantil: 1) como una actividad redistribuida socialmente que contribuye a la inserción laboral de las mujeres; 2) como una práctica que emplea a las mujeres; 3) como un derecho de la niñez para un desarrollo integral y cognitivo; y 4) como empresa pública, el Estado es oferente de servicios de cuidado infantil. Si bien para efectos metodológicos se pueden tomar por separado, los cuatro se relacionan, aunque en las políticas públicas los énfasis pueden colocarse en alguno de ellos o abarcar todos.

En este estudio se propone como guía de análisis fundamentalmente la primera opción: *el cuidado como una actividad que puede contribuir a la inserción laboral de las mujeres*, debido a que es uno de los puntales de la creación de las estancias infantiles, como veremos más adelante.

En esta lógica narrativa, está ampliamente documentado que, en los últimos 50 años, la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral ha sido global: a partir de la década de 1960 en Europa y Estados Unidos, y en la de 1970 en América Latina (Vásconez, 2012). Este aumento ha ido en ascenso, de acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2017 la tasa de participación laboral de las mujeres en América Latina y el Caribe superó la barrera del 50%. Sin embargo, aún son importantes las brechas en la tasa de participación como en la de ocupación (OIT, 2017).

México se ha unido a esta corriente; sin embargo, a pesar de este incremento gradual y sostenido de las mujeres en el mercado laboral, para la mayoría no ha sido en las mejores condiciones: la informalidad es una de las notas dominantes. Veamos algunos datos. Las mujeres mantienen un menor peso relativo en la ocupación formal e informal: en 2020, de la ocupación total del país, 21.6% fueron mujeres en la informalidad y 17.3% en el mercado formal; una brecha de 4.3 puntos porcentuales a favor de la informalidad (Inegi, 2021).

En este marco de informalidad laboral para ellas, cuya característica son los bajos salarios, la no protección social, la poca cualificación, se crea el Programa de Estancias Infantiles, como una estrategia nacida del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 para eliminar la discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. El objetivo del PEI en 2007, de acuerdo con sus Reglas de Operación (ROP) fue:

Disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niños o niñas entre 1 y 6 años recae en una Madre Trabajadora o Padre Solo, así como de los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, aumentando las posibilidades de éstos de participar en el mercado laboral (Sedesol, 2006).

Las ROP reconocían la informalidad laboral y los bajos salarios que perciben las mujeres y señalaban los siguientes datos:

1. El incremento en la participación de la población femenina en el mercado laboral, que representa 35.45% de la población económicamente activa.
2. Sólo 35% de la población femenina ocupada tenía acceso a esquemas de seguridad social, incluyendo el servicio de guarderías.
3. El rezago más importante se presenta en la oferta de guarderías de trabajadoras que no disponían de prestaciones de la seguridad social. Por lo que las Guarderías y Estancias Infantiles, operadas por particulares, no siempre están a su alcance.

De hecho, se trataba de un programa focalizado hacia los hogares en situación de pobreza, con al menos un niño o niña de 1 a 6 años, en los que las madres o padres o principales cuidadoras trabajaban o estaban buscando trabajo; para 2008, las ROP determinaban que se atendería hasta los 3 años 11 meses (un día antes de cumplir los 4 años), debido a que la educación preescolar desde los 4 años se volvió obligatoria en México a partir de 2008.

Las estancias infantiles eran propiedad de particulares; mediante un sistema de transferencias directas, recibían en 2007 un monto de \$700 mensuales por cada niño o niña inscrito dentro del programa; cantidad que se fue incrementando, para 2018, último año en que operaron, fue de \$950 mensuales, por cada niño o niña (hasta tres por familia) y \$1 800 en caso de que tuvieran alguna discapacidad.

Una característica importante de estos espacios es que estaban supervisados por parte del gobierno y sus diferentes dependencias, en cuanto a: revisión de instalaciones para garantizar la seguridad; seguimiento de una alimentación balanceada; capacitación sistemática al equipo integrante de la estancia; revisiones de las situaciones de salud de la infancia; es decir, si bien el Estado no tenía una participación directa en la atención de niños y niñas, sí había una mayor institucionalización e intervención de éste.

El informe de evaluación específica de desempeño realizada en 2015 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), observó que el programa promovía la creación y consolidación de las estancias infantiles y la capacitación de carácter constante y obligatoria a su personal, destacaban en los temas impartidos el cuidado y atención infantil (Coneval, 2015).

Durante los 12 años que operaron las estancias infantiles hubo diversas evaluaciones; sistemáticamente, se observó que el Programa, si bien tenía aspectos que mejorar, en general funcionaba adecuadamente y tenía potencial no sólo para consolidar a las mujeres en el mercado laboral, sino para un mejor desarrollo de niños y niñas en la primera infancia. Destaco algunas evaluaciones:

La *Evaluación de consistencia y resultados 2017-2018 del PEI*, por parte del Coneval, refirió que el Programa contaba con diagnóstico, metas e indicadores y un plan estratégico que incluía un horizonte de trabajo hasta el 2020.

De una evaluación de 2017 del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) sobresalen dos datos importantes:

1. En 2009 sólo 3% de los hogares con ingreso de hasta un salario mínimo pagaban por el servicio de guardería, mientras que 30.1% de los hogares con hasta seis salarios mínimos de ingreso, no lo hacían. Según datos de la Procuraduría Federal del Consumidor, una guardería privada podría costar, al mes, entre \$475 y \$10 020, lo que representaba 20% y 417% del Salario Mínimo Vigente en 2009, respectivamente
2. Los hogares con ingreso medio tienen posibilidades de contratar servicios privados de cuidado, generalmente informales, hasta donde su disponibilidad de gasto les permita. En contraste, los hogares con ingreso alto pueden contratar servicios privados (formales e informales) que satisfagan sus necesidades de cuidado, por lo que su provisión directa por los miembros del hogar no es una necesidad, sino una opción (Cejudo, 2017).

Observamos las brechas en el cuidado de la primera infancia derivadas del poder adquisitivo de quien lo requiera, a mayor poder, mejores posibilidades de contar con centros de cuidado.

Asimismo, esta evaluación refería la efectividad del PEI para promover la participación en el mercado laboral de mujeres de escasos recursos con hijos e hijas pequeñas, especialmente las que no trabajaban antes de entrar al programa. A esta misma conclusión arribó el Coneval (2019). Además, se refiere que con el PEI las familias de bajos recursos contaban con un espacio de cuidado infantil, con lo que se mejoraba su desarrollo y se reducía el trabajo de cuidado a cargo de las redes familiares.

Un dato importante de las evidencias recabadas a partir de las evaluaciones realizadas por el Coneval (2019) es el comparativo de la oferta de cuidado del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Los dos sistemas presentan una tendencia a la baja en sus servicios: de 2007 a 2017 el IMSS disminuyó sus guarderías 12.8% y en la atención 8%, lo que representa 17 184 niñas o niños sin esa prestación; el ISSSTE redujo la cantidad de sus estancias de bienestar y desarrollo infantil en 11.6%, y disminuyó su matrícula 12.8% (4 364 niños y niñas).

Cuadro 1  
Evolución del servicio de guarderías públicas 2007-2017

Dependencia	Decrecimiento en		
	Centros de cuidado (porcentaje)	Atención a niñas/os (porcentaje)	(matrícula)
IMSS	12.80	8	17 184
ISSSTE	11.60	12.8	4 364

Fuente: elaboración con información del Coneval (2019).

En diversas entrevistas realizadas en 2022 a quienes fueron administradoras de las estancias infantiles, mencionaron que habían tenido entre sus beneficiarias a madres con seguro social, porque no lograban acceder a una guardería, debido a que estaban saturadas y podían pasar meses o años para obtener un lugar.

También es importante dimensionar el nivel de atención que proporcionaban las instancias que brindan servicios de cuidado. En 2017, el PEI acogía a casi 6 de cada 10 niños atendidos por la política social (5.4%); el IMSS cubrió 36.6% de la demanda; el ISSSTE tenía una atención marginal de 5.5 por ciento (Cuadro 2).

Cuadro 2  
Niños y niñas que recibieron cuidados, 2017

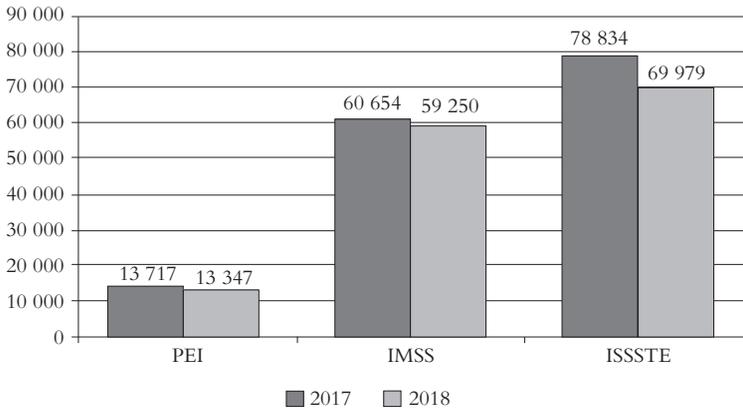
Instancia	Atención	
	Matrícula	Porcentaje
PEI	312 209	57.9
IMSS	197 710	36.6
ISSSTE	29 683	5.5
Total	539 602	100.0

Fuente: elaboración con información del Coneval (2019).

En cuanto a costos erogados para el cuidado de cada niño o niña en México, realmente las estancias infantiles no representaban un gasto relevante en relación con el IMSS e ISSSTE, tal y como se observa en la Gráfica 1, pese a que en los tres casos disminuye la inversión por infante atendido, en ambos años el ISSSTE tiene el mayor nivel de costo, el IMSS se coloca ligeramente por abajo, pero el costo por el PEI disminuye de tal manera que representa  $\pm 20\%$  (Campos y Balam, 2019). Podemos interpretar que esta distinción en la inversión promedio por niño y niña constituye una brecha importante en la asignación de recursos para los servicios de cuidado infantil destinados a la población en situación de pobreza, lo que podría repercutir en la calidad (instalaciones, materiales, tecnología, personal profesionalizado, entre otros) (Gráfica 1).

Ciertamente, fueron varios los aciertos del PEI, a partir de las evaluaciones; pero también hubo recomendaciones, el Coneval presentó una *Evaluación de consistencia y resultados 2017-2018*, donde se señalaba que el PEI como instrumento de política debía incorporar la perspectiva de género y contemplar una evaluación del proceso de seguimiento, para identificar fortalezas y debilidades del Programa en lo que respecta al desarrollo infantil (Coneval, 2018).

Gráfica 1  
Costo por niño y niña



Fuente: elaboración con información de México Evalúa.

Recuérdese que desde sus inicios el PEI expresamente buscaba conciliar la vida laboral y familiar de las mujeres.<sup>3</sup> La conciliación únicamente busca hacer compatible<sup>4</sup> el trabajo del cuidado y el trabajo remunerado, es decir que reforzaba el rol de las mujeres como cuidadoras; sin cuestionar qué se oculta en esta división sexual del trabajo, tal como se señala en la siguiente cita:

En este tipo de políticas [de conciliación] no se pone especial acento en la reasignación de roles dentro del hogar, es decir, no tienen una intención clara de integrar a los integrantes de la familia del sexo masculino en las responsabilidades del hogar o en el trabajo de cuidado de los hijos e hijas o de otros familiares (adultos mayores o personas con discapacidad que requieren cuidados). Tampoco busca asumir que la conciliación compete a otros sectores de la sociedad (GIRE, 2017: 21).

<sup>3</sup> Ante el incremento en la participación de la población femenina en el mercado laboral, el cual representa 35.45% de la población económicamente activa, surge la necesidad de desarrollar servicios, con enfoque de género, que permitan la conciliación entre la vida laboral y familiar para mejorar la calidad de vida de las mujeres y sus hijos e hijas (PEI).

<sup>4</sup> De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), conciliar es: “Hacer compatibles dos o más cosas. *Conciliar la vida laboral y la vida familiar*” (2022), es decir que son dos actividades incompatibles, que debemos hacer “calzar” con algunas acciones, tal y como sucede en las políticas públicas actualmente.

Por otro lado, no se preveía en las reglas de operación del PEI el desarrollo integral de niñas y niños, pese a que era una consecuencia positiva derivada del cuidado que recibían en las estancias; en un informe se asienta que “el 96% de las madres beneficiarias considera que la estancia infantil ha tenido un efecto positivo en el lenguaje, habilidades sociales y desarrollo motriz de su hijo” (Navarro, 2019).

Ciertamente, había dimensiones por fortalecer tanto en la operación como en el diseño mismo del Programa; pese a todo, cubría necesidades reales de las mujeres, frente a un Estado con una política social cada vez más reducida, la del cuidado en este caso particular.

En 2019, con la llegada del nuevo gobierno, el PEI desaparece y se sustituye por el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT); surgieron voces oficiales que buscaban dar una explicación a esta decisión de rediseño,<sup>5</sup> que se traducía en una entrega monetaria bimestral directa y sin condiciones a las madres trabajadoras de \$1 600.00; esta política, al igual que el PEI, estaba también dirigida a población en situación de pobreza. El objetivo del programa, según sus reglas de operación para el ejercicio fiscal 2019, era:

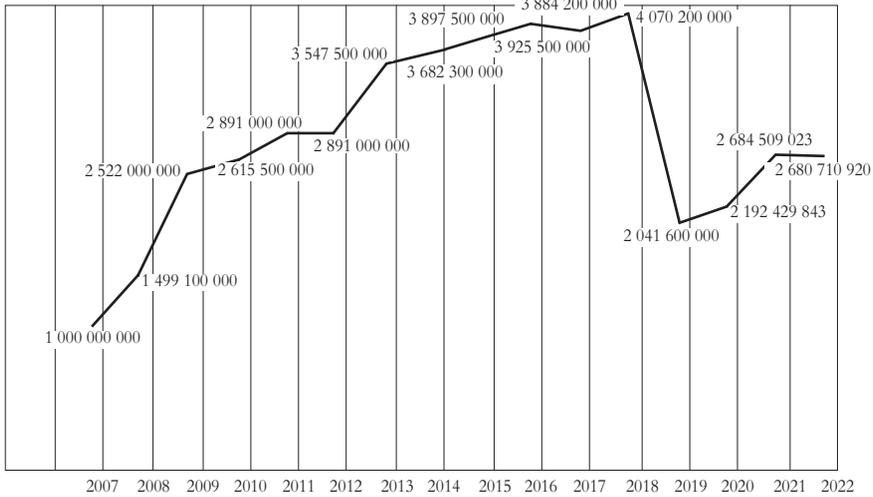
Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral mediante la entrega de un apoyo económico para el cuidado y atención infantil de las niñas y niños a cargo de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian y que no tienen acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social, en específico al cuidado y atención infantil como prestación laboral (Secretaría de Bienestar, 2018).

A la redefinición del programa se sumó la reducción del presupuesto para los cuidados infantiles: en 2019 fue prácticamente a la mitad (49.8%) respecto al autorizado para 2018. En los siguientes años hubo ligeros incrementos, pero el presupuesto se mantuvo por debajo del que se asignó en 2011 (Gráfica 2).

---

<sup>5</sup> “La Secretaría [de Bienestar] lo que está diciendo es que, en lugar de darle dinero a las estancias infantiles, que se les den a los papás y que los papás se lo den a las estancias infantiles o a lo mejor hagan otra cosa, porque a lo mejor con eso se puede ayudar a la abuela que va a cuidar quizá mejor a los niños y niñas que las propias estancias infantiles” (Declaraciones del doctor Carlos Manuel Urzúa Macías, 2019).

Gráfica 2  
Presupuesto del PEI en relación con el PABNNHMT



Fuente: elaboración con base en Anexo 13: erogaciones de los programas para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, del Presupuestos de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2007-2022.

No hubo una justificación sólida por parte del gobierno para esta decisión, existen notas periodísticas donde podríamos encontrar algunas pistas:

En 2016 la Auditoría Superior de la Federación realizó una revisión del desempeño financiero y de cumplimiento del PEI, con la fiscalización de 91.9% de los 3 722 millones de pesos ejercidos ese año para la operación de 9 515 guarderías. Las anomalías detectadas que siguen pendientes de solventar alcanzan 69.4 millones de pesos, que representan 1.8% de los recursos asignados. Esto es lo que fue detectado y en lo que tuvieron responsabilidad tanto autoridades federales como los propios establecimientos que atienden a niñas y niños (*Expansión Política*, 2019).

Frente a la falta de información y con el fin de conocer la existencia o no de un estudio o diagnóstico que justificara el fin del PEI, en 2021 se solicitó la información respectiva a la Secretaría de Bienestar, a través del portal de transparencia. En respuesta, se obtuvo el *Diagnóstico de la problemática de madres y padres con hijas(os) para acceder y permanecer en el mercado laboral y/o estudiar*;

sin embargo, en ese documento no se expone nada sobre el fin del PEI, ni contiene información que explique el rediseño del programa; lo que destaca son referencias de tres modalidades de cuidado que identificó la Secretaría de Bienestar (2019): *Cuidado en el hogar del menor* (familiares, trabajadoras(es) domésticos, etcétera). *Uso de cuidadoras*, personas que generalmente son pagadas, en su mayoría mujeres para el cuidado de uno o varios menores en su propio hogar. *Uso de centros de cuidado*, la opción más onerosa en términos económicos, especialmente para el cuidado de menores de 3 años, debido al nivel de atención que requieren, así como el pago de la capacitación y actualización constante del personal que cuida a los menores.

De las tres opciones, la Secretaría señala que en la tercera existe una gran cantidad de evidencia de intervención y regulación gubernamental. Paso siguiente, sin que medie explicación, se indica que el nuevo diseño del Programa gestionará la entrega de subsidios a las madres y padres solos que no tienen acceso a un esquema de seguridad social de manera directa o por parentesco, con hijas(os) o niñas(os) bajo su cargo.

Si bien el gobierno indicó que contaban con un estudio donde se recaban las irregularidades, como la existencia de niños fantasma; todavía no se cuenta con tal información. *Animal Político* refiere que, previa solicitud de información, lo que obtuvieron fueron evaluaciones donde se enlistan incumplimientos y recomendaciones referidos a “usar bote de basura con tapa”, “usar uñas cortas y sin esmalte”, “usar cubrebocas al servir alimentos” o que “los cepillos dentales de los niños tengan su nombre” (Montiel, 2022).

En todo caso, el PABNNHMT comenzó su operación en 2019, con entregas monetarias directas. Para 2020, en una evaluación de diseño del Coneval (2020) se emitieron las siguientes observaciones para este programa: mejorar la planeación, el diagnóstico para integrar el diseño, la definición de la población objetivo, la operación para evitar la discrecionalidad y de atención integral a infancia, los mecanismos de evaluación.

Sobre el modelo del programa que opera mediante transferencias monetarias directas y no condicionadas a las madres, el Coneval señaló que no se cuenta con referentes nacionales ni internacionales que operen de manera similar, que pudieran aportar elementos teóricos o empíricos sobre la pertinencia de este tipo de intervenciones públicas. De las recomendaciones en diversas dimensiones en materia de evaluación al programa destacan dos:

1. Generar información sobre el acceso o permanencia de las beneficiarias en el mercado laboral o en los estudios para poder evaluar, a los tres años de inicio de las transferencias directas a las beneficiarias.
2. Que el programa, además de buscar mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral y escolar de las madres, padres solos o tutores, podría incidir en que el cuidado de niñas y niños sea el adecuado para permitir una buena salud, alimentación, educación, aprendizaje y apoyo familiar que les posibilite desarrollar sus capacidades en edades tempranas. Además, podría promover un enfoque no sólo de cuidado y atención, sino de desarrollo integral que considere la formación física, mental, emocional y social de los niños en condiciones de igualdad.

Es decir que, en los dos programas, como parte de la política social del cuidado, existe un olvido de la primera infancia. En el actual programa, se vuelve mucho más difícil dar seguimiento a esta población, las entregas monetarias directas, por su propia naturaleza, no permiten un acercamiento y no parecen considerarse acciones que dirijan la mirada hacia esta población, conforme a las recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Si bien la mayoría de las estancias infantiles cerraron, algunas permanecen abiertas, durante 2022 se han entrevistado a 10 administradoras, de ellas, ninguna presta servicios de cuidados para niños o niñas cuyas madres reciban el subsidio, todas coinciden en que no saben nada del actual programa, ni conocen a las mamás que reciben el dinero, lo que hace pensar que actualmente son cuidados en sus casas por otras mujeres (hermanas, abuelas, vecinas, tías), con lo cual el cuidado regresa a la esfera privada y el Estado refuerza su corte familista, reduciendo su corresponsabilidad para con el cuidado de la primera infancia.

Es de mencionar que la corresponsabilidad es un concepto que tiene un contenido más amplio en relación con la conciliación, porque trae consigo un sentido de derechos, el Sistema Nacional Integrado de Cuidados de Uruguay (SNIC), país que representa un importante referente en materia de cuidados para la región, la define de la siguiente manera:

La noción de corresponsabilidad social de los cuidados nace del reconocimiento de esta tarea como derecho y función social para el desarrollo y el bienestar de las sociedades. Supone un modelo de protección social que reduce las cargas

de cuidado no remunerado al interior de los hogares, participando al Estado, a la comunidad y al mercado (SNIC, 2020).

Por otra parte, también se entrevistó a algunas beneficiarias del PEI y se les preguntó si habían accedido a los beneficios del PABNNHMT; la respuesta generalizada fue que habían preguntado cómo acceder al programa —personal de la Secretaría de Bienestar acudió a las estancias y registró a quienes eran beneficiarias—, pero no les llegó el recurso; sólo una mamá refirió que sí le dieron el apoyo por una ocasión, aunque para la segunda entrega le quitaron el beneficio sin darle explicación alguna. Otras señalaron que habían intentado hacer el trámite y como requería de mucho tiempo (tenían que ir varios días a llevar papeles, que nunca estaban completos) no lo lograron, por lo que decidieron no continuar, debido a que estaba en riesgo su trabajo si continuaban faltando. Con el anterior programa —mencionaron— era más sencillo, en razón que eran las personas que administraban las estancias quienes realizaban los trámites.

### **¿El Estado y la política social?**

Describir las políticas públicas en su planeación no da cuenta de aquello que subyace en cuanto a la razón de su existencia y su manera de operarlas, los marcos conceptuales y de interpretación de la realidad son importantes en la definición de un problema público, que se enmarca en un contexto social histórico, veremos en este apartado que los análisis no son atemporales, sino que tienen una racionalidad y responden a un entorno económico, social, político, cultural e ideológico.

Entender lo que ocurre con la política social del cuidado de la infancia en México, implica en primer lugar problematizar la racionalidad del Estado en la que se insertan, ¿qué se oculta más allá de lo que las políticas sociales exteriorizan?

Entre 1978 y 1980 se produjo un cisma en la historia social y económica del mundo: liberalización de una economía comunista en China, el ascenso al poder de Margaret Thatcher en Reino Unido y de Ronald Reagan en Estados Unidos, lo que da lugar a un nuevo paradigma económico y social: derechos de propiedad privada, mercados libres y libertad de comercio que se esparcen por el mundo y se fortalecen con el favor de un marco institucional

que los Estados se encargan de crear y preservar, con desregularizaciones y privatizaciones permanentes. Paralelamente, los Estados redujeron su papel como prestadores de servicios sociales. La intervención estatal será siempre sin ir más allá de lo que prescriban tareas de corte social, como atención sanitaria, la seguridad social o la contaminación medioambiental (Harvey, 2013).

Bajo la interpretación de Harvey, desde finales de la década de 1980 se instala una nueva forma de Estado que deriva del modelo liberal, al que se ha dado en llamar Estado neoliberal, responde a prácticas de producción capitalista: “Los modelos jurídicos de las distintas formas del Estado moderno son expresión de sus estructuras económicas y filosóficas y [...] el tránsito de una forma de un Estado a otra obedece fundamentalmente a los cambios que se van produciendo al interior del capitalismo en los últimos 500 años” (Cárdenas, 2017).

Las diversas expresiones del Estado moderno liberal tienen un núcleo y es la acumulación de capital; cabe mencionar que el capital no representa un valor monetario, sino que es un orden social donde convergen diversos intereses, las relaciones sociales, las instituciones, las políticas públicas están cruzadas por la racionalidad imperante del capital.

[...] el capital no es el dinero ni las mercancías ni los títulos de propiedad sino precisamente un proceso que envuelve y determina a la sociedad en su conjunto en tanto orden simbólico e imaginario sistemáticamente organizado. El capital atañe, por supuesto, a la producción, a la distribución y al consumo del producto social, pero le da forma a la familia como primera esfera de socialización, a la sociedad civil como segunda y más extendida esfera de socialización donde se encuentran la escuela, la empresa, el mercado y otras asociaciones de diverso carácter y, finalmente, también moldea a la comunidad política (Ávalos, 2015: 101).

El capital toma nuevas formas en el proceso histórico (Hirsch, 1996), esto es que las estructuras sociales cambian, pero siempre con un hilo invisible relacional y constante que conlleva un proceso en el que se imbuje la lógica capitalista, que es acumular y convertir todo en mercancía, lo universal es que es posible objetualizar cualquier cosa y hacerlo susceptible de intercambio y de ganancia, los cuerpos, las aspiraciones, la fuerza de trabajo, prácticas vitales no occidentales (yoga, budismo, entre otros).

Nada parece sustraerse de la racionalidad de mercado, donde la nota que caracteriza a nuestro orden social es la acumulación de capital, es decir de poder, que trasciende determinismos económicos, se presenta constante en las

estructuras sociales, se modifica para responder a esta lógica de acumulación, que se expande más allá de territorios estatales y que encuentra espacios para expandirse y hacer uso instrumental de las normas jurídicas. Se caracteriza por el acortamiento de la función social del Estado, con una escasa protección social, valores como el emprendimiento individualista son fomentados, adquieren sentido en una totalidad de mercado, más que en la autonomía en su comprensión más amplia.

Conforme al nuevo orden social mundial que se instala desde la década de 1980 en toda América Latina —recordada como la “década perdida”—, se establecen ajustes estructurales en diversas dimensiones y una disminución notable de la política social.

Reflexionando desde México, para 1983 presiones internacionales desembocaron en la llamada modernización del Estado, que no era más que reducción de su tamaño en cuanto a presupuestos, privatización de paraestatales, desregulación económica, reforma financiera, liberalización del comercio y renegociación de la deuda. La estrategia económica neoliberal se orientó a fortalecer el papel del mercado como mecanismo de asignación óptimo de recursos. El Estado se convirtió en corrector automático de posibles desajustes económicos y en garante de la inversión productiva, paralelamente llegaron los recortes al gasto público, se redujeron y cancelaron programas, entre ellos los de desarrollo social (Calva, 1995).

Medidas que hicieron que la población en situación de pobreza aumentara, de 13.7 millones que estaban en extrema pobreza en 1981, se pasó a 17.3 millones en 1987. Las reformas estructurales lejos de desvanecerse se fortalecieron en la década de 1990; continuaron los ajustes económicos con un desmantelamiento de los organismos y empresas estatales. Se fortaleció la lógica de impulso a la inversión privada para atraer recursos y generar empleo; se decidió romper con el paternalismo mal entendido, que terminó en una disminución del actuar del Estado en temas sociales (Ávila, 2003).

Esta forma social hegemónica se consolida en la década de 1990, para el año 2000, ya poco o nada se cuestiona sobre el papel reducido del Estado en las políticas sociales, que lo que hacen es mitigar los recortes presupuestales permanentes y la creciente distancia en materia de igualdad social.

Para que cualquier forma de pensamiento se convierta en dominante, tiene que presentarse un aparato conceptual que sea sugerente para nuestras intuiciones, nuestros instintos, nuestros valores y nuestros deseos, así como también para las

posibilidades inherentes al mundo social que habitamos. Si esto se logra, este aparato conceptual se injerta de tal modo en el sentido común que pasa a ser asumido como algo dado y no cuestionable (Harvey, 2013: 11).

Tanto el PEI como el PABNNHMT derivan de una política de desmantelamiento de los haceres sociales del Estado, de un sistema de seguridad social disminuido y desarticulado, el Estado cumple un papel subsidiario frente al poder del mercado. “La subsidiariedad convierte a la política social en un ejercicio esencialmente fragmentado y asistencialista, ya que presupone que los actores privados de la economía proveerán a la población” (Codoceo y Sougarret, 2017: 380).

Los programas sociales para las mujeres intentan aminorar el impacto del nuevo orden social; cierto que desde una perspectiva de género se busca generar autonomía económica para ellas, a partir de que se inserten al mercado laboral, mas no dejan de ser cuestionables las condiciones laborales, la informalidad, los bajos salarios que perciben, y las cargas del trabajo de cuidados no disminuyen, las dobles y triples jornadas siguen ahí; a la fecha los roles de género se mantienen fuertemente en el imaginario y práctica social, tal y como vimos con la pandemia; algunos datos evidencian esta situación:

A nivel mundial, el 21.7% de las mujeres en edad de trabajar realizan cuidados no remunerados a tiempo completo, frente al 1.5% de los hombres en edad de trabajar. Entre 1997 y 2012, el tiempo diario que las mujeres dedicaron a las tareas del hogar y a las responsabilidades familiares disminuyó sólo 15 minutos, mientras que el tiempo dedicado por los hombres aumentó en sólo 8 minutos. A este ritmo, se estima que la brecha no se eliminará hasta el año 2228, es decir, dentro de 209 años (Focus 2030, 2021).

En México, además de las brechas de desigualdad en el trabajo de cuidados, con las encuestas de medición del tiempo se ha observado que se vincula con los ciclos de vida de las mujeres, en la edad de 20 y 39 años se encuentran en su etapa reproductiva y dedican de manera mucho más acentuada tiempo de cuidados a la infancia entre 0 y 5 años, lo que disminuye con el tiempo; sin embargo, los cuidados siempre son tarea de ellas (Inmujeres, 2020).

Por otro lado, preocupa la falta de cuidados en la infancia, donde a nivel mundial existe una gran brecha, que afecta sustancialmente a la población en situación de pobreza, de acuerdo con los siguientes datos:

- Más del 40% de los niños (casi 350 millones) por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria necesita cuidado infantil, pero no tienen acceso al mismo.
- El cuidado infantil impacta desproporcionalmente a las familias de países de ingresos bajos y medios-bajos: casi 8 de cada 10 niños que necesitan cuidado infantil pero no tienen acceso viven en países de ingresos bajos y medios-bajos.
- Un niño que vive en un país de ingresos bajos tiene casi cinco veces menos probabilidades de acceder a servicios de cuidado infantil que un niño que vive en un país de ingresos altos (Banco Mundial, 2021).

En este contexto de brechas sociales y exclusiones se crea el PEI, cuyo objetivo principal siempre fue facilitar que las mujeres consigan o se mantengan en el empleo. Ciertamente no incidió grandemente en la división sexual del trabajo, pero a decir de Silvia López Estrada (2020: 28) “[...] el PEI tenía potencial para modificar la división sexual del trabajo en la familia, así como incentivar algunos cambios en las relaciones de género”; sería especular pensar si en realidad hubiera sucedido, pero sí sabemos que por lo menos era una opción mucho mejor integrada para el cuidado de la primera infancia, con buenos resultados, de acuerdo con las evaluaciones.

Ciertamente, desde el PEI no hubo un cuestionamiento mayor sobre las condiciones laborales de precariedad de las beneficiarias, se sabía que no eran las mejores, justamente por ello el programa fue creado para amortiguar los efectos de una política social en crisis permanente.

Lo que llama la atención es que, aparentemente, en la puesta en marcha del segundo programa se hace una fuerte crítica al Estado neoliberal, pero la lógica del programa y sus consecuencias parecen decir lo contrario: reducción de presupuesto, menor intervención del Estado en materia de cuidados, que regresan con fuerza a la familia, el sentido de derechos se desdibuja y se acentúa una política social propia del sistema que tanto se critica.

Advierte Carlos M. Vilas (1995: 198) que este tipo de política social lo único que busca es “atender algunas demandas de grupos en situación de pobreza [...] dinamizar el mercado del capital, abrir nuevos espacios a la acumulación, renovar vinculaciones clientelistas [...] generar o fortalecer lealtades políticas, ganar una elección [...] cambiar actitudes y referentes”.

Con lo señalado, podríamos pensar que actualmente, la corresponsabilidad del cuidado de la primera infancia con mayor situación de vulnerabilidad por parte del Estado se encuentra desdibujada; tres hechos resumen el escenario:

- La labor del cuidado está a cargo principalmente de las mujeres, que afecta en gran medida su capacidad para integrarse al mercado laboral y su uso del tiempo.
- Con la perspectiva del gobierno actual, se dificulta aún más el avance de políticas sociales dirigidas a concretar una corresponsabilidad del trabajo de cuidados, lo que pone en evidencia que hay un problema más grave acerca del enfoque que se tiene del cuidado.
- Es esperable una mayor afectación en la primera infancia, al no contar con opciones de políticas de cuidado que favorezcan una alimentación adecuada, un desarrollo psicoemocional integral, lo que puede incidir en mayores condiciones de vulnerabilidad en etapas subsiguientes.

### Conclusiones

Los cuidados sostienen la vida, se ha dicho recientemente y desde ahí se ha empezado a teorizar. Buena parte de la evidencia recogida tanto en México como en otros países es que las mujeres han estado sobrerresponsabilizadas de ese trabajo y, pese a las políticas en materia de género, lo siguen estando. Esta situación impacta en que las mujeres –al no poderse desligar fácilmente de los cuidados– tengan menores oportunidades de insertarse al mundo laboral en mejores condiciones en términos de salario, prestaciones sociales, generación de cualificaciones.

Considerando este tipo de problemáticas, el PEI surgió con el propósito de que las madres de escasos recursos (e incluso padres de familia solos) contarán con un espacio seguro para dejar a sus hijos e hijas para insertarse al mercado laboral en las mejores condiciones posibles. Al sustituirse ese programa por el PABNNHMT, el Estado parece renunciar a ser agente para garantizar derechos y refuerza esquemas familistas que han operado en el pasado: los hijos e hijas son responsabilidad de las familias –lo que inevitablemente se traduce en la mayor parte de los casos, en responsabilidad de las mujeres de las familias– y el Estado sólo interviene en actividades limitadas, como la educación y la salud.

Pese al carácter discursivo de la actual administración federal, en los hechos continúa, e incluso multiplica, el funcionamiento de un Estado neoliberal y ello tiene como consecuencia que algunos programas, que de alguna

manera se “alejaban” de esta perspectiva, al ser cancelados vuelvan a fortalecer la idea de que el Estado debe intervenir lo menos posible y su responsabilidad concluye dando transferencias directas, sin averiguar los impactos que el cambio de políticas puede tener en el bienestar social.

El corte asistencialista del PABNNHMT, caracterizado por su inmediatez, en cuanto a resultados de corto plazo, no contribuye a la concreción de derechos, en referencia a una mayor corresponsabilidad del cuidado por parte del Estado. Las entregas monetarias que impulsa el programa asilan y fragmentan, es la persona en su “libre ejercicio de autonomía” la que decide qué hacer con su dinero, aunque sepamos que en la mayoría de los casos servirá para cubrir necesidades muy básicas, porque no alcanza para más.

## Referencias

- Ávalos, G. (2015). *La estatalidad en transformación*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Itaca.
- Ávila, M. de L. (2003). *Diagnóstico de la política social y los programas gubernamentales de apoyo a mujeres rurales 1920-2003*. CDMX: Indesol.
- Banco Mundial (2021). “Casi 350 millones de niños y niñas carecen de cuidado infantil de calidad en el mundo”, World Bank <<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/03/04/nearly-350-million-children-lack-quality-childcare-in-the-world>>, fecha de consulta: 1 de mayo de 2022.
- Calva, J.L. (1995). “Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa para México”, en *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. México: UNAM/Nueva Sociedad, pp. 153-176.
- Campos, M. y X. Balam (2019). “En México tienes que nacer en la familia correcta”. CDMX: México Evalúa <<https://www.mexicoevalua.org/en-mexico-tienes-nacer-en-la-familia-correcta-2/>>, fecha de consulta: 9 de mayo de 2022.
- Cárdenas, J.G. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. México: UNAM.
- Carrasco, C. (2017). “La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción”, *Ekonomiaz*, núm. 91, País Vasco, pp. 53-77.
- Cejudo, G. (coord.) (2017). *Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México*. CDMX: CIDE <<http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=A2%20Diag%C3%B3stico%20cuidados%20M%C3%A9xico%20CIDE.pdf>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2022.
- Codoceo, F y J.M. Sougarret (2017). “Fragmentación, asistencialismo e individualización de la responsabilidad: perspectivas territoriales concernientes a las

- percepciones ciudadanas de las políticas públicas en el contexto chileno de producción neoliberal”, *Sociedad de Estado*, 32(2), pp. 371-387, doi: <10.1590/s0102-69922017.3202005>.
- Coneval (2015). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2014-2015*. CDMX.
- (2018). *Evaluación de consistencia y resultados del Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras 2017-2018*. CDMX: Sedesol.
- (2019). *Programa de Estancias Infantiles para apoyar a las madres trabajadoras. Recuento de las evidencias de las evaluaciones 2007-2019*. México.
- (2020). *Evaluación de Diseño 2019-2020 Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*. México.
- Congreso de la Ciudad de México (2017). Constitución Política de la Ciudad de México <[https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)>, fecha de consulta: 6 de mayo de 2022).
- Expansión Política* (2019). “Gastos sin comprobar y más anomalías pusieron en la mira a estancias infantiles”, *Expansión Política*, 7 de febrero <<https://politica.expansion.mx/mexico/2019/02/07/gastos-sin-comprobar-y-mas-anomalias-pusieron-en-la-mira-a-estancias-infantiles>>, fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.
- Fisher, B. y J. Tronto (1990). “Toward a Feminist Theory of Caring”, *Circles of Care*, pp. 36-54.
- Focus 2030 (2021). “¿Dónde encontrar datos sobre las desigualdades de género en el mundo?”, *Focus 2030* <<https://focus2030.org/Donde-encontrar-datos-sobre-las-desigualdades-de-genero-en-el-mundo>>, fecha de consulta: 29 de abril de 2022.
- Garfias, M. y J. Vasil’eva (2020) *Trabajo y justicia social. 24/7, de la reflexión a la acción por un México que cuida*. México: Friedrich Evert Stiftung.
- Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) (2017). *Horas hábiles*. México: GIRE.
- GIRE (2021). *Horas hábiles. Corresponsabilidad en la vida laboral y personal*. México: GIRE.
- Guzmán, J. (2014). *Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción 2010-2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Harvey, D. (2013). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hirsch, J. (1996). *Globalización-Capital-Estado*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco <<http://csh.xoc.uam.mx/repdig/index.php/libros-dcsh/relaciones-sociales/item/42-globalizacion-capital-y-estado>>.
- Inegi (2021). *Estadísticas a propósito del Día Internacional del Trabajo*. Estadístico. México.
- Inmujeres (2020). *Cuadernillo II. El uso del tiempo en México* <[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/Cuadernillo\\_II\\_El\\_uso\\_del\\_tiempo\\_en\\_Mexico.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Cuadernillo_II_El_uso_del_tiempo_en_Mexico.pdf)>, fecha de consulta: 30 de abril de 2022.

- López, S. (2020). “Hacia la (re) privatización del cuidado infantil en México. Las modificaciones al Programa de Estancias Infantiles Sedesol”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, núm. 6, pp. 1-35.
- Montaño, S. et al. (eds.) (2010). “El cuidado en acción”, en *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL (Cuadernos de la CEPAL, 94).
- Montiel, A. (2022). “Nueva secretaria de Bienestar avaló cancelar estancias sin probar que había corrupción”, *Animal Político*, 12 de enero <<https://www.animalpolitico.com/2022/01/secretaria-bienestar-estancias-infantiles-evaluacion/>>, fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.
- Navarro, M.F. (2019). “El programa de Estancias Infantiles que AMLO desprecia es de alta calidad: GESOC”, *Forbes México* <<https://www.forbes.com.mx/el-programa-de-estancias-infantiles-que-amlo-desprecia-es-de-alta-calidad-gesoc/>>, fecha de consulta: 9 de mayo de 2022.
- OIT (2017). *Panorama laboral 2017 América Latina y el Caribe*. Lima.
- Pautassi, L. (2018). “En cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68(272-2), p. 717 doi: <10.22201/fder.24488933e.2018.272-2.67588>.
- (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo (Serie Mujer y desarrollo, 87).
- RAE (2022). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* <<https://dle.rae.es/>>, fecha de consulta: 24 de enero de 2022.
- Secretaría de Bienestar (2018). *Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019*.
- (2019). *Diagnóstico de la problemática de madres y padres con hijas(os) para acceder y permanecer en el mercado laboral y/o estudiar*. México.
- Sedesol (2006). “Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”. Sedesol.
- Sistema Nacional Integrado de Cuidados de Uruguay (2020). *La construcción del cuarto pilar de la protección social en Uruguay. Balance y desafíos 2015-2020*. Uruguay <[https://pmb.parlamento.gub.uy/pmb/opac\\_css/index.php?lvl=notice\\_display&id=103163](https://pmb.parlamento.gub.uy/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=103163)>, fecha de consulta: 9 de mayo de 2022.
- Vásconez, A. (2012) “Mujeres, hombres y las economías latinoamericanas: un análisis de dimensiones y políticas”, en *La economía feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU-Mujeres.
- Vilas, C.M. (1995). “¿Hacia dónde va la política social?”, en *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. México: UNAM/Nueva Sociedad, pp. 193-202.

# La política educativa de la 4T: ¿interculturalidad e inclusión?

*José Manuel Juárez Núñez*  
*Sonia Comboni Salinas*

## **Introducción**

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO LAS DEFINE el Senado de la República “son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos”. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales. Aguilar Villanueva (1996: 32; en Cámara de Diputados, 2022) considera las políticas públicas como estrategias encaminadas a una finalidad determinada, que comúnmente es la resolución de problemas; menciona que “una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos”.

Toda política pública comprende cuatro grandes etapas: diseño, elaboración, implementación y evaluación, y precisamente por su carácter público, ofrece una amplia gama de estrategias de acción, que llevan implícita la corresponsabilidad entre el gobierno y los gobernados, principalmente la comunicación:

Las políticas públicas implican también actividades de comunicación pública para la implementación de estrategias, convirtiéndose en un conjunto de actividades posteriores a la toma de decisiones iniciales que les dan origen (actividades retrospectivas), a través de las cuales es posible proveer de elementos evidenciales, argumentativos y de persuasión, todos ellos necesarios para la obtención de consensos.

En síntesis, una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos y/o a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales toma-

dos a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados (Cámara de Diputados, 2022).

Desde esta perspectiva resulta conveniente analizar las políticas públicas en la óptica de Lowi (1996), quien las clasifica como políticas regulatorias, distributivas y redistributivas. De manera general podemos considerar las regulatorias como aquellas políticas que determinan el quehacer en la arena correspondiente por parte de la autoridad, de quien detenta el poder porque el ámbito de actividad gubernamental es una arena real de poder (Lowi, 1996: 101). En este sentido, la reforma educativa constituye la arena en la cual se desarrollan relaciones de fuerza que dan origen a la política educativa resultante de las negociaciones entre los grupos participantes en la arena. Por otra parte, las políticas sociales las podemos catalogar como políticas redistributivas a fin de apoyar a quienes menos tienen mediante los impuestos que cubren los que más tienen. Por ello, nos atrevemos a considerar la creación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ) como instrumentos de redistribución de la riqueza socialmente producida a fin de generar oportunidades sociales y económicas para las poblaciones marginadas, para las cuales están dirigidas estas universidades. Otra cosa será si los resultados esperados se lograrán o no, pero la estrategia forma parte de esta política redistributiva en el campo de la educación y la cultura. Campo que no existe sin tensiones y conflictos entre los grupos participantes en la arena de la lucha que, por el momento, controla la facción dominante en el poder. La presencia de los opositores convierte este campo relativamente autónomo en un campo lleno de tensiones y de luchas político-ideológicas para revertir el poder de los dominantes del campo e instaurar un nuevo grupo en el poder.

Pierre Bourdieu considera que la teoría de los campos implica leyes generales y particulares:

La ley general de todos los campos afirma que en la totalidad de los campos (más allá de su singularidad) los agentes ya sea individuales o colectivos batallan por apropiarse de un capital que todos ellos consideran muy valioso; y además esta misma ley general establece como precepto que en cada campo hay leyes particulares, específicas de cada campo (Cicalese, 2021: 9).

De esta manera, las políticas educativas constituyen una orientación de las acciones a emprender por el conjunto de la sociedad en el campo educativo. Diferentes definiciones de política pública subyacen a la creación de una política educativa, sin embargo, coinciden en una relación entre gobierno y diferentes sectores de la sociedad civil en un proceso de negociación y consulta. La reforma educativa propuesta por los gobernantes en México siempre ha recurrido a las consultas populares, aunque no las toman en cuenta, pero respetaban este principio: negociar con los sectores de la sociedad civil, sindicatos, especialistas, científicos y gente común. La Cuarta Transformación (4T) no ha sido diferente, múltiples consultas e intervención de especialistas, científicos, pedagogos, en la elaboración de planes y programas de estudio para impulsar una reforma de la educación como centro de la política educativa del régimen.

Pablo Latapí expresaba su pensamiento sobre la política educativa: con el supuesto obvio de que la participación social en la toma de decisiones es fundamental en una sociedad que pretenda ser democrática. Sin ser un teórico de las políticas, la forma en que Latapí definía la educativa es congruente con la visión de Luis Aguilar: como la acción del Estado sobre la educación de la sociedad; el conjunto de decisiones que toma el gobierno respecto al desarrollo del sistema educativo; el proceso de negociaciones indispensable para llegar a las decisiones y análisis de sus actores; los programas de los partidos para el ramo educativo. Latapí considera, además, que la educativa no es una más entre otras políticas del Estado, sino que debía tener un rango y una preeminencia especial, ya que a ésta le corresponde articular las demás políticas, definiendo el proyecto de nación que se desea e imprimiéndole un significado humano. Con esta idea se relaciona la que propone que la Secretaría de Educación Pública (SEP) debe ser un ministerio del pensamiento. “Las políticas no pueden pretender llegar al ideal, pero sí pueden buscar corregir cosas que no están bien en nuestra sociedad (hacerla menos peor), lo que podrá ser una aportación realmente valiosa” (Martínez, 2018: 92).

La política educativa del actual régimen implica varias vertientes: reforma de la educación básica, educación intercultural bilingüe, educación superior intercultural, educación superior para todos, Universidades para el Bienestar Benito Juárez (UBBJ), programas compensatorios (Jóvenes construyendo el futuro y Jóvenes escribiendo el futuro) y participación popular en la

administración de recursos, entre otros (La escuela es Nuestra), becas para el bienestar Benito Juárez García y Beca para el Bienestar Elisa Acuña.<sup>1</sup>

Mucho se ha trabajado y escrito sobre las reformas al artículo 3 constitucional tanto en el periodo de Peña Nieto como en el actual, ya que la reforma de López Obrador eliminó casi por completo a la de Peña Nieto y algunos puntos restantes fueron modificados sustancialmente como la evaluación docente, por ejemplo. En este capítulo nos centraremos en las políticas educativas actuales. De esta manera, en la primera parte tratamos de la reforma educativa como eje central de la política del régimen, con el mismo principio que trabajamos las políticas educativas propuestas por Peña Nieto acordes a su proyecto de nación (Juárez, Comboni y Mejía (2017). En la segunda parte hacemos un breve recuento de las políticas orientadas a ofrecer educación para todos mediante el fortalecimiento de la escuela inclusiva, y la educación intercultural, así como el programa de las Becas para el Bienestar Benito Juárez García y la creación de las UBBJ y las Becas Elisa Acuña. Consideramos también los programas Jóvenes construyendo el futuro y Jóvenes escribiendo el futuro. Una breve alusión al controvertido programa La Escuela es Nuestra en su pretendido objetivo de reemplazar al programa de Escuelas de Tiempo Completo.

Si bien es una investigación de carácter documental, hacemos referencia a acciones concretas que se han llevado a cabo en los diferentes proyectos, procurando visualizar los alcances a casi cuatro años de inicio de este sexenio, tomando en cuenta las propuestas, los principios y los objetivos que se enuncian, particularmente en el Plan Sectorial de Educación y en el Acuerdo Educativo Nacional del Senado de la República de 2019 mediante la Estrategia Nacional para la Educación Inclusiva (ENEI).

### **La reforma educativa**

La propuesta de Peña Nieto considerada como neoliberal, laboral y punitiva para los maestros, fue fuertemente impugnada por un sector del Sindicato

---

<sup>1</sup> Esta beca es para realizar estudios de educación superior. Sin embargo, para el presupuesto de 2023 no ha sido considerada y otros programas pueden perder recursos considerables de ser aprobado el presupuesto planteado.

Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), ala radical de aquél, por considerarla discriminatoria y perjudicial para los derechos de los y las maestras; lo mismo aconteció con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), así como las disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 3 reformado y la Ley de Educación.

El punto de partida de esta nueva reforma ha sido el anuncio de la Nueva Escuela Mexicana (NEM) como:

La institución del Estado mexicano responsable de la realización del derecho a la educación en todo el trayecto de los 0 a los 23 años, con la clara idea de que la educación deberá ser entendida para toda la vida, bajo el concepto de aprender a aprender, actualización continua, adaptación a los cambios, y aprendizaje permanente (SEP, 2019).

El Estado se hace responsable, al menos en el papel, de la educación de la niñez, la adolescencia y la juventud hasta los 23 años, podríamos decir desde la educación materno infantil hasta la licenciatura, ya que —en promedio— los jóvenes concluyen su licenciatura a los 23 años. De aquí la declaración de que el Estado se hace responsable de la educación básica, media y superior. Lo cual, en términos de política educativa, es un avance importante para el país y, sobre todo, para las poblaciones marginadas y tradicionalmente impedidas para realizar estudios de educación superior. Esta es la oferta y la oportunidad para muchos jóvenes de ambos sexos. Dependerá de ellos aprovechar las posibilidades con el apoyo de las becas correspondientes al nivel educativo. Si bien sabemos que la beca no es garantía de continuidad en el sistema escolar, ni de éxito académico (Savin, 2021).

### *La Nueva Escuela Mexicana (NEM) 2021-2022*

La NEM se encuentra regida por una reforma educativa impulsada en el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Se caracteriza por una estructura abierta que integra a la comunidad; prioriza la atención de poblaciones en desventaja (por condiciones económicas y sociales), con la finalidad de brindar los mismos estándares, para garantizar las mismas oportunidades de aprendizaje a todas y todos los mexicanos.

Esta nueva política educativa contiene muchos objetivos a alcanzar, entre los cuales se encuentran fomentar la equidad, excelencia y desarrollo continuo del proceso educativo de México. Ello implica cierta continuidad con la reforma anterior de Peña Nieto, abolida por el régimen actual (Ramos, 2018), particularmente en los objetivos de lograr una educación de calidad, una escuela inclusiva y educación superior para todos. De igual manera, el Acuerdo Educativo Nacional contiene una serie de cambios propuestos de orden no sólo pedagógico, sino también involucra lo administrativo, laboral y legislativo, en busca de un nuevo y mejor modelo educativo (Senado de la República, 2019).

No obstante, la educación tiene como principio garantizar un aprendizaje permanente, adaptación a los cambios, actualización constante, a partir del concepto de aprender a aprender, que va más allá de un lapso preestablecido, es decir, por conocimientos que duren toda la vida. Es evidente que existe continuidad psicopedagógica con los programas precedentes, desde los principios del constructivismo: autonomía del alumno, artífice de su propio conocimiento, integración de los nuevos conocimientos con los previos en el proceso de aprendizaje significativo, desarrollo social y capacidad de cambio a partir de la observación de la realidad en un aprendizaje para la vida. Este proceso va de la mano con la política de la inclusión social y particularmente en una educación abierta a todos los miembros de la sociedad, en particular a los marginados, a los miembros de los pueblos originarios y afromexicanos, a los jóvenes y adultos de todas las clases sociales, para lo cual es necesaria la transformación del Sistema Educativo Nacional (SEN) y dar cabida a todos los demandantes de educación en los niveles correspondientes a su conocimiento escolar, sin exclusiones ni sectarismos, racismo o denigración alguna. Siempre se ha dado esta situación, a veces analizada detenidamente; otras veces, de manera sucinta, pero la solución nunca ha llegado, porque no depende sólo de la escuela, sino del conjunto de la sociedad, y si en la sociedad no se lucha contra el racismo, la discriminación, la exclusión, la escuela no tendrá elementos para enfrentarlo, de ahí la desigualdad social y las diferencias en términos de oportunidades para todos.

Esta política educativa insiste en esta realidad: ofrecer oportunidades de realizar estudios hasta donde los alumnos deseen y puedan hacerlo desde la preescolar hasta la universitaria. En este sentido, las Universidades Benito Juárez pueden abrir una oportunidad para muchos jóvenes de ambos sexos. Otra cosa es si serán viables en el futuro o no, es motivo de otro análisis (Acosta,

2021: 389-416). Como política de ofrecer posibilidades de educación a los miembros de las clases menos favorecidas es loable, lo cual no significa que esté exenta de evaluación y de considerar posibilidades de mejora y oferta de educación de calidad, como lo exige toda política pública y sus acciones correspondientes.

### *Propósitos de la reforma educativa actual*

Toda reforma persigue objetivos específicos, sin lo cual no sería una reforma. Por ello, nos preguntamos cuáles son los objetivos de la reforma educativa propuesta por la 4T, impulsada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador como guía epistémica para penetrar en la realidad educativa contemporánea y su futuro próximo, tomando en cuenta su orientación fundamentada en las necesidades de la comunidad y no sólo en la de los alumnos-as en sí y por sí, sino en función de su pertenencia a su comunidad.

La reforma actual de la educación básica insiste en la comunidad, en las necesidades de las comunidades como un medio para superar la desigualdad, las diferencias, la inequidad social existente en el conjunto de la sociedad y reflexionar sobre el papel que debe desempeñar la escuela, los cambios que debe buscar la institución para no reproducir las desigualdades y disminuir la inequidad y tratar de establecer la justicia entre estudiantes y entre comunidades. Es evidente que al insistir en la comunidad se toman en cuenta también a los escolares, ya que forman parte de esa comunidad y participan de sus beneficios, así como de sus carencias. Por tanto, los objetivos perseguidos son: responder a las necesidades de la comunidad (comprendidos los intereses de alumnos-as), buscar la justicia disminuyendo la inequidad, la excelencia mediante una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral.

El conocimiento es el mismo para todos y todas, aunque pueden existir diferentes niveles de aprendizaje y de acceso al capital cultural, tecnológico, y por medio de ellos al capital social, si es que es posible adquirir este capital sin padrinos (Bourdieu y Passeron, 1977). Es evidente que para la escuela tradicional todos y todas deben alcanzar los mismos conocimientos al mismo tiempo, por ello los exámenes son el parámetro que mide el logro o no de esos objetivos y su duración. Por esta razón, de acuerdo con Illich, los exámenes califican, certifican, miden y excluyen a aquellos que no tienen la capacidad de seguir el ritmo del aprendizaje propuesto en el tiempo disponible

por el sistema escolar; en consecuencia, quienes tienen más recursos tienen mayores probabilidades de éxito que aquellos de escasos recursos. De ahí la desigualdad social que caracteriza a la escuela tradicional. La Nueva Escuela Mexicana propone la división de la educación primaria en tres ciclos, 1ª y 2ª, 3ª y 4ª, 5ª y 6ª como los periodos en que se deben alcanzar los objetivos de aprendizaje esperados con el fin de dar oportunidad a todos y todas de alcanzar esos objetivos de acuerdo con sus ritmos de aprendizaje y madurez psicológica, su nivel de desarrollo y capacidad para abordar los aprendizajes propuestos (Oposinet).

La NEM propuesta por el gobierno de López Obrador se diferencia de la reforma de 2013 en sus objetivos orientados a la educación inclusiva y a la educación intercultural, así como en el punto central del interés por la comunidad, considerando a los niños, niñas y adolescentes como parte de esta comunidad. Asimismo, el nuevo “Plan de Estudios para Educación Preescolar, Primaria y Secundaria”, propuesto por la entonces secretaria de Educación Delfina Gómez, se diferencia del “Nuevo Modelo Educativo para la educación obligatoria” (SEP, 2017), del régimen de Peña Nieto, aunque tenga muchos elementos comunes. La actual NEM tiene sus bases jurídicas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 3, como en el PSE 2019–2024 y en la Nueva Ley de Educación, como las tenía la “mal llamada reforma educativa”, confirmando nuestra hipótesis de que “toda reforma educativa obedece al proyecto político de nación del gobierno en turno”, de ahí la necesidad de modificar la Constitución para fundamentar su propuesta de cambio, mediante la racionalidad simbólica y la burocrática analizadas por Weber (Ornelas, 2021).

#### *Objetivos y estrategias del PSE 2019-2024*

De acuerdo con el Plan Sectorial de Educación 2019–2024, los objetivos y estrategias que se persiguen son acciones a mediano y largo plazos referidas en la reforma constitucional publicada el 15 de mayo de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF). De igual manera, en otros documentos se insiste en estos objetivos considerados prioritarios por tratar de responder a problemas públicos de importancia. Los objetivos propuestos por el PSE responden a los siguientes problemas públicos:

Problemas públicos	Objetivos prioritarios
1. Las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas en México no disponen de oportunidades educativas equitativas e inclusivas, lo cual incide en su bienestar y en el desarrollo del país.	1. Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
2. Las y los estudiantes en México no reciben una educación de calidad, relevante y pertinente en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional que favorezca su desarrollo humano integral.	2. Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
3. El personal docente, directivo y de supervisión no cuenta con el reconocimiento, la formación ni el apoyo necesarios para consolidarse como agentes fundamentales del proceso educativo y de la transformación social.	3. Revalorizar a maestras y maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, con pleno respeto a sus derechos, a partir de su desarrollo profesional, mejora continua y vocación de servicio.
4. Las escuelas públicas de los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional carecen de entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje.	4. Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
5. La población en México presenta altos índices de sedentarismo asociados con un déficit de oportunidades para el desarrollo de la cultura física desde la primera infancia.	5. Garantizar el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte de la población en México con énfasis en la integración de las comunidades escolares, la inclusión social y la promoción de estilos de vida saludables.
6. Las decisiones de política educativa han sido tomadas de forma vertical y desarticulada, sin considerar a todos los sectores y grupos de la sociedad, repercutiendo de forma negativa en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas.	6. Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

Fuente: Segob (2019).

Estos seis objetivos prioritarios expresan distintos aspectos de un propósito superior: garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación de todas y todos, lo cual implica brindar una educación de excelencia en todos los tipos, niveles y modalidades del SEN, apuntalada en cinco dimensiones esenciales de la calidad estrechamente relacionadas entre sí: equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia (Segob, 2020).

Por otra parte, los objetivos de la educación se apegan a lo dispuesto por la reforma constitucional de mayo de 2019, que a la letra menciona:

La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje (CPEUM, artículo 3, párrafo 3).

En este contexto, el PSE propone diversos instrumentos para la política educativa a fin de atender las necesidades diferentes de la población, particularmente dos cauces:

Para atender las causas de fondo será necesario aplicar un doble enfoque. Por un lado, el sistema educativo ofrecerá educación relevante al entorno social, cultural, económico y geográfico de las y los alumnos, así como inclusiva al reconocer sus necesidades, intereses, ritmos y talentos (SEP, 2019).

Para lograr estos propósitos crea algunas políticas orientadas a ofrecer una mejor educación a la población en general y en particular a los que menos tienen:

Algunos ejemplos de instrumentos de política educativa que apoyarán este propósito son la *Estrategia Nacional de Educación Inclusiva* y los programas *Universidades para el Bienestar Benito Juárez García* y *La Escuela es Nuestra*. Por otro lado, el gobierno consolidará los beneficios de dichas políticas apoyando a quienes se encuentran en desventaja, a partir de intervenciones como la *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia* y un conjunto de programas abocados a redistribuir oportunidades y recursos como las *Becas Elisa Acuña*, las *Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez* y la *Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez* (Programa sectorial derivado del PND 2019-2024).

- Educación inclusiva

Para lograr estos objetivos se propone una Estrategia Nacional de Educación Inclusiva (ENEI) que se fundamenta en el derecho a la educación de todas y todos los miembros de la sociedad mexicana, es decir, el derecho a la educación inclusiva:

El derecho a la educación inclusiva supone principalmente la interrelación de dos derechos humanos: el derecho a la no discriminación y el derecho a la educación. En este sentido son las leyes en materia educativa las que deben establecer y garantizar ambos derechos [...] La ENEI coloca en el centro el aprendizaje de niñas, niños, adolescentes y jóvenes para garantizar el ejercicio del derecho a la educación, independientemente de sus capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos (Senado de la República, 2019: 51 y 75).

Para concretar estas propuestas se realizan acciones tendientes a poner en práctica los principios de la inclusión educativa. Los principios rectores que guían a la ENEI en materia de educación inclusiva buscan eliminar toda forma de discriminación y exclusión, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en BAP particularmente para quienes tienen capacidades diferentes. El interés de esta política es justamente el principio del PND 2019-2024, “no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera”. Por otra parte, esta política cumple los lineamientos del artículo 3 constitucional que declara, en la fracción II, apartado f):

[...] será inclusiva, al tomar en cuenta diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos; asimismo, con base en el principio de accesibilidad se realizarán ajustes razonables y se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las BAP (CPEUM, 2022).

El mismo documento aporta la explicación subrayando:

[...] la importancia que tiene el derecho a la educación, y la correlativa obligación de las autoridades de garantizar la educación inclusiva, creando las condiciones necesarias para que todas las personas, sin importar su origen, condición o características, puedan ejercer sin cortapisas ese derecho que ha sido históricamente denegado a diversos grupos sociales (Senado de la República, 2019: 50).

Los principios rectores propuestos para la educación inclusiva implican:

1. Autonomía progresiva: implica que niñas, niños y adolescentes puedan ejercer sus derechos gradualmente.
2. Corresponsabilidad: significa experiencias, sumar esfuerzos y voluntades en el proceso de enseñanza para lograr la inclusión de todos los educandos.
3. Diversidad: se traduce en una multiplicidad de formas de pensamiento, sentimiento y cultura. La diversidad es expresión de libertad y se encarna jurídicamente en el derecho a la diferencia. En la educación básica se pretende que la diversidad sea una ventaja en dos sentidos: por un lado, permite aprender a convivir y, por otro, promueve el desarrollo cognitivo de los educandos.
4. Equidad en educación: implica que el Estado implemente medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas y combatan todo tipo de desigualdades en el acceso, tránsito, permanencia y logro en los servicios educativos.
5. Excelencia en educación: se entiende como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad.
6. Igualdad sustantiva: conlleva el acceso al mismo trato y oportunidades para todos, niños, niñas, jóvenes y adultos (*sin discapacidades o con capacidades diferentes*).<sup>2</sup>
7. Inclusión: es, al mismo tiempo un valor, una actitud y una práctica de aprecio y respeto por la diversidad, que promueve activamente la construcción de comunidades en las que, junto con la solidaridad, prevalece el pleno respeto al derecho a la diferencia (*y a la participación de todos y todas por igual sin distinción de clases sociales o grupos étnicos, preferencia sexual o estados de salud*).
8. Inclusión educativa: principio que defiende la incorporación plena de todas las personas a la comunidad educativa, en particular de aquellas que, por razones de identidad, discapacidad, condiciones socioeconómicas u otra condición, permanecen excluidos del sistema educativo (*nos parece importante nombrar claramente a los miembros de Pueblos Originarios, afromexicanos y marginados económicos, políticos y culturales*).
9. Interculturalidad: promueve la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social, atendiendo además a los contextos nacionales, regionales y locales en la prestación de los servicios educativos (*para lo cual se*

---

<sup>2</sup> Los comentarios en cursivas y entre paréntesis son nuestros.

*deben fortalecer los contenidos curriculares locales y regionales, trabajar la interculturalidad también en las escuelas urbanas y no sólo en las comunidades indígenas).*

10. Interés superior de niñas, niños y adolescentes: principio conforme al cual todos los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos (federal y locales) tienen la obligación de tomar en cuenta el interés superior como una consideración primordial en sus decisiones, y promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de este sector de la población, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (*sería un ejemplo de respeto a los derechos de los demás y a exigir los propios*).
11. Interseccionalidad: principio que deriva del enfoque conforme al cual el género, la etnia, la clase u orientación sexual, entre otras categorías sociales, lejos de ser “naturales” o “biológicas”, son socialmente construidas y constituyen formas de exclusión que están interrelacionadas y que al combinarse se potencian, perpetuando la discriminación y dificultando la educación inclusiva (*es un esfuerzo que debe realizar toda la sociedad y, en particular, maestros y maestras responsables del proceso educativo*).
12. Flexibilidad curricular: principio de diseño curricular que incluye elementos susceptibles de cambio, ajuste o variación dentro del currículo nacional, con el fin de ajustar los procesos educativos a las necesidades de los educandos para que éstos sean utilizados en los planteles, escuelas y localidades (*contenidos locales y regionales útiles para los habitantes de cada zona del país respondiendo a las características naturales y sociales de cada comunidad*) (Senado de la República, 2019: 76-77).

Para los fines de este trabajo insistimos en tres puntos centrales: corresponsabilidad, inclusión e interculturalidad. La corresponsabilidad nos hace participes responsables del proceso educativo tanto como maestros-as, como alumnos-as para lograr la apertura necesaria y acoger a todos aquellos demandantes de educación, cualquiera que sea su condición social, económica, pertenencia política, étnica, nacionalidad, género, preferencia sexual, creencias, edad, construyendo una escuela incluyente y una educación inclusiva.

La inclusión con dos vertientes igualmente importantes: inclusión social superando las barreras para la participación social, económica, política, cultural, deportiva, e inclusión educativa, mediante la apertura de las escuelas a toda la población demandante de educación sin discriminación de género, preferencia sexual, origen social, étnico, religioso, discapacidad, raza, color de piel, nacionalidad, idioma, y les incluya en todo programa educativo que beneficie

a todos-as los estudiantes desde la educación inicial hasta la superior. Como lo dispone el artículo 61 de la Ley General de Educación (SEP, 2019) y la interculturalidad como medio de integración de todos los miembros de la sociedad en el reconocimiento y la aceptación de la diversidad cultural del país.

- Educación intercultural

La interculturalidad se constituye en un eje rector de la educación básica para las comunidades indígenas y las universidades interculturales. Sin embargo, sigue siendo una visión funcional para el Estado dado que se habla de interculturalidad para los pueblos originarios que ya son interculturales a partir de la conquista y particularmente desde el establecimiento de la República cuya política nacional era la imposición del español como lengua única y la desaparición de las lenguas autóctonas, es decir, la uniformidad lingüística.

En la actualidad los movimientos de los Pueblos Originarios en América Latina y Canadá han reivindicado su derecho a la educación y diversos organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su artículo 169 legitima el derecho a que reciban educación en su propia lengua y se propone la educación bilingüe para que aprendan la lengua de la comunicación universal en su país, en el caso de México, el español. La educación intercultural es para todos los ciudadanos de todo el país, no sólo para los miembros de los pueblos originarios, o afromexicanos, proponiendo la modificación de los planes y programas de estudio, de manera que:

[...] los libros de texto y demás materiales educativos oficiales para la educación básica en todos sus niveles, grados y modalidades, tendrán un enfoque intercultural que cruce todo el mapa curricular, sus procesos formativos, la evaluación, la gestión escolar, los materiales y tecnologías educativas (SEP, 2022: 78).

Este eje rector deberá traducir, entre otras características del egresado, tener la capacidad para:

Establecer un diálogo de saberes para “escuchar” las ciencias, las artes, la literatura, la historia, la filosofía, la vida cotidiana de otras culturas y pueblos hasta ahora invisibilizados o decididamente discriminados del currículo oficial. Esto supo-

ne la construcción de didácticas que visibilicen las contribuciones, las historias y las representaciones simbólicas y materiales de los pueblos y grupos excluidos de la educación impartida por el Estado y desarrollar una ética de diálogo cimentado en valores como la reciprocidad, el reconocimiento, el respeto y la interacción con el otro en su diversidad; en la justicia social, la libertad creativa y la solidaridad (SEP, 2022: 78).

En este aspecto, el Marco Curricular propone la apertura hacia el Otro, la aceptación de la diferencia y el reconocimiento a la diversidad. Lo cual es fundamental para superar al multiculturalismo imperante en las sociedades dominantes. Para ello se requiere un docente diferente, co-constructor del conocimiento de los alumnos.

[Para lograrlo, en el marco curricular] se abre la posibilidad para que maestras y maestros, en tanto profesionales de la enseñanza, construyan con sus estudiantes diversas formas de articulación con la realidad, en cuya interacción se puedan erigir otras formas de relación con el mundo, considerando de manera efectiva la interacción simétrica con diversas culturas, saberes, y lenguas (SEP, 2022: 104).

Esta propuesta no es sólo indicativa, sino obligatoria, dado que se encuentra en el documento rector de la reforma de la educación básica, revalorando la actividad de los docentes, en tanto profesionales de la educación con iniciativa para responder a las necesidades y a las características de sus alumnos dependiendo de la composición del grupo. En otras palabras, se da una puerta abierta para la innovación y el cambio acorde con la creatividad e iniciativa de los docentes como los responsables de la coordinación de las actividades pedagógicas orientadas al aprendizaje teniendo en cuenta la composición de su alumnado bajo ciertos límites de libertad para el manejo de la educación intercultural. La propuesta de cambio está en el proyecto, toca a maestros y maestras llevarlo a cabo, implica la responsabilidad de autoridades del sector y del gobierno central para otorgar los recursos, equipamiento y materiales necesarios para materializar esta propuesta y hacer de la utopía un mecanismo de avance, innovación y progreso educativo, social y, con el tiempo, económico para toda la sociedad.

## La Escuela es Nuestra

Durante el periodo de Felipe Calderón se creó el programa “Escuelas de Tiempo Completo” (ETC) y continuó durante el gobierno de EPN, quien prometió tener a 40 mil escuelas en el programa. Sin embargo, no alcanzó la meta y para abril de 2019 estaban 25 134 establecimientos incorporados al programa. Estas escuelas ampliaron su horario de trabajo de 4 ½ a 6 horas, o un poco más si les ofrecían alimentos.

Por otra parte, también hubo escuelas de horario ampliado, que oficialmente no pertenecían al programa de Escuelas de Tiempo Completo, y los maestros no tenían remuneración alguna por esas horas extras. Esta ampliación de horarios era muy importante porque se podía engrandecer la gama de aprendizajes y profundizar los necesarios para la vida, y llevar a cabo actividades deportivas y artísticas para favorecer la convivencia entre los niños y niñas. Por otra parte, esto daba a maestros y maestras oportunidad de tener un mejor salario (Gutiérrez, 2019), lo que favorecería la labor docente al no tener que buscar un doble trabajo o una doble docencia. Aunque vale la pena recordar que a los maestros en las escuelas de horario ampliado no se les remuneraba el tiempo adicional de trabajo, lo cual creó malestar en los profesores de estas escuelas. De igual manera se beneficiaba a los padres y madres trabajadoras al permitirles cierta libertad para organizar sus actividades sabiendo que sus hijos estarían a buen resguardo permaneciendo en el plantel escolar dos horas más.

El objetivo de las ETC era que los alumnos de educación básica tengan escuelas públicas con ambiente que les permitan el logro de mejores aprendizajes y de un desarrollo integral; construyendo un nuevo modelo educativo de manera gradual y ser un factor de innovación educativa que contribuya al aprovechamiento y uso efectivo de los materiales educativos y de la infraestructura de los planteles escolares”, según la página oficial de la SEP en el periodo de Peña Nieto:

Las Escuelas de Tiempo Completo optimizan el uso efectivo del tiempo escolar con el objetivo de reforzar las competencias: Lectura y escritura, Matemáticas, Arte y Cultura, Recreación y Desarrollo Físico, así como los Procesos de la Inclusión y Convivencia Escolar. También, extienden la jornada escolar para ampliar las oportunidades de aprendizajes de niñas, niños y adolescentes, con el objetivo de mejorar los resultados educativos, fortalecer el desarrollo del currículo, propiciar el logro de aprendizajes mediante una estrategia pedagógi-

ca para mejorar la calidad de la educación. Estas escuelas brindan un servicio educativo en los mismos 200 días lectivos que los demás planteles, durante una jornada extendida de entre 6 y 8 horas (SEP, 2016).

En el 2016 se atendía a 3.6 millones de niños y niñas en el programa. De acuerdo con el sexto informe de gobierno de Peña Nieto, en 2017 se ejercieron 9 582 millones de pesos, y en 2018 se disponía de un presupuesto de 11 243.1 millones de pesos, para las 25 134 escuelas de tiempo completo. Del total de planteles, 18 108 escuelas se encuentran ubicadas en 825 municipios donde operaba la Cruzada Nacional contra el Hambre; 6 451 escuelas operan en los municipios del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. En 13 708 escuelas de tiempo completo se proporcionaba servicio de alimentación a 1.6 millones de alumnos. De estos planteles, 7 623 escuelas se ubican en zonas rurales, y 2 530 son escuelas indígenas (Roldán, 2018).

En aquellas escuelas ubicadas en los 405 municipios del país en donde opera la Cruzada Nacional contra el Hambre y el Programa Nacional para la Prevención del Delito, a las niñas y niños se les proporciona alimentos nutritivos. Cada plantel que brinda alimentación cuenta con un comité integrado por las familias de los alumnos que, de manera voluntaria, apoyan diariamente a este servicio, contribuyendo al desarrollo de las actividades de la escuela, bajo la supervisión del coordinador del servicio de alimentación en cada escuela (Gobierno de México, 2022d).

Este controvertido programa tuvo sus detractores, sin embargo, sigue adelante y para el 2023 contaría con un aumento de 85% de los recursos destinados a educación para un programa que sólo cuenta con 47% de los planteles de educación básica:

El programa pasaría de un presupuesto de 14 662 a 27 000 millones de pesos: un incremento del 85% de los recursos para una estrategia que apenas tiene cobertura en 47% de los planteles de educación básica del país y que no termina de consolidar los criterios de transparencia y rendición de cuentas para las responsabilidades de infraestructura, jornada ampliada y de alimentación que adquirió con la eliminación del programa Escuelas de tiempo completo (Fernández y Herrera, 2022).

### *Las Escuelas de Tiempo Completo en la 4T*

La llegada al gobierno de AMLO ha significado un proceso de cambio radical en las políticas educativas dirigidas a la población más vulnerable por lo que el programa de Escuelas de Tiempo Completo (ETC) no ha sido la excepción; se inició con un recorte presupuestal: “El programa sufrió recortes en el presupuesto, ya que disminuyó 9.4% en el 2019, siendo que es de los que más requieren apoyo, debido a las carencias de infraestructura y muchas otras que aún prevalecen” (Gutiérrez, 2019).

El proyecto de nación propuesto implica muchos componentes, tanto políticos como económicos, sociales e incluso culturales. Una de las primeras acciones es la creación del Programa La Escuela es Nuestra (LEEN), que reemplazaría a las ETC impulsada por Felipe Calderón y continuada por Enrique Peña Nieto.

Se anunció la creación del Programa LEEN con los mismos objetivos de las ETC, pero, tal como aparecen en la página de la SEP, dejan de ser objetivos para formularse como Principios de La Escuela es Nuestra:

1. Autogestión comunitaria para fomentar la organización popular, el trabajo colectivo y la toma de decisiones.
2. Toma de decisiones para buscar el bien común, promover los espacios educativos de acuerdo con el contexto local y cultural de la comunidad.
3. Trabajo colectivo, para activar la participación de padres y madres de familia miembros de la comunidad.
4. Reactivación de economía local, para promover la adquisición de bienes y servicios locales.
5. Transparencia, para evitar la corrupción, practicar el uso honesto de los recursos.

¿Para qué? En cierta manera es lógico que al poner el acento en la comunidad sea mediante la *organización colectiva* que los recursos pueden ser utilizados para mejorar las condiciones de infraestructura, equipamiento y materiales educativos de los planteles. Fortalecer el bienestar de la comunidad, la economía solidaria y local

¿Dónde?

¡En nuestra escuela!, decidiendo en conjunto, partiendo de la confianza en que todos somos capaces de enseñar, de aprender y participar para mejorar nuestro entorno.

¿Cómo?

Comprender que todos participamos para mejorar nuestro entorno, para consolidar la autonomía y transformar desde dentro. Dotar de herramientas a la comunidad para mejorar su infraestructura educativa, tejiendo lazos sociales de comunicación y consenso dentro de la comunidad (SEP, 2021).

La organización propuesta descansa sobre los Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP). En cierta manera continuadores de los Consejos Escolares de Participación Social. La política sigue las pautas impuestas por el régimen para todas las ayudas económicas que el gobierno entrega a las instituciones, de manera que los recursos sean entregados directamente a los ciudadanos organizados, en este caso a padres y madres de familia integrantes de los CEAP, eliminando a intermediarios institucionales. En este caso, al coordinador del servicio de alimentación.

La Escuela es Nuestra sustituyó al programa de Escuelas de Tiempo Completo, suspendido en el periodo escolar 2022-2023,<sup>3</sup> pero, como LEEN, permanece en las escuelas ubicadas en zonas indígenas como programa escolar con horario ampliado de 6 y 8 horas y los planteles ofrecen alimentos a los alumnos de educación básica.<sup>4</sup> Promueve la participación de la comunidad escolar con la conformación de los CEAP, para que sean los padres de familia quienes decidan sobre los recursos destinados a dignificar las condiciones de los espacios educativos públicos de nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria en sus diferentes modalidades y las comunidades de aprendizaje del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) en beneficio de niñas, niños y adolescentes. Lo que se pretende con esta política es:

- Lograr un avance equitativo en la mejora de la infraestructura física educativa a nivel nacional.
- Cubrir de manera eficiente las necesidades de las comunidades escolares.

---

<sup>3</sup> Sin embargo, en la CDMX se prosiguió el programa con horario ampliado sin ingesta en 1 122 planteles y en 539 de tiempo completo con ingesta en los diferentes niveles de educación inicial, primaria, secundaria y Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE), Subsistema de Educación Indígena (SEI) y Centro de Atención Múltiple (CAM).

<sup>4</sup> Actualmente se encuentra suspendido por orden de una jueza en materia civil que ordenó continuar con el programa de Escuelas de Tiempo Completo.

- Impulsar la organización comunitaria educativa en los planteles públicos de educación básica.

Estos objetivos no están alejados de los anteriores propuestos por el programa La Escuela al 100 y Escuela digna (Peña Nieto), Mejores Escuelas (Calderón), Escuelas de Calidad (Fox) y es posible que corra con la misma suerte de no haber un diagnóstico apegado a la realidad y un presupuesto suficiente evitando los favoritismos y clientelismos acostumbrados en el sistema político mexicano.

En todo caso, de continuar LEEN o ETC se debe mejorar la infraestructura escolar, fomentar la participación familiar, formar mejor a los docentes y mejorar las retribuciones salariales; además, que no suceda lo mismo de obligar a los docentes a tener un horario ampliado sin remuneración adicional alguna. Vigilar el destino de los recursos y evitar la corrupción de los Servidores de la Nación.

Es fundamental que el tiempo adicional de permanencia en la escuela se ocupe en actividades creativas de carácter científico, humanístico y deportivo, así como de comunicación y solidaridad con los alumnos que experimenten algún retraso o vivan en alguna situación de discapacidad. Para ello, la formación docente en estos campos es fundamental, no es suficiente con tener una licenciatura o maestría en educación, se requiere formación especializada para fomentar estas actividades en los alumnos.

### *La revaloración docente*

Uno de los principales aspectos de las políticas educativas de la 4T es el reconocimiento del trabajo docente que llevan a cabo maestros y maestras del SEN, fuertemente criticados por el régimen de Peña Nieto. Se refiere al valor cultural, social y político que representa el magisterio, cuyo influjo en la economía tendrá una fuerte presencia en el futuro debido a la contribución a la formación del capital humano que requiere el país en todos los campos científicos, sociales, humanísticos e incluso políticos. No se insiste sobre la calidad, sino en el compromiso del docente con una buena formación y espíritu de servicio para el bien de los alumnos. La preparación de los docentes es fundamental, de aquí la necesidad de la reforma de las Escuelas Normales, de la renovación del cuerpo magisterial. Para nadie es un secreto que los cuerpos

docentes son tradicionalistas, muy resistentes al cambio, con honrosas excepciones, sin lugar a dudas. Por ello, esta política se orienta al fortalecimiento de la imagen social del docente, lo cual es fundamental, pero es más importante fortalecer su formación, la capacitación y actualización de los maestros en ejercicio.

Es una política loable que, a nuestro juicio, debe ir acompañada por una mejor formación, mejores condiciones de trabajo y un salario que les permita una vida digna, sin necesidad de dobletear en la docencia o en la búsqueda de otro empleo que les permita financiar sus propios gastos en material escolar que utilizarán con sus alumnos.

Ciertamente no es suficiente someterlos a un examen diagnóstico de sus conocimientos en todos los aspectos de la educación, administración, legislación y otros que ello implica, cuando lo fundamental es el conocimiento de las materias que imparten en las cuales deben ser altamente competitivos, de la pedagogía y la didáctica necesaria para motivar y promover el aprendizaje de sus alumnos y la capacidad de coordinar el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Hoy se ha abierto la posibilidad de que profesionales que no han sido formados para ser maestros, concursen en los aspectos del conocimiento para ser incluidos en el sistema profesoral. La formación pedagógica de estos profesionales debe ser una prioridad para la SEP nacional y las estatales. De aquí la necesidad de formación, capacitación y actualización de los docentes con programas bien contruidos, permanentes, que den pie a la política de la carrera docente con resultados positivos en la educación de los alumnos y no sólo por la obtención de constancias de asistencia a cursos, conferencias, foros y otras actividades superficiales y cuyos mensajes se olvidan en la segunda clase en el aula.

Esta política debe superar la demagogia de la educación continua para fortalecer efectivamente esta actividad necesaria y tener un cuerpo magisterial bien formado, comprometido y eficiente. Docentes que influyan realmente en el espíritu de los alumnos para formar ciudadanos cooperativos, incluyentes, solidarios y participativos en la escuela, el hogar, en su comunidad y en el conjunto de la sociedad, es decir, ciudadanos conscientes de sus deberes y derechos, capaces de luchar por éstos y cumplir con aquéllos. En otras palabras, formar ciudadanos responsables, solidarios, honestos, conscientes de su identidad personal y nacional, críticos y creativos, respetuosos de las diferencias, cooperativos; en síntesis, conscientes de sus capacidades y potencialidades. En uno de los documentos de trabajo que se analizaron en los seminarios

preparatorios del marco curricular se presentó una visión general propuesta por maestros en ejercicio, conocedores de la función de la educación básica:

*Queremos que nuestras niñas, niños y adolescentes desarrollen autonomía y pensamiento crítico, pero a la vez un mayor apego e interés por su familia y por las personas con quienes conviven y comparten su vida. Queremos formar seres humanos sensibles y empáticos con conciencia social, capaces de tender la mano a quien lo necesite; de rebelarse contra las injusticias; de responder con paz a la violencia; de enfrentar con honestidad a la corrupción; de convertir en solidaridad el egoísmo; de aspirar en cada una de sus acciones a la libertad y a la justicia. Sabemos que la educación es el camino más largo para ello, pero también estamos seguros de que es el único que nos permitirá llegar al México que queremos (Colectivo de Trabajo).*

Se trata, por consiguiente, de formar ciudadanos y ciudadanas para la paz, la libertad y la justicia, comprometidos con su comunidad y con la sociedad en general. En esta misión, los y las docentes son los responsables ante la sociedad de formar a niños y niñas, así como a los adolescentes con el apoyo de las familias y del conjunto de autoridades educativas y miembros de la sociedad.

### **El Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García**

Se ha hablado bastante sobre esta política que tiende a ofrecer educación superior para todos. Es decir, para todos aquellos que desean estudiar y no han podido ingresar a las universidades estatales y/o federales como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) e Institutos Tecnológicos que exijan exámenes de ingreso, y tampoco cuentan con recursos económicos para ingresar en una universidad privada. Se trata, entonces, de un proyecto orientado a las poblaciones que no cuentan con un centro de educación superior en su zona, de manera que tengan a su alcance una institución que les brinde la oportunidad de realizar estudios superiores de manera gratuita. Esta política ha requerido la modificación del artículo tercero constitucional para asegurar que la educación superior corre por cuenta del Estado, como lo manifiesta su fracción décima:

X. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

Este programa fue publicado por la SEP el 17 de mayo de 2019 con la finalidad de ampliar la oferta educativa para miles de jóvenes de comunidades alejadas y las comunidades indígenas y afro mexicanas que de otra manera no tendría posibilidades de acceso a la educación superior.

El proyecto de dar oportunidad a una mayor población de jóvenes de ambos sexos para realizar estudios superiores no ha pasado por el fortalecimiento de las instituciones estatales o federales como la UNAM, la UAM, la UPN y el IPN, sino por la política de nueva creación de mini instituciones universitarias denominadas “Universidades para el Bienestar Benito Juárez”, con unas cuantas carreras y personal docente mínimo, con infraestructura diferenciada dependiendo del Estado donde se ubiquen. En función de ello se han creado más de una sede en cada uno de los estados de la República mexicana. El propósito de estas instituciones es el de ofrecer un espacio para la formación superior de alumnos(as), que hayan sido rechazadas(os) de las instituciones existentes y para aquellos que habitan en zonas rurales o comunidades indígenas, a fin de ofrecer una oportunidad de realizar estudios superiores.

El principal objetivo del Programa es contribuir al bienestar social y la igualdad mediante la implantación y operación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez en municipios de alta y muy alta marginación, que brinden *servicios de educación superior gratuitos y de calidad a jóvenes con bachillerato terminado que no tienen posibilidades de ingresar a las instituciones de educación superior actualmente existentes:*

Ninguna actividad académica tendrá costo para los estudiantes, quienes contarán con la totalidad de los materiales de estudio que requieran, así como con horarios de uso de computadoras y facilidades para la realización de prácticas comunitarias y profesionales en campo. No se hará examen de admisión, sino valoración diagnóstica de los aspirantes y tod@s l@s estudiantes admitid@s en el Programa recibirán una beca de 2,400 pesos mensuales. La meta del Programa es incorporar a un total de 300 mil estudiantes a la educación de nivel superior a lo largo de los seis años de gobierno. Durante el primer año el programa incorporará hasta a 96 mil estudiantes (SEP, 2019).

Se trata, entonces, de un programa importante para una gran parte de la juventud que desea estudiar y por diferentes razones no puede hacerlo en las instituciones de educación superior tradicionales. Por ello, estas universidades abren sus puertas de manera democrática a todos aquellos que deseen emprender estudios superiores. El problema de estas Universidades Benito Juárez para el Bienestar es la deficiencia en su infraestructura, en el personal académico insuficiente y un largo camino para adquirir la calidad necesaria para ofrecer una formación de buen nivel para formar alumnos competentes en el mercado laboral. Es evidente que depende de cada estado donde estén ubicadas estas universidades para valorar tanto las carreras ofrecidas, como la infraestructura y el cuerpo académico que las sustenta.

En la actualidad se han creado 140, rebasando las 100 prometidas por el entonces candidato AMLO, aunque la meta de 300 mil estudiantes para el fin del sexenio ha sido reducida 33.3% y sólo se aspira a atender a 200 mil estudiantes. Lo cual no deja de ser significativo en este país en el cual, a pesar de la democratización de la educación superior en instituciones públicas, sigue siendo insuficiente para dar cabida a todos los demandantes, por lo cual se implementa el examen de admisión, que será anulado por este tipo de instituciones Benito Juárez, siendo sustituido por una valoración diagnóstica. El incentivo central es la beca ofrecida de 2,400 pesos mensuales, muy superior a la beca que reciben los alumnos de las universidades públicas. Sin embargo, en el tercer informe presidencial se informó que se atendió a 14% de la matrícula prevista. Por lo cual, fueron sólo 28 087 alumnos al concluir el año escolar 2021, a pesar de que se tenía capacidad para atender a 80 mil, con 1 002 docentes en las 140 sedes. A pesar de esto, en comparación con el 2019, año en que se atendió a 15 015, la atención aumentó casi 90%. Para el ciclo 2021-2022 se espera atender a 40 mil.<sup>5</sup>

En cuanto al presupuesto, es algo considerable que suscita interrogantes si en el futuro se podrá continuar financiando a estas instituciones y el programa de becas. En el 2021 se le asignó 987 413 194 pesos, cantidad menor a la que se dio en el 2020: mil millones. El presupuesto para educación en el 2022 considerado en gasto programable en el Rubro 11 Educación Pública

---

<sup>5</sup> Tasa neta de matriculación por entidad federativa según nivel educativo, ciclos escolares seleccionados de 2000/2001 a 2021/2022 <<https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=e4f13406-0c21-4512-838f-cbffe76f751f>>.

para estas universidades es de 4 mil millones de pesos, con el fin de asegurar la permanencia de estas instituciones y la consolidación de 55 sedes y 200 para el fin del sexenio. En su última inauguración del plantel 145 en el municipio de Armería, Colima, en agosto de este año, AMLO recomendó que los 55 restantes incluyan las carreras de medicina y enfermería para solucionar la falta de personal de salud en el país. Aseguró además que este año se titularán alrededor de 3 mil estudiantes, a los que ofreció ubicar en la administración pública como primer empleo (López Obrador, 2022).

Esto nos pone sobre aviso: para qué estudiar ingeniería, desarrollo sustentable y otras carreras técnicas, si se les va a ubicar en la administración pública. Es importante darles una salida laboral, pero hay que cuidar en qué sector son más importantes para el desarrollo y crecimiento de la sociedad en su conjunto y no sólo algunos miembros lo que aumentaría la desigualdad social ya existente:

En México la desigualdad económica y social es un problema grave. México forma parte del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad. El coeficiente de Gini se ubica en 0.48, donde 1 es el punto que corresponde a la perfecta desigualdad y 0 es el punto óptimo de igualdad (Banco Mundial, 2020, Jusidman, 2009).

La demanda es muy desigual, dependiendo del Estado y de la ciudad en donde se ubiquen estos planteles. Lo cual también depende del criterio que se ha privilegiado para la instalación de dichas universidades.

Las universidades con mayor matrícula son Juan R. Escudero, en Guerrero, con 1 000 estudiantes; Cuauhtémoc, en la Ciudad de México, con 900, y la de Tacámbaro, Michoacán, con 837. Hay universidades que no superan los 50 estudiantes matriculados, como Playa Vicente, en Veracruz, donde hay 41; Tinúm, Pisté, en Yucatán, tiene 27, y Yahualica, Mecatlán, en Hidalgo, 13 (*Expansión*, 2021).

Obras, sin duda, importantes para el país, pero si no van acompañadas con el mejoramiento de la estructura física, con mejores aulas, laboratorios, bibliotecas y equipamiento, incluso —más importante aún— la formación de docentes calificados para impartir una docencia de calidad, estarán destinadas al fracaso y a permanecer como elefante blanco sin beneficio alguno para esa población que hoy está emocionada por la posibilidad de ingresar a la educación superior

y un gasto millonario inútil para el país. Las protestas de los alumnos del plantel Tlalpan de la CDMX constituye un síntoma de todos los planteles. Si esto sucede en la capital del país, es legítimo preguntarnos cómo estarán en los otros estados, particularmente en la conformación del profesorado. En este sentido, hay una buena razón cuando nos preguntamos acerca de la construcción de las universidades que lleva años de preparación, planeación, búsqueda de docentes, construcción de currícula para las carreras impartidas, y todo el equipamiento ya mencionado, sobre todo en las carreras de medicina y salud integral.

Varios autores han prevenido sobre estos peligros, incluso se ha puesto en duda la viabilidad de estas instituciones, pero el programa sigue adelante, el presupuesto para lo que resta del sexenio está asegurado, no así una infraestructura adecuada; y queda la gran duda, a cuál dependencia se vincularán estas universidades ya que actualmente dependen de la Secretaría del Bienestar y no de la SEP. ¿Se trata de un sistema educativo paralelo al SEN?, ¿forma parte de un subsistema del mismo SEN? En la actualidad se cuenta con una directora general, Raquel Sosa. ¿Es una dirección general de la SEP? Seguramente será necesario especificar qué organismo responsable de la educación respaldará los títulos que otorguen y aprueben planes y programas de estudio.

Es evidente que, como toda propuesta en el campo educativo, requiere un tiempo más o menos prolongado para su puesta en marcha y pleno desarrollo, por lo cual la evaluación de los resultados se dará a mediano y largo plazo, en el corto plazo no tendríamos elementos suficientes para llevarla a cabo de manera adecuada y responsable. Posiblemente se puedan advertir deficiencias en su implementación y sugerir modificaciones sobre la marcha, pero una evaluación a fondo requiere de tiempos más largos (Guevara, 2021) a fin de poder evaluar los resultados obtenidos.

### **Creación de los programas de becas de AMLO**

Los diferentes programas de apoyos económicos del actual gobierno implican a las políticas sociales del régimen, sin embargo, nos limitamos a las becas otorgadas a partir de la entrada del gobierno de López Obrador. En este sexenio se han creado 30 proyectos y programas sociales, entre éstos los orientados a la educación mediante el otorgamiento de apoyos económicos para realizar estudios en los diferentes niveles del Sistema Educativo Nacional.

Las becas de AMLO sustituyen a programas anteriores de carácter social como Prospera, Programa de Inclusión Social eliminado en 2019 y el Seguro Popular en 2020. Estos programas incluyen:

- Beca Bienestar para la Educación Básica Benito Juárez.
- Beca Bienestar para la Educación Media Superior Benito Juárez.
- Beca Bienestar para la Educación Superior Benito Juárez.
- Programa de Becas Benito Juárez Jóvenes escribiendo el futuro.
- Programa de Becas Benito Juárez Jóvenes construyendo el futuro.

#### *Beca bienestar para las familias de educación básica*

Beneficia a familias de escasos recursos con hijos y/o hijas que estén en educación inicial, preescolar, primaria y secundaria para menores de 18 años. La condición es que estén inscritos en escuelas públicas de modalidad escolarizada ubicadas en zonas prioritarias. La beca es de 840 pesos mensuales por familia que cumplan las condiciones mencionadas durante los 10 meses que dura el ciclo escolar.

La localidad prioritaria está considerada como aquella comunidad indígena con menos de 50 habitantes sin grado de marginación o con alto y muy alto grado de marginación o que, por sus características, constituye una prioridad en la cobertura y atención del programa, de la Coordinación Nacional y/o del Gobierno de México.

#### *Beca Universal para el Bienestar Benito Juárez para Educación Media Superior*

Esta beca es para todos los alumno/as inscritos en escuelas públicas con modalidad regular o con sistema mixto para que concluyan sus estudios. El monto es de 840 pesos durante los 10 meses que dura el ciclo escolar.

### *Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Superior*

Esta beca es para las y los alumnos de licenciatura o técnico superior universitario inscritos en algunas de las universidades prioritarias incluidas en el programa para concluir sus estudios. Estas universidades son:

- Universidades Interculturales
- Escuelas Normales Indígenas
- Escuelas Normales que imparten el modelo de educación intercultural
- Escuelas Normales Rurales
- Universidades para el Bienestar Benito Juárez García
- Universidad de la Salud de la Ciudad de México y del estado de Puebla
- Escuelas Normales Federales y Estatales
- Universidades ubicadas en localidades prioritarias<sup>6</sup>

El monto de estas becas es de 2 450 pesos durante 10 meses que dura el año escolar y hasta 45 meses para concluir la carrera.

### *Becas jóvenes escribiendo el futuro (JEF) para personas en condición de pobreza, indígenas y afrodescendientes*

El Programa JEF pretende llegar a grupos de población, lugares e instituciones de educación superior cuyos estudiantes son principalmente vulnerables. Jóvenes escribiendo el futuro prioriza otorgar becas a estudiantes de educación superior de hasta 29 años de bajos ingresos y de grupos vulnerables de mujeres, indígenas, afrodescendientes y víctimas de violencia. Dentro de sus criterios, el programa favorece becar a las mujeres, por lo que se puede considerar que, en su ámbito de actuación, el programa es consciente de la importancia de impulsar la trayectoria educativa con un enfoque de género (Coneval, 2020: 42).

Depende de la SEP e intenta apoyar a 300 mil jóvenes de bajos recursos que han concluido el bachillerato para que continúen estudios superiores con

---

<sup>6</sup> Proceso de registro de solicitudes para jóvenes escribiendo el futuro 2022-2 <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/756914/COMUNICADO\\_JEF\\_2022\\_B\\_ANEXO\\_1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/756914/COMUNICADO_JEF_2022_B_ANEXO_1.pdf)>.

una beca de 2 400 pesos mensuales. En este programa se incluyen estudiantes indígenas, afroamericanos, jóvenes de ambos sexos de zonas marginadas.

La condición es que estén cursando el segundo año de licenciatura. Evidentemente esta condición es para asegurar que efectivamente estén estudiando y el recurso no se pierda. Aunque habría que ver la evaluación que se haga de estos programas para dimensionar adecuadamente sus logros y personas beneficiadas.

### *Becas Jóvenes construyendo el futuro (jóvenes que no estudian ni trabajan)*

Jóvenes construyendo el futuro (Becas AMLO, como también se les conoce) es un programa de becas que a partir de 2019 pretende dar oportunidad a jóvenes entre 18 y 29 años que actualmente no estudian y no trabajan. Aunque está más vinculado con la capacitación para el trabajo, forma parte del conjunto de Becas AMLO orientadas a formar para el trabajo a los jóvenes entre 18 y 29 años que se inclinan por una ocupación laboral. Por ello las consideramos dentro de las políticas educativas de la 4T. Ahora bien, de acuerdo con los datos proporcionados por el Inegi, “en el cuarto trimestre de 2021, la población desocupada fue de 2.2 millones de personas y la tasa de desocupación correspondiente fue de 3.7% de la PEA, tasa menor que la de 4.5% obtenida en igual periodo de un año antes” (Inegi, 2022a).

Situación que mejoró en relación con el cuarto trimestre de 2018: con base en cifras de la ENOE, “se estima que en el país existían poco más de 2.3 millones de jóvenes entre 18 y 29 años que no están ocupados y no se encuentran estudiando” (Inegi, 2018).

Cada beneficiario recibe 5 258 pesos durante 12 meses y la inscripción al IMSS cubriendo enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo. La finalidad de esta beca es capacitar a los jóvenes interesados en una empresa o centro de trabajo como aprendiz. Los beneficios esperados para el maestro o propietario es una mano de obra gratuita y para el becario, además del recurso económico, el aprendizaje de un oficio que le permita ubicarse en el mercado de trabajo. Si la empresa no lo contrata al final de la capacitación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) ofrece una plataforma con bolsa de trabajo para los interesados (Jóvenes construyendo el futuro).

Hasta el 31 de diciembre de 2021, los beneficiarios fueron 2 105 696 jóvenes con un gasto de 67 558 044 706 pesos. En este aspecto, según datos

del Inegi: durante la época de pandemia 46.2% lograron colocarse en un empleo. Para el 2022 se preveía la incorporación de 339 547 aprendices más al programa con una inversión adicional de 21 696 592 599 pesos (Gobierno de México, 2021).

De cierta manera es la continuación del neoliberalismo en el sentido de la teoría del capital humano, que postula a la educación como un factor de ascenso social, con un empleo bien remunerado, lo cual puede proporcionar mayores satisfactores a los interesados, así como mejorar la productividad del país y generar mayor confort para los interesados. Pero en la visión del gobierno actual, estos beneficios se ampliarían a sectores tradicionalmente marginados, ya que se hace hincapié en las poblaciones de alta y muy alta marginación para implementar estas becas y la formación para el trabajo, abriendo oportunidades de ascenso social para muchos de estos estudiantes.

El futuro de México se abre a estas expectativas. La historia constituirá la verdad histórica de estas políticas fomentadas e implementadas por el gobierno, cuyo lema “Primero los pobres” va quedando en entredicho.

### *Las Estancias Infantiles*

Las estancias infantiles son establecimientos de cuidados de los infantes, ciertamente, pero sobre todo de educación inicial, fundamental para su crecimiento equilibrado. Esta medida de carácter negativo para quienes ocupaban los servicios de las guarderías públicas subvencionadas por el Estado consistió en suprimir la ayuda económica que pasaba por las guarderías para entregar la ayuda directamente a las familias interesadas. Ello trajo problemas socioeconómicos graves para los usuarios de esos servicios, ya que se dijo que los abuelos podían hacerse cargo de los nietos-as que iban a las guarderías, lo cual es un abandono de las obligaciones del Estado de vigilar y cuidar el bienestar de los infantes y el apoyo a las familias trabajadoras y a la ciudadanía, en general. El pretexto ha sido combatir la corrupción, pero no se dio a conocer investigación alguna que demostrase la corrupción, ni en qué parte del proceso de transferencia monetaria se ubicaba. Popularmente se dijo que “en el caso del perro con pulgas, en lugar de combatir las pulgas, se mató al perro, con ello ya no hay pulgas”. Lo cual demuestra lo falso y arbitrario de la decisión.

El “Programa de Apoyo al Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras” se creó en sustitución de las Estancias, por el cual la ayuda

económica, que pasaba por la intermediación de éstas, se otorga directamente a los beneficiarios con la idea de que lo ocupen como ellos consideren conveniente, ya que el cuidado de los infantes puede quedar en manos de los abuelos y familiares:

Además, es importante aclarar que el cambio en las reglas de operación del programa no implica la cancelación de éste ni la transgresión al principio de progresividad y no regresividad, puesto que los derechos a los primeros cuidados de las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras y padres solos, se encuentran garantizados a través del Programa conforme a sus vigentes, toda vez que se cumple con el objeto de coadyuvar a que tengan condiciones que les faciliten continuar en el mercado laboral ya que cuentan con un apoyo económico para el cuidado de sus hijas e hijos permitiendo que sea la familia, como núcleo esencial de la sociedad, la que decida libremente sobre la forma como se aprovechan los beneficios del programa social que el Estado pone a su disposición (DIF, 2019).

### *Supresión de los Fideicomisos*

La segunda decisión arbitraria, sin una investigación al respecto, la constituyó la supresión de los fideicomisos estatales, entre éstos los científicos, con las respectivas denuncias no probadas o por lo menos no demostradas y hechas públicas. Todo ello en aras del combate a la corrupción, 109 fideicomisos entre los cuales se encuentran los destinados a paliar y/o hacer frente a las necesidades surgidas de algún desastre natural, así como el fomento al arte: el Fondo Metropolitano, el Fondo de Desastres Naturales, el Fondo Minero y el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine son algunos de los que aparecen en la lista. Otro de los sectores afectados y suprimidos han sido los Fondos administrados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) tanto desde la sede central como los que administraban los estados, en total 65. Los segundos más afectados han sido los centros de investigación cuyo número asciende a 25, entre éstos se encuentra el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de La Frontera Sur (Ecosur), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), El Colegio de Michoacán y el Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, entre otros muchos. El tercer segmento de fideicomisos suprimidos tiene que ver con los diferentes

Fondos: Fondo para el cambio climático, Fideicomiso que administra el fondo para el fortalecimiento de sociedades y cooperativas de ahorro y préstamo y de apoyo a sus ahorradores, Fideicomiso público de administración y pago fondo regional, Fondo metropolitano, entre otros.

En síntesis: en el campo científico y educativo, los Fideicomisos de Ciencias y los Centros Conacyt han sido afectados, con lo cual se obstaculiza al desarrollo científico y tecnológico del país. Afecta también al turismo y con ello a un sector fundamental de la economía al suprimir fideicomisos que apoyaban la publicidad de la oferta turística del país y el fortalecimiento de la industria cinematográfica a partir de los apoyos a los cineastas y productores de películas y al deporte de alto rendimiento, entre otros.

Todo ello, si bien no es una referencia directa a la educación, sí se refiere a la cultura, cuya promoción debe ser una prioridad del Estado, ya que mediante ella se afianza la identidad nacional, se promueve al país y se compete en el campo intelectual, científico y tecnológico con el resto del mundo, haciendo del país un protagonista en el panorama mundial.

### **Reflexiones finales**

Estamos en un proceso de cambio denominado la Cuarta Transformación, ésta pasa por diferentes políticas, en particular analizamos las educativas; son varias las que se llevan a cabo desde diferentes ángulos, todas ellas orientadas a beneficiar a la población de menores recursos económicos, de menores oportunidades de participación, social, económica, política, cultural, es decir, población marginada de todos esos aspectos componentes de la sociedad y su cultura. De acuerdo con los fines de las políticas consideradas para solucionar problemas sociales, no hay objeción alguna y las podríamos catalogar como políticas redistributivas en términos de Lowi (1996), es decir, como estrategias orientadas a beneficiar a una cantidad considerable de individuos y a mejorar las condiciones de vida, particularmente el acceso, la permanencia y la conclusión de estudios realizados en el sistema educativo, tendiendo a disminuir la deserción y el abandono temporal o definitivo de la escolaridad mediante una educación pertinente, significativa y de excelencia, y la transformación de la escuela para ser incluyente, no excluyente, equitativa, intercultural y transmisora de valores que incidan en el respeto y la aceptación de la diversidad y al derecho a ser diferente, contribuyendo a formar ciudadanos participativos, tolerantes y creativos.

Esta política redistributiva implica apoyos económicos para que los beneficiarios puedan concluir estudios de manera satisfactoria y formar parte de los ciudadanos con una preparación profesional, técnica y/o humanística. Una inversión importante del país para la educación y formación de los ciudadanos. Estos beneficios se podrán ver en un futuro cercano al conocer los resultados obtenidos en las Universidades para el Bienestar Benito Juárez, y la eficiencia terminal de la Educación Básica y Media Superior, así como los obtenidos en el programa Jóvenes construyendo el futuro. La evaluación como etapa concluyente de la planeación es fundamental y se podrá valorar el logro o fracaso de dichas políticas a partir de los resultados obtenidos. El beneficio de la duda es un principio aplicable ante la ausencia de pruebas comprobables, la investigación y el seguimiento permitirán emitir el juicio de la historia.

## Referencias

- Acosta, Adrián (2021). “La educación superior en el cálculo populista”, en G. Guevara Niebla, *La regresión educativa. La hostilidad de la 4T contra la ilustración*. México: Grijalbo, pp. 389-416.
- Banco Mundial (2020). Banco de datos.
- Bourdieu, P. y J.C. Passeron (1977). *La reproducción. Elementos para una teoría de la enseñanza*. Barcelona: Editorial Laia.
- Cámara de Diputados (2022). “El marco teórico - conceptual de la evaluación de las políticas públicas” <<https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm>>, fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.
- Cicalese, Guillermo (2021). “La teoría de los campos sociales de Pierre Bourdieu en siete clases. Del campo social al campo científico”, Universidad Nacional del Mar de la Plata <<http://nulan.mdp.edu.ar/3548/1/cicalese-2021.pdf>>, fecha de consulta: 31 de octubre de 2022.
- Coneval (2020). “Evaluación de diseño con trabajo de campo del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro” <[http://www.dgadae.sep.gob.mx/evaluaciones\\_externas/Evaluaciones\\_externas/Informe\\_Final\\_U280.pdf](http://www.dgadae.sep.gob.mx/evaluaciones_externas/Evaluaciones_externas/Informe_Final_U280.pdf)>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2022.
- Coordinación de Becas para el Bienestar Benito Juárez (2022), “Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica” <<https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-bienestar-para-las-familias-de-educacion-basica>>, fecha de consulta: 13 de marzo de 2022.

- DIF (2019). “Cambios en el Programa de Estancias Infantiles no incumplen el principio de progresividad no violan Derechos Humanos”, comunicado conjunto <<https://www.gob.mx/difnacional/prensa/cambios-en-el-programa-de-estancias-infantiles-no-incumplen-el-principio-de-progresividad-ni-violan-derechos-humanos-206697>>, fecha de consulta: 22 de septiembre de 2022.
- Expansión* (2021). “La matrícula de las universidades para el Bienestar cae en dos años”, *Expansión Política*, México, 2 de septiembre <<https://politica.expansion.mx/mexico/2021/09/02/la-matricula-de-las-universidades-para-el-bienestar-cae-en-dos-anos#:~:text=Una%20de%20las%20promesas%20del,estudiantes%20al%20final%20del%20sexenio>>, fecha de consulta: 5 de agosto de 2022.
- Fernández, M. y L. Herrera (2022). “Los pesos de la educación: la propuesta de inversión para 2023”, *Nexos*, 14 de septiembre <<https://educacion.nexos.com.mx/los-pesos-de-la-educacion-la-propuesta-de-inversion-para-2023/>>, fecha de consulta: 13 de marzo de 2022.
- Gobierno de México (2019). Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, Secretaría de Educación Pública, 17 de mayo <<https://www.gob.mx/sep/es/articulos/universidades-para-el-bienestar-benito-juarez-garcia?idiom=es>>.
- (2021). “Jóvenes Construyendo el Futuro”, Boletín 134/2021, Secretaría del Trabajo y Previsión Social <<https://www.gob.mx/stps/prensa/jovenes-construyendo-el-futuro-contempla-el-ingreso-de-339-mil-547-nuevos-aprendices-para-2022?idiom=es>>, fecha de consulta: 13 de marzo de 2022.
- (2022a). “Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Superior”, Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez <<https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-jovenes-escribiendo-el-futuro-de-educacion-superior>>, fecha de consulta: 13 de marzo de 2022.
- (2022b). “Jóvenes Construyendo el Futuro”, Secretaría del Trabajo y Previsión Social <<https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/tutores>>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2022.
- (2022c). “Jóvenes Escribiendo el Futuro”, Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez <<https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-jovenes-escribiendo-el-futuro-de-educacion-superior>>, fecha de consulta: 3 de octubre 2022.
- (2022d). “La Escuela es Nuestra”, Secretaría de Educación Pública <<https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/leen>>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2022.
- Guevara, G. (coord.) (2021). *La regresión educativa. La hostilidad de la 4T contra la ilustración*. México: Grijalbo.
- Gutiérrez, C. (2019). “II. La Reforma Educativa en Mexicanos Primero. Nuevos actores y viejas miradas”, en Y. Cuevas (coord.), *La Reforma Educativa 2013 vista*

- por sus actores. Un estudio en representaciones sociales*. Ciudad de México: Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, pp. 69-98.
- Inegi (2018). ENOE, Cuarto Trimestre. México, Inegi. Citado en Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024, *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de junio de 2020 <[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595490&fecha=24/06/2020#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595490&fecha=24/06/2020#gsc.tab=0)>, fecha de consulta: 2 de octubre de 2022.
- (2022a). *Boletines ENOE 2022* <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/enoe\\_ie/enoe\\_ie2022\\_02.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/enoe_ie/enoe_ie2022_02.pdf)>, fecha de consulta: 17 de septiembre de 2022.
- (2022b). *Encuesta nacional de ocupación y empleo*, nueva edición, cuarto trimestre de 2021 <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/enoe\\_ie/enoe\\_ie2022\\_02.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/enoe_ie/enoe_ie2022_02.pdf)>, fecha de consulta: 2 de octubre de 2022.
- Juárez, José Manuel, Sonia Comboni y Pablo Mejía (2017). *El poder y la educación en el proyecto de nación*. México: UAM-Xochimilco <<https://casadelibrosabiertos.uam.mx/gpd-poder-y-la-educacion-en-el-proyecto-de-nacion-el.html>>.
- Jusidman, C. (2009). “Desigualdad y política social en México”, *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril <<https://nuso.org/articulo/desigualdad-y-politica-social-en-mexico/>>.
- López Obrador, A.M. (2022). “Presidente garantiza presupuesto para consolidar 200 planteles de la Universidad para el Bienestar Benito Juárez García”, México, 6 de agosto <<https://lopezobrador.org.mx/2022/08/06/presidente-garantiza-presupuesto-para-consolidar-200-planteles-de-la-universidad-para-el-bienestar-benito-juarez-garcia/>>.
- Lowi, Theodore J. (1996). “Políticas públicas. Estudios de caso y teoría política”, en L. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.
- Martínez, Felipe (2018). “Reflexiones sobre las políticas educativas”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, nueva época, vol. XLVIII, núm. 2.
- Oposinet (s/f). “Maduración y aprendizaje: concepto de maduración, aprendizaje y desarrollo. Teorías conductista, cognitiva y ecológica. Influencia en la práctica educativa” <<https://www.oposinet.com/temario-tecnico-educacion-infantil/temario-1-tecnico-de-educacion-infantil/tema-10-maduracin-y-aprendizaje-concepto-de-maduracin-aprendizaje-y-desarrollo-teoras-conductista-cognitiva-y-ecologica-influencia-en-la-prctica-educativa/>>, fecha de consulta: 2 de octubre de 2022.
- Ornelas, C. (2021). “La (no tan) Nueva Escuela Mexicana”, en G. Guevara (coord.), *La regresión educativa. La hostilidad de la 4T contra la Ilustración*. México: Grijalbo, pp. 135-162.
- Ramos, Lorena (2018). “Balance y perspectiva de los ejes estratégicos: calidad educativa e inclusión para la educación superior en México ante el nuevo sexenio. De la campaña a la implementación”, *Revista Reencuentro Análisis de*

- Problemas Universitarios*, vol. 29, núm. 76, pp. 11-30 <<https://www.redalyc.org/journal/340/34065195003/html/>>, fecha de consulta: 2 de octubre de 2022.
- Roldán (2018). “Peña Nieto no cumplió la promesa de incorporar 40 mil Escuelas de Tiempo Completo”. *Animal Político* <<https://www.animalpolitico.com/>>.
- Savin, Marco, A. (2021). “Las escuelas normales y el principio de realidad”, en G. Guevara (coord.), *La regresión educativa. La hostilidad de la 4T contra la Ilustración*. México: Grijalbo, pp. 345-361.
- Segob (2019). “Programa sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de julio <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020#gsc.tab=0)>, fecha de consulta: 22 de agosto de 2022.
- (2020). “Programa Sectorial de Educación derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de julio de 2020 <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020#gsc.tab=0)>.
- Senado de la República (2019). Acuerdo Educativo Nacional <[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-11-14-1/assets/documentos/Estrategia\\_Educacion\\_Inclusiva.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-11-14-1/assets/documentos/Estrategia_Educacion_Inclusiva.pdf)>, fecha de consulta: 3 de agosto de 2022.
- SEP (2016). “Conoce más sobre las Escuelas de Tiempo Completo” <<https://www.gob.mx/sep/articulos/conoce-mas-sobre-las-escuelas-de-tiempo-completo>>.
- (2017). “Aprendizajes clave para la educación integral. Plan y programas de estudio para la educación básica. México” <[https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/10933/1/images/Aprendizajes\\_clave\\_para\\_la\\_educacion\\_integral.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/10933/1/images/Aprendizajes_clave_para_la_educacion_integral.pdf)>.
- (2019). “Ley General de Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de septiembre de 2019 <[http://201.147.98.8/dofdia/2019/sep19/pdf/30sep19\\_sep.pdf](http://201.147.98.8/dofdia/2019/sep19/pdf/30sep19_sep.pdf)>.
- (2019). SEMS. 2019. “La Nueva Escuela Mexicana: principios y orientaciones pedagógicas”, Subsecretaría de Educación Media Superior <<https://dfa.edomex.gob.mx/sites/dfa.edomex.gob.mx/files/files/NEM%20principios%20y%20orientacio%C3%ADn%20pedago%C3%ADgica.pdf>>, fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.
- (2021). “Principios de La Escuela es Nuestra” <<https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/leen>>.
- (2022). *Plan de estudios de la educación básica 2022*, pp. 1-222 <<https://info-basica.seslp.gob.mx/wp-content/uploads/2022/07/ULTIMA-VERSION-Plan-de-estudios-de-la-educacion-basica-2022-20-6-2022.pdf>>.
- STPS (2021). Bolaños López, Marath Baruch 2021. “Informe del subsecretario de Empleo y Productividad de la Secretaría del Trabajo y Prevención Social” <<https://www.gob.mx/stps/estructuras/marath-baruch-bolanos-lopez>>, fecha de consulta: 17 de marzo de 2022.

TERCERA PARTE  
Las tormentas de violencia



# De cómo las personas se convierten en cosas

## Tendencias de la trata de personas en México (2015-2021)

*Álvaro F. López Lara*  
*Diana Ramírez Huerta*

### **Introducción**

LA TRATA DE PERSONAS CONSTITUYE un problema global con ramificaciones locales que articulan un *mercado ilegal* en el cual las personas son reducidas a la condición de *cosas*, y son vulneradas en su integridad y derechos humanos. Desde el punto de vista sociológico, hay una serie de factores determinantes que propician que una persona llegue a ser víctima de trata, entre éstos, cabe señalar la pobreza, la vulnerabilidad social y la ruptura de los vínculos familiares. Estas condiciones facilitan la acción de las redes criminales que se dedican a enganchar y trasladar a las personas mediante el uso de la fuerza, el fraude o el engaño para vulnerar la dignidad y la autonomía de las personas sometidas a la explotación sexual, los trabajos o servicios forzados y en situaciones extremas, llegan a ser utilizadas para la extracción y el tráfico de órganos. Por consiguiente, las condiciones sociales de vulnerabilidad de las víctimas potenciales y la operación de las redes criminales forman las piezas de un mercado ilegal que opera tanto a escala global como local y que moviliza flujos de personas que sufren las consecuencias de esta modalidad de acción criminal.

Aunque es un fenómeno de larga data, la trata de personas en México apenas comenzó a construirse como problema público tras la ratificación del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas en el 2003. Desde entonces las organizaciones ciudadanas y de la sociedad civil han sumado esfuerzos para colocar en la agenda pública este problema. Sin embargo, una de las mayores limitaciones para contener su incidencia es la escasez y baja calidad de la información sobre las diversas modalidades de trata y su dinámica territorial, lo cual obstaculiza las acciones de prevención, combate y sanción efectiva de este delito.

Recientemente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2019) alertó sobre la falta de estudios, investigaciones y diagnósticos nacionales, regionales y locales que permitan conocer las dimensiones en las que se presenta la trata y a qué grupos sociales afectan principalmente. Por su parte, Hispanics in Philanthropy (2017) atribuye la carencia de información confiable a la falta de coordinación entre los actores involucrados en el problema, la limitada comprensión del delito y la confusión conceptual entre la trata de personas y otros fenómenos con los que se asocia, especialmente con el tráfico de personas.

A partir de lo anterior podría afirmarse que la agenda de investigación en materia de trata de personas en México se halla aún en un estado incipiente, por lo cual es recomendable incentivar la colaboración interdisciplinaria a fin de abordar sistemáticamente este fenómeno cuya complejidad, gravedad y dinamismo plantean una serie de interrogantes a las ciencias penales y a los estudios sociológicos.

En primer lugar, es necesario fomentar el diálogo entre las teorías y conceptos sobre la trata de personas ya que actualmente existe una incomunicación entre los enfoques victimológicos o punitivos (Cortés *et al.*, 2011) que privilegian la construcción jurídica y penal del problema y aquellos enfoques de carácter sociológico que buscan entender los factores determinantes a partir de la experiencia social de las víctimas y las condiciones de su entorno territorial. Desde otra perspectiva, el enfoque centrado en el género ha puesto a discusión diversos factores de la explotación sexual de las mujeres (Reina, 2019), sin embargo, al centrarse primordialmente en la explotación sexual han subestimado a un grupo de víctimas que sufren explotación laboral o que son reclutados forzosamente por el crimen organizado, por lo cual es importante recurrir a una perspectiva más amplia centrada en los derechos humanos.

En segundo lugar, las fuentes de información sobre trata de personas en México son poco confiables y su nivel de generalidad no da cuenta debidamente del perfil social de las víctimas, ni de los puntos de enganche, traslado y destino, ni de las diversas modalidades de trata. A pesar de que hay un esfuerzo por publicar cifras oficiales sobre incidencia delictiva (SESNSP, 2021) y de que se reportan los casos de trata, los datos son insuficientes para realizar un registro sistemático de la complejidad y dinámica del fenómeno. En tercer lugar, aún hay mucho por investigar sobre las conexiones entre las redes de *macrocriminalidad*, las modalidades de trata y la distribución territorial del problema. El crecimiento del mercado ilegal de la trata de personas constituye un signo de alerta ya que los estudios empíricos de las organizaciones

que realizan trabajo de campo en México encontraron evidencia suficiente, aunque no exhaustiva, sobre el nexo entre las operaciones del crimen organizado y la incidencia de la trata. De acuerdo con informes de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la trata ha llegado a convertirse en el tercer negocio ilícito más redituable del mundo tanto sólo por detrás del tráfico de drogas y armas.

Por nuestra parte, en este trabajo pretendemos hacer una pequeña contribución al estudio de la trata de personas poniendo énfasis en el análisis de los datos sobre su incidencia y su distribución socioterritorial. Nuestro argumento central sostiene que el incremento de la incidencia de la trata de personas muestra un patrón de distribución territorial, ya que abarca a un grupo de municipios que posiblemente formen un corredor interregional del mercado de trata de personas. El trabajo se organiza en tres partes, en la primera se busca reconstruir el concepto de trata de personas considerando sus aspectos sociológicos y jurídicos, desde una perspectiva de derechos humanos. Abordamos también la discusión de la trata desde el enfoque de la biopolítica, pues consideramos que la tricotomía *personas, cuerpos, cosas*, formulada por Roberto Esposito (2015), ofrece elementos novedosos para entender el ciclo de la trata de personas. En la segunda presentamos los datos sobre incidencia delictiva en materia de trata de personas en México en el periodo 2015–2021, enfatizando en la distribución territorial del problema a nivel estatal y regional. Finalmente, discutimos acerca de la incidencia de la trata de personas en los municipios donde se concentra el mayor número de casos.

Nuestros principales hallazgos muestran que la trata de personas en México es un delito cuya incidencia va en aumento, especialmente a partir de 2018, cuando se observó un incremento notable en las cifras reportadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) a escala nacional. Constatamos que el problema tiene claras expresiones territoriales, pues se concentra generalmente en un grupo de entidades federativas y particularmente en un grupo de municipios caracterizados por su mayor conectividad y densidad urbana.

### **¿Qué es la trata de personas?**

La trata de personas es un fenómeno social complejo y multicausal cuyas definiciones jurídicas distan de la comprensión sociológica del problema.

Además, “la comunidad internacional no se había puesto de acuerdo acerca de qué constituye la *trata de personas* hasta muy recientemente” (OHCHR, 2014). En el año 2000, el *Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños* la definió como:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa *explotación* incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (UNODC, 2000).

Si bien la definición colmó una laguna conceptual al separarla de otros delitos,<sup>1</sup> dada la naturaleza compleja del problema, persiste la confusión y ambigüedad que dificultan el trazo de una clara demarcación con otros delitos como la desaparición forzada y el tráfico de personas. Esta situación ha conducido “a una indefinición conceptual que proporciona un amplio espacio para el desarrollo de múltiples definiciones que incluso llegan a ser contradictorias” (Salazar *et al.*, 2012). En ese sentido, organismos y otras asociaciones tales como *Hispanics in Philanthropy* (2017) y la CNDH (2019) concuerdan en que el reto al que se enfrenta la mayoría de los estudios en la materia tiene que ver con la definición del problema, el cual es extenso y ambiguo sobre todo con referencia al término “explotación”.

En gran medida, las diferencias entre proyectos intelectuales y la nula conversación entre autores ha conducido a que el cuerpo de literatura esté fragmentado (Salazar *et al.*, 2012). Una rápida revisión de la literatura revela que la mayoría de los trabajos académicos son de naturaleza jurídica. En palabras de Cortés *et al.* (2011), “aunque evidencian la magnitud y la complejidad del problema, no ahondan en la formulación de propuestas dirigidas a atacar las dimensiones de la trata desde una perspectiva multidisciplinaria”, por lo

---

<sup>1</sup> “La trata de personas a menudo se cruza con la comisión de una serie de otros delitos (por ejemplo, secuestro, asalto, fraude, delitos de inmigración y laborales)” (UNODC, 2019) y por ello es importante diferenciarla.

que habitualmente el problema se aborda desde un enfoque meramente criminológico. Otra inquietud compartida entre las y los autores es que la mayor parte de la información producida sobre trata de personas se concentra en el estudio de la explotación sexual. Este énfasis, además de desprestigiar la experiencia masculina (Cortés *et al.*, 2011), ignora el hecho de que por definición el delito incluye otras modalidades y nos llevaría a subestimar la experiencia de otros grupos identificados como vulnerables<sup>2</sup> (Salazar *et al.*, 2012), por ejemplo los niños o adolescentes reclutados y explotados en trabajos forzados al servicio de las organizaciones criminales.

Si bien la trata de personas es un concepto polisémico, la intención del acto –la explotación– es el elemento en común de la mayoría de las definiciones. Pero este elemento no debe confundirse con la compraventa de seres humanos, la esclavitud moderna o el tráfico de personas. Aunque estos términos forman parte de su campo semántico, no son los más adecuados para abordar el problema porque llegan a ser ambiguos y en ocasiones contradictorios, por esta razón no pueden ser tomados como sinónimos de la trata de personas.

Pese a ello, existe consenso en que los elementos que definen una situación de trata son las *acciones*, los *medios* y los *finés*. Esta tríada bastaría para excluir otros fenómenos como el tráfico de personas o la facilitación de la migración irregular. Las acciones y medios son explícitos en el Protocolo de Palermo, mientras que los fines serían la explotación sexual y la explotación de la prostitución ajena, la mendicidad forzosa y los trabajos o servicios forzados, la adopción ilegal de menores y/o su compraventa, el matrimonio forzoso o servil, la servidumbre o condición de siervo, la experimentación biomédica ilícita o la extracción y/o tráfico de órganos, la utilización de menores en actividades delictivas y todas aquellas prácticas análogas a la esclavitud.

Tomando en cuenta lo anterior, sintetizamos las distintas perspectivas a partir de las cuales se ha interpretado el problema. Sin embargo, a pesar de que los instrumentos normativos han evolucionado de una perspectiva a otra, cada vez más su interpretación se concentra en la víctima y más allá de la respuesta penal, se acoge a los derechos fundamentales vulnerados por este ilícito. De acuerdo con Reina (2019), existen cuatro perspectivas dominantes: 1) la basada en derechos humanos; 2) la de género; 3) la victimocéntrica; y 4) la criminocéntrica.

---

<sup>2</sup> Tal es el caso de la población indígena, personas en tránsito, LGBTTTTIQ+, personas con discapacidad, entre otros.

Hasta ahora, la primera perspectiva ha sido una de las más utilizadas para combatir la trata de personas, pues obliga a los Estados no sólo a combatirla sino también a asumir la responsabilidad de garantizar y salvaguardar los derechos fundamentales para que esto no ocurra. Este enfoque que canaliza la atención hacia las necesidades económicas, sociales, políticas y culturales de la población, propone un tratamiento holístico y pretende posicionarse como “un marco teórico internacional a partir del cual se orienten las políticas de desarrollo” (Abramovich, citado en Reina, 2019). Siendo así, el análisis no tendría por objeto al delito sino más bien a los mecanismos que garanticen la protección de las víctimas.

La trata de personas también es un problema con marcados componentes de género, pues tanto a escala global como nacional, la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas. En su reflexión, la perspectiva de género propone comprender las diferencias y desigualdades entre los géneros que se enmarcan en contextos sociales concretos y dentro de los cuales las relaciones asimétricas de poder sitúan a las mujeres como parte de la *oferta* y a los hombres como parte de la *demanda*. Otro de sus valiosos aportes es el reconocimiento de los estereotipos de género en tanto representaciones simbólicas que refuerzan los discursos de discriminación, abuso y desigualdad, pues dichas construcciones discursivas y sociales son aprovechadas de manera ventajosa por las redes de tratantes.

Por otro lado, la perspectiva victimocéntrica pone el foco en la prevención del delito y, por lo tanto, en la atención a las causas que lo motivan. Esta perspectiva, altamente reconocida en los instrumentos jurídicos multilaterales, enfatiza en políticas económicas de combate a los flujos migratorios irregulares y en la atención a los sectores de la población vulnerable. Por su parte, la perspectiva criminocéntrica, dominada por el derecho penal, menosprecia la prevención y la protección de las víctimas y se centra en la responsabilidad legal de los victimarios implicados en el delito. Este enfoque ve a la trata exclusivamente como un problema asociado con la delincuencia transnacional y ofrece respuestas punitivas; por ello insistimos en la necesidad de ampliar la perspectiva desde la cual se analiza un problema altamente complejo.

En ese sentido, la trata de personas constituye una grave violación a los derechos humanos de quienes la padecen. Su finalidad es la explotación en sus múltiples formas, y aunque ésta es la etapa final y la más duradera, la obtención de beneficios económicos es el resultado de su proceso. En otras palabras,

la trata de personas no puede constituir solamente esclavitud o explotación pues “el delito es consumado desde el momento en el que la víctima ha perdido la libertad de decidir por sí misma” (Reina, 2019).

Como se mencionó, la trata es una forma de violación extrema a los derechos humanos. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014), en función del ciclo de la trata entran en juego unos u otros derechos, sin embargo, si pudiéramos clasificarlos de manera un tanto arbitraria, en primer lugar, estarían la violación al derecho a la libertad, la seguridad y la vida. Analizar la trata desde un enfoque de derechos nos permite comprender: *a)* la magnitud del problema; *b)* los medios de identificación de víctimas directas, indirectas y potenciales; *c)* la calidad de víctima, en tanto que es *persona* y no sólo parte de un proceso penal; *d)* los impactos en grupos específicos de la población; y *e)* las responsabilidades de los Estados nacionales frente al problema.

### *Una perspectiva biopolítica*

Con la finalidad de entender mejor la trata de personas como una acción que vulnera los derechos y la propia integridad corporal de la persona, conviene abrir la discusión desde el enfoque de la *biopolítica*. Por ello hemos decidido abordar el fenómeno a partir de la tricotomía expuesta por Roberto Esposito (2015) en *Personas, cuerpos, cosas*, ya que ésta nos permite reconocer que el cuerpo degradado a la condición de cosa no es sólo sujeto-objeto de poder, sino también un punto neurálgico en el ciclo de la trata de personas. Antes de proseguir con esta discusión es importante tener en cuenta las fases del ciclo de trata de personas, sin dejar de reconocer que este ciclo es susceptible de volverse más complejo, cabe sintetizarlo en la Figura 1.

Antes de convertirse en víctima la persona forma una dupla porque su condición particular le atribuye una identidad intransferible en tanto que es *persona* y una alteridad interior en tanto que es *cuerpo*, sin embargo, cuando la víctima es tratada dicha dupla se desintegra. Esto quiere decir que durante la explotación la *persona-cuerpo* es sometida a procesos de despersonalización materiales y simbólicos que la reducen a la condición de *cosa*, por ese motivo nos preguntamos ¿qué implicaciones tiene dicha reducción?

Figura 1  
Las fases de la trata de personas



Fuente: elaboración propia.

En principio, en una sociedad de mercado capitalista la trata de personas es un negocio basado en el consumo de los cuerpos. Si tomamos como referencia la crítica *marxiana* sobre la alienación y el fetichismo, nos daremos cuenta de que los cuerpos quedan convertidos en objetos de posesión y dominio, es decir, en mercancías. Esto quiere decir que durante el ciclo del problema el dominio de una persona sobre otra convierte a esta última, primero en cosa sujeta de posesión, luego en cosa dominable y por último en objeto consumible y en consecuencia desechable. Siendo así, la víctima de trata una vez enganchada queda a disposición de aquel que la posee.

Ahora bien, nos gustaría hacer un par de aclaraciones al respecto. Nuestra propuesta conceptual afirma que, durante el ciclo de trata, las personas son reducidas a la condición de cosas. Sin embargo, desde el punto de vista normativo, la cosa “se encuentra siempre atrapada en el proceso legal” (Esposito, 2015) y por ello asumimos que la legislación en la materia tiende a ser *despersonalizante*. Esto implica que el marco legislativo se encuentra atrapado en una grave disyuntiva al establecer implícitamente que se puede forjar una relación de propiedad sobre los cuerpos “consumibles”. La despersonalización se consume cuando se habla de víctimas como si fueran “una cifra más en las estadísticas oficiales”. Por ello nos parece importante prevenir el riesgo de negar la magnitud subjetiva del problema al pasar por alto la importancia de las víctimas en tanto que son personas.

Siguiendo con el análisis de la despersonalización jurídica, podemos asumir que “el cuerpo no es una cosa para ser explotada o consumida, y tampoco es, en sentido estricto, una persona jurídica” (Esposito, 2015: 87). El nulo reconocimiento de los cuerpos dentro de la normativa implica que las personas puedan dominar a otras por el simple hecho de poseerlas, observemos que desde esta lógica la objetivación es casi inevitable. También debemos reconocer

que trascender la interpretación jurídica de las cosas —que en realidad son personas y cuerpos— no es una tarea sencilla, pues hacerlo “no sólo implica desaprender casi todo lo que se sabe sino también deshacerse de hábitos mucho más viejos que quien los posee” (Esposito, 2015). Con esto queremos decir que la consideración de la víctima como persona-cuerpo amerita desaprender las concepciones que nos conducen a procesos de doble victimización, y que al mismo tiempo nos exige desprendernos de aquellos hábitos que dejan al *bios* por fuera del espacio regulado de la ley.

En suma, durante la explotación el cuerpo se vuelve una cosa y la persona también. Esta objetivación es observable en el ciclo de la trata de personas y en el enfoque jurídico con el que se ha estudiado el problema. Respecto a esto último, también podemos argumentar que el derecho positivo circula en tres arenas diferentes: *a*) al considerar las cosas en sí mismas; *b*) al considerar a las personas, pero despojadas de su corporalidad; y *c*) al no considerar al cuerpo en absoluto. Por consiguiente, a lo largo del análisis no perderemos de vista que dentro del fenómeno persiste una profunda tensión entre la formulación normativa de su definición y las implicaciones prácticas. Así, cuando la ley habla de víctimas, lo hace refiriéndose a cifras estadísticas relativas a la comisión de delitos porque excluye el tratamiento de éstas en tanto que son personas. Como hemos comentado con anterioridad, dado que la cosa se encuentra siempre atrapada en el proceso legal y dista del cuerpo del ser humano al que se refiere, preferimos tomar distancia de las categorías de “víctimas” y “delitos”, para optar por “personas” y “acciones”.

### **Un problema *global* con conexiones locales**

La trata de personas es uno de los negocios ilícitos más lucrativos del mundo tan sólo por detrás del tráfico de drogas y armas. Dada la naturaleza de su definición,<sup>3</sup> los organismos internacionales la consideran como el producto de actividades delictivas transnacionales y de las brechas socioeconómicas entre

---

<sup>3</sup> El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo) es un complemento de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Fue adoptado por la Organización de las Naciones Unidas en el 2000 y fue el primer instrumento internacional en conceptualizar el tipo penal de la trata de personas. Fue ratificado por México el 25 de diciembre de 2003.

países. Aunque es un delito multifacético que puede ser analizado desde diversas perspectivas, la literatura internacional apunta cada vez más hacia una interpretación del problema como un *gran mercado* con cadenas de suministro globales y flujos transregionales. De acuerdo con Danailova y Belser (2006), esta analogía de producción-consumo revela que aun en el escenario más simple el intercambio implica la “mercantilización” de las personas y que tanto la curva de la oferta como la de la demanda, se ajustan al precio al que se pueden comprar o vender las víctimas respectivamente. Además, en estas condiciones, es casi imposible que los clientes distinguan entre “comprar una víctima” y “pagar por un servicio”.

A escala global las mujeres siguen siendo las más afectadas por el ilícito, por ejemplo, tan sólo para 2018 cinco de diez víctimas eran mujeres adultas y dos niñas (UNODC, 2020: 31). Las regiones que mayor proporción de mujeres víctimas registran son Europa, Norteamérica y Asia, sin embargo, el perfil victimológico es variable entre las diferentes partes del mundo. De igual forma, aunque cada perfil específico es susceptible a ser objeto de trata con diferentes propósitos, la tendencia mundial señala que la mayoría de las mujeres y las niñas son explotadas sexualmente, mientras que los hombres y los niños son explotados en trabajos forzosos. A pesar de ello, cerca del 50% del total de las víctimas, con independencia de su edad o sexo, son tratadas con fines de explotación sexual. Junto con ésta y con los trabajos forzados, la utilización de personas en actividades delictivas es de las modalidades más detectadas de trata internacional. Adicionalmente, el perfil migratorio de las víctimas tiende a ser un factor de riesgo en una alta proporción de las víctimas en la mayoría de las regiones.

La pobreza, el desempleo y los bajos niveles de ingreso son factores que a menudo se identifican como causantes de la dinámica socioeconómica que rige el mercado de la trata, pues inciden directamente en la susceptibilidad al reclutamiento y la exposición a prácticas de explotación. Indicadores macroeconómicos como el producto interno bruto (PIB), los niveles de ingreso y las tasas de desempleo de los países de origen de las víctimas, han permitido rastrear los flujos de trata hacia destinos más ricos (UNODC, 2020: 77), quedando de manifiesto que el porcentaje de víctimas se incrementa dramáticamente en países con recesiones económicas severas.

La dinámica económica también revela tendencias sobre los distintos patrones de explotación en términos del perfil de una víctima, el cual varía según el tipo de industria o el tipo de organización de los tratantes. Los datos

de la UNODC (2020) demuestran que, a escala mundial, las víctimas pueden rastrearse fácilmente en sectores que forman parte del consumo cotidiano y que no se encuentran vinculados con el mercado ilícito pues los traficantes logran infiltrarse en la economía legal. Ejemplo de ello es la explotación laboral en espacios como la industria alimentaria, la industria de la construcción o la industria textil.

Otra preocupación urgente en la comunidad internacional y que fue señalada tras los efectos de la covid-19 es lo que la UNODC denomina *campos de caza digital*, pues el uso de plataformas y mercados digitales es cada vez más recurrente para anunciar, reclutar y explotar personas a escala global. Mientras que esta nueva geografía de la trata de personas demuestra que es posible operar más allá de las fronteras y en múltiples ubicaciones al mismo tiempo, los flujos digitales nos indican que los métodos de la trata y los perfiles tanto de víctimas como de tratantes difieren de acuerdo con la plataforma y las redes utilizadas. En todo caso, han sido las redes sociales, una poderosa herramienta para enganchar y tratar personas, específicamente jóvenes.

Hemos señalado que la trata de personas es un problema global, sin embargo, detectamos condiciones locales que favorecen su incidencia. Entre las condiciones sociológicas que podríamos denominar como *anómicas* se encuentran el debilitamiento del tejido social, los altos niveles de marginación, el rezago educativo, la falta de oportunidades laborales dignas, la dificultad para acceder a bienes y servicios, un porcentaje atípico de hogares monoparentales y la ausencia del estado de derecho, mismos que sirven para explicar la concurrencia del fenómeno y sus variaciones. Escapa a los alcances de este trabajo el análisis causal de estas condiciones sobre la trata de personas, por lo que nos limitaremos a analizar algunas tendencias y regularidades de la trata de personas en México en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

### **Tendencias de la trata de personas**

El objetivo de este apartado es analizar la evolución de la trata de personas en México en el periodo 2015–2021. Seleccionamos este periodo porque a partir de 2015 el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) rediseñó la estrategia metodológica para el registro y clasificación de los delitos con la finalidad de “disponer de información más desagregada

y específica” (SESNP, 2021),<sup>4</sup> la cual, desde nuestro punto de vista, aún es insuficiente pues se registra únicamente el número de casos acumulados y no precisamente el número real de personas afectadas por el ilícito.<sup>5</sup>

Con base en esta nueva metodología, de 2015 a 2021 se cuenta con un registro de 3 209 casos de trata de personas en México. Como se muestra en la Gráfica 1, el problema ha aumentado de forma persistente; en 2015 la cifra fue de 415 casos, mientras que, en los años 2016 y 2017, el número acumulado de casos a escala nacional registró un ligero descenso. Sin embargo, a partir de 2018 la incidencia de casos vuelve a presentar una tendencia creciente, hasta registrar las cifras de 545 casos en 2019, 554 en 2020 y un récord de 621 casos acumulados durante el 2021.

Es preciso aclarar que, tras la puesta en práctica de la nueva metodología para el registro y clasificación de los delitos del fuero común, la trata de personas presentó una tendencia a la baja. Es altamente probable que el decremento también se asocie con la entrada en vigor del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2014-2018), ya que cuando dicho programa dejó de operar en 2018, los delitos en materia de trata se incrementaron nuevamente.

Si analizamos la situación por entidad federativa notamos que hasta ahora la Ciudad de México registra la mayor incidencia delictiva, de 2015 a 2021 acumula un total de 555 casos (Gráfica 2). En seguida, encontramos al Estado de México con 515 y a Chiapas (entidad que ocupó el primer lugar de 2015

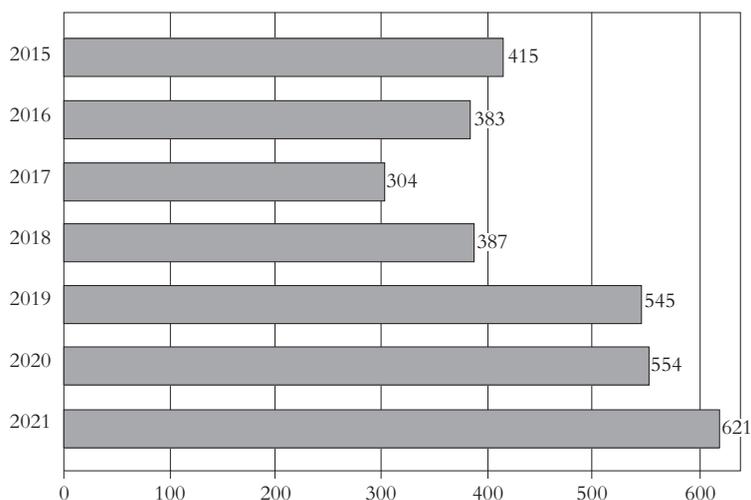
---

<sup>4</sup> De acuerdo con informes del Secretariado Ejecutivo, el cambio metodológico atendió a las modificaciones en el marco jurídico y a la necesidad de evaluar y fortalecer los instrumentos de la política de seguridad pública y procuración de justicia. Algunas de sus contribuciones fueron alinear la metodología con las disposiciones de la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos y el Catálogo de delitos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), integrar la información desagregada por sexo y edad sobre las víctimas en un solo instrumento de acopio y poner en marcha el Sistema para el Registro de Información de Incidencia Delictiva (Sisdel).

<sup>5</sup> Aclaremos que a partir de ahora, las cifras deberán interpretarse como la expresión del número de casos acumulados bajo el criterio de carpetas de investigación abiertas por el delito de trata de personas. La relatividad de estas cifras es sin duda una limitante pues, como expresamos, se trata del número de casos (cuyo parámetro son las denuncias) y no del número de víctimas.

Gráfica 1

Incidencia de la trata de personas registrada a escala nacional (2015-2021)

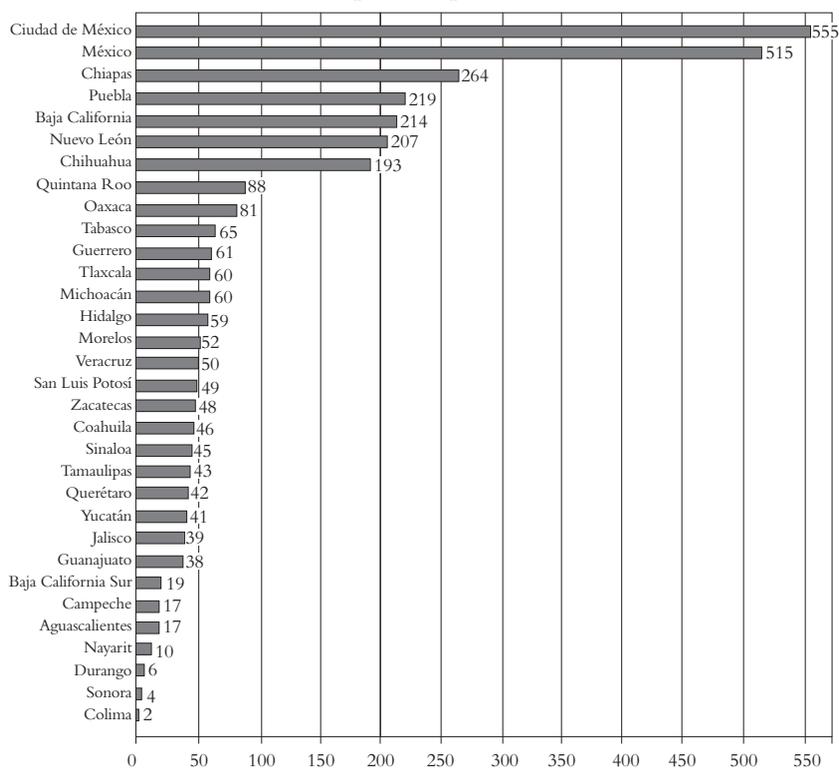


Fuente: elaboración con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021).

a 2017) con un total de 264, Puebla con 219 casos, Baja California con 214 y Nuevo León con 207 casos de trata de personas. Durante el mismo periodo, las entidades con menor incidencia fueron Colima, Nayarit, Sonora y Durango.

Como se aprecia en el Cuadro 1, el problema de la trata de personas no se distribuye de manera uniforme en el territorio nacional, sino que presenta una clara concentración en ciertas entidades federativas, mismas que posiblemente sean nodos que interconectan las redes y flujos internos del mercado de trata de personas con la presencia de redes de criminalidad. En ese sentido, las entidades con la media más alta de casos son: Ciudad de México, Estado de México, Chiapas, Puebla, Baja California y Chihuahua, tienen una mayor centralidad en la dinámica de un problema que se distingue por el hecho de que las víctimas de trata regularmente provienen de otras entidades o municipios. Además, la alta dispersión en el número de casos expresada en los valores de la desviación estándar sugiere que el registro de los casos presenta una significativa variación intramunicipal a lo largo del periodo de estudio.

Gráfica 2  
 Incidencia de casos de trata de personas por entidad federativa (2015-2021)



Fuente: elaboración con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Dado que generalmente es un ilícito donde las víctimas son trasladadas de un lugar a otro, tomando la forma de flujos interregionales o transfronterizos, la evidencia no es suficiente para afirmar que las entidades con un valor de la media más baja que la nacional de casos (14.32) sean con toda certeza entidades con baja incidencia de trata. Por consiguiente, al interpretar las cifras de las estadísticas oficiales se debe considerar el hecho de que éstas no reflejan necesariamente el lugar de origen de las víctimas, sino predominantemente el lugar de destino donde se ejerce el abuso y la explotación de las personas. De este modo, algunas entidades como Quintana Roo, Oaxaca, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, a pesar de registrar una media más baja de casos de trata, son identificadas como entidades donde se realiza el enganche.

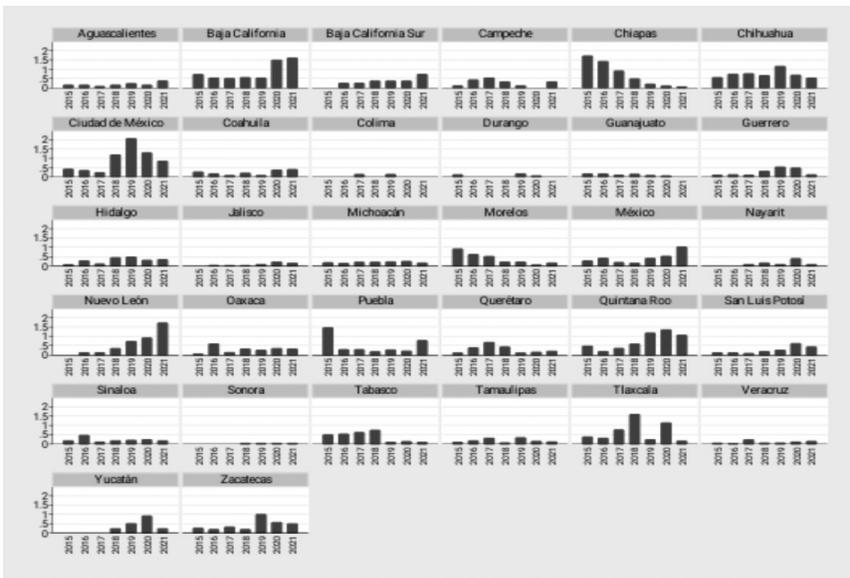
Cuadro 1  
Trata de personas en las entidades federativas (2015-2021)  
Estadísticos descriptivos

Entidad	Media	Mínimo	Máximo	Rango	Desviación estándar	Total
Aguascalientes	2.42	1	5	4	1.27	17
Baja California	30.57	18	58	40	17.60	214
Baja California Sur	2.71	0	6	6	1.79	19
Campeche	2.42	0	5	5	1.81	17
Chiapas	37.71	3	93	90	36.17	264
Chihuahua	27.57	20	44	24	7.97	193
Ciudad de México	79.28	20	180	160	57.42	555
Coahuila	6.57	2	12	10	3.99	46
Colima	0.28	0	1	1	0.48	2
Durango	0.85	0	3	3	1.21	6
Guanajuato	5.42	0	9	9	3.40	38
Guerrero	8.71	3	19	16	6.94	61
Hidalgo	8.42	2	14	12	4.57	59
Jalisco	5.57	0	17	17	6.55	39
Michoacán	8.57	6	11	5	1.71	60
Morelos	7.42	1	18	17	6.10	52
México	73.57	26	178	152	51.53	515
Nayarit	1.42	0	5	5	1.71	10
Nuevo León	29.57	0	91	91	32.41	207
Oaxaca	11.57	2	24	22	7.09	81
Puebla	31.28	11	93	82	30.07	219
Querétaro	6	2	14	12	4.50	42
Quintana Roo	12.58	3	23	20	7.69	88
San Luis Potosí	7	2	17	15	5.56	49
Sinaloa	6.42	3	14	11	3.55	45
Sonora	0.571	0	1	1	0.53	4
Tabasco	9.28	2	18	16	6.77	65
Tamaulipas	6.14	2	12	10	3.89	43
Tlaxcala	8.57	2	21	19	7.13	60
Veracruz	7.14	2	18	16	5.72	50
Yucatán	5.85	0	20	20	7.42	41
Zacatecas	6.85	3	16	13	4.67	48
Total	14.32	0	180	180	25.04	3209

Fuente: elaboración con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021).

Ahora bien, el panorama sobre los casos de trata de personas cambia significativamente si se toma en cuenta la tasa de incidencia por cada 100 mil habitantes. Así, entidades que no figuran en un primer momento como focos rojos, pueden llegar a serlo si se demuestra que la proporción de víctimas es alta en relación con la cantidad de habitantes. En la Gráfica 3 se analiza la frecuencia de casos en las entidades federativas considerando el tamaño de la población; entidades como Baja California, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Morelos, Estado de México, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, registraron el mayor número de casos por cada 100 mil habitantes durante el periodo 2015-2021.

Gráfica 3  
Incidencia de la trata de personas en las entidades federativas  
Casos por cada 100 mil habitantes (2015-2021)

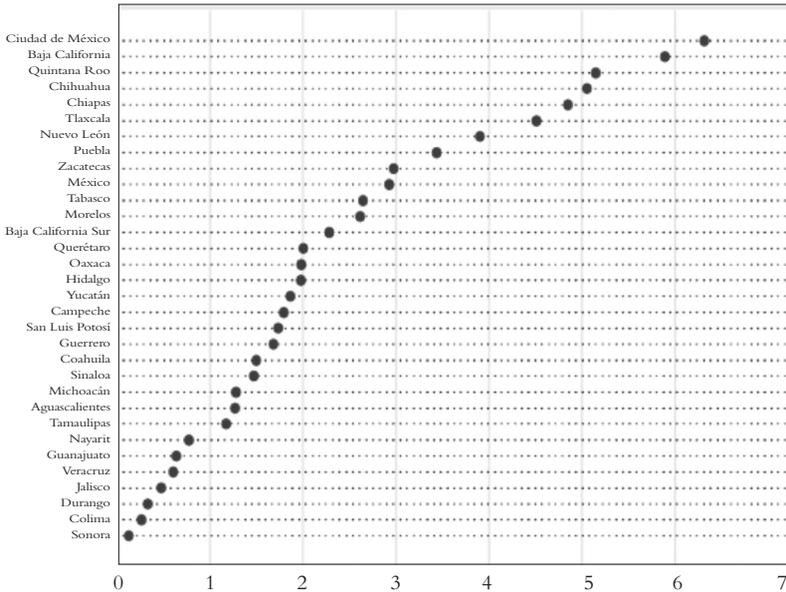


Fuente: elaboración con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021).

De hecho, la suma de casos acumulados por cada 100 mil habitantes muestra una distribución distinta de la magnitud e incidencia de la trata de personas en las entidades federativas. Aunque la Ciudad de México es la entidad con más casos (6.4), la brecha no es tan grande si se le compara con

otras entidades como Baja California (5.8), Quintana Roo (5), Chihuahua (5), Chiapas (4.8) y Tlaxcala, una entidad pequeña del centro de México, que registró 4.5 casos por cada 100 mil habitantes (Gráfica 4).

Gráfica 4  
 Incidencia de la trata de personas en las entidades federativas  
 Casos acumulados por cada 100 mil habitantes (2015-2021)



Fuente: elaboración con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021).

Dado que las cifras del SESNSP reportan el número de carpetas de investigación sobre los casos, es imposible determinar el número exacto de víctimas y otros datos más específicos como el perfil socioeconómico y la modalidad de trata asociada con cada una de las personas sometidas a este flagelo. Por ello advertimos que, si bien las cifras nos ofrecen información valiosa, nos pueden inducir a subestimar la magnitud del problema y a ocultar algunos aspectos clave de la dinámica de victimización, dado que registran el número de carpetas de investigación y no el número de víctimas.

Aunque las estadísticas del SESNSP no están desagregadas en su totalidad, es posible acceder a la información del sexo y la edad de las víctimas. Con base en dicha información, detectamos que alrededor de 85% de las víctimas de trata de 2015 a 2020 fueron mujeres y niñas, el restante corresponde en su mayoría al sexo masculino y un porcentaje mínimo a víctimas de las que no se especifica ni el sexo ni la edad. De acuerdo con el *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México* de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019: 29), este hecho es alarmante porque “a diferencia de la tendencia internacional en la que se ha observado un decremento de la proporción de mujeres y niñas víctimas”, en México la proporción se ha mantenido en niveles equivalentes o superiores al 80 por ciento.

Como señalamos, es importante reconocer que “las tendencias, patrones y estrategias de trata evolucionan con el tiempo y se adaptan a las nuevas demandas, desafíos, realidades sociales, políticas y respuestas policiales” (UNODC, 2019: 10). Sin embargo, algunas de estas estrategias son persistentes a lo largo del tiempo. Por ejemplo, sigue siendo una constante nacional que la mayoría de las víctimas sean explotadas dentro del país. Así, la primera tendencia que podríamos enunciar sería la predominancia de la trata de personas interna. Aunque no se excluye el traslado de víctimas hacia otros países, la mayoría de las personas son explotadas en territorio nacional e incluso dentro de su misma región de origen.

En el caso de México, la mayoría de los tratantes que operan en territorio nacional son mexicanos, aunque cabe suponer que en algunos casos son parte de una red de trata con conexiones internacionales. Por lo anterior, es importante recabar información tanto de la víctima como del victimario, pues esto contribuye a descifrar otros aspectos relevantes del hecho delictivo tales como la modalidad de la explotación, el tipo de medios comisivos implementados durante la fase de captación o enganche y de manera general, toda una serie de elementos que develan patrones de comportamiento del problema en su totalidad y del lugar (territorio) en donde éste se presenta con mayor frecuencia.

La segunda tendencia es que las mujeres tratadas con fines de prostitución u otras formas de explotación sexual siguen representando a la gran mayoría de las víctimas, esto corresponde con la tendencia mundial. Una vez más subrayamos que es esta modalidad la que llama la atención en la mayoría de los diagnósticos, pues no sólo es la más detectada sino también a la que

mayor prioridad se le ha dado en la investigación. Pese a esto, no descartamos que sea necesario ya no sólo un enfoque de derechos, sino también la incorporación urgente de la perspectiva de género a la hora de diagnosticar, prevenir y combatir el delito, sobre todo cuando se ha documentado a quiénes afecta el problema y por qué.

Otras tendencias que agravan la propensión tanto a la comisión del hecho delictivo como a la posibilidad de convertirse en víctima se encuentran íntimamente relacionadas con las condiciones sociodemográficas propias de la región en la que habitan. Dado que son numerosos los factores sociodemográficos que agravan este hecho, procedemos a enunciarlos de manera sintética.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019), “la mayoría de los casos de trata involucran a personas reclutadas con la promesa de una vida mejor lejos de su comunidad”. Entre los factores de vulnerabilidad asociados con esta tendencia se encuentran la condición socioeconómica a menudo precaria, el rezago educativo y la falta de oportunidades laborales justas y equitativas. En México, este hecho puede cuantificarse a partir de los índices de carencia social, la tasa de analfabetismo y otras estadísticas relacionadas con el acceso a bienes y servicios tales como la vivienda, la alimentación, la ocupación o el empleo.

Otro sector de la población particularmente vulnerable a la trata corresponde a las personas que viven en contextos de violencia o conflicto; de hecho, esta situación “ha ocasionado que la comunidad internacional preste mayor atención al delito” (UNODC, 2019). Siendo así y con base en la información recuperada por organizaciones como *Hispanics in Philanthropy* (2017 y 2021), es posible afirmar que la violencia es un factor social determinante del problema y, en el caso de México, para comprobar esta tendencia tendríamos que indagar tanto en el alza en las estadísticas de violencia, como en la relación cada vez más estrecha entre la trata de personas y las actividades de las organizaciones criminales.

Con base en lo anterior, es factible suponer que las carencias socioeconómicas, los contextos de violencia y la falta de una legislación adecuada a la magnitud del problema, configuran situaciones que propician el incremento en los casos de trata. De ahí que, para analizar los factores socioeconómicos y los contextos locales de la trata de personas sea necesario conocer las dimensiones territoriales del problema.

*Variaciones regionales*

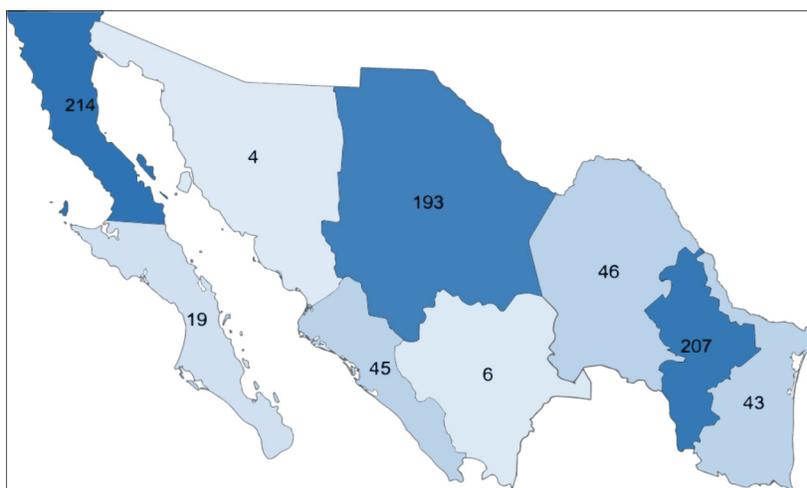
Aunque la trata de personas está presente en todo el territorio nacional, sus regularidades empíricas demuestran que la mayoría de los casos son nacionales e intrarregionales. Aunque existan estudios que intentan trazar las rutas de la trata, es difícil conocerlas con certeza dada la dinámica espaciotemporal del delito. Reconocemos que no es una tarea sencilla definir estas rutas con claridad, pero desde la óptica de la acción pública es deseable identificarlas a fin de diseñar políticas y programas enfocados en las necesidades propias de cada región. Hasta ahora, lo que se observa es que la *desterritorialización* de las políticas en materia de trata, impiden que la administración pública pueda tomar decisiones efectivas frente al problema. Sin embargo, nos enfrentamos no sólo a la falta de precisión conceptual de un fenómeno complejo sino también al hecho de que las políticas carecen de un anclaje territorial.

A continuación, analizamos las variaciones territoriales del problema pues consideramos que además de evidenciar los patrones que se presentan, ofrecen elementos para desplegar una acción pública más efectiva y coordinada. De igual manera, la consideración del territorio nos permite ahondar en los problemas sociales multicausales particulares de cada región, mismos que son aprovechados por las redes de trata para captar a sus víctimas. De este anclaje territorial también puede desprenderse información acerca del perfil de los tratantes y sus víctimas, así como las modalidades de explotación a las que tienden a ser sometidas. Para cumplir con nuestro propósito, tomamos como base la propuesta de división regional que implementa Hispanics in Philanthropy (2017 y 2021) en sus diagnósticos. Para esta organización, el país se divide en cuatro regiones (Norte, Bajío, Centro y Sur), cada una con características particulares que hacen de la trata un problema con patrones y tendencias sociodemográficas rastreables.

*Región Norte.* Comprende los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora y Durango. La principal característica de esta zona es que, al ser fronteriza, presenta altos flujos migratorios tanto nacionales como internacionales. De su movilidad se desprenden variaciones en el crecimiento demográfico y el surgimiento de nuevas concentraciones urbanas. Aunado a ello, encontramos que el desarrollo comercial y la concentración de la industria manufacturera convierten a

esta zona es atractiva para los tratantes y a las personas que ahí se desplazan en presas fáciles de enchanche.

Mapa 1  
Número de casos acumulados de trata de personas  
en la región Norte (2015-2021)



Fuente: elaboración con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021).

Entre los factores por los cuales la migración y el tráfico de personas confluyen con la trata encontramos la imposibilidad de “cruzar al otro lado” y las deportaciones relacionadas con la política migratoria estadounidense. Esta alta concentración de personas que no pueden acceder a mejores condiciones de vida también se vuelve atractiva para las redes del crimen organizado, pues para éstas es fácil asumir que lo que transita por el territorio no son personas sino potenciales mercancías. Asimismo, aunque esta región registra altas cifras sobre feminicidio, poco se ha estudiado sobre la asociación entre ambos ilícitos.

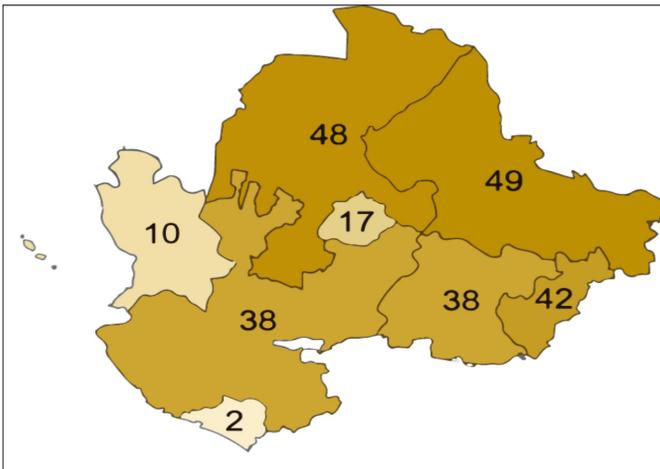
De acuerdo con Hispanics in Philanthropy (2021), la mayoría de las víctimas de trata en el Norte son personas migrantes internas e internacionales, mujeres, niñas, adolescentes y adultas, personas indígenas, población LGTBTTIQ+, jornaleros agrícolas y personas con discapacidad. Las principales modalidades de explotación que se detectan son el turismo sexual y la prostitución,

los trabajos o servidumbre forzada, la utilización de personas en actividades delictivas y la explotación laboral en campos agrícolas, la industria y la minería.

*Región Bajío.* Comprende los estados de Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Jalisco, Colima, Querétaro, Aguascalientes y Nayarit. Se caracteriza históricamente por ser una zona de tradición migrante, es decir, de expulsión de mano de obra a Estados Unidos y Canadá. También forma parte de las principales rutas de tránsito de migrantes hacia los estados del norte.

Aunque en los últimos años se observa el florecimiento económico de la región, la falta de oportunidades, los altos índices de exclusión y la presencia del crimen organizado siguen propiciando el incremento de la trata de personas. En la zona los desplazamientos y desapariciones forzadas, más los índices de violencia por la presencia del crimen organizado, han disparado una alta movilidad interna que terminó por convertirse en una crisis sistémica.

Mapa 2  
Número de casos acumulados de trata de personas  
en la región Bajío (2015-2021)



Fuente: elaboración con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021).

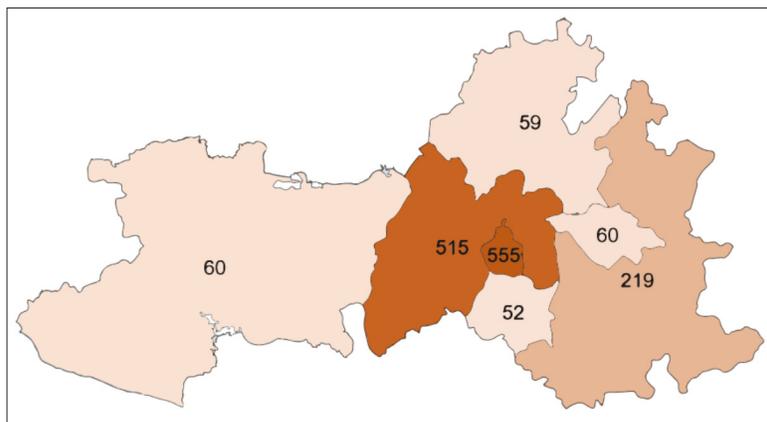
El perfil de las víctimas corresponde a población campesina e indígena, mujeres víctimas de violencia, mujeres, adolescentes y jóvenes, personas migrantes internas y hombres jóvenes. Las modalidades de explotación que se detectan son la pornografía infantil, servidumbre forzada, mendicidad forzada y abuso sexual. A manos de las redes criminales se detectan los trabajos forzosos, la prostitución y otras formas de explotación sexual, la participación en actividades delictivas y la explotación en campos agrícolas, incluso la de tipo infantil.

*Región Centro.* Se incluyen los estados de Morelos, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Ciudad de México, Puebla y Tlaxcala. En principio esta región es la que mayores casos de trata de personas registra; aunque la Ciudad de México ocupa el primer lugar. Esta concentración puede estar relacionada con factores multicausales pues se caracteriza por concentrar una alta densidad demográfica y también un índice considerable de marginación. La falta de oportunidades laborales y la carencia en el acceso a los recursos han desplazado a la población (principalmente indígena y campesina) hacia las ciudades de alto desarrollo urbano como la Ciudad de México y Puebla. También se han registrado múltiples casos de desplazamiento forzado interno a causa del desarrollo inmobiliario, los megaproyectos de urbanización, la construcción de hidroeléctricas y oleoductos.

La región también es una ruta importante de tránsito de drogas y armas, por lo que no queda exenta de la presencia del crimen organizado. Aunque nosotros no exploramos el tema, sería interesante investigar la correlación de la trata de personas con otros ilícitos como los secuestros, extorsiones y desapariciones forzadas, en su mayoría cometidos contra mujeres y niñas. En tanto, en la zona colindan estados que son sumamente asediados por la delincuencia.

En el Centro, las víctimas son en su mayoría personas indígenas y campesinas utilizadas como mano de obra barata, mujeres, niñas y adolescentes, migrantes y personas de la comunidad LGBTTTTIQ+ explotadas sexualmente o con fines de mendicidad forzosa, y jóvenes que no acceden a oportunidades educativas o laborales enganchados para realizar trabajos forzados y actividades ilícitas bajo las órdenes del crimen organizado.

Mapa 3  
Número de casos acumulados de trata de personas  
en la región Centro (2015-2021)

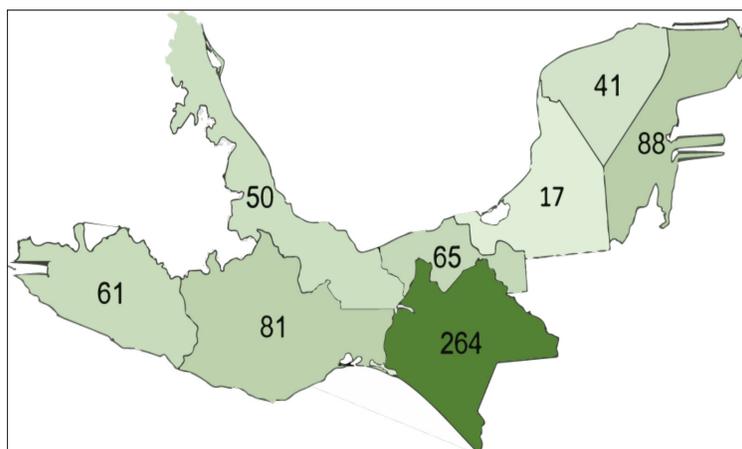


Fuente: elaboración con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021).

*Región Sur.* Comprende a Chiapas, Campeche, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Quintana Roo, Oaxaca y Guerrero. La zona presenta un alto índice de migración interna e internacional puesto que algunas de sus entidades son fronterizas. Otras situaciones que son el caldo de cultivo para la trata de personas son los altos índices de marginación y pobreza, falta de acceso a los servicios básicos, la falta de oportunidades educativas y laborales y la exclusión de la población indígena. En cuanto a este último sector de la población, se ha vuelto controversial la adopción del sistema de usos y costumbres pues sus detractores argumentan que en ocasiones propicia la naturalización de ciertas conductas que no le permiten al victimario asumir que está cometiendo un ilícito, así como tampoco le permiten a la víctima asumirse como tal; una de las expresiones de estas formas arcaicas es el caso del matrimonio forzado o servil cometido principalmente contra menores.

De acuerdo con Hispanics in Philanthropy (2021), el perfil de las víctimas de esta región corresponde a personas indígenas, mujeres, adolescentes y niñas, personas migrantes y personas de la comunidad LGTBTTTIQ+. Las modalidades de explotación con mayor incidencia son la servidumbre o trabajos forzosos, la venta de productos en zonas turísticas a destajo, mendicidad forzosa,

Mapa 4  
Número de casos acumulados de trata de personas  
en la región Sur (2015-2021)

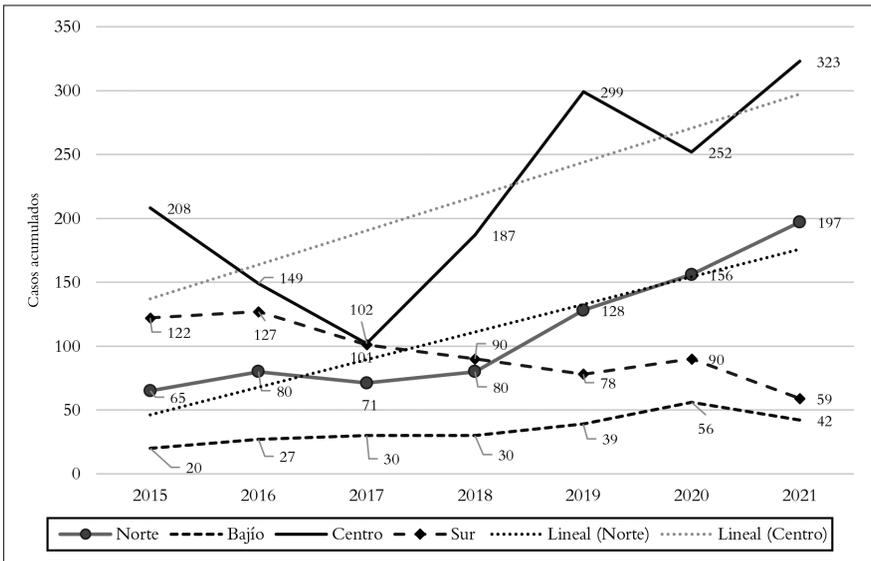


Fuente: elaboración con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021).

turismo sexual, explotación laboral en campos agrícolas y participación en actividades delictivas, además del ya comentado matrimonio forzoso o servil.

Como se observa en la Gráfica 5, la trata de personas presenta una tendencia ascendente. Sin embargo, con base en la incidencia por número de casos, la región Centro (1 520 casos) se encuentra en primer lugar; en seguida, la región Norte (777 casos); en tercer lugar, la región Sur (667 casos); finalmente, el Bajío (244 casos). Al interpretar estos datos es necesario ser muy cauteloso, pues la baja incidencia en una región no es indicativa de que no se dé el enganche de víctimas y su traslado a otra región. Por ejemplo, aunque la región Bajío registra una cifra relativamente baja, lo cierto es que expulsa mano de obra que puede terminar siendo enganchada y/o tratada en el Centro o en el Norte. De igual manera, aunque el Norte y el Sur son regiones fronterizas, el flujo de personas no replica la misma dinámica en ambas y por ello llegan a registrar cifras distintas. Por último, nos parece importante mencionar que las expresiones territoriales que presenta el problema se asocian a contextos sociodemográficos heterogéneos; sin embargo, la presencia del crimen organizado y el alza en las estadísticas de violencia fueron los únicos elementos constantes en todas las regiones.

Gráfica 5  
Tendencia de la trata de personas por región (2015-2021)



Fuente: elaboración con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### Los municipios con mayor incidencia

Con la premisa de que una condición necesaria para identificar patrones y tendencias es analizar la dinámica territorial de la trata de personas, presentamos información más desagregada sobre su incidencia en el ámbito municipal. Cabe señalar que el problema se concentra de manera significativa en 25 de los 2 471 municipios de la República Mexicana, lo cual representa tan sólo 1.01% del total de los municipios.

Durante el periodo 2015–2021 un conjunto de municipios y alcaldías registraron un alto grado de incidencia de casos de trata de personas. Entre este conjunto destacaron las alcaldías Cuauhtémoc, Benito Juárez e Iztapalapa en la Ciudad de México. Los municipios de las ciudades de Puebla, Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa, Tijuana, Cd. Juárez, Tapachula, Benito Juárez (Quintana Roo), Toluca, Chihuahua, Mérida, Ecatepec, Nezahualcóyotl (Estado de México), Monterrey, Apodaca, Guadalupe (Nuevo León), Saltillo (Coahuila). Otros municipios que también acumularon un número significativo de casos fueron Acapulco, Cuernavaca, Culiacán, Metepec, Oaxaca y San Luis Potosí.

Cuadro 2  
Trata de personas en los municipios y alcaldías  
con mayor incidencia (2015–2021) (estadísticas descriptivas)

Municipio/alcaldía	Media	Mínimo	Máximo	Rango	Total
Acapulco de Juárez	10	10	10	10	10
Apodaca	11	11	11	0	11
Alcaldía Benito Juárez	15	11	19	8	60
Centro (Tabasco)	12.75	10	15	5	51
Chihuahua	12	10	17	7	60
Alcaldía Cuauhtémoc	37	11	99	88	259
Cuernavaca	10	10	10	0	10
Culiacán	13	13	13	0	13
Ecatepec	11.5	11	12	1	23
Guadalupe (Nuevo León)	14	14	14	0	14
Alcaldía Iztapalapa	15.5	14	17	3	31
Benito Juárez (Quintana Roo)	13.2	10	15	5	66
Metepec	12	12	12	0	12
Monterrey	23.5	14	30	16	94
Mérida	15	10	20	10	30
Nezahualcóyotl	13	13	13	13	13
Oaxaca de Juárez	13	13	13	13	13
Puebla	26.2	10	67	57	131
Saltillo	10	10	10	0	10
San Luis Potosí	10	10	10	0	10
Tapachula	15	12	18	6	30
Tijuana	25.14	13	51	38	176
Toluca	18.6	13	30	17	93
Tuxtla Gutiérrez	29.33	25	32	7	88
Total	19.52	10	99	89	1308

Fuente: elaboración con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tomando en cuenta las estadísticas descriptivas del Cuadro 2, se observa que la más alta incidencia se registró en: 1) Alcaldía Cuauhtémoc (259 casos acumulados), 2) Tijuana (176), 3) Puebla (131), 4) Monterrey (94), y 5) Toluca (93). Aun, entre estos, la diferencia entre los máximos es considerable, pues el rango entre Cuauhtémoc y Toluca es de 69 casos acumulados.

Cabe preguntarse ¿cuáles son los elementos que comparten dichos municipios y qué los convierten en grandes nodos de la trata de personas? Una

de las características es que son áreas urbanas o forman parte de zonas metropolitanas y además concentran una densidad demográfica relativamente alta. Además, es posible que por la mayor presencia de ministerios públicos en las cabeceras municipales urbanas sea más factible que se presenten denuncias y se abran más carpetas de investigación.

Posiblemente el alto número de casos registrados en alcaldías como Cuauhtémoc, Benito Juárez e Iztapalapa se deba a que la Ciudad de México es, a escala nacional, la entidad donde las condiciones para que se denuncie el ilícito son más accesibles. Podemos asociar la alta incidencia de estas localidades con dos factores aunque sabemos que no son los únicos: 1) en comparación con otras entidades federativas, en la Ciudad de México se difunde con mayor frecuencia e impacto, información sobre el problema, sobre lo que es y sobre la tipificación del delito; por ello tiende a existir una mayor cultura cívica para identificar y denunciar los posibles casos de trata; 2) los canales institucionales de la capital nacional tienden a ser más accesibles en términos de facilidades para realizar y canalizar las denuncias.

### Conclusiones

La trata de personas constituye una grave violación a los derechos fundamentales de aquellos y aquellas que la padecen. Si complementamos este enfoque con la analogía del *mercado ilícito*, encontramos que el fenómeno implica la mercantilización de la víctima, la cual es reducida a la condición de *cosa* a partir de procesos de despersonalización tanto materiales como simbólicos, quedando implícita la operación de cadenas de suministro globales y flujos *transregionales* que la colocan como uno de los negocios ilícitos más lucrativos del mundo tan sólo por detrás del tráfico de drogas y armas.

La evidencia empírica presentada demuestra que entre los factores determinantes asociados con la problemática —sobre todo en términos de susceptibilidad al enganche y la vulnerabilidad a la explotación— se encuentran: la pobreza, el desempleo, la discriminación y los bajos niveles de ingreso. En el ámbito internacional, la nueva geografía de la trata de personas expresada a partir de la utilización cada vez más recurrente de plataformas digitales y redes sociales para anunciar, reclutar y explotar personas, demuestra que el problema también ha logrado desafiar las fronteras y que es posible operar más allá de éstas incluso de forma simultánea. Aunado a ello, en el caso particular

de México, el vínculo entre la violencia estructural —vinculada con el crimen organizado— y la impunidad, también ha sido determinante para delinear los límites y alcances del problema.

En este trabajo mostramos que la trata de personas en México ha aumentado de forma persistente en el periodo 2015–2021. Demostramos que la distribución de los casos tiene claras expresiones territoriales, pues se concentra en un grupo de entidades federativas y particularmente de municipios con mayor conectividad y densidad urbana que posiblemente sean nodos que interconectan las redes y flujos internos del mercado ilegal de trata de personas. Aunque algunas entidades como la Ciudad de México, el Estado de México, Chiapas, Puebla, Baja California y Chihuahua, tienen una mayor centralidad en la dinámica del problema, no puede afirmarse concluyentemente que dichas entidades sean *enclaves* de la trata, ya que este fenómeno se distingue por el hecho de que las víctimas regularmente provienen de entidades o municipios distintos a los de su origen.

Aunque se requiere una investigación más detallada que recopile evidencia empírica sobre los flujos de trata de personas, es posible regionalizar algunos corredores de este mercado ilegal: en el norte, Baja California/Chihuahua/Nuevo León; en el centro, Puebla/Ciudad de México/Estado de México; en el sur, Chiapas/Tabasco/Quintana Roo. Estos corredores pueden dar indicios sobre la modalidad o el fin de la explotación, sin embargo, la explotación sexual tiende a ser inherente —o acompaña— a cualquier otra modalidad, principalmente a los trabajos forzosos y a la utilización de personas en actividades delictivas.

Desde la perspectiva regional, la evolución del delito es sumamente variable. Como señalamos, la incidencia por número de casos acumulados en las regiones permite ubicar a la región Centro (1 520 víctimas) en primer lugar, le sigue la región Norte (777 víctimas), en tercer lugar, la región Sur (667 víctimas) y finalmente el Bajío (244 víctimas). No obstante, debemos ser muy cautos al interpretar estos datos ya que la baja incidencia no implica necesariamente que el ilícito no se cometa, pues como advertimos, los lugares de enganche tienden a ser distintos a la trayectoria que siguen las víctimas y su lugar de destino.

Por otro lado, un hallazgo importante de este trabajo es que el fenómeno de trata tiende a concentrarse en 25 de los 2 471 municipios de la República mexicana. Los municipios con mayor incidencia representan tan sólo 1.01% del total de los municipios en los cuales se concentran 1 308 de los 3 209 casos, esto equivale al 40.7% de los casos en el país. De manera persistente, y como

señalamos, durante el periodo estudiado encontramos mayor incidencia en las alcaldías Cuauhtémoc, Benito Juárez e Iztapalapa en la Ciudad de México y en los municipios de Puebla, Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa, Tijuana, Ciudad Juárez, Tapachula, Benito Juárez (Quintana Roo), Toluca, Chihuahua, Monterrey, Mérida, Ecatepec, Apodaca, Guadalupe (Nuevo León), Nezahualcóyotl y Saltillo. Otros municipios que también acumulan numerosos casos —aunque en menor proporción en comparación de los anteriores— son Acapulco, Cuernavaca, Culiacán, Metepec, Oaxaca y San Luis Potosí.

## Referencias

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*. Ciudad de México.
- Cortés, J., G. Becerra, L. López y R. Quintero (2011). “¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata”, *Nova et Vētera*, pp. 105–120.
- Danailova, G. y P. Belser (2006). *Globalization and the illicit market for human trafficking: an empirical analysis of supply and demand*. Ginebra: International Labour Organization.
- Esposito, R. (2015). *Personas, cosas, cuerpos*. Madrid: Trotta.
- Hispanics in Philanthropy (2017). *Una mirada desde las organizaciones de la sociedad civil a la trata de personas en México*. Ciudad de México.
- (2021). *Trata de personas en México 2: Segunda mirada desde organizaciones de la sociedad civil*. Ciudad de México.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2019). *Definición del concepto de trata de personas*. Viena: Organización de las Naciones Unidas.
- (2000). *El protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños es un protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Palermo: Organización de las Naciones Unidas.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) (2014). *Los derechos humanos y la trata de personas*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.
- Reina, M. (2019). “Análisis del fenómeno de la trata de personas desde la perspectiva de los derechos humanos”, *Ícade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales* (107) doi: <<https://doi.org/10.14422/icade.i107.y2019.006>>.
- Salazar, R., M. Hwang y H. Lee (2012). “What Is Human Trafficking? A Review Essay”, *Signs*, 37(4), pp. 1015–1029.

- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) (2021). *Incidencia delictiva del Fuero Común, nueva metodología* <<https://www.gob.mx/sesnspp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia>>.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2020). *Global report on trafficking in persons 2020*. Nueva York: United Nations.



# Albergues de migrantes en tiempos de pandemia

*Miriam Calvillo Velasco*  
*Víctor Hugo Iturbe Legorreta*

## Introducción

LA PANDEMIA DE COVID-19 CAMBIÓ de forma drástica al mundo como lo conocíamos. En un breve lapso de apenas unos meses, se modificaron los usos y costumbres de millones de personas, la dinámica social se transformó de manera radical en diferentes sociedades. A partir de esta contingencia, muchos países pusieron en marcha esquemas de confinamiento domiciliario de sus poblaciones, además de la adopción de otras medidas de seguridad como la higiene personal y el distanciamiento social, todo ello con la finalidad de disminuir los contagios y así reducir el número de casos graves que requirieran hospitalización y, de esta forma, tratar de mantener el funcionamiento de los sistemas de salud y evitar su colapso.

Detener el tránsito y la circulación de personas, condición *sine qua non* del confinamiento, supondría frenar o al menos ralentizar los flujos migratorios. No obstante, ello no ocurrió así, por el contrario, la pauperización provocada por la pérdida de empleos y el aumento de la violencia doméstica orilló a muchas personas a migrar, precisamente durante el confinamiento. La crisis sanitaria aumentó aún más la marginalidad y vulnerabilidad de las personas migrantes que, con o sin pandemia, experimentan insalubridad, hacinamiento y acceso limitado, o incluso nulo, a servicios de salud durante su peregrinar. Estas condiciones hicieron de la población migrante uno de los grupos de más alto riesgo para el contagio y propagación del covid-19.

Ante la falta de una política gubernamental y un enfoque de inclusión de las personas migrantes que garantizaran su seguridad y acceso a los servicios de salud, resultó vital la labor que emprendieron las organizaciones sociales de ayuda a migrantes que se encargaron contracorriente de suplir las tareas que,

por responsabilidad primaria, conciernen al Estado en todos sus niveles. Esta responsabilidad trasciende la situación legal de las personas migrantes en los países a través de los cuales se mueven, y se refiere al ejercicio pleno de sus derechos humanos. No obstante, lejos de cumplir con su salvaguarda, los gobiernos incrementaron la persecución, arresto y deportación de las personas migrantes, al tiempo que limitaron el margen de acción de las organizaciones sociales y sus albergues.

Esta investigación se desarrolló en un contexto de confinamiento y aislamiento social que determinó la metodología utilizada. Ante la imposibilidad de usar métodos de recolección de datos tradicionales como la entrevista a profundidad, la entrevista de empatía, la observación participante o la etnografía, optamos por aplicar y adaptar a nuestro objeto de estudio todas estas técnicas y método de investigación al mundo virtual y en línea. El confinamiento provocó una mayor presencia de las organizaciones sociales de apoyo a migrantes en internet, lo que nos facilitó la adaptación, especialmente de la etnografía en línea, y así no sólo recuperamos sus materiales y contenidos publicados en la red, tales como páginas web, páginas de Facebook, blogs, etcétera, sino que pudimos interactuar virtualmente, desde la distancia y el confinamiento, con sus miembros y de esta manera enriquecer nuestro análisis.

### **Flujos migratorios en México**

Partimos de la propuesta teórica del sociólogo Immanuel Wallerstein sobre el sistema-mundo moderno en el que por primera vez se articulan, en interdependencia y a nivel planetario, todos los ámbitos de la existencia social y en el que la expulsión de personas desde los países periféricos hacia los centrales es una condición consustancial para su reproducción. En el caso particular de América Latina, los países que más expulsan son los pertenecientes a la región centroamericana, particularmente El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua que, de acuerdo con cifras del Banco Mundial (2021), ocupan los últimos lugares en el producto interno bruto (PIB) per cápita de la región, con 4 551.2, 5 025.5, 2 771.7 y 2 045.5 dólares, respectivamente. Los flujos migratorios de estos países tienen como principal destino Estados Unidos, pero para llegar ahí deben primero atravesar el territorio mexicano, lo que se ha convertido en un verdadero viacrucis, en un infierno. El corredor migratorio México-Estados Unidos es uno de los más dinámicos y transitados

del mundo, pero también uno de los más violentos (Álvarez, 2011). Íñiguez Ramos afirma que el Plan Frontera Sur del gobierno mexicano ha hecho de nuestro país el “policía migratorio” de Estados Unidos, pues se dedica a perseguir, criminalizar y castigar a quienes buscan cruzar México en su camino a ese país (*El Universal*, 2016).

A pesar de su intensidad, cuando hablamos de flujos migratorios en México, el punto más dinámico y conflictivo no es, como pudiera pensarse, la frontera norte con Estados Unidos. En la frontera sur se encuentra una de las zonas más álgidas ya que es ahí donde se localizan los principales puntos de ingreso de migrantes provenientes de todo el mundo, pero con marcada predominancia de Centroamérica que buscan llegar a Estados Unidos. Además, entre México y Guatemala se sitúa una frontera sui géneris en la que existen pocos muros, vallas o alambrados construidos para impedir el paso de migrantes (Nájera, 2016),<sup>1</sup> pero esto no significa que exista un libre tránsito y mucho menos que sea un espacio seguro. Esta región posee un alto nivel de movilidad poblacional, en la que resulta muy difícil contar con una cifra exacta de las personas migrantes que por ahí transitan. Por otro lado, debemos considerar que la mayoría de las personas que ingresan al territorio mexicano por la frontera sur lo hacen sin documentos migratorios (Nájera, 2016), esto las convierte en aún más vulnerables y en más difíciles de identificar y cuantificar. Sin embargo, existen diferentes esfuerzos por obtener aproximaciones más o menos exactas del número de migrantes que atraviesan la frontera sur. El más importante es la *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México* (Emif Sur).<sup>2</sup> Dicha encuesta se inició en 2004 con el fin de aportar elementos para medir y caracterizar los flujos migratorios provenientes de Guatemala,

---

<sup>1</sup> A diferencia de lo que ocurre en la frontera norte, donde cada vez se refuerzan más los obstáculos para el tránsito de migrantes. El 12 de mayo de 2022, mientras se edita este texto, los gobiernos de México y de Estados Unidos anunciaron que invertirán 4 200 millones de dólares para reforzar la frontera común con tecnología avanzada, proyectos de infraestructura y medidas especiales. Esta inversión se da en el marco del Acuerdo Bicentenario que comprende 14 proyectos del lado mexicano, entre éstos, la terminación de los puentes fronterizos Mesa de Otay, en Tijuana, y Calexico East, en Mexicali. Además de seis proyectos de inversión en tecnología del lado estadounidense para evitar el tráfico de armas hacia México y de drogas hacia Estados Unidos.

<sup>2</sup> La Emif Sur es editada en conjunto por el Instituto Nacional de Migración (INM), El Colegio de la Frontera Norte (Colef), el Consejo Nacional de Población (Conapo), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Honduras y El Salvador. En 2021 se interrumpió el levantamiento y los datos más recientes son de 2019, contabilizando las personas migrantes devueltas por autoridades migratorias de México y de Estados Unidos. En ese año, México registró 86 mil eventos de devolución de personas originarias del norte de Centro América, una cifra muy similar a la de 2018 y que queda lejos de los 132 mil eventos alcanzados en 2015, tras la aprobación del Programa Frontera Sur, un año antes (Emif Sur, 2020: 26). En tanto que el número de personas migrantes devueltas por autoridades de Estados Unidos fue de 108 mil, lo que representa un incremento de 12.5% en relación con el año inmediato anterior. Por su parte, en sus cifras anuales, el Instituto Nacional de Migración (INM) registra un aproximado de 140 mil eventos de personas centroamericanas con la intención de llegar a Estados Unidos.

Cabe resaltar que la cifra de personas migrantes devueltas por México es el resultado de la combinación de políticas migratorias contradictorias; por un lado, al inicio del año, la entrega de las Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) a más de 13 270 personas, mayormente en Chiapas ante la llegada de una caravana de migrantes procedente especialmente de Honduras; por otro, el mayor énfasis en el control y gestión de la migración que se tuvo más adelante, sobre todo tras la amenaza de Donald Trump de imponer aranceles a las importaciones mexicanas si este país no lograba disminuir la migración irregular que llegaba a su país. Para evitar las medidas arancelarias, el 7 de junio de 2019 el gobierno mexicano se comprometió a realizar acciones en pro de reducir el flujo migratorio, entre las que destacó el despliegue de la Guardia Nacional en la frontera sur de México (Emif Sur, 2020).

Debido al gran número de personas migrantes que transitan por su territorio, se considera a México parte de un sistema migratorio regional, en conjunto con los países de origen y el país de destino (Nájera, 2016). Y es justamente en México en donde las personas migrantes son altamente vulnerables. Decenas de miles de migrantes centroamericanos son víctimas de extorciones, secuestros, robos, torturas, violaciones y asesinatos, por parte de bandas del crimen organizado, pero también por las propias autoridades migratorias, si no en contubernio al menos en una aparente tregua de la legalidad. De esta manera, el crimen organizado es un factor fundamental a considerar por parte de los migrantes en su paso por México, “situaciones ante las cuales surge la pregunta de por qué los migrantes guatemaltecos, hondureños y salvadoreños utilizan dichas rutas; una posible respuesta es que las situaciones de violencia durante el trayecto por México sean consideradas menores y temporales

a las vividas en sus lugares de origen de manera permanente” (Nájera, 2016: 260). En la medida en que aumenta el número de personas sin documentos que acrediten su estancia regular en el país, también aumentan las múltiples formas de violencia y atentados en contra de sus derechos humanos (Álvarez, 2011). “El migrante centroamericano es dilucidado por el capitalismo contemporáneo como un cuerpo sin atribuciones de sujeto social, ni ciudadanía ni derechos. En este contexto, vive un proceso de basurización simbólica por parte de los sujetos que le someten a partir del despliegue de diversas violencias” (Mancillas, 2015: 15).

De toda esta población de por sí ya vulnerable, resultan aún más indefensas las mujeres que migran cada vez más como cabeza de familia. Las mujeres, en todo el mundo, al igual que los hombres, lo hacen para buscar nuevas oportunidades económicas y sociales que les permitan mejorar su calidad de vida. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que para 2019 en América Latina y el Caribe la proporción de trabajadores migrantes varones (2.9%) fue casi la misma que la de las trabajadoras migrantes (2.5%) (OIT, 2021).

A mediados de 2020, la población migrante internacional sumó 280 598 467, de ese total, las mujeres representaron 49.5%, ligeramente por debajo del 50.5% de varones migrantes internacionales. Esto a pesar del cierre de fronteras y la cancelación de viajes debidos a la pandemia del coronavirus que detuvo el aumento de migrantes internacionales en alrededor de 2 millones de personas a mediados de 2020, una cifra 27% menor que el crecimiento previsto a mediados de 2019 (Noticias ONU, 2021).

Antes de la llegada del coronavirus, la región latinoamericana ya atravesaba una crisis migratoria potenciada por el éxodo venezolano. Desde el 2015 y hasta 2020, más de 5 millones de venezolanos salieron de su país y más de 4 millones residen en países de América Latina y el Caribe. No obstante, no son los únicos; 12% de población en Belice son inmigrantes de América Central, y en los últimos 10 años Chile ha otorgado alrededor de 275 mil visas a migrantes haitianos (Tres y Rodríguez, 2020). Por su parte, en Centroamérica, particularmente en los países más expulsores (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), la proporción se invierte y así tenemos que 50.8% de las 208 440 personas migrantes fueron mujeres en ese mismo año, en contra del 49.2% de los hombres (DAES, 2020).

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), México es “el segundo país a nivel mundial con el mayor número de mujeres emigrantes, 5.8 millones en 2015. Además, 22.8% del flujo de tránsito por México,

originario de Centroamérica y repatriado por las autoridades mexicanas, son mujeres” (Conapo, 2017). Para el Instituto para las Mujeres en la Migración (Imumi), a pesar del pleno reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres migrantes en la legislación nacional e internacional, muchas mujeres que transitan por territorio mexicano no denuncian los abusos de los que son víctimas, debido al desconocimiento de sus derechos o por el temor a ser detenidas y devueltas a los lugares de donde salieron, frecuentemente huyendo de la violencia. Sufren agresiones físicas, abusos sexuales, secuestros, extorsiones, maltratos por parte tanto de civiles como de las propias autoridades o son reclutadas por grupos de la delincuencia organizada que se dedican a la trata de personas, con el consecuente daño a su salud física, psicológica y emocional.

### **Organizaciones sociales de ayuda a migrantes**

A pesar de la existencia de distintos organismos institucionales por parte del Estado para salvaguardar la integridad de la población en tránsito, muchos de éstos carecen de un correcto actuar en cuanto al diseño de sus programas, así como de su aplicación (*El País*, 2019). Por tal motivo diversas organizaciones de orden social suplen esta labor, y trabajan de cerca con poblaciones migrantes dotándoles de los servicios básicos para su supervivencia y estadía en el país.

Tal como explica Musset (2015, citado por Nájera, 2016), en las movi- lidades territoriales de la población se crean “territorios de espera”, es decir, espacios en los que la población migrante pone pausa a su trayecto ante la imposibilidad de seguir avanzando hacia el destino deseado. En dichos terri- torios, muchas veces enmarcados dentro de un espacio hostil para migrantes, la acción social conjunta de las organizaciones se hace presente. Así, estas or- ganizaciones sociales han encontrado una forma de participación como ac- tores sociales y políticos en el marco de las migraciones.

Se estima que a lo largo del país existen entre 20 y 35 mil organizaciones sociales, pero sólo 71 se centran en el tema de la migración (Bobes, 2017). De acuerdo con Nájera (2016), en México existen organizaciones y población de la sociedad civil que apoya a migrantes en tránsito en los estados de Chiapas y Tabasco en la frontera sur; en Veracruz, Oaxaca, Estado de México, San Luis Potosí y Guadalajara en el centro del país; y Baja California, Sonora, Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas en la frontera norte de México. Muchas de estas organizaciones son de reducido tamaño, autorreguladas; trabajan sin fines de

lucro, apoyadas por trabajadores voluntarios, y con el fin de proveer de ayuda a las personas, grupos, familias o comunidades de migrantes (Calvillo, 2018).

El trabajo de las organizaciones sociales se puede dividir en tres tipos o grados: las *acciones de primer grado*, o de asistencialismo básico, son acciones altruistas. Su única pretensión es proporcionar bienes o servicios primarios para cubrir las necesidades básicas de migrantes y refugiados que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Es decir, se encargan de dar alojamiento temporal, alimento, vestimenta, productos de higiene personal, atención sanitaria de primeros auxilios, e información. Por otro lado, están las *acciones de segundo grado*, básicamente son las mismas que las anteriores, pero con el agregado de dotar de servicios jurídicos y de protección a los derechos humanos. Estos servicios prestados van desde la orientación jurídica, el apoyo en la elaboración de trámites administrativos, la mediación y acompañamiento, además de la asistencia psicológica o espiritual. Por último, están las *acciones de tercer grado*, realizadas por organizaciones cuya labor consiste principalmente en reivindicar con los gobiernos de distintos órdenes la promoción de los derechos humanos de la población de migrantes y refugiados. Esto incluye el apoyo de una determinada política o cabildeo, o la exigencia de la aplicación de la normativa estatal e internacional en la materia (Carrascosa y Lacomba, 2020). Este tipo de organizaciones se concentran principalmente en la Ciudad de México, y su labor radica en fungir como colectivos capaces de ejercer presión sobre el Estado para, de esta manera, difundir su visión de lo migratorio basándose en la aplicación de los derechos humanos (Bobes, 2017).

La historia de las organizaciones sociales de ayuda a migrantes se puede dividir en dos etapas (Bobes, 2017). La primera inicia en la segunda mitad de la década de 1980, cuando nacen las primeras organizaciones de atención a migrantes, que tenían una relación directa con alguna iglesia, particularmente la iglesia católica, siendo sus dirigentes miembros de alguna de las distintas órdenes religiosas (Calvillo, 2018). Su trabajo consistía en dar auxilio a grupos de mexicanos que cruzaban la frontera norte, así como a los que llegaban tras su deportación por autoridades migratorias de los Estados Unidos (Bobes, 2017).

La segunda etapa se da a partir de la década del 2000, y se caracteriza por el tipo de trabajo realizado, el cual ya no se centra únicamente en la asistencia, sino también en abordar problemas relacionados con los derechos humanos, seguridad y justicia. De esta manera surgen organizaciones independientes que trabajan con una identidad laica (Bobes, 2017). Su trabajo se centra en promover e impulsar el acceso de las personas migrantes a sus derechos. De

esta manera, se intenta dotar a la población migrante de un estatus de ciudadanía, es decir, como sujetos portadores de derechos legales, políticos y sociales (Calvillo, 2018).

Como se puede observar, esta evolución se establece en función del contexto que viven las organizaciones sociales y, por ende, las personas migrantes. De ahí se derivan sus agendas y prioridades, así como la organización del trabajo que realizan. Es decir, a partir de esta evolución se reafirma la idea de que el trabajo realizado va más allá de la buena caridad o la ayuda humanitaria, más bien se convierte en una reivindicación cívica y política tanto de la movilidad humana como del reconocimiento de los derechos de la población migrante (Calvillo, 2018). Han logrado constituirse como actores relevantes en la esfera política a partir de su influencia en las políticas de migración. Conscientes de que el derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental (Carrascosa y Lacomba, 2020), la mayoría de las organizaciones sociales han adoptado la “Convención sobre Derechos de los Migrantes” (1990) como muestra de que hay conciencia dentro de la comunidad internacional tanto entre los Estados emisores como en los receptores (Fuentes y Ortiz, 2012).

En cuanto a su relación con organismos institucionales, muchas organizaciones sociales conservan cierto recelo, tomando estas ayudas con cierta suspicacia y temor. Por tal razón, algunas prefieren no tratar con el gobierno, pues consideran que la verdadera intención de las autoridades es mantener control sobre las personas migrantes y, en consecuencia, asegurarlas y deportarlas (Bobes, 2017). Se debe recordar que, hasta marzo de 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió que aquellas organizaciones que dan cobijo o ayudan a migrantes sin obtener un beneficio, no cometen el delito de tráfico de personas. Es decir que, antes de dicha resolución, las organizaciones que proporcionaban ayuda humanitaria a migrantes podían ser procesadas penalmente argumentando crímenes de trata de personas (Calvillo, 2018).

A lo largo del país diversas organizaciones han generado, junto a los pobladores, una acción social conjunta. Por ejemplo, en Tabasco, la Parroquia de Cristo Crucificado se convierte después en un albergue llamado la Casa del Migrante en Tenosique, y el Centro de Derechos Humanos del Usumacinta, A.C, que se solidarizan con hombres y mujeres que van de tránsito (Mancillas, 2015). Asimismo, destacan las organizaciones como FM4 Paso Libre, el comedor comunitario ubicado en la localidad de Lechería, el apoyo alimentario que ofrecen Las Patronas y los casos de los albergues religiosos como

Hermanos en el Camino, El Buen Pastor, y el albergue Belén (Nájera, 2016). Algunas alcanzaron un protagonismo en la esfera pública que ha potenciado su labor de denuncia y defensa; muestras de ello son el albergue Hermanos en el Camino, dirigido por el padre Alejandro Solalinde; Las Patronas, el albergue La 72 y la Casa del Migrante de Saltillo (Carrascosa y Lacomba, 2020).

Una de las problemáticas a la que se enfrentan las organizaciones sociales es el financiamiento, la mayoría funciona a partir de donaciones de particulares, tanto en dinero como en especie, así como en redes de apoyo local y de trabajo voluntario. El confinamiento derivado de la pandemia de covid-19 limitó la acción de las organizaciones para obtener esos recursos, al tiempo que creció la demanda de alimentación, hospedaje, servicios médicos, asistencia legal y psicológica. A esto se sumó la eliminación de la partida presupuestaria que era destinada al programa social de apoyo de los albergues situados a lo largo de la frontera (Carrascosa y Lacomba, 2020).

### **Migración y pandemia**

Las organizaciones sociales, por medio de sus casas y albergues, cumplen regularmente un papel fundamental en la supervivencia y seguridad de la población migrante. Esta función creció exponencialmente durante la pandemia de covid-19 derivada de la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2. Ante la ausencia de una verdadera protección legal y material, las organizaciones sociales suplieron la labor que le corresponde al Estado en lo relacionado con la promoción y protección de los derechos básicos (alimentación, servicios médicos, vivienda y seguridad) de las poblaciones migrante y refugiadas. No obstante, las medidas de sana distancia y confinamiento establecidas durante la emergencia sanitaria redujeron la actividad y proyectos de estas organizaciones. Los albergues y centros de acogida que reciben personas migrantes y refugiadas limitaron el ingreso y en algunos casos cerraron temporalmente sus puertas.

En México, desde el 24 de marzo de 2020 se decretó el inicio de la Fase 2 del coronavirus, es decir, el tercer escenario de transmisión del covid-19. Esto implicaba medidas de prevención en todos los estados de la República mexicana, tales como: la suspensión de actividades económicas no esenciales, la restricción de congregaciones masivas, así como el resguardo domiciliario. Estados como Tabasco, Chiapas, Coahuila y Tamaulipas, donde es común el paso de migrantes rumbo a Estados Unidos, decretaron medidas de aislamiento

total a sus ciudadanos. Sin embargo, la particular condición de la población migrante resguardada en dichos estados no fue contemplada en tales medidas. Se reportaron múltiples casos de personas de origen centroamericano deambulando por los cruceros de ciudades como Villahermosa, pidiendo dinero a los automovilistas, todo esto en medio del momento más álgido de la pandemia y sin tomar las medidas preventivas para evitar el contagio de covid-19 (Domínguez, 2020a).

Como consecuencia de esta situación, el gobierno de México, por medio del Instituto Nacional de Migración (INM), señaló que todas las personas que fueran presentadas ante dicha autoridad migratoria serían revisadas por un médico, con el fin de detectar alguno de los síntomas del covid-19. De forma que, al detectar un posible caso de contagio, se le notificaría a Sanidad Internacional y autoridades del Estado de la federación correspondiente, además de conducir a la persona a un área aislada hasta recibir instrucciones por parte de las autoridades sanitarias. Sin embargo, la realidad fue muy distinta. Las propias estaciones migratorias tuvieron dificultades para aplicar las medidas sanitarias y de distanciamiento para reducir el riesgo de contagio recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) frente a la covid-19. El resultado fue el hacinamiento, la falta de higiene y la falta de acceso a servicios de salud.

De acuerdo con información proporcionada por el director de “La 72 Casa del Migrante”, Ramón Márquez Vega, las personas sin algún tipo de documento migratorio fueron “liberados” por autoridades del Instituto Nacional de Migración (INM), para que por sí solos regresaran a su país de origen (Domínguez, 2020b). En una entrevista realizada por el portal de noticias *Animal Político* (2020a), un migrante de origen hondureño narra cómo, por órdenes del INM, todas las estaciones migratorias donde se encontraban varadas miles de personas migrantes fueron vaciadas. Esto se dio sin ningún tipo de ayuda hacia las personas expulsadas de sus instalaciones, sin ninguna clase de apoyo para su repatriación. La única advertencia de los funcionarios del INM fue que no podían regresar al norte. “Qué comiesen, dónde durmiesen o si tuviesen agua para lavarse las manos en mitad de la pandemia no era asunto suyo” (Alecio, migrante proveniente de Honduras). Es decir, la única instrucción por parte de las autoridades fue que no intentaran regresar al lugar en el que habían sido capturados antes de ingresar a la estación migratoria. Esto orilló a algunas personas a vivir en situación de calle durante la contingencia

sanitaria (OIM, 2021) o a aumentar las modalidades de alojamiento compartido, haciendo crecer el hacinamiento.

Otros efectos de la adopción de medidas de distancia física fueron el incremento de la ansiedad e incertidumbre entre población migrante por la suspensión de plazos administrativos y el cierre de instituciones gubernamentales. Muchos de estos trámites pasaron de ser presenciales a la atención remota y con ello surgió un nuevo problema de desigualdad, una “barrera digital” en el acceso a los servicios. Por ello la población migrante abandonó o no tuvo acceso a algunos de sus trámites migratorios y optó por movilizarse sin ningún documento migratorio desde el sur y centro del país, hacia el norte. Al mismo tiempo que decae el interés de las personas migrantes por adherirse al Programa de Protocolos de Protección a Migrantes (MPP), cuyas incorporaciones, sin embargo, fueron canceladas en junio de 2021.<sup>3</sup>

El incumplimiento de la obligación del Estado de incluir a las personas migrantes en la estrategia nacional de salud no sólo vulneró su derecho a la salud, a la vida y a la dignidad, sino que también potenció el riesgo de contagio a la sociedad mexicana. Ante esta situación, la única alternativa de la población migrante fue acercarse a los refugios y albergues dirigidos por organizaciones sociales sin fines de lucro. Estos albergues tienen experiencia en el trabajo con la población migrante, ya que conocen la realidad que viven millones de migrantes en su paso por México, por ende, saben aplicar medidas de protección necesarias. No obstante, a pesar de esta experiencia de trabajo con personas migrantes, la naturaleza del virus SARS-CoV-2 colocó en una encrucijada a estas organizaciones. Si bien en los albergues y refugios se intentó continuar

---

<sup>3</sup> Los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP) son un programa del gobierno de Estados Unidos iniciado en enero de 2019. Bajo los MPP, “Estados Unidos devuelve a México algunos ciudadanos y nacionales de otros países que no sean de México mientras sus procedimientos de remoción en Estados Unidos están en trámite. Los MPP aplican a todas las personas que llegan desde México por tierra”. El 1 de junio de 2021, el secretario de Seguridad Nacional determinó que los Protocolos de Protección a Migrantes deben ser cancelados y emitió un memorándum a tal efecto. Sin embargo, el 13 de agosto de 2021, el Tribunal de Distrito de Estados Unidos para el Distrito Norte de Texas determinó que el memorándum del 1 de junio de 2021 no había sido emitido de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo y la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA, por sus siglas en inglés) y ordenó al Departamento de Seguridad Nacional (DHS) a “hacer cumplir e implementar los MPP de buena fe”. Empero, el 29 de octubre de 2021, el secretario de Seguridad Nacional emitió un nuevo memorándum cancelando el MPP (Homeland Security, 2022).

con el auxilio a la población migrante, muchas veces estos esfuerzos no fueron suficientes. Uno de sus principales retos fue tener la capacidad y los recursos para mantener el aislamiento y resguardo de las personas infectadas, tratando de conservar la sana distancia con el fin de evitar la propagación del virus.

A partir de reportes de diarios como *La Jornada*, sitios de noticias como *Animal Político*, y las propias redes sociales de distintos albergues y casas de migrantes, se reportó un descenso en el ingreso de personas migrantes, esto con el fin de evitar aglomeraciones y por ende prevenir contagios. En Chiapas, los albergues “Belén” y “Jesús El Buen Pastor” informaron que solamente continuarían atendiendo a los migrantes que ya se encontraban en sus instalaciones. Por su parte, la “Casa del Migrante Mi’n Npon B’aj” informó que ante la contingencia sanitaria suspenderían el ingreso de más personas.

Por otra parte, la “Casa del Migrante de Saltillo” a través de sus redes sociales informó que cancelarían el ingreso de nuevas personas al albergue. A su vez, la “Casa del Migrante” ubicada en Coahuila indicó que en ese momento 100 personas permanecían resguardadas en sus instalaciones. Por su parte, el albergue “La 72”, ubicado en Tabasco, informó que continuaría recibiendo a personas migrantes, aunque por protocolo frente a la covid-19 éstas serían alojadas en un área separada del resto por 14 días para evitar posibles contagios (*Animal Político*, 2020b).

De acuerdo con información recabada por Ballesteros (2020) del portal de noticias Contralinea.mx y a partir de una serie de entrevistas realizadas a 16 albergues para migrantes situados tanto en la frontera norte como en la frontera sur, hubo albergues que dejaron de recibir migrantes, esto con el fin de prevenir contagios de la población residente en dichos lugares:

Cerramos por completo el albergue porque las personas que atendemos somos adultos mayores y corremos mucho riesgo. Desafortunadamente no contamos con ningún tipo de servicio médico y, por eso, estamos cuidándonos. No sólo esta casa se encuentra cerrada, sino todas las de la costa de Chiapas (Carlos López, responsable de Casa del Migrante de Arriaga).

Pese a la caída y restricción de la disponibilidad de plazas en albergues por la necesidad de cerrar sus puertas a nuevos ingresos para prevenir contagios por la covid-19, el trabajo asistencial y de apoyo humanitario a las personas migrantes nunca paró. Los albergues continuaron suministrando alimento

y, en algunos casos, medicamentos a las personas que se acercaban a solicitar su ayuda; al mismo tiempo que aumentó la solicitud de servicios especializados, legales y psicosociales y la necesidad de apoyo para el retorno a sus lugares de origen. Esto no fue tarea fácil, no sólo por la falta de recursos sino también porque desde el 16 de marzo de 2020 Guatemala cerró su frontera con México para evitar los contagios (*El Economista*, 2020).

No estamos recibiendo a nadie. Sólo damos el servicio de regreso asistido: quienes quieren volver a sus países, los canalizamos con el Grupo Beta y ellos los llevan al [Instituto Nacional de] Migración donde les ayudan a regresar a su hogar (Carlos López, responsable de Casa del Migrante de Arriaga).

Desde el inicio de la Fase 2 de covid-19 y el fortalecimiento del distanciamiento social se deportó a 3 653 personas provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador (*Animal Político*, (2020c).

Por otro lado, el confinamiento ralentizó los flujos migratorios, obligando a la población migrante a permanecer por más tiempo en las casas y albergues y, en consecuencia, eso provocó una sobredemanda que, dada la naturaleza del coronavirus, incrementó el riesgo de contagio y la propagación de la enfermedad. En algunos sitios como Tijuana y Ciudad Juárez se crearon alojamientos temporales habilitados en hoteles para mitigar el impacto de los cierres de albergues (OIM, 2021).

Por mucho que las condiciones en las que trabajaban los albergues fueran extremadamente precarias –sin los elementos y el equipo necesario para brindar una atención médica completa ante los contagios de covid-19–, según datos proporcionados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), al menos 75% de las organizaciones (albergues, casas de migrantes...) puso en marcha protocolos covid-19 para responder a la contingencia (OIM, 2021).

Regularmente aquí comen, se bañan, descansan uno o dos días y siguen su camino, pero ahora sólo se bañan, almuerzan y se van. Dentro de nuestras posibilidades, les ayudamos a cubrir sus necesidades, pues hasta el momento sólo contamos con lo básico: artículos de limpieza, desinfectantes, alcohol, antigripales y medicamentos (Javier Rodríguez, director de Centro de Día para Migrantes Jesús Torres Fraire).

Por otra parte:

Nosotros aún recibimos migrantes, pero implementamos ciertos protocolos de admisión: las personas se sientan a un metro de distancia, se lavan las manos al llegar y al irse. Tenemos gel antibacterial, usamos cubrebocas, cofia y hasta guantes (Bernardo de la Torre, director del Desayunador Madre Teresa de Calcuta).

El trabajo de los albergues se ve transformado ante la llegada del virus, debido a que es necesario tomar otro tipo de medidas para salvaguardar la salud tanto del personal como de las personas que ahí llegan. Al tratarse de organizaciones que trabajan con financiamiento propio, su ya de por sí limitado presupuesto se ve mermado, ya que aparte de los gastos recurrentes como alimentación, agua, luz, etcétera, se le agrega el gasto extra que significa la adquisición de todo el material de protección como guantes, cubrebocas y gel antibacterial.

A pesar de las instrucciones de resguardo y aislamiento domiciliario promovidas por los gobiernos federal y estatal, la población migrante no fue ni ha sido tomada en cuenta para los fines de dicha estrategia. Los albergues y casas de migrantes trabajaron por cuenta propia durante la emergencia sanitaria, es decir, que no recibieron ayuda por parte de ninguna autoridad o institución. Esto puso en un aprieto a las organizaciones sociales, que de por sí padecían dificultades en su trabajo de manera regular, con la crisis de salud vieron aún más mermadas sus posibilidades de ayuda.

Ha sido muy difícil para nosotros porque no recibimos apoyo de ningún gobierno. Nuestro único apoyo es Médicos Sin Fronteras. Sólo al principio tuvimos la visita de la Secretaría de Salud estatal, pero vino sin medicamentos. Sentimos injusto que viniera sin ningún tipo de recurso. Quisiéramos contar con la ayuda del gobierno, pues la labor que se realiza acá también les corresponde a ellos. Nos hemos sentido abandonados porque no nos han venido a dar instrucciones ni apoyo ni alimento. No hay nada para atender a los migrantes (Héctor Silva, director de Casa del Migrante Senda de Vida).

Asimismo, según algunos de los responsables de albergues, las autoridades del INM hacen un trabajo a medias, ya que únicamente resguardan a los migrantes en sus instalaciones para hacerles consultas médicas generales, es

decir, no son consultas especiales para detectar el virus. En consecuencia, es imposible saber si alguna de esas personas está realmente infectada:

Sólo estamos recibiendo a personas que traslada el INM y que ya pasaron por un filtro de salud. Sin embargo, no contamos con ayuda de dicho Instituto, cuando es el que debería estar más interesado en atender esta situación. Sólo la Secretaría de Salud local se presentó en abril para dar consultas y medicina, pero nada relacionado con covid-19 (José Luis Flores Amador, responsable de Casa del Migrante Amar).

Las respuestas del gobierno, tanto federal como estatal y municipal, son insuficientes. De ahí que se presente un nivel de crisis mayor en materia de migración, pues a las múltiples carencias que existían por parte del trabajo gubernamental en temas de migración, ahora se le agrega la crisis sanitaria.

A los migrantes, el gobierno amablemente los dejó ingresar a México y a nosotros nos tocó resguardarlos. El gobierno no quiere ayudarlos. Sería más fácil para nosotros desentendernos y mandarlos de nuevo a sus casas, pero ellos han decidido cruzar a Estados Unidos y, aquí, nos toca recibirlos y apoyarlos (Tomás Diosdado, responsable de la Casa de ayuda Alfa y Omega).

Asimismo:

Es mentira que las autoridades tengan interés por apoyar al migrante, si así fuera pondrían un lugar en el que ellos lleguen y se les atiende, donde haya médicos que chequen sus síntomas, sobre todo durante la pandemia porque es algo a lo que todos estamos expuestos y no podemos tomarlo a la ligera (anónimo, representante del comedor Casa de Paso del Migrante).

A pesar de que la Secretaría de Gobernación, por medio del Instituto Nacional de Migración (INM), en su Boletín núm. 125/2020 se comprometió a salvaguardar la integridad de la población en contexto de migración, así como procurar garantizar a plenitud sus derechos humanos, esta ayuda nunca llegó, o en caso de mandarla, no se les informa a los albergues:

Tenemos contacto con las organizaciones que nos traen a las personas, pero no con el sector de gobierno ni de salud. Sólo nos enteramos de que en marzo había integrantes de Protección Civil que estaban dando unos víveres, pero no

supimos más que eso, con nosotros no pasaron (Ángel López, director del refugio Ejército de Salvación).

De igual forma:

El gobierno del estado manifestó que iba a apoyar a las casas para migrantes, aunque no nos queda claro cómo, pero ya sacó su comunicado. Generalmente, el gobierno estatal sí nos apoya, pero más el DIF municipal (Jorge Alberto Pérez Cobos, director de Casa del Migrante Uno de Siete Migrando).

A pesar de los boletines, informes o planes de acción, la realidad dista de ser lo que se muestra en dichos papeles. El apoyo de parte del gobierno ha sido más retórico que real. Si bien, en ciertos casos, los gobiernos locales saben de la existencia de estas casas de migrantes y albergues, la contribución o ayuda hacia los mismos es nula. En ciertos casos se limitan a reconocer su trabajo y dejarlos continuar con sus actividades:

El trabajo del centro comunitario es reconocido por el gobierno municipal, no han venido a decirnos que cerremos o algo así. Otros lugares ya cerraron, pero esta casa sigue en funcionamiento porque saben que es un lugar que se necesita para las personas que vienen de paso (Sara, representante del Centro Comunitario de Atención al Migrante y Necesitado).

Nunca hemos recibido apoyo por parte del gobierno ni de la Secretaría de Salud. Incluso hemos tenido contacto por teléfono con el presidente municipal de Huixtla, pero no nos ofreció recursos. Creo que la falta de ayuda se debe a que las autoridades creen que las personas migrantes no necesitan atención, pero es en situaciones como ésta cuando más se requiere de ellos (anónimo, representante del comedor Casa de Paso del Migrante).

Como se puede observar, este reconocimiento institucional no se tradujo en apoyos. Es decir, en muchos casos las autoridades locales reconocen la labor realizada por las organizaciones sociales de ayuda a migrantes, sin que ello signifique un apoyo real. La falta de trabajo en conjunto entre organizaciones sociales y gobierno sigue siendo una tarea pendiente dentro de la agenda migratoria en México.

Resulta notorio que aun durante la emergencia sanitaria los gobiernos y en particular las autoridades migratorias hayan delegado el cuidado de

la salud de las personas migrantes a las organizaciones sociales, cuando sería responsabilidad del Estado mexicano procurar su bienestar como el de cualquier ciudadano. Frente a esta delegación y falta de apoyo gubernamental, las organizaciones sociales, por medio de sus casas y albergues, han recurrido a las redes comunitarias construidas de tiempo atrás en sus localidades, esto es, a aliados específicos, como son los centros de salud locales y las órdenes religiosas, entre otros actores sociales. Estas alianzas se dieron en un contexto de alta incertidumbre provocada por la covid-19 que generó o exacerbó el estigma relacionado con el desconocimiento del origen del virus, y lo vinculó con el lugar de origen de las personas extranjeras, lo que llegó a incrementar las conductas discriminatorias hacia las personas migrantes y refugiadas, con el consecuente aumento en los niveles de xenofobia (OIM, 2021), tanto en el ámbito de las comunidades como desde las instituciones. No cabe duda que la pandemia cimbró las redes de apoyo, pero no logró destruirlas:

Lo que nos ha ayudado en esta contingencia es que a un lado del Centro está la Clínica de la Sagrada Familia, la cual es atendida por las hermanas religiosas y cualquier cosa que pase, ellas nos hacen el favor de atender a quien lo necesite (Adalberto Ramos, responsable de Centro de Atención al Migrante Exodus).

Gran parte de las casas y alberges han optado por recurrir a las colaboraciones de sus aliados estratégicos con el fin de subsanar las dificultades a las que se enfrentan. En distintos casos, estas redes cuentan con el apoyo de órdenes religiosas, así como de vecinos y voluntarios.

Lo que nos ha ayudado en esta contingencia es que a un lado del Centro está la Clínica de la Sagrada Familia, la cual es atendida por las hermanas religiosas y cualquier cosa que pase, ellas nos hacen el favor de atender a quien lo necesite (Adalberto Ramos, responsable de Centro de Atención al Migrante Exodus).

En estas circunstancias de falta de apoyo por parte del gobierno, es inevitable preguntarnos ¿qué sucede con los casos registrados de migrantes contagiados por covid-19? El 20 de abril de 2020 la Secretaría de Salud de Tamaulipas notificó que 15 personas fueron diagnosticadas con el virus mientras se encontraban alojados en el albergue Nazareth de Nuevo Laredo (*Expansión Política*, 2020). Ante esto, el secretario general del gobierno estatal, César Augusto Verástegui Osorio, ordenó al Instituto Nacional de Migración que

retirara de la entidad a las 750 personas que se encontraban en casas de ayuda, argumentando que éstas no cuentan con las instalaciones necesarias para atenderlos, corriendo el riesgo de la propagación del virus.

Ante dicha situación, la medida tomada fue la de ofrecer al personal de los albergues cursos de capacitación para diagnosticar los síntomas de covid-19, así como atender la enfermedad en caso de que se llegara a presentar. Asimismo, se aseguraría de que cualquier persona infectada sería de inmediato atendida y canalizada para su atención médica. No obstante, los responsables de los albergues Casa Amar y Senda de Vida aseguraron no haber recibido ningún tipo de capacitación por parte de dicho Instituto.

De igual manera, en la Casa del Migrante de Saltillo, los directivos del albergue buscaron el apoyo de las autoridades y lo que obtuvieron fue la impartición de un taller-reunión sobre cómo actuar durante la pandemia, pero “el personal de Jurisdicción Sanitaria estaba más en blanco que nosotros” (José Luis Manzo, coordinador Casa del Migrante de Saltillo). También se impartieron este tipo de talleres en albergues en Chihuahua:

A principios de abril, el DIF municipal [Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia] nos marcó para ofrecernos y traernos despensas y la Secretaría de Salud de Chihuahua nos dio pláticas informativas, pero el que sí ha estado completamente ausente ha sido el gobierno federal (Jorge Alberto Pérez Cobos, director de Casa del Migrante Uno de Siete Migrando).

Por otra parte, Luis Javier Algorri Franco, subsecretario de Asuntos Migratorios de Baja California, afirmaba que el gobierno estatal había capacitado al personal de 18 albergues en Mexicali y 12 más en Tijuana con el fin de que pudieran identificar los síntomas de covid-19, a la vez que recibirían apoyo en especie, por medio de despensas y diversos tipos de material médico para la protección del personal y las personas migrantes.

A pesar de ello, Patrick Murphy, director de la Casa del Migrante de Tijuana, asegura no haber tenido contacto ni ayuda de las autoridades gubernamentales: “ellos no tienen interés. No sé si piensen que estamos bien o sólo no quieren gastar dinero”. Asimismo, afirma que la única ayuda proviene de entidades como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). “Por parte de la municipalidad no hemos tenido más que unas bolsas de frijoles; no han hecho ningún contacto serio con nosotros”. De igual manera,

otros albergues concuerdan en que la poca ayuda que reciben proviene de entidades internacionales como el ACNUR:

También solicitamos una reunión con el secretario de Salud, pero no se ha podido concertar. Ni siquiera hemos recibido lo básico del gobierno, como cubrebocas, gel antibacterial o sanitizante. Tenemos el apoyo de la ciudadanía, de la Universidad Autónoma de Coahuila y de organizaciones como ACNUR (José Luis Manzo, coordinador Casa del Migrante de Saltillo).

Aun cuando México ha firmado tratados en los que se compromete a salvaguardar la integridad de las personas migrantes, podemos ver que, en los hechos, no existe compromiso por parte de las autoridades mexicanas. Ni siquiera facilitando que llegue la ayuda internacional. Esta ayuda se vio afectada debido al cierre de las fronteras, así como a las medidas de aislamiento promovidas por los gobiernos, de manera que muchos trabajadores voluntarios de los distintos albergues se vieron impedidos de seguir trabajando con regularidad en los albergues y casas de migrantes. “Muchos donadores, donaciones y voluntarios han dejado de llegar al albergue por esta razón [cierre parcial de la frontera] lo cual dificulta las operaciones y dispara los gastos de la institución” (Del Monte y McKee, 2020: 20). Estos cierres de la frontera también han mermado los donativos en especie como alimentos, productos de higiene personal y equipos de protección que provienen de patrocinios del exterior.

## Conclusiones

Ante la llegada anual de miles de personas migrantes a México, diversas organizaciones sociales han servido de soporte principal y medio de supervivencia en su camino hacia Estados Unidos, su destino final. De tal forma que se han abierto las puertas de distintos refugios, casas de migrantes y desayunadores, así como despachos de asesoría legal para ayudar a esta población a transitar por el país y sortear los diversos peligros a los que se enfrentan en su peregrinar. Estas organizaciones trabajan sin fines de lucro y con el propósito de brindar protección y ayuda humanitaria a los migrantes, así como hacer valer sus derechos humanos.

En presencia de la crisis sanitaria desatada a inicios de 2020, muchos albergues y casas de migrantes se vieron atrapados en la encrucijada de continuar

con su labor de ayuda y apoyo a la población migrante o cerrar sus instalaciones en virtud de su incapacidad en infraestructura y protocolos sanitarios y de salud para prevenir el contagio de covid-19 y atender los casos declarados; estos albergues suelen padecer de falta de recursos para su operación cotidiana.

Como respuesta a la emergencia sanitaria, el gobierno de Estados Unidos incrementó las deportaciones masivas de migrantes, lo que trajo como consecuencia un aumento significativo de migrantes en distintos puntos del país y particularmente en las ciudades de la frontera norte de México. Esto provocó que colapsara la forma de trabajo de las organizaciones sociales de ayuda a migrantes, obligándolos, en principio, a reducir su capacidad de alojamiento y, en algunos otros, a su cierre total o temporal.

La crisis sanitaria puso a miles de migrantes en una situación de extrema vulnerabilidad, agrabada por las escasas acciones y múltiples omisiones del Estado mexicano. Por encima de los comunicados y medidas preventivas puestas en marcha por el gobierno mediante organismos como el Instituto Nacional de Migración (INM), poco se hizo para garantizar los derechos de las personas migrantes. Las estaciones migratorias en la práctica no sólo no cumplieron con las medidas recomendadas por la OMS/OPS, para garantizar que tuvieran acceso a la salud, a pruebas de detección de la covid-19 y a medidas de distanciamiento que redujeran los riesgos de contagio, sino que echaron a la calle a miles de personas migrantes.

Los albergues de las organizaciones sociales no recibieron la ayuda en alimentación e insumos de higiene que les permitiera seguir con holgura las recomendaciones de las autoridades de salud (OMS/OPS), y peor aún, muchas dejaron de funcionar y con ello se limitó el acceso de la población migrante a servicios básicos en todas las etapas de la contingencia. De este modo, las organizaciones sociales se enfrentaron durante la emergencia sanitaria a una adversidad mayor, ya que, en muchos casos, no cuentan con los recursos suficientes ni con el acondicionamiento necesario en sus albergues y casas para recibir a la población migrante y garantizar un correcto cuidado de su integridad física, así como prevenir la propagación del covid-19, tanto a las personas que ahí se albergan como a su propio personal.

En algunos casos, las organizaciones sociales se valen de la ayuda proporcionada por colaboradores externos como las órdenes religiosas, organismos internacionales y la propia población local. A pesar de ello, esta ayuda aún es insuficiente, por eso, muchos de estos albergues cerraron sus puertas, optando

por realizar otro tipo de trabajos de ayuda humanitaria como la repatriación de las personas migrantes.

La contención de la pandemia es un asunto concerniente al Estado mexicano y, por tanto, es responsable de incorporar a las personas migrantes en los planes y estrategias nacionales para combatir el virus. El Estado es responsable de garantizar la protección de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, más allá de su procedencia o estatus legal, así como proveer la asistencia humanitaria que cumpla con los estándares mínimos indispensables. Sin embargo, la evidencia presentada a lo largo de esta investigación permite concluir que el Estado mexicano no ha cumplido con estos requerimientos en materia de migración.

Dadas las circunstancias, resulta necesario y a la vez urgente un despliegue de acciones coordinadas por parte de los tres niveles de gobierno con el fin de garantizar que las personas migrantes se establezcan en lugares donde puedan recibir las medidas sanitarias necesarias y que, a su vez, cuenten con acceso a los servicios básicos de salud y alimentación. Para ello, la colaboración de las organizaciones sociales de ayuda a migrantes resulta crucial, ya que debido a su experiencia en el trabajo con población migrante, cuentan con una red establecida de trabajo, así como con los protocolos necesarios para una atención pronta y efectiva. Por tal motivo, resulta necesario el apoyo gubernamental a este tipo de organizaciones sociales con el fin de generar una estrategia en conjunto que ayude en la mitigación del contagio del virus entre las personas migrantes que se encuentran en el país; desde proveer de material de higiene como jabón, gel antibacterial, cubrebocas, hasta capacitar al personal de trabajo en la pronta identificación de personas infectadas por covid-19, así como la adopción de un protocolo de traslado a hospitales en caso de pacientes con síntomas graves.

De igual forma, es importante mantener protocolos de sanitización de dormitorios y comedores, así como promover consultas médicas rutinarias en los albergues por parte de las autoridades encargadas del sector salud. Si bien por medio de capacitaciones a los trabajadores de los albergues se puede ayudar en la prevención de contagios, es necesaria la intervención médica por parte de profesionales para un correcto tratamiento. Por último, se debe entender que estas organizaciones trabajan sin descanso los 365 días del año, haciendo un trabajo sin fines de lucro y en muchas ocasiones autofinanciado, por ende, este tipo de ayuda no debería ser exclusiva en periodo de la pandemia, sino que debería ser promovida de manera continua.

Es la unión de fuerzas, el apoyo mutuo, lo que trae consigo la esperanza de una mejora sustancial. Es un deber de los gobiernos y de la sociedad organizada tratar de construir las bases de un Estado democrático, que defienda los intereses colectivos, no sólo de las personas migrantes, sino del grueso de la población mexicana. Finalmente, como señala Boaventura de Sousa Santos en su reflexión en torno a la pandemia: “Solo mediante una nueva articulación entre los procesos políticos y civilizadores será posible comenzar a pensar en una sociedad en la que la humanidad asuma una posición más humilde en el planeta en el que habita” (2020: 83).

## Referencias

- Agamben, Giorgio (2020). “La invención de una epidemia” <<https://www.pagina12.com.ar/250990-la-invencion-de-una-epidemia>>, fecha de consulta: 26 de junio de 2020.
- Álvarez Velasco, Soledad (2011). *Migración indocumentada en tránsito: la cara oculta de los procesos migratorios contemporáneos*. Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados, Clacso, Documento núm. 10. Argentina: Clacso.
- Animal Político* (2020a). “INM vacía estaciones migratorias: deportan a 3 mil 653 y quedan 106 extranjeros detenidos” <<https://www.animalpolitico.com/2020/04/inm-vacia-estaciones-migratorias-deportaciones-extranjeros/>>.
- (2020b). “Albergues suspenden ingreso de más migrantes o aplican aislamiento por emergencia de covid-19” <<https://www.animalpolitico.com/2020/03/albergues-migrantes-medidas-coronavirus-covid19/>>.
- (2020c). “INM vacía estaciones migratorias: deportan a 3 mil 653 y quedan 106 extranjeros detenidos” <<https://www.animalpolitico.com/2020/04/inm-vacia-estaciones-migratorias-deportaciones-extranjeros/>>.
- Ballesteros, Karen (2020). “Albergues para migrantes, en el olvido y la desprotección en la pandemia”, *Contralínea*, 14 de junio <<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2020/06/14/albergues-para-migrantes-en-el-olvido-y-la-desproteccion-en-la-pandemia/>>.
- Banco Mundial (2021). “Crecimiento del PIB (% anual) - Latin America & Caribbean” <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ZJ>>.
- Bauman, Zygmunt (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. España: Paidós.
- (2011). *Daños colaterales, desigualdades sociales en la era global*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobes, Velia Cecilia (2017). “ONG de migración como actores de un campo de acción solidaria”, *Migración y Desarrollo*, vol. 15, núm. 28, pp. 125-146 [ISSN: 1870-7599].

- Calvillo Velasco, Miriam (2018). “Migración, organizaciones sociales y derechos humanos”, *Espacios transnacionales: revista latinoamericana-europea de pensamiento y acción social*, año 6, núm. 10, pp. 46–64 [ISSN: 2007-9729].
- Carrascosa, María Isolda Perelló y Joan Lacomba (2020). “Las organizaciones de la sociedad civil en fronteras de alta migración. Entre el humanitarismo y la defensa de derechos”, *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 28, núm. 58, pp. 13–32 [ISSN: 2237-9843].
- CNDH (2019). *Informe anual de actividades 2019*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Colef (2020). *Migrantes en albergues en las ciudades fronterizas del norte de México*. Documentos de Contingencia núm. 2. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Conapo (2017). “Mujeres en la migración. La participación de las mujeres en la migración ha tomado mayor visibilidad e importancia en los últimos años”, Consejo Nacional de Población. <<https://www.gob.mx/conapo/articulos/mujeres-en-la-migracion-98976?idiom=es>>.
- Cornelio Landero, Rosa (2015). “Los derechos humanos de los inmigrantes de la frontera sur de México”, *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 19, pp. 139–150 [ISSN: 1575-0825].
- DAES (2020). “Migración Internacional 2020”. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Población <<https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>>.
- Del Monte, Juan Antonio y Robert McKee Irwin (2020). *Personas migrantes en Tijuana frente al covid-19: impactos y consecuencias de las medidas sanitarias desde la perspectiva de los actores*, Documentos de Contingencia núm. 8. México: El Colegio de la Frontera Norte <[https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2020/06/8\\_Personasmigrantes.pdf](https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2020/06/8_Personasmigrantes.pdf)>.
- Domínguez, Jesús Manuel (2020a). “Centroamericanos desprotegidos ante el Covid-19 en Villahermosa”, *El Heraldo de Tabasco*, 20 de marzo <<https://www.elheraldodetabasco.com.mx/local/centroamericanos-desprotegidos-ante-el-covid-19-en-villahermosa-5242079.html>>.
- (2020b). “Abandonan a migrantes sin control sanitario en la Frontera Sur”, *El Heraldo de Tabasco*, 22 de abril <<https://www.elheraldodetabasco.com.mx/local/abandonan-a-migrantes-sin-control-sanitario-en-la-frontera-sur-5134708.html>>.
- El Economista* (2020). “Guatemala cierra fronteras”, 17 de marzo <<https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Guatemala-cierra-fronteras-20200316-0092.html>>.
- El País* (2019). “La ONU reprueba la política migratoria de México y Estados Unidos” <[https://elpais.com/internacional/2019/09/09/actualidad/1568055595\\_291501.html](https://elpais.com/internacional/2019/09/09/actualidad/1568055595_291501.html)>.

- El Universal* (2016). “México, un infierno para los migrantes”, México, 29 de diciembre <<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/12/29/mexico-un-infierno-para-los-migrantes>>.
- Emif-Sur (2020). *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México. Informe Anual de Resultados*. El Colegio de la Frontera Norte / Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas / Consejo Nacional de Población / Secretaría de Gobernación / Secretaría de Relaciones Exteriores / Secretaría del Trabajo y Previsión Social / Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación / Secretaría de Desarrollo Social <<https://www.colef.mx/emif/datasets/informes/sur/2019/Emif%20Sur%20Informe%20Anual%202019.pdf>>.
- Esposito, Roberto (2020). “Biopolítica y coronavirus” <<https://www.filco.es/biopolitica-y-coronavirus/>>, fecha de consulta: 26 de junio de 2020.
- Estévez, Ariadna (2016). “¿Derechos humanos o ciudadanía universal? Aproximación al debate de derechos en la migración”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 78, núm. 1, pp. 61-87 [ISSN: 2594-0651].
- Estupiñan Serrano, Mary Luz (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados, núm. 33. Argentina: Clacso.
- Expansión Política* (2020). “Tamaulipas reporta brote de covid-19 en albergue para migrantes” <<https://politica.expansion.mx/estados/2020/04/20/tamaulipas-reporta-brote-de-covid-19-en-albergue-para-migrantes>>.
- FMI (2019). *Informe Anual del FMI 2019*. Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional.
- Foucault, Michel (2006). *Defender la sociedad: curso en el College de France, 1975-1976*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fuentes-Reyes, Gabriela y Luis Raúl Ortiz-Ramírez (2012). “El migrante centroamericano de paso por México, una revisión a su condición social desde la perspectiva de los derechos humanos”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 19, núm. 58, pp. 157-182 [ISSN: 1405-1435].
- Ghosh, Bimal (2008). “Derechos humanos y migración: el eslabón perdido”, *Migración y Desarrollo*, núm. 10, pp. 37-63 [ISSN: 1870-7599].
- Gómez Walteros, Jaime Alberto (2010). “La migración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual”, *Semestre Económico*, vol. 13, núm. 26, pp. 81-99 [ISSN: 0120-6346].
- Gzesh, Susan (2008). “Una redefinición de la migración forzosa con base en los derechos humanos”, *Migración y Desarrollo*, núm. 10, pp. 97-126 [ISSN: 1870-7599].
- Homeland Security (2022). “Reimplementación de los Protocolos de Protección a Migrantes Ordenada por el Tribunal” <<https://www.dhs.gov/archive/protocolos-de-proteccion-migrantes>>.

- Mancillas López, Yolloxochitl (2015). *Narrativas corporales de la transmigración centroamericana en México*. Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados, núm. 60. Argentina: Clacso.
- Nájera Aguirre, Jéssica Natalia (2016). “El complejo estudio de la actual migración en tránsito por México: actores, temáticas y circunstancias”, *Migraciones Internacionales*, vol. 8, núm. 3, pp. 255-266 [ISSN: 2594-0279].
- Nancy, Jean-Luc (2020). “Neoviralismo” <<https://redencion.noblogs.org/post/2020/05/11/neoviralismo/>>, fecha de consulta: 26 de junio de 2020.
- Noticias ONU (2021). “La covid-19 disminuyó un 27% la migración internacional durante el año pasado” <<https://news.un.org/es/story/2021/01/1486602>>.
- OIM (2010). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2008. La gestión de la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución*. Suiza: Organización Internacional para las Migraciones.
- (2014). *Hechos y cifras 2014*. Suiza: Organización Internacional para las Migraciones.
- (2021). “Covid-19 exacerba la xenofobia, el desempleo, y limita el acceso a servicios de salud entre la población migrante en México” <<https://mexico.iom.int/es/news/covid-19-exacerba-la-xenofobia-el-desempleo-y-limita-el-acceso-servicios-de-salud-entre-la-poblacion-migrante-en-mexico>>.
- (2021). “Matriz de seguimiento de los desplazamientos (DTM) covid-19 en 5 ciudades de México”, Organización Internacional para las Migraciones en México <<https://mexico.iom.int/es/news/covid-19-exacerba-la-xenofobia-el-desempleo-y-limita-el-acceso-servicios-de-salud-entre-la-poblacion-migrante-en-mexico>>.
- OIT (2021). *Global Estimates on International Migrant Workers. Results and Methodology. Results and Methodology*. Ginebra: Third edition International Labour Office.
- ONU (2020). United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. International Migrant Stock 2020.
- Ruiz Méndez, María del Rocío y Genaro Aguirre Aguilar (2015). “Etnografía virtual, un acercamiento al método y a sus aplicaciones”, *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, vol. 21, núm. 41, pp. 67-96 [ISSN: 1405-2210].
- Sassen, Saskia (2015). “El lenguaje de la expulsión” <<https://www.sinpermiso.info/textos/el-lenguaje-de-la-expulsin>>, fecha de consulta: 26 de junio de 2020.
- (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Argentina: Katz.
- (2016). “Incompletud y la posibilidad de hacer. ¿Hacia una ciudadanía desnacionalizada?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 226, pp. 73-104 [ISSN: 0185-1918].
- Sousa Santos, Boaventura (2020). *La cruel pedagogía del virus*. Argentina: Clacso.
- Tres, Joaquim y Marisol Rodríguez Chatruc (2020). “Migrantes y covid-19: ¿Qué están haciendo los países de América Latina con más migrantes para apoyarlos

- durante la pandemia?”, La maleta abierta <<https://blogs.iadb.org/migracion/es/migrantes-y-covid-19-que-estan-haciendo-los-paises-de-america-latina-con-mas-migrantes-para-apoyarlos-durante-la-pandemia/>>.
- Trilla García, Antoni (2020). “Un mundo, una salud la epidemia por el nuevo coronavirus covid-19”, *Medicina Clínica*, vol. 154, núm. 5, pp. 175-177 <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S002577532030141X?via%3Dihub>>.
- Turpo Gebera, Osbaldo Washington (2008). “La netnografía: un método de investigación en Internet” *Educación*, núm. 42, pp. 81-93 [ISSN: 2014-8801].
- UNAM (2020). *Propuestas de rutas de alternativas a la detención para la población migrante y solicitante de asilo en México durante la pandemia del covid-19*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Wallerstein, Immanuel (2006). *Análisis de sistemas-mundo, una introducción*. España: Siglo XXI Editores.
- (2012). *El capitalismo histórico*. España: Siglo XXI Editores.
- Žižek, Slavoj (2020). “Coronavirus es un golpe al capitalismo al estilo de ‘Kill Bill’ y podría conducir a la reinención del comunismo” <<http://www.relats.org/documentos/FTLecturas.Zizek.abril.pdf>>, fecha de consulta: 26 de junio de 2020.

## Autorías

**Jorge Eduardo Brenna Becerril.** Profesor-investigador adscrito al Departamento de Relaciones Sociales, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Xochimilco. Es sociólogo de formación. Estudió el doctorado en sociología y política de América Latina en el Instituto Ortega y Gasset en Madrid, España. Doctor en ciencias sociales con especialidad en relaciones de poder y cultura política por la UAM. Ha sido profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en la licenciatura en ciencia política; en la UAM Xochimilco es profesor en la licenciatura en sociología desde 1992 y en el doctorado en ciencias sociales. En los últimos años ha escrito sobre temas de sociología política, cultura urbana y fronteriza (en Baja California) y diversos textos en torno a estudios culturales [jbrenna28@gmail.com].

**María del Pilar Berrios Navarro.** Profesora-investigadora del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctora en sociología política con especialidad en derechos humanos por la Universidad Castilla-La Mancha. Maestra en políticas públicas y licenciada en sociología por la UAM. Actualmente forma parte del Comité Técnico de Selección del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. En su quehacer profesional, ha coordinado diversos libros, escrito artículos especializados, así como capítulos de libros. Dentro de su compromiso social destaca su activa participación desde mediados de la década de 1990 a la fecha, en el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C., en el área de Política Social; así como en Convergencia de Organismos Civiles A.C., y la Comisión Política de la Alianza Democrática de Organismos Civiles (ADOC) [pberrios@correo.xoc.uam.mx].

**Miriam Calvillo Velasco.** Socióloga con estudios de posgrado en sociología (UNAM). Profesora del Departamento de Relaciones Sociales de la UAM-Xochimilco. Ha sido integrante de diversos comités editoriales, autora de capítulos y artículos científicos. Ponente en congresos nacionales e internacionales [miriamcalvillo@hotmail.com].

**Areli Castillo Ríos.** Egresada de la licenciatura en política y gestión social por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Actualmente realiza actividades en la gestión administrativa, en la gestión de proyectos de servicio social y de investigación. Ganadora del 21 Premio a la mejor experiencia en Servicio Social Dr. Ramón Villareal 2022, otorgado por ANUIES y la Sección de Servicio Social y Orientación Educativa de la Universidad Autónoma Metropolitana.

**Sonia Comboni Salinas.** Profesora investigadora del Departamento de Relaciones Sociales, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Socióloga por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica; licenciada y maestra en ciencias de la educación por la Universidad de París V y doctora en sociología por el Instituto de Altos Estudios sobre América Latina, París III, Francia. Ha sido coordinadora del Posgrado en Desarrollo Rural, es integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III; es autora de diversos libros y coordinadora de nueve obras colectivas; cuenta con más de 140 artículos y capítulos de libros, y ha participado en más de 300 eventos nacionales e internacionales. Ha asesorado diversos proyectos educativos en México y América Latina [ [sonia.comboni@gmail.com](mailto:sonia.comboni@gmail.com) ].

**Victor Hugo Iturbide Legorreta.** Egresado de la licenciatura en sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, actualmente es estudiante de la Maestría en Políticas Públicas por parte de la misma institución. Entre sus intereses de investigación se encuentran los temas de migración, derechos humanos, gobernanza y políticas de desarrollo.

**José Manuel Juárez Núñez.** Profesor investigador en el Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctor en sociología urbana por la Universidad de París III y en sociología de la religión y la cultura por la Escuela de los Altos Estudios en Ciencias Sociales de París; egresado del doctorado en sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro en sociología de la educación por la Universidad de París VIII. Ha sido coordinador de la licenciatura en sociología y del posgrado en educación en la UAM Xochimilco. Es autor y coautor de numerosos artículos sobre educación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II [ [jmjun4209@gmail.com](mailto:jmjun4209@gmail.com) ].

**Alfonso León Pérez.** Politólogo por la UAM Iztapalapa; doctor en estudios sociales en la línea: procesos políticos (UAM Iztapalapa), avalado por el Conacyt y competente a nivel internacional. Profesor-investigador en la UAM Xochimilco/DCSH, Departamento de Relaciones Sociales. Profesor invitado en posgrados de la UAM y la Maestría en Seguridad Nacional, de la Secretaría de Marina. Integrante del Sistema

Nacional de Investigadores. Evaluador externo para el gobierno federal y fundaciones sociales. Líneas de investigación: democracia, procesos electorales, políticas públicas y sociedad civil [ alperetz@correo.xoc.uam.mx ].

**Amanda del Rocío Llivichuzhca Pillco.** Doctorante en ciencias sociales (Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco). Maestra en derechos humanos (Universidad Iberoamericana-CDMX). Especialista en políticas públicas y género (Flasco-México). Licenciada en derecho (Universidad de Cuenca-Ecuador). Ha colaborado en diversas instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Ha sido profesora de cátedra en temas sobre diversidad social en el Tecnológico de Monterrey, Campus Santa Fe. Trabaja temas relacionados con políticas públicas, cuidados, igualdad de género y no discriminación. Ha publicado en revistas académicas: *Argumentos*, *Estudios críticos de la sociedad* y *Tramas. Subjetividad y procesos sociales*. Participó en un libro colectivo con el artículo: “Antígona y el cuerpo. Una metáfora sobre el cuidado”, en el libro *Cuerpo y poder. Escenarios de la construcción política de la corporalidad*. Universidad Autónoma Metropolitana [ amandadelrociolp@gmail.com ].

**Álvaro F. López Lara.** Profesor-investigador titular c de tiempo completo en el Departamento de Relaciones Sociales, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctor en ciencias antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Es integrante del núcleo básico de profesores del Posgrado en Estudios Sociales, Línea Procesos Políticos, que se imparte en la UAM-Iztapalapa, así como de la Maestría en Políticas Públicas impartida en la UAM-Xochimilco. Como parte de su experiencia profesional se ha desempeñado como consultor de la Unesco-México en el diseño de programas de planeación participativa y desarrollo local en sitios de Patrimonio Mundial. Sus principales líneas de investigación se relacionan con las instituciones políticas y el comportamiento legislativo, y el estudio comparativo de las legislaturas estatales. Sus artículos y capítulos de libros han sido publicados por diversas casas editoriales como Miguel Ángel Porrúa, Gernika, Tirant Lo Blanch y en editoriales académicas como la Universidad de los Andes, Flasco-México y la UNAM [ llaf4385@correo.xoc.uam.mx ].

**Ángel José Martínez Salinas.** Licenciado en sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, con el trabajo “El concepto de poder en Norbert Elías” y obtención de la medalla al mérito universitario. Maestro en ciencias de la complejidad por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, con la tesis: “Diseminación de la cultura política en la Ciudad de México, estudio basado en agentes”, con mención honorífica. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias de

la Administración en la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Facultad de Contaduría y Administración, estudiando la organización empresarial en el sistema socio-ecológico para comprender la emergencia de capacidades dinámicas desde elementos bioculturales creados en los límites planetarios. Líneas de Investigación: “Organización social y administración en el Sistema socio-ecológico”, “Sustentabilidad y complejidad en los límites planetarios”, “Sociología y diseminación de la cultura”, “Metodología en dinámicas sociales con el manejo de variables en simulaciones computacionales y bases de datos” [ [anuamtz@gmail.com](mailto:anuamtz@gmail.com) ].

**Tiffany Abigail Pérez Ramos.** Licenciada en sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Ayudante de investigación adscrita al área Cultura y Sociedad del Departamento de Política y Cultura de la misma institución. Ganadora del 21 Premio a la mejor experiencia en Servicio Social Dr. Ramón Villareal 2022, otorgado por ANUIES y la Sección de Servicio Social y Orientación Educativa de la Universidad Autónoma Metropolitana. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-1876-889X>>.

**Diana Ramírez Huerta.** Es egresada de la licenciatura en sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y estudiante de la maestría en gobierno y asuntos públicos en la Flacso Sede México. En el ejercicio de la profesión se desempeñó como colaboradora del Observatorio contra la Trata del Centro de Estudios Sociales y Culturales “Antonio de Montesinos” A.C. Su agenda de investigación incluye el análisis de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, la acción colectiva, el conflicto y la violencia. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra “Transformaciones en la educación básica mexicana a causa del distanciamiento forzado por covid-19” (*Revista Fuentes Humanísticas*) [ [dianarmzh12@gmail.com](mailto:dianarmzh12@gmail.com) ].

**Violeta Remedios Núñez Rodríguez.** Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestra y doctora en desarrollo rural; estancia posdoctoral en el área de Economía agraria, desarrollo rural y campesinado de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco; donde es profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, es integrante del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 1) y autora de diversos libros [ [violeta\\_nichim@hotmail.com](mailto:violeta_nichim@hotmail.com) ].

*En medio de la tormenta. Temas emergentes de la realidad nacional*, se terminó de imprimir el 13 de mayo de 2023. En su composición se utilizaron tipos de la familia Bembo Std; el tiraje consta de 500 ejemplares impresos sobre papel cultural. Impresión: Váksu editores, Gallo 40, Colonia Granjas Banthí, c.p. 76805, San Juan del Río, Querétaro, Tel. (427) 176 9749 [vaksu.editores@gmail.com].





*Ficciones psicopatológicas: prensa, locura  
y literatura en México (1882-1903)*

José Antonio Maya González

*Territorios violentos en México: el caso de Tierra Caliente. Mich.*

Enrique Guerra Manzo

*Cooperación internacional y conflicto ante la crisis del covid 19*

Ana Teresa Gutiérrez del Cid y Beatriz N. Pérez Rodríguez (coords.)

*Los olvidados de Eurasia. Aportaciones desde México*

Eduardo Palacios Cabrera *et al.* (coords.)

*El invierno social llega a su fin.*

*La izquierda y el movimiento campesino (1959-1965)*

Jaime Ortega Reyna y Juan de la Fuente Hernández

*Espacios de transformación y cambio:*

*historia de los movimientos feministas en México*

Maricruz Gómez López y Ana Lau Jaiven

*Reflexiones contemporáneas: inclusión/exclusión e intercambio*

Verónica Gil Montes y Tadeo H. Liceaga Carrasco (coords.)

*Estudios y argumentaciones hermenéuticas I Versos y discurso*

Marco Antonio Molina (coord.)

*Sistema político, participación y ciudadanías*

*en la cuarta transformación*

Alejandra Toscana Aparicio y Juan Reyes del Campillo (coords.)

*Maternidades en debate en el siglo XXI*

Ángeles Sánchez Bringas (coord.)

*Educación en México en tiempos de pandemia: retos y perspectivas*

José Javier Contreras Carbajal y Miguel Ángel Gallegos Cárdenas

En 2018, México experimentó un cambio trascendental en su historia contemporánea, al transitar del modelo de desarrollo neoliberal ejercido por más de cuatro décadas al sistema de gobernabilidad de la izquierda nacionalista. En la versión del nuevo gobierno, dicho cambio busca producir una nueva etapa de desarrollo en la historia moderna de la República, equivalente a los grandes saltos civilizatorios del país tras los movimientos de la Independencia en 1810, la Reforma en 1857 y la Revolución en 1910, para construir de 2018 a 2024 la “cuarta transformación” de México, formulada así por su gestor, el presidente Andrés Manuel López Obrador.

Para explicar este singular capítulo del devenir mexicano es fundamental desentrañar, desde la “óptica totalizadora” de análisis de las ciencias sociales, el conjunto de factores estructurales a partir de los ejemplos locales, globales y macrosociales que intervinieron para generar dicha transformación radical de la sociedad mexicana. Sin embargo, además de entender las causas profundas que motivaron este notable acontecimiento histórico-político, también es necesario reflexionar si dicha mudanza estructural creará bases reales para consolidar una nueva metamorfosis de la nación que permita alcanzar el beneficio justo y equilibrado de los sectores, o solamente producirá una simple reestructuración epidérmica del sistema de poder para facilitar que otra nueva fracción política envuelta en una narrativa de izquierda populista, se coloque en la jefatura de Estado para usufructuar de su beneficio, el manejo de la gobernabilidad de la República y repetir los vicios del pasado.

Este libro es producto de las reflexiones de los miembros del área Sociedad y Territorialidad del Departamento de Relaciones Sociales de la UAM Xochimilco, a partir de las investigaciones en diferentes áreas del conocimiento y sobre todo basadas en la recuperación de experiencias concretas del acontecer nacional que muestran la realidad que vivimos en la actualidad.

El resultado: un celaje de diferentes miradas sobre problemáticas dolorosas que tocan las fibras mismas de la desigualdad, la exclusión y la marginación social en las que se encuentran importantes sectores de la sociedad.

