



Reporte en Migración. Agenda Migrante Puebla

OBSERVATORIO CIUDADANO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES-PUEBLA

www.observatoriomigracionpuebla.org

15

AÑO 2023

Reporte en Migración, Agenda migrante Puebla.

CONSEJO EDITORIAL

Elio Arturo Villaseñor Gómez

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.

Adriana Sletza Ortega Ramírez, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

EDICIÓN Y ESTILO

Dr. Luis Miguel Morales Gámez. Profesor investigador.

Dra. Cristina Cruz Carvajal y Dr. José Luis Sánchez Gavi. Cuerpo Académico Procesos Transnacionales y Migración, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Lic. Leyanet Alejandra Gutiérrez Meléndez

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C. Calle Cerrada 2a de Tlapalli Mz 18 Lt 51, Col. Nuevo Renacimiento de Axalco, Delegación Tlalpan, Cd. de México, C.P. 14408,
www.iniciativaciudadana.org.mx

Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para Migrantes-Puebla

www.observatoriomigracionpuebla.org

Reporte en Migración. Agenda migrante Puebla. Año 11, N° 15, 2023, es una publicación editada por Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C. Calle Cerrada 2a de Tlapalli Mz 18 Lt 51, Col. Nuevo Renacimiento de Axalco, Delegación Tlalpan, Cd. de México, C.P. 14408, Tel. (52) (55) 5514 1072, www.iniciativaciudadana.org.mx. Editor responsable: Amanda Georgina González Ochoa. Número de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo N° 04-2016-052313020200-102 otorgado por el Instituto Nacional de Derecho de Autor, ISSN 2594-1062. Licitud de Título y Contenido N° 17080, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa por Cuadriga, Plaza Solé Zavaleta, Local 120A, Calzada Zavaleta #1306, Santa Cruz Buenavista, C.P. 72154, Puebla, Puebla, México. Este número se terminó de imprimir el 26 de diciembre de 2023 con un tiraje de 200 ejemplares. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.

REPORTE EN MIGRACIÓN. AGENDA MIGRANTE PUEBLA N° 15

ÍNDICE

Introducción.....	4
Corrupción, contención y muerte de migrantes en México, la cara de un territorio frontera Norma Angélica Cuéllar Díaz.....	8
Título 42 o el plan de retorno: políticas de incertidumbre para venezolanos Luis Héctor Benítez Ayala.....	28
<i>Evaluación del Gobierno de Luis Miguel Barbosa</i>	
Diagnóstico de la política de combate a la corrupción en el estado de Puebla durante el gobierno de Luis Miguel Barbosa Huerta (2019-2022) Reyna María Bravo Espejel.....	38
Diagnóstico de la Política de Seguridad Alimentaria en Puebla en 2020. Desde una perspectiva de política pública Yessika Mabel Cepeda Arellano y María del Coral Reyes Ronquillo.....	45
Política social del gobierno del estado de Puebla (2019-2022): avances, retos y posibilidades Fabián Alejandro Gerónimo Castillo y Lidia Aguilar Balderas.....	64
Política migratoria de Puebla (2019-2022) Adriana Sletza Ortega Ramírez y Luis Miguel Morales Gámez.....	75

Introducción

El “Reporte en Migración. Agenda migrante Puebla” llega al nº 15 en este 2023. Para el Grupo Editorial resulta trascendente e importante la publicación de esta edición porque significa la trayectoria de diez años continuos de trabajo, tanto del mencionado Grupo como de sus colaboradores. Este Reporte surgió a partir de la idea de resaltar las acciones locales en materia de política pública para atender el tema de la migración. El enfoque del Reporte no se ha perdido durante este tiempo, el cual ha sido discutir el tema de la migración tanto en el ámbito local como nacional e internacional, señalando cuáles han sido las acciones más importantes del Estado.

El Estado de Puebla, con el paso del tiempo, se ha convertido en un lugar de destino y ya no de paso para muchos migrantes que provienen de diferentes partes del mundo. Con anterioridad se consideraba que la mayoría que pasaba por la entidad venía de Centroamérica, pero desde hace tiempo las circunstancias y características que provoca la migración internacional han cambiado.

Ello debido a las políticas nacionales de algunos países que han fomentado la migración como parte de sus políticas para mantenerse en el poder, provocando indirectamente que su población decida migrar, Un ejemplo, es el caso de Venezuela, Haití y Cuba. También la violencia y la marginación han provocado que las personas decidan emigrar para escapar de las circunstancias que las rodean y que impiden su desarrollo económico, social y político. Estas circunstancias ahora ya no son solo de países centroamericanos, sino también de regiones de Sudamérica y otras zonas. Por otro lado, se ha recibido en el país a personas que huyen de conflictos internacionales, tal es el caso de los ucranianos, quienes no de manera masiva pero sí numerosa llegaron para luego ingresar a Estados Unidos. Finalmente, también encontramos las redes sociales de familias de migrantes mexicanos que ya se encuentran en Estados Unidos, las que principalmente han sido motivo de que sus familiares o conocidos hayan decidido emigrar para mejorar sus condiciones económicas y sociales.

En estos diez años en los que el Reporte ha documentado la política migratoria del Estado mexicano se han resaltado las características, circunstancias y defectos que han tenido cada una de las administraciones tanto locales como nacionales que han emprendido a partir de una serie de decisiones para lograr objetivos y prioridades que en su momento fueron vitales para atender el tema migratorio.

Se han mencionado programas, Instituciones, políticas de atención a migrantes de retorno, de paso y para aquellos que deciden que su destino es México. La perspectiva académica de estos análisis siempre se ha encarado con el objetivo de destacar el rigor de cada autor, y señalar cuál ha sido el avance o carencia que han tenido las políticas públicas de Estado para atender este tema. No se ha dejado

de lado la perspectiva que muchos colaboradores han tenido, con sus aportaciones documentales, sobre lo que se debe o no hacer en este tema.

A nivel nacional se ha destacado cómo este tema impactó al gobierno federal, cuando surgieron las caravanas de migrantes provenientes de Centroamérica, pues repercutieron tanto por el número de personas como por el modo en que ingresaban al país, debido a que no se vigilaban tan rigurosamente las fronteras. En principio, el gobierno federal decidió recibirlos sin restricción alguna; sin embargo, luego de presiones ejercidas por Estados Unidos tuvo no solo que controlar este flujo de personas sino impedirlo.

Este fenómeno provocó que el tema se volviera recurrente en la Agenda de Gobierno y fuera una prioridad en las acciones de gobierno en materia migratoria. No se trataba de un fenómeno nuevo que se presentaba en el país, pero por la magnitud de su impacto en el momento en que se produjo esta migración masiva que pasaba por el país, el Estado tuvo que actuar y darle prioridad dentro de sus acciones.

Cabe destacar que, en el caso de Puebla, después de diez años, el tema ya integra la Agenda de Gobierno, y aunque se han dado pequeños pasos para hacer propuestas de reformas constitucionales locales en materia migratoria, para que los migrantes sean representados en el Congreso local, tales como promover el respeto a los derechos humanos de las personas que transitan por la entidad a través de una Ley de Movilidad de las personas, falta que sean aprobadas.

El asunto ya no es una cuestión momentánea que surge, ya es un tema que impacta a la vida cotidiana de las personas en el Estado. Cabe considerar que los gobiernos municipales que reciben migrantes han avanzado en sus políticas públicas para atenderlos, aunque carecen del soporte legal de sus acciones. Ellos han desarrollado desde cuestiones básicas para atenderlos, así como acciones para aceptarlos e insertarlos en su localidad cuando deciden quedarse en ellas.

Asimismo, como perspectiva política, social y económica durante este tiempo que el Reporte ha señalado la relevancia del tema para las políticas públicas que pueden desarrollar los gobiernos locales tanto a nivel municipal como estatal, en el estado de Puebla, esto ha sido una pequeña aportación de quienes colaboran en el Reporte y que con su visión académica sobre el tema han podido incidir de modo, a veces, directo o indirecto para que se elaboren programas o desarrollen acciones en procura de atender los efectos que ha tenido la inmigración internacional en la entidad.

En diez años, el objetivo del Reporte se ha mantenido como lo plantearon sus fundadores, el cual ha sido: dar seguimiento a la situación de la migración poblana analizando las particularidades de la migración internacional de Puebla a los Estados Unidos, el impacto de las políticas públicas vigentes y su incidencia en la conformación de una agenda pública migratoria.

El Reporte tiene un perfil académico y no político; su objetivo ha sido señalar y analizar políticas en materia migratoria sin reprochar, calumniar y, sobre todo, caer en comentarios agresivos hacia las administraciones del gobierno de turno. El propósito siempre fue, desde una perspectiva académica, proponer y señalar lo que se puede hacer en este tema, esperando que sean consideradas estas recomendaciones.

En este número se publican dos artículos que tratan temas relevantes que resaltan los problemas que se presentan en la actualidad en nuestro país en el tema de la migración. El primero de la Dra. Norma Angélica Cuellar trata el delicado tema sobre el fallecimiento de los migrantes en la Ciudad de Juárez. El señalamiento que hace es sobre la forma y las acciones que emprende el Estado mexicano en estos lugares, lo que en este caso provocó que las personas, migrantes de diferentes regiones, enfrentaran una política de contención que provocó su muerte. Otro artículo que conforma este Reporte es del doctorante Luis Héctor Benítez, quien realiza una revisión sobre políticas implementadas en Estados Unidos, conocida como “Título 42”, y la de Venezuela conocida como “Plan Vuelta a la Patria” para atender a sus connacionales que han sido coaccionados por el gobierno americano.

Igualmente, en este número publicamos cuatro ensayos que tratan sobre las políticas implementadas durante su gestión por el gobierno de Luis Miguel Barbosa en los siguientes temas: el primero es sobre un diagnóstico de la política de combate a la corrupción en el estado de Puebla, expuesto por la Maestra Reyna María Bravo. Su trabajo analiza las acciones en materia de política de combate a la corrupción durante su gestión; para realizar esta evaluación se mide la percepción ciudadana, este es un tema muy recurrente en las administraciones de gobierno y es interesante ver este análisis de cómo se desarrolló esta política.

El siguiente ensayo trata sobre la seguridad alimentaria, el cual es expuesto por la Dra. Yessika Cepeda y la doctorante María del Coral Reyes; ellas señalan en su trabajo cómo se desarrolló el Programa Integral Alimentario y el Programa Especial y Emergente Alimentario “Puebla Contigo”, que fueron las estrategias desarrolladas por el gobierno estatal para satisfacer la demanda de comida en la población, cumpliendo no solo con satisfacerla sino también con ser de calidad y aporte de valor nutricional.

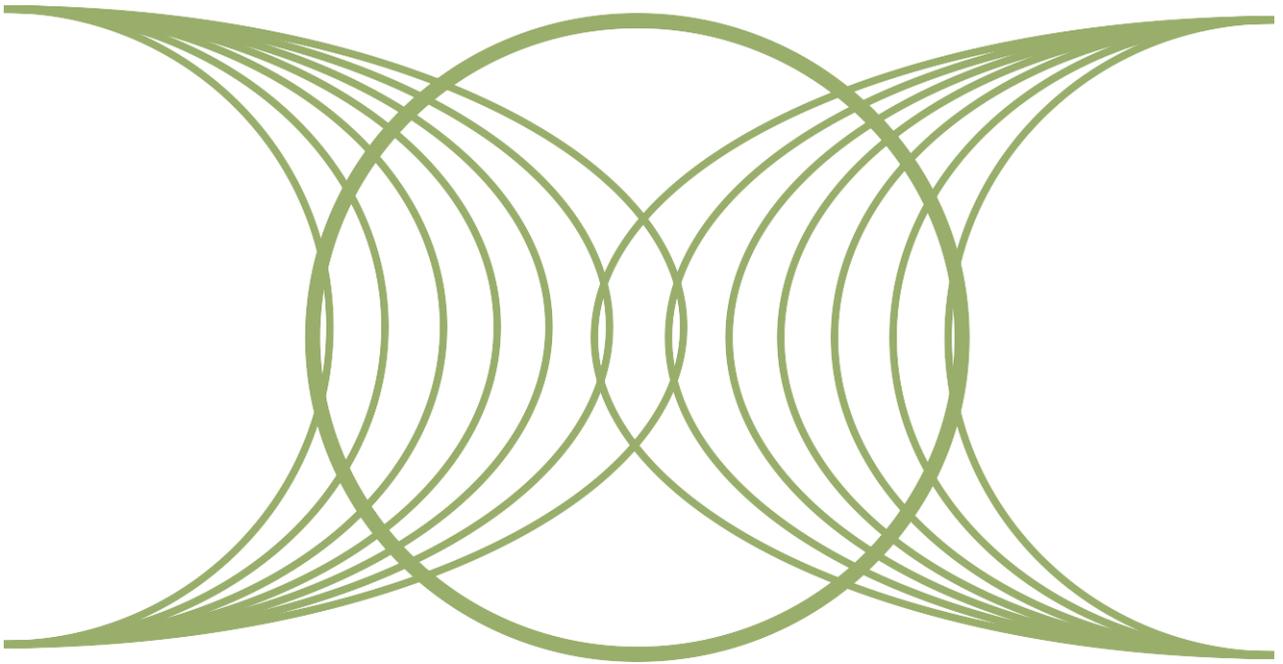
El tercer ensayo expuesto por el Dr. Fabián Gerónimo y la Dra. Lidia Aguilar nos habla sobre la política social para combatir la pobreza. En este trabajo es interesante el análisis de cómo el gobierno local combatió la marginación y buscó integrar a las personas a mejores oportunidades para que nuestra sociedad fuera más equitativa, justa y tuviera una igualdad de oportunidades. Aunque parece un eslogan político, es interesante conocer cómo el gobierno de la entidad desarrolló acciones para mitigar la marginación.

El último trabajo de la Dra. Adriana Ortega Ramírez y el Dr. Luis Miguel Morales realiza un análisis sobre la política migratoria en el Estado. En esta investigación se desarrolla un trabajo que expone las diferentes acciones por dimensiones migratorias en la entidad: origen, tránsito, destino y retorno. El examen recorre cómo la política migratoria en la entidad se enfocó en el origen y retorno no correspondiendo al tránsito y destino que se ha hecho más frecuente en recientes años para atender las nuevas tendencias que se han presentado en la entidad.

Aunque la temática de estos trabajos no tratan el tema de la migración, con excepción del último, el hilo conductor de ellos es conocer cómo asuntos relevantes en la entidad que se pueden relacionar con el tema de la migración fueron atendidos. Porque las condiciones en que se encuentre el Estado en estos temas afectan a la migración y las condiciones en que se puede atender a las diferentes personas que transitan por la entidad.

Esperamos que estos trabajos sean del interés de los lectores y la continuidad del “Reporte en Migración. Agenda migrante Puebla” continúe por más tiempo, no solo abordando el tema de la migración local en el Estado sino también en todo lo relacionado con él. Diez años se mencionan con facilidad, pero ha representado una labor de perseverancia y trabajo del Grupo Editorial, a pesar de haber cambiado tanto en el número de personas como el paso de ellas, pues el objetivo y las prioridades del Reporte se han mantenido y podrán mantenerse para darle continuidad a su publicación.

ENSAYOS



Corrupción, contención y muerte de migrantes en México, la cara de un territorio frontera

Norma Angélica Cuéllar Díaz¹

Resumen

El 27 de marzo de 2023, cuarenta migrantes murieron al quedar atrapados entre el humo y las llamas en un centro de detención ubicado en Ciudad Juárez, Chihuahua en el norte de México, en proximidad de la frontera con Estados Unidos. Lejos de ser un hecho aislado, la muerte de migrantes se constituye en sucesos frecuentes en México, como resultado de la aplicación de una política migratoria desaseada, y persecutoria desde el Estado mexicano. El presente artículo propone explicar los ejes teórico-políticos de un periodo marcado por la corrupción, el aumento de la persecución y la presencia de estrategias y personal militar y carcelario para la contención de los flujos migratorios en México. Como premisa inicial se establece que el país adoptó una posición más contundente en la contención de los migrantes de tránsito, como parte de una estrategia que armoniza procesos globales de securitización y externalización de la política migratoria de Estados Unidos. La metodología que se usó es cualitativa, incluye entrevistas a profundidad a encargados de casas de migrantes a migrantes de tránsito y a solicitantes de protección internacional*, además recupera datos de informes de organizaciones civiles, estadísticas gubernamentales e investigaciones periodísticas.

Palabras clave: externalización de fronteras, migración, tránsito, territorio frontera, militarización.

Introducción

Como punto de partida, diversos organismos ubican 2017 y 2018, como los años que Estados Unidos inició un proceso de relentización de su sistema de asilo². Ello ocasionó un escenario catastrófico para México; por un lado, se elevaron exorbitantemente las solicitudes de asilo y por otro, se redobló la seguridad

¹ Investigadora Posdoctorante, del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo norcudi@gmail.com

*El presente artículo se elaboró con entrevistas obtenidas durante la realización del Proyecto de investigación *Mujeres Trans en Tránsito: experiencias migratorias de Cuerpos al límite*, auspiciado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), entre octubre de 2022 y enero de 2023.

² En su informe *Estados Unidos: Tú no tienes ningún derecho aquí*, Amnistía Intencional (2019) especificó las estrategias tomadas por el sistema migratorio de Estados Unidos para dismantelar o relentizar su sistema de asilo: 1) deportaciones ilegales de solicitantes de asilo en la frontera con México; 2) separaciones ilegales de familias y niños. Durante la administración Trump se infligió sufrimiento extremo a las familias, incluso con tortura, y 3) detenciones arbitrarias e indefinidas de solicitantes de asilo sin posibilidad de libertad condicional. Lo cual constituye tratos o penas crueles e inhumanas prohibidas por el derecho internacional (Amnistía Internacional, 2019).

fronteriza y se pasó a la peor etapa de contención y persecución de migrantes de la historia. La hipótesis de este traslado en la gestión de los flujos migratorios se basa en la desigualdad de poder y la supremacía de Estados Unidos sobre México. Desde varios lustros atrás, investigadores venían anticipando el impacto de la externalización de los países del norte global, frente a los países de tránsito (Cordero y Pérez, 2021; Fitzgerald, 2020; Menjívar, 2014, Ortega Velázquez, 2022).

La externalización de la política migratoria de Estados Unidos hacia México comenzó a desarrollarse desde hace dos décadas, mediante la firma varios instrumentos bilaterales con un enfoque de seguridad, dirigidos a la capacitación, financiamiento y robustecimiento de los aparatos de seguridad, militares y del Instituto Nacional de Migración (INM), como se verá más adelante. Es fundamental considerar este punto de partida, porque a partir de 2001, México y otras naciones de tránsito se dedicaron a realizar actividades de detención y de vigilancia fronteriza, las cuales se “han traducido en la creación de múltiples fronteras internas, instalación de retenes o filtros de seguridad sobre la movilidad de las personas” (París Pombo y Díaz Carnero, 2020).

En suma, la política migratoria mexicana, bajo un discurso de defensa de la seguridad nacional, se ha orientado, sobre todo en el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, a reforzar los controles migratorios y ha legitimado prácticas de persecución, hostigamiento y criminalización para frenar estos tránsitos, en el “entendido que los migrantes irregulares son un peligro para la seguridad” (Morales, 2022).

Las preguntas que se busca responder en este artículo son: ¿cuáles son las consecuencias de la externalización de la política migratoria estadounidense sobre México? ¿Cómo se ha administrado el gasto público para cumplir con la encomienda de detener, contener y repatriar migrantes? ¿Qué grado de corrupción ha imperado en el Instituto Nacional de Migración y su relación con la muerte de migrantes en la estación migratoria de Ciudad Juárez y en otros cientos de muertes?

En la primera parte de este artículo se desarrolla un marco analítico para comprender cómo se externalizó la política migratoria estadounidense y los mecanismos que están operando en México para la creación de un entorno de atrapamiento de migrantes y de asilo forzado. En su segunda parte, se enumeran las fallas que llevaron a la muerte de 40 migrantes en la estación migratoria de Ciudad Juárez, Chihuahua, y en la tercera parte, se analiza el grado de corrupción del INM y el incremento de la participación de la Guardia Nacional, Marina y Ejército en las labores de verificación migratoria en México.

De la externalización de la política migratoria estadounidense al atrapamiento de migrantes en México

La externalización de los controles migratorios de los países desarrollados ha permitido frenar a distancia a migrantes irregulares y a los solicitantes de asilo que pretendían llegar a sus territorios (Menjívar 2014). Desde finales del siglo XX, Aristide Zolberg acuñó el término *Remote Border Control*, cuyo axioma está asociado a significativos aspectos de la migración más allá del territorio de un Estado (1997).

FitzGerald (2019) observó que naciones como Australia, Estados Unidos, Francia y otras, desde la década de los años '30 del siglo pasado, ejercían ya “gran parte del control migratorio fuera de sus límites territoriales a través de lo que denominó un proceso de extraterritorialización y aumentan los controles en una línea fronteriza finamente calibrada en un proceso de hiperterritorialización, con el propósito de restringir el acceso de los migrantes a los derechos humanos y civiles territorializados”. Algo que denomina arquitectura de repulsión.

Una pregunta crítica de la investigación científica es reconocer el alcance de la disuasión de la migración no autorizada en el mundo y su posible relación con la vigilancia territorial y fronteriza, así como con las violaciones a derechos humanos y la muerte de migrantes.

Todo ello, está asociado al modo de gestión migratorio basado en el securitarismo. Existen investigaciones previas que dan cuenta sobre la forma en que los gobiernos de los países de tránsito han incorporado en su propio actuar las influencias externas de ese modelo de gestión de las poblaciones en movilidad (París Pombo, 2020; Redodem, 2018; Varela Huerta, 2015).

Dicho de otra forma, México se encuentra en el centro de una sofisticada estrategia global que lo ha llevado a aumentar notablemente su capacidad de asilo por un lado, y por otro, a aumentar su capacidad de contención, control y persecución de los flujos de migrantes irregulares.

Antecedentes

Durante décadas, México se vio así mismo como un país de tránsito de las diásporas sur-norte. Y es que de los casi cuatro millones de migrantes procedentes de los países del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) que residen y laboran en Estados Unidos, el 90 % cruzó por el territorio mexicano. Los factores que motivaron estos éxodos, sobre todo en la década de los años '80 fueron: a) las guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y 2) la puesta del modelo económico neoliberal, con el que se inició un gran proceso de privatización y despojo a gran escala en la región centroamericana.

En el curso de esta etapa, México no adoptó grandes medidas de control securitario para gestionar los flujos migratorios. Quizás en el entendido de que esos contingentes de personas entrarían por el sur y se irían por el norte. El tren conocido como “La Bestia” se convirtió en el medio de transporte para los migrantes centroamericanos de menores recursos, y con él comenzaron a aparecer problemas derivados de extorsiones de parte de autoridades de diferentes niveles de gobierno, cobro de cuotas del crimen organizado, secuestro, muertes en el camino y otras formas de violencia contra este sector vulnerable. “Desde que ingresan al territorio, los cientos de miles de migrantes que atraviesan por México son literalmente cazados por una amplia variedad de depredadores que forman parte de la corrupción oficial o bien del crimen organizado o privado. Todos los migrantes, en medida en que portan dinero o que pueden generarlo, se convierten en objetivo de lucro y por ello, en víctimas de la violencia” (Cordero y Figueroa, 2015).

Durante la década de los años '80, comenzó a tejerse toda una narrativa sobre México como país de tránsito. La comunidad académica desarrolló innumerables estudios sobre la vulnerabilidad, los derechos humanos de los migrantes, los secuestros, las desapariciones, los accidentes del tren y se produjo un creciente activismo de la sociedad civil en torno a este fenómeno.

Pero, además, frente al tránsito de aproximadamente 400.000 migrantes por año, a través de México, el gobierno estadounidense comenzó la instalación de barreras en forma de muros a lo largo de la frontera común. Luego externalizó sus políticas migratorias a México para convertirnos en un territorio frontera, con múltiples fronteras internas, para perseguir, asegurar, contener y repatriar migrantes provenientes de países pobres.

Durante los '90, EE.UU. puso en marcha el Programa de Protección Temporal (TPS) para nicaragüenses y hondureños afectados por el paso del huracán Mitch ocurrido en 1998 y para los salvadoreños afectados por el terremoto de 2001. Sin embargo, dichas protecciones temporales fueron canceladas durante la administración Trump. En 2020, una Corte de apelaciones estadounidense dio la razón al presidente y con ello se eliminó la protección a cerca de 300.000 migrantes provenientes de El Salvador, Haití, Nicaragua y Sudán. "Aun cuando la mayoría llevaba décadas de residir en esa nación" (Cancino, 2020).

Lo que se observa en este régimen de frontera es el escenario estructural y político más amplio. Pero sin lugar a dudas, el hecho que cambió definitivamente la agenda bilateral fueron los ataques a las Torres Gemelas en 2001. Bajo el pretexto de una amenaza terrorista, los diálogos de alto nivel comenzaron a centrarse en los temas de seguridad.

Después de expresarle su solidaridad por los ataques al World Trade Center, ocurrida el 11 de septiembre de 2001, el gobierno del panista Vicente Fox inició una amplia cooperación de alto nivel con Washington para aplicar mecanismos de seguridad para la detección y monitoreo de extranjeros -primero se puso especial atención en musulmanes, pero después se incluyó a cualquier extranjero-, para intercambiar información en tiempo real sobre entradas y salidas de aeropuerto, puertos, puertos de entrada al país y las franjas fronterizas norte y sur del territorio mexicano.

Existe una amplia literatura sobre las dinámicas y compromisos contraídos por México en el contexto de las negociaciones de alto nivel que llevaron a cabo las autoridades de ambos países después de los ataques a las Torres Gemelas. Así, en 2005, se inauguró la Asociación de Seguridad y Prosperidad para América del Norte (ASPAN) y la puesta en marcha del Plan Centinela con el que unos 20.000 elementos del ejército y de la entonces Policía Federal fueron enviados al resguardo de las fronteras.

A lo largo del periodo presidencial de Felipe Calderón y el posterior, del priista Enrique Peña Nieto, se firmaron dos mecanismos más, la Iniciativa Mérida y el Programa Integral para la Frontera Sur, ambos financiados por Estados Unidos. Con ello, México continuó protegiendo los intereses de su vecino del norte al inaugurar

entradas al país con registros biométricos, bases de datos interconectadas en tiempo real, laboratorios de detección de documentos falsos, capacitación a los cuerpos de seguridad y a los agentes migratorios y aduanales. La Iniciativa Mérida no se trató de cheques de dinero, sino traslado de tecnologías para ampliar la vigilancia migratoria, a fin de ampliar nuestra capacidad de contención y gestión de la migración irregular que cruzaba por el enorme territorio mexicano.

En 2014, tras la puesta en marcha del Programa Integral para la Frontera Sur, se incrementaron notablemente los aseguramientos de migrantes. De acuerdo con la Unidad de Política Migratoria, durante 2013 se aseguraron 86.000 migrantes, para 2014 la cifra se elevó a 127.000 y para 2015, a 198.000.

Externalización del asilo estadounidense

Lo que no admite discusión, es que el periodo del expresidente Donald Trump (2017-2021) dio pasos cruciales para trasladar su responsabilidad de la contención de flujos migratorios a México. Externalizó el asilo estadounidense a nuestro país, mediante un conjunto de medidas que restringen la protección internacional en la frontera y que obligan a los solicitantes de asilo a esperar de manera indefinida en las ciudades del norte de México. Hay un gran cúmulo de trabajos que hablan de ello (París Pombo, 2020 y 2022; Torre y Gutiérrez, 2021; Vega Macías, 2022; Morales, 2022; Cordero y Pérez, 2020). En el contexto de las caravanas de migrantes que cruzaron México entre octubre de 2018 y la primavera de 2019, Trump amenazó a México con poner sanciones arancelarias si no detenía esas marejadas de personas. En ese momento, todavía en la administración del priista Enrique Peña Nieto, intentó presionar para convertir a México en Tercer País Seguro, una medida que hasta el momento (2023) no se ha logrado. Lo que sí hizo, fue poner en marcha los Protocolos de Protección a Migrantes (PPM) o “Quédate en México”, con el que miles fueron enviados a esperar audiencias de inmigración, en las fronteras mexicanas. Además, con la pandemia por covid-19 comenzó la aplicación del “Título 42”, una medida de salud pública con la que Estados Unidos expulsó a más de dos millones y medio de personas tanto a México como a otros países. Con las expulsiones bajo el “Título 42”, miles de migrantes quedaron varados y/o atrapados en varias ciudades ubicadas en la franja fronteriza norte e incluso del sur de nuestro país.

Al llegar a la presidencia, “Joe Biden prometió restaurar el sistema de asilo en su frontera sur, pero a un año de su mandato, el bloqueo no hizo más que agravar el crecimiento extraordinario de las migraciones forzadas” (París Pombo, 2020).

Finalmente, el 11 de mayo de 2023, EE.UU. concluyó la ejecución del “Título 42”, tras 38 meses de remitir solicitantes de asilo a México a esperar sus audiencias en las cortes. Sin embargo, el vía estadounidense al asilo no se abrió, en su lugar se puso en marcha un efectivo sistema para mantener a los flujos migratorios a distancia, mediante la APP CBP One³, cuyo funcionamiento ha sido criticado por las organizaciones civiles, quienes advierten que en los hechos se trata de un muro blando con el que los solicitantes de protección internacional deben hacer su cita a distancia.

Sin abundar más en estos aspectos, que no son el único objeto de este análisis, las políticas de Trump y Biden propiciaron un atrapamiento de los migrantes irregulares en las rutas migratorias, quienes comenzaron a cambiar sus proyectos migratorios para convertirse en solicitantes de protección internacional en México o bien, cruzar de manera furtiva el país. Diariamente, el INM emite boletines sobre rescates de miles de migrantes, que viajaban en caravanas de autobuses rumbo a la frontera con EE.UU. Existe un evidente e intenso tráfico de personas en la etapa pospandemia. Un tema pendiente de la investigación de diásporas en México.

El sistema de asilo mexicano creció como nunca

Para 2013, México recibía apenas 1200 solicitudes de asilo. La cifra subió a 14.500 en 2017 y para el año de 2021 se rompió el récord, al recibir 130.000 solicitantes de asilo.

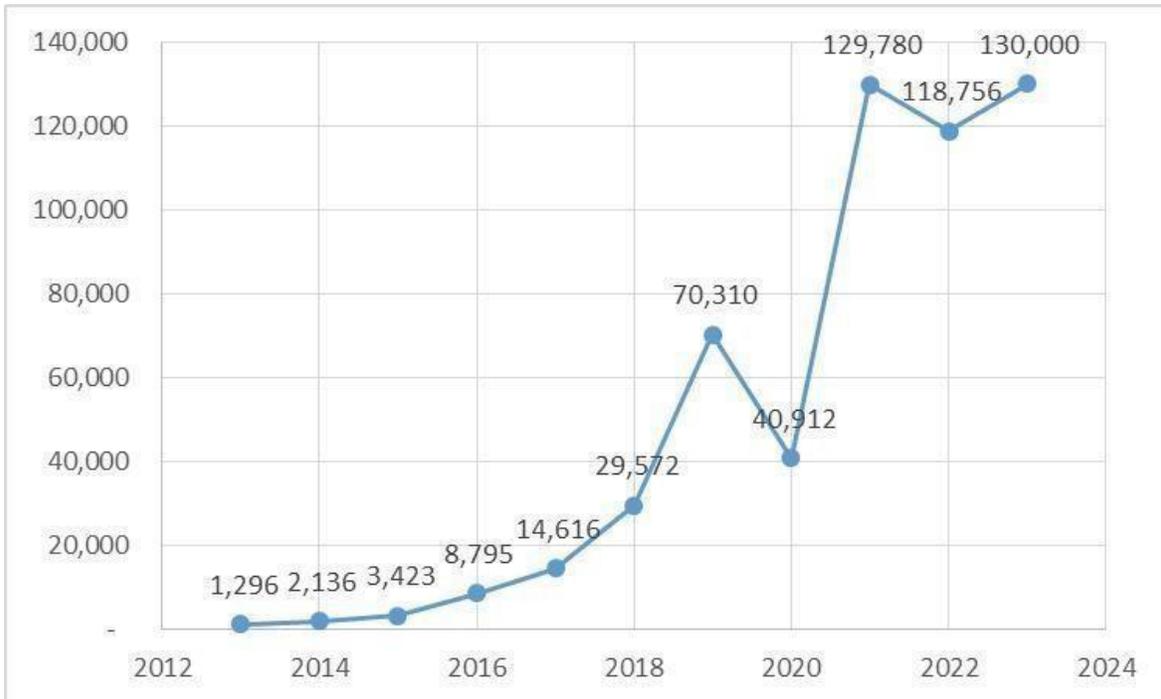
Durante los últimos 10 años, México recibió medio millón de solicitantes de asilo. Los últimos 3 años fueron los más cuantiosos. De acuerdo con cifras de la ACNUR, en 2021, nos convertimos en el tercer receptor de asilo en el mundo, solo superado por Estados Unidos y Alemania.

Pero de ese total, a mitad de 2023, de acuerdo con las propias cifras de la COMAR, únicamente se había entregado reconocimiento de la condición de refugiado a 99.920 (es decir, el 20 %). Además, se otorgó 9.177 reconocimientos de protección complementaria y se rechazaron 44.836 (es decir 9.28 %). Lo que significa que existe un rezago de respuesta al 70 % del total de solicitudes, manteniendo a más de 300.000 personas solicitantes de protección internacional en un verdadero limbo legal (Redodem, 2023).

³ Problemáticas que están enfrentado los migrantes con la APP CBP one para solicitar asilo: 1) para poder solicitar una cita hay que estar en el norte de México; 2) es necesario tener un teléfono inteligente, y 3) pueden pasar meses para obtener una cita, 4.- Las condiciones de espera en México son muy difíciles.

Gráfica 1

Crecimiento de las solicitudes de asilo en México



Fuentes: Elaboración propia con base en el Informe de ACNUR Caminando hacia la integración 2022 Principales Resultados de ACNUR México (La cifra del 2023 es un estimado con base en las tenencias de años anteriores).

Población sobrante a gran escala

En 2018, cuando el presidente Andrés Manuel López Obrador inició su mandato, se inauguró con un discurso de puertas abiertas a la migración, pero con las amenazas arancelarias de Trump en el contexto de las caravanas de migrantes que cruzaron el territorio entre octubre de 2018 y la primavera de 2019. Al Ejecutivo regresó al esquema de securitización, persecución y aseguramiento, negociados desde 2001, como se mencionó ya en esta investigación.

Es evidente que el sistema de refugio mexicano, a la luz de las cifras, no presenta signos de voluntad política para atender el tema. Muchas de las políticas migratorias, vigentes, solo han respondido a las crisis por incremento de los flujos migratorios.

Las herramientas que proporcionan la biopolítica y la necropolítica ayudan a comprender las formas de dominación y gestión de la migración en esta zona del mundo, donde los migrantes de bajos recursos son indeseables y desechables. La exclusión a gran escala ofrece privilegios a unas vidas, mientras que otras están marcadas por su precariedad, vulnerabilidad y una gran exposición a la violencia. El análisis de Achille Mbembe (2019) constituye una poderosa herramienta teórica que explica la gravedad de la normalización de la violencia y el abandono al que se expone

a grandes contingentes de personas. En el capitalismo voraz, las mercancías sí tienen libre circulación, pero los migrantes no, sobre todo los provenientes de países con problemas de pobreza, despojo, pandillerismo, maras, dictaduras y con problemas ambientales.

La defensa estadounidense de los muros, las boyas asesinas, políticas restrictivas, detenciones, aislamiento, militarización y muerte de personas no es sino el discurso de odio que se transforma en violencia que se inscribe, todos los días, sobre los cuerpos de los migrantes.

Expondremos dos entrevistas con directores de albergues para migrantes en Tijuana, Baja California, justo al final de la pandemia por covid-19. La experiencia de los albergues durante la pandemia y la reciente puesta en marcha del CBP One.

Entrevista 1 con Judith Cabrera, codirectora en Border Line Crisis Center,

-“Entonces de 17 pinches albergues teníamos que juntar esas listas y era identificar los casos más vulnerables y se fue dando por etapas, primero las urgencias médicas, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, madres solteras. Con los ucranianos se usó una narrativa muy distinta de lo que se usa con los migrantes pobres de México, Haití, Triángulo Norte de Centroamérica [...] estos son mareros, narcos, violadores, tienen enfermedades no tienen dinero, para llegar a saquear las arcas públicas de los estadounidenses etc, etc y los ucranianos no, ellos eran héroes, se acabó la guerra y los que llegaban a la frontera eran aplaudidos y venerados. Los niños que llegan solos a la frontera son producto de la negligencia de sus padres. Las personas tan ambiciosas que no tienen límite alguno y mandan a los niños solos, así se lee y es vilmente como una postura racista tomada *a priori*. Durante el covid-19, Trump dejaba gente en la frontera.

Sí estuvo bien arbitrario, hubo haitianos que mandaban en los vuelos a Tapachula y se dieron cuenta porque un güey les *hackeo* el sistema y les avisó en Tapachula, creo que van a llegar unos vuelos con haitianos porque si no, esto pasa en la total clandestinidad. Va encaminado todo a la desaparición del sistema de asilo. Al implementarse CBP One, lo que hizo fue bien chistoso, entre desvanecer la frontera y ampliarla de manera tecnológica.

Hay todo un plan de muchos años de cómo reforzar la militarización de la frontera, desde 94 con Operación Guardia, dicen que desde entonces ya se planteaba, va encaminado para allá, eliminar el asilo. No, nos avisaron, mucho menos nos dieron las reglas” (Entrevista efectuada durante trabajo de campo en la Ciudad de Tijuana Baja California, el 15 de enero de 2023).

Entrevista 2 con José María García Lara, director del albergue Juventud 2000

- “Yo atiende a casi 200 sin recurso económico. Ellos tienen el recurso. Entonces decimos bueno, si van a deportar a miembros de esas comunidades a las zonas fronterizas, pues que aporten los recursos y ya le diríamos tanto al gobierno de EE.UU. como de México para que se coordinen y aporten y ayuden a la sociedad civil que ha demostrado permanencia, desde hace varios años. Desde que inició esta administración, de 4 años hacia acá. No ha habido recursos económicos a ninguna asociación civil que atiende el tema migratorio, al menos eso es lo que considero, a excepción de [...] a lo mejor alguien está agarrando algo [...] una feria por ahí” (Entrevista efectuada durante trabajo de campo en la Ciudad de Tijuana Baja California, el 18 de enero de 2023).

En medio, de la crisis provocada por la cancelación del “Título 42”, el secretario de Seguridad Nacional de EE.UU., Alejandro Mayorkas, anunció que su gobierno abriría dos centros de detención. Uno en Colombia y otro en Guatemala para los buscadores de asilo, “este es un desafío hemisférico que exige soluciones hemisféricas” (Santana y Long, 2023). A estos centros, se le sumarían otros países.

Recuento de la tragedia

En este apartado se hará un listado de la corrupción, las fallas y la deficiente gestión de flujos migratorios que lleva a cabo el Instituto Nacional de Migración y que propició la muerte de 40 migrantes: entre ellos, 18 guatemaltecos, 7 salvadoreños, 6 hondureños, 7 venezolanos y un colombiano en la estación migratoria de Ciudad Juárez, Chihuahua. Días después de la tragedia, la prensa mexicana se abocó a la tarea de denunciar irregularidades, corruptelas y deficiencias en la gestión de la política migratoria mexicana.

1. Una semana antes de la tragedia y ante la inminente cancelación del “Título 42” en EE.UU., una oleada de migrantes venezolanos y centroamericanos llegaron para tratar de ingresar en caravana a EE.UU. a través de la frontera juareense. Esto luego de que se corriera la voz de que podrían tramitar el asilo. Sin lograrlo, comenzaron a deambular y pedir dinero en las calles, cruceros y semáforos de esa ciudad de millón y medio de habitantes. En diversas declaraciones a la prensa, el presidente municipal de Ciudad Juárez, Cruz Pérez Cuéllar, habló sobre la presencia de los extranjeros e incluso llamó a la población a no darles dinero, lo cual generó un clima de animadversión local.
2. Un día antes del incendio, la policía municipal y agentes del INM realizaron una “feroz redada con tentáculos en toda la ciudad fronteriza” (Guillén, 30 de marzo de 2023). En esas acciones detuvieron a migrantes que caminaban por las calles, afuera de tiendas o que simplemente aguardaban.
3. El 27 de abril, el día de la tragedia, ya había un clima sumamente adverso en la ciudad (que desde el inicio de la pandemia por Covid 19, se había convertido en un sitio de espera para los solicitantes de audiencias inmigratorias en EE.UU.). No queda claro cuáles fueron las causas del descontento. Si les faltaba agua y comida o si vieron unas camionetas estacionadas afuera del INM e infirieron que serían enviados devuelta a sus países.
4. Lo cierto es que dos venezolanos idearon realizar un motín y quemar colchonetas, sin saber que quedarían atrapados por el humo y el fuego.
5. Después de la tragedia, se supo que la estación provisional del INM en Ciudad Juárez, Chihuahua, no estaba en condiciones de albergar personas. No había agua ni comida suficiente, tampoco papel de baño. Las salidas de emergencia estaban bloqueadas y la mitad de los 6 extinguidores no servían.
6. Una cámara dentro de la estancia, grabó el momento en que comenzó a esparcirse el humo. Tres agentes del INM se marchan. Ninguno hizo el intento

de abrir la reja para liberar a las víctimas. Nadie habló a los bomberos que se encuentran a sólo cinco minutos de distancia.

7. Los guardias de seguridad, aunque no se ven en los videos, pertenecían a una empresa patito⁴ a cargo de la vigilancia de la estancia. Se trata del Grupo de Seguridad Privada CAMSA. Obtuvo la prestación del servicio por la vía de una adjudicación directa por un monto de 170 millones de pesos. Prometió 503 elementos y el día de los hechos, solo había 4 (Santiago, 30 de marzo de 2023).
8. La secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, Rosa Icela Rodríguez, anunció que se revocaría el contrato a la empresa CAMSA y que el gobierno federal y la Fiscalía General de la República realizarían una investigación para determinar la cadena de responsabilidades por el incendio.
9. Pero ni la noche del incendio ni una semana después, se le vio al comisionado del INM, Francisco Garduño, es decir la máxima autoridad al frente de la gestión de la migración en México. Hay que recordar que no es un especialista en derechos humanos, sino un funcionario experto en cárceles.
10. El delegado del INM en Chihuahua, el contralmirante Salvador González Guerrero, habría sido el responsable de ordenar dejar encerrados a los migrantes durante el incendio. Y pese a que los funcionarios fueron acusados penalmente, ninguno está en cárcel y se mantienen, con la conciencia tranquila, según dijeron.
11. El 28 de marzo, el presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, que a diario dicta la agenda de los medios de comunicación dedicó solo un minuto y medio de su conferencia de dos horas a hablar del tema: “El incendio fue iniciado por los migrantes pensando que con la protesta iban a poder salir”. Respecto al guardia que tenía la llave de la estación migratoria donde estaban los migrantes y donde se inició el incendio “imagino que no pensó que iba a propagarse el fuego” (La Mañanera del 28 de abril de 2023).
12. Para el día 6 de abril, es decir a 11 días de la tragedia, el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Francisco Garduño, no había dado declaraciones a los medios de comunicación sobre la tragedia que dejó 40 muertos, de 68 migrantes detenidos en las instalaciones migratorias.
13. Ese mismo día, el diario El Universal publicó en su nota principal que las estaciones migratorias del INM estaba convertidas en cuevas de cobro de moches. Sus empleados cobraban 15 dólares por una botella de agua, 10 dólares por un jabón, 25 dólares por una llamada telefónica de cinco minutos, de 2.500 a 5.000 dólares por trámites migratorios, 25 dólares por no detenerlos y un cigarro a 3 dólares (Salgado y Gamboa, 6 de mayo de 2023).

⁴ El término “patito” se usa en México en un sentido peyorativo para referirse a la improvisación y bajacalidad de los servicios de las empresas o de las instituciones.

14. Familiares narraron cómo sus padres, hijos, hermanos, dejaron deudas en Venezuela, Honduras, Guatemala para pagar el viaje por México. Entre las víctimas había jornaleros, un taxista, un peluquero y misioneros católicos.
15. Solo dos semanas después de la tragedia, la Fiscalía General de la República anunció que iba contra Garduño, pero que no habría inhabilitación. Hasta ese día, Garduño se presentó públicamente para entregar los cadáveres de los migrantes muertos a sus familias o sus representaciones consulares.
16. Por esas fechas, la prensa mexicana publicó que el gasto aprobado por el Congreso de la Unión para el INM se elevó de mil 330 millones de pesos en 2019 a 1.770 millones de pesos, para los conceptos de alimentos, medicinas, servicios de transporte y servicios médicos, entre otros, de las 57 estaciones migratorias que hay en el país. Pero el día del incendio, había hacinamiento, espacios reducidos sin ventilación, baños inservibles y sin duchas y sin salidas ni protocolos de emergencia, entre otras irregularidades.
17. Asimismo, El Universal reveló que en 2022, el INM había invertido alrededor de 53 millones de pesos en un servicio integral contra incendio, así como para la recarga, mantenimiento preventivo y correctivo de extinguidores e hidratantes. Inexplicablemente no se vio nada de eso.
18. Finalmente, el 13 de agosto, el INM emitió un comunicado donde anunció que las familias de cada una de las víctimas recibirían una cantidad de \$3.5 millones de pesos, además de protección legal.

Lo que se aprecia es que las dinámicas de control securitario tomadas por el Estado mexicano, se fueron extendiendo a todo el territorio nacional, con múltiples formas de control de la migración irregular. Para ubicarnos más en el contexto se cita a Mezzadra y Neilson (2017), quienes han insistido que lo que estamos observando es la gubernamentalización de las fronteras, es decir, una gestión de la migración basada en un orden de normas fragmentarias y negociada por diversos actores, en la cual “se encausa la movilidad de algunas poblaciones y se niega la de otras, lo que en la jerga de la gobernanza neoliberal se le conoce como la gestión de la migración que no se adapta a las demandas laborales, sino que suele ser desbordada por los flujos de personas en tránsito”. En múltiples ocasiones, esta gestión desbordada se coordina con la militarización de las fronteras.

Lo que resalta del análisis de la información de las fallas, distribución de recursos y subcontratación de servicios de vigilancia de las estaciones migratorias, es que hay una serie de irregularidades que se evidenciaron con la revocación de las licitaciones que se habían entregado sin concurso y por la vía de la adjudicación directa.

De una revisión de las contrataciones que hizo el Instituto Nacional de Migración en el periodo presidencial vigente, se desprende que ha gastado 661.006.549 de pesos en estaciones y estancias migratorias. Entre los nombres, se observa que han sido solo 4 empresas las más beneficiadas con contratos.

El portal de Compranet tiene registrado que el Instituto Nacional de Migración,

del 1 de abril de 2019 al 3 de junio de 2022 efectuó 53 contrataciones relacionadas con los bienes y servicios que se prestan en estaciones migratorias. De todo ese universo, apenas 8 se efectuaron a través de licitación o invitación y el resto se entregó por la vía de adjudicación directa. Los conceptos van desde compra de colchonetas, remodelación de espacios hasta insumos médicos, y compra de agua potable, entre otros.

Gráfica 2

Contrataciones de bienes y servicios efectuadas por el Instituto Nacional de Migración en el periodo abril de 2019 a junio de 2022

FECHA	CONTRATO	PROVEEDOR	MONTO	TIPO DE CONTRATACION
01/04/2019	CS/INM/008/2019	NEREYDA MONTSERRAT HERRERA ANDRADE	215,517.24	ADJUDICACION DIRECTA
01/04/2019	AA-004K00001-E37	LUISA FERNANDA VIVEROS VIDAL	198,360.00	ADJUDICACION DIRECTA
01/04/2019	CS/INM/021/2019	ESCORE ALIMENTOS S.A. DE C.V.	119,604,040.53	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/114/2019	CAFÉ BERSA S DE RL DE CV	658,635.47	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/117/2019	CAFÉ BERSA S DE RL DE CV	77,486.53	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/120/2019	CAFÉ BERSA S DE RL DE CV	97,633.03	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/127/2019	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	2,324,595.78	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/128/2019	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	2,834,068.60	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/124/2019	CAFÉ BERSA S DE RL DE CV	658,635.47	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/116/2019	CAFÉ BERSA S DE RL DE CV	362,197.45	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/113/2019	CAFÉ BERSA S DE RL DE CV	464,919.16	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/119/2019	CAFÉ BERSA S DE RL DE CV	139,475.75	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/122/2019	CAFÉ BERSA S DE RL DE CV	83,205.00	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/125/2019	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	1,162,297.90	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/115/2019	CAFÉ BERSA S DE RL DE CV	110,108.35	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/120/2019	CAFÉ BERSA S DE RL DE CV	15,497.30	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/127/2019	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	2,042,400.13	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/118/2019	CAFÉ BERSA S DE RL DE CV	572,625.40	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/112/2019	COORDINACION DE DISTRIBUCIONES Y SERVICIOS LOGISTICOS SA DE CV	929,838.32	ADJUDICACION DIRECTA
17/10/2019	CS/INM/123/2019	CAFÉ BERSA S DE RL DE CV	628,366.14	ADJUDICACION DIRECTA
25/10/2019	PEDIDO 26/2019	GRUPO DE ESPECIALIDADES FARMACEUTICAS GENESIS SA DE CV	300,000.00	ADJUDICACION DIRECTA
12/11/2019	AD 2030 137	CPS, CONSTRUCCION, PROYECTO Y SUPERVISION SA DE CV	5,462,908.82	ADJUDICACION DIRECTA
01/03/2020	PEDIDO 003/2020	DISTRIBUIDOR HOSPITALARIO E INSUMOS DEL SURESTE SA DE CV	208,000.00	ADJUDICACION DIRECTA
01/03/2020	LICITACION PUBLICA	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	17,784,248.73	LICITACION PUBLICA
01/03/2020	AD 2092 302	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	12,054,503.72	ADJUDICACION DIRECTA
01/05/2020	PEDIDO 015/2020	AXANA SALUD OCUPACIONAL SA DE CV	143,103.45	ADJUDICACION DIRECTA
01/06/2020	PEDIDO 019/2020	GH COMPLEMENTOS MEDICOS SA DE CV	244,780.14	ADJUDICACION DIRECTA
03/07/2020	PEDIDO 20/2020	DISTRIBUIDOR HOSPITALARIO E INSUMOS DEL SURESTE SA DE CV	200,000.00	ADJUDICACION DIRECTA
01/02/2021	CS/INM/009/2021	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	8,620,689.66	ADJUDICACION DIRECTA
01/03/2021	CONTRATO 010 20	INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION & PROYECTO VIAL SA DE CV	769,786.50	INVITACION A TRES PERSONAS
16/03/2021	PEDIDO 003/2021	JOSE MANUEL ROCHER MAC GREGOR	51,724.14	ADJUDICACION DIRECTA
01/04/2021	PEDIDO 008/2021	QUICK MEDICINE SA DE CV	134,482.76	ADJUDICACION DIRECTA
01/04/2021	LP2239041	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	3,365,404.80	ADJUDICACION DIRECTA
01/04/2021	AD 2268515 PEDIDO	JUAN CARLOS TORRES CRUZ	200,000.00	ADJUDICACION DIRECTA
01/04/2021	CS/INM/050/2021	COORDINACION DE DISTRIBUCIONES Y SERVICIOS LOGISTICOS SA DE CV	398,878.20	ADJUDICACION DIRECTA
01/04/2021	CS/INM/040/2021	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	4,252,087.10	ADJUDICACION DIRECTA
01/04/2021	PEDIDO 009/2021	DANIEL EZEQUIEL RAMIREZ MARROQUIN	238,448.28	ADJUDICACION DIRECTA
15/04/2021	PEDIDO 011/2021	PRODUCTOS QUIMICOS Y FARMACEUTICOS R&M SA DE CV	232,000.00	ADJUDICACION DIRECTA
01/05/2021	PEDIDO 012/2021	JUAN FRANCISCO AGUILAR RAMIREZ	2,032,001.00	ADJUDICACION DIRECTA
21/05/2021	PEIDO 019/2021	DISTRIBUIDOR HOSPITALARIO E INSUMOS DEL SURESTE SA DE CV	762,413.79	INVITACION A TRES PERSONAS
05/06/2021	PEIDO 024/2021	GRUPO DE ESPECIALIDADES FARMACEUTICAS GENESIS SA DE CV	562,413.79	INVITACION A TRES PERSONAS
25/06/2021	CS/INM/105/2021	COORDINACION DE DISTRIBUCIONES Y SERVICIOS LOGISTICOS SA DE CV	3,017,241.38	ADJUDICACION DIRECTA
10/07/2021	CS/INM/109/2021	COORDINACION DE DISTRIBUCIONES Y SERVICIOS LOGISTICOS SA DE CV	9,751,104.00	ADJUDICACION DIRECTA
15/07/2021	PEDIDO 027/2021	PRODUCTOS Y SERVICIOS INTEGRALES ESPECIALIZADOS XOCO	23,120.00	ADJUDICACION DIRECTA
15/07/2021	PEDIDO 028/2021	JUAN CARLOS TORRES CRUZ	200,000.00	ADJUDICACION DIRECTA
16/07/2021	PEDIDO 026/2021	COMERCIALIZADORA Y MAQUILADORA SISOC SA DE CV	61,511,571.00	ADJUDICACION DIRECTA
10/10/2021	CS/INM/138/2021	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	4,310,344.83	ADJUDICACION DIRECTA
01/02/2022	CS/INM/011/2022	COORDINACION DE DISTRIBUCIONES Y SERVICIOS LOGISTICOS SA DE CV	6,995,692.25	ADJUDICACION DIRECTA
01/01/2022	CS/INM/004/2022	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	63,554,894.56	ADJUDICACION DIRECTA
01/03/2022	CS/INM/027/2022	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	281,034,482.76	LICITACION PUBLICA
01/03/2022	CS/INM/028/2022	OPERADORA DE COMEDORES SALUDABLES SA DE CV	38,965,517.24	ADJUDICACION DIRECTA
03/06/2022	PEDIDO 009/2022	DISTRIBUIDOR HOSPITALARIO E INSUMOS DEL SURESTE SA DE CV	780,000.00	INVITACION A TRES PERSONAS

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema Compranet y notas periodísticas de Eme-Equis del 17 de junio de 2022 y 8 de marzo de 2023

Sin caer en un enjuiciamiento derivado de los datos, solo se mencionará que entre la lista colocada arriba, hay cuatro empresas beneficiadas con el 71 % de los recursos erogados por el INM en el periodo mencionado, para la prestación de bienes y servicios.

Las empresas, en todo el escándalo de la tragedia de la estación migratoria de Ciudad Juárez, tuvieron señalamientos de corrupción.

También llama la atención, los gastos erogados en otros conceptos como la repatriación de migrantes en el periodo 2019-2022.

Gráfica 3

Gastos en repatriaciones, durante el periodo 2019-2022*



Fuente: Elaboración propia con datos del INM. (En el periodo analizado, el gasto por repatriación se incrementó 189 por ciento, aunque hubo una disminución en el número de repatriaciones en 2020, el año que inició la pandemia por Covid 19).

Militarización y muerte

Desde 2014 hasta 2021, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) tiene registros de que 3.059 personas murieron durante su tránsito por la frontera entre México y Estados Unidos y 659 en otras zonas del territorio mexicano.

Ahora bien, el mismo organismo, dio algunas de las causas de los fallecimientos (Black y Viales 2021:5):

- 1.- Cerca de 600 se ahogaron (principalmente en el Río Bravo).
- 2.- 377 murieron a causa de las condiciones ambientales adversas o inanición en el desierto de Arizona.
- 3.- Casi 100 personas migrantes murieron en accidentes de tránsito.
- 4.- 54 personas fallecieron por actos relacionados con la violencia.
- 5.- Y otros 50 murieron durante el tránsito. 17 a causa de accidentes y 33 por enfermedades que no fueron atendidas de forma adecuada.

Sin embargo, la recopilación estadística sobre muertes y desapariciones de migrantes a lo largo de las rutas migratorias por México suelen ser insuficientes, y

dependen en gran medida de los reportes de prensa. Si bien sí hay un conteo de la labor de los Grupos Beta y de los migrantes muertos encontrados en la franja fronteriza entre Estados Unidos y México, no hay reportes completos sobre las causas de muerte de migrantes en el resto del país. Las notas disponibles de la prensa mexicana son poco confiables e incompletas, ya que los periódicos, radio y televisión cada vez cuentan con menos recursos para hacer coberturas de estos hechos. Desde 2022 y 2023, la prensa ha reportado accidentes carreteros donde mueren migrantes, por lo tanto este es uno de los temas pendientes de la investigación de las diásporas sur-norte.

En el mes de abril de 2023, se publicó que 23 migrantes fueron secuestrados en San Luis, Potosí. Lo irónico de la información es que el INM localizó a 100 migrantes de diferentes nacionalidades, lo que hizo suponer que existe una zona en esa región controlada por el crimen organizado donde se plagia y se extorsiona masivamente a migrantes.

Un grupo de investigadores y colectivos elaboraron el informe Bajo La Bota (2022), en cuyas páginas denuncian ampliamente que la política migratoria ha experimentado un proceso inédito de militarización en la historia de México. A los cuerpos castrenses, se les ha adjudicado funciones en materia de verificación y regulación migratoria, en contra de las disposiciones mexicanas y del derecho nacional e internacional en materia de derechos humanos.

Para 2023, hay cerca de 35.000 efectivos del Ejército y la Guardia Nacional desplegados en las fronteras norte y sur, en lo que constituyen muros militares del llamado territorio frontera, que está articulado con los procesos de externalización y securitización promovido desde hace varias décadas por nuestro vecino del norte.

Durante el gobierno de AMLO, como vimos páginas atrás, se incorporaron militares y exmilitares en las estructuras de mando del INM, quienes llevaron a cabo las tareas de verificación y regulación de los flujos migratorios, desde una clara perspectiva de la criminalización. El día del incendio, un total de 18 militares estaba al frente de las 32 delegaciones del INM en el país. La presencia de militares y de la Guardia Civil en las labores de verificación migratoria, según el informe de Bajo La Bota, se ha traducido en un incremento de las detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza y negación de protección internacional a las personas. Hubo una petición para retirar a la Guardia Nacional, pero la Corte⁵ avaló su participación en las labores de verificación migratoria.

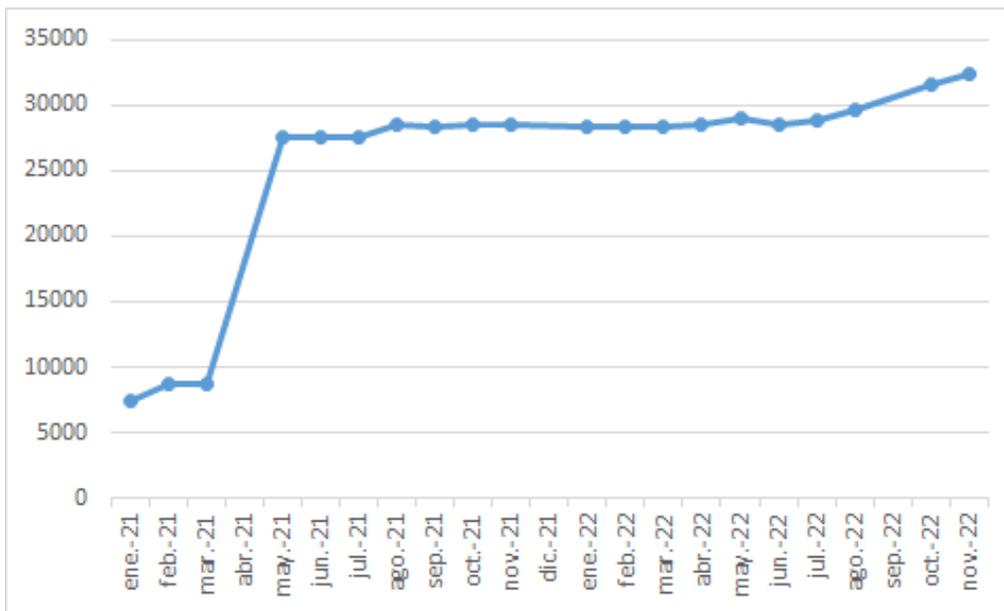
A finales de 2022, el secretario de la Defensa Nacional, Luis Crecencio Sandoval, reconoció que entre el 21 de octubre y el 7 de noviembre se tuvo un despliegue de 32.000 elementos del Ejército y la Guardia Nacional enfocados al control migratorio en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo

⁵ El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró el 24 de abril de 2023, la validez de tres fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional en materia de migración, que establecen que es atribución y obligación de la Guardia Nacional (GN) vigilar e inspeccionar la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos y aduanas; inspeccionar documentos migratorios de personas extranjeras para verificar su estancia regular y presentarlas si se encuentran en situación irregular, y resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros.

(en la frontera sur) y Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (en la frontera norte). Esas fechas coinciden con la visita que el presidente de EE.UU., Joe Biden, hizo a México para dialogar con su homólogo Andrés Manuel López Obrador, sobre la pertinencia de enviar a México a migrantes venezolanos expulsados bajo el “Título 42”.

Gráfica 4

Despliegue de efectivos para el control migratorio en México



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de la Defensa Nacional.

Como se ve en la anterior gráfica 4, entre enero de 2021 y noviembre de 2022, hubo un notable incremento del personal militar y de la Guardia Nacional en las labores de contención y verificación migratoria en los Estados antes mencionados.

Ahora bien, dentro de la cúpula del INM también hay expertos en cárceles. Con base en un informe de la Auditoría Superior de la Federación, se supo que desde 2018 se detectaron anomalías en los perfiles de los 7 funcionarios que encabezan las direcciones generales del INM. Un total de 4 contaban con un perfil indebidamente penitenciario, incluido el comisionado Francisco Garduño Yáñez. En el informe también se hablaba de ineficiencia en los servicios, hacinamiento y personal mal capacitado.

Asimismo, resta mencionar, que México no solo es un país frontera, también es un territorio fragmentado por un gran cúmulo de fronteras internas, regionales, legales, paralegales que tienen funciones específicas y críticas en todo este

entramado de persecución, inmovilización y atrapamiento de los migrantes de tránsito. A finales de 2022, en una visita al Albergue la 72, ubicado en Tenosique, Tabasco, dialogamos con una pareja de hondureños, cuya historia ejemplifica la situación por la que atraviesan miles de migrantes centroamericanos que eligen venir a México como parte de una estrategia de sobrevivencia ante la presencia de maras y pandillas y la imposibilidad de acceder a EE.UU. que era su destino inicial.

Entrevista 3 con N y N de 28 y 32 años de edad.

“No pues yo tenía un comedor en Honduras y estaba ahorrando para él (su esposo) porque se lastimó con una pulidora, se lastimó su ojo. La operación valía ochenta mil lempiras hondureñas, como 75.000 pesos mexicanos. Yo para eso estaba vendiendo comida, ahorrando para él. Una noche llegaron mareros, entonces se metieron, robaron, me quitaron todo el dinero. Incluso acá todavía, usted puede tocar acá tengo una, mire, tengo una herida que me hicieron con el arma, con suerte me mataron. Esa noche salimos huyendo sin dinero, sin teléfono, sin ropa, sin nada, caminando llegamos aquí, o sea a puro jalón llegamos hasta la frontera lo que es Honduras-Guatemala así, así, así, rato caminando, fue entrando a lo que dicen bienvenidos a México. Todo a pie, ya de noche, de noche, de noche, en el día fue hasta que llegamos aquí, llegando aquí estuvimos afuera de la 72 [...] Me informaron que en COMAR se arreglaban papeles, empecé yo con el papeleo. Pero la abogada de COMAR nos dijo que antes de la resolución no se puede hacer nada de traslado solamente les pido de favor que me saquen de Tenosique por la vida nuestra. Yo no quiero irme para los Estados ni nada, yo lo que quiero es la vida de nosotros, trabajar, usted sabe aquí en México.

- ¿No tienen familia? ¿Conocidos que estén en México? ¿Por qué no se van?

- Tengo un amigo yo en Cuernavaca. No podemos irnos. Nos matan en el camino. No tenemos dinero para pagar al pollero. Nos vamos a quedar a tramitar el asilo con COMAR, para salir de aquí. Entramos el seis, el seis de agosto, septiembre, octubre, ajá, ya vamos a tener tres meses, el seis del otro mes (Entrevista 22 de octubre de 2022 en el Albergue de la 72 Tenosique, Tabasco).

Conclusiones

El incendio en la estancia migratoria de Ciudad Juárez, Chihuahua, no fue un accidente casual ni fortuito. Durante los últimos sexenios y particularmente el del morenista Andrés Manuel López Obrador se ha priorizado la persecución y la deportación de migrantes, más que la defensa de los derechos humanos.

Desde el inicio de la administración de AMLO, las estrategias de verificación migratoria, control y regulación de los flujos migratorios han estado fuertemente vinculados a los temas de seguridad nacional, con participación del Instituto Nacional de Migración, la Guardia Nacional, el Ejército mexicano y la Marina Nacional. De diciembre de 2018 a marzo de 2022, el INM detuvo a casi un millón de personas en condición irregular, más precisamente a 847.000.

La política migratoria mexicana, claramente, ha incorporado en su actuar los intereses de los países del norte global, a través de la construcción de un asilo forzado y la construcción de un andamiaje de persecución y atrapamiento de personas.

Hoy en día, la militarización parece irreversible, en contra de todos los

instrumentos internacionales signados por México en los rubros de derechos humanos, refugiados y derecho a la movilidad de las personas.

La corrupción y el desaseo constituyen una marca distintiva de la impunidad que prevalece en México y al que no escapó la gestión de los flujos migratorios. Actualmente, el país figura como el más corrupto de los 34 que conforman la OCDE.

Referencias

Amnistía Internacional (2019). Estados Unidos: Tú no tienes ningún derecho aquí. <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2018/10/usa-treatmentof-asylum-seekers-southern-border/en>

Black, J. y Viales Mora, E. G.. (2021). "Si no es por pura necesidad" Muertes y desapariciones en trayectos migratorios en Norte y Centroamérica. OIM. San José, Costa Rica. https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbdl601/files/publication/file/MP%20LAC%20data%20briefing%20EN_1.pdf

Cancino, J. (15 de septiembre 2020). "Si me deportan mi vida se acaba", dice inmigrante con TPS que lleva más de 23 años en EEUU. Univisión. <https://www.univision.com/noticias/inmigracion/si-me-deportan-mi-vida-se-acaba-dice-inmigrante-con-tps-que-lleva-mas-de-23-anos-en-eeuu>.

Colectivo de monitoreo, Frontera sur. (noviembre 2022). Dossier documental 2022. México. Universidad Iberoamericana. https://caravanamigrante.ibero.mx/uploads/monitoreos_pdf/462cec022421c2e8bfdd1db80e2e8ab8.pdf?fbclid=IwAR0p_nbiaKxcl8HTv3-b34jbo3dJS5_DyISE0CcktidSdYLvaus1JcLHhKQ

Cordero Díaz, B. L. y Figueroa Ibarra, C. (2015). Violencia y migración en el paso por México. Saberes y Ciencias. Suplemento mensual. La Jornada de oriente. 5(55). <http://saberesyciencias.com.mx/2015/05/04/violencia-y-migracion-en-el-paso-por-mexico/>.

Cordero Díaz, B. L. y Pérez Muñoz, S. A. (2020). "Régimen de frontera norteamericano. Notas para entender el carácter de la violencia hacia los migrantes en México y Estados Unidos. En F. Escárzaga, Y. M. García Beltrán, Y. Sagal Luna, R. M. Sánchez Pacheco y J. J. Carrillo Nieto (Coords). Reflexiones sobre las violencias estatales y sociales en México y en América Latina. (pp. 67-84). Universidad Autónoma Metropolitana.

FitzGerald, D. S. (2020). Remote control of migration: theorising territoriality, shared coercion, and deterrence. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 46(1), 4- 22. doi.org/10.1080/1369183X.2020.1680115.

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. (2022). Bajo la Bota. Militarización de la política migratoria en México. México. Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), Sin Fronteras IAP, Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA), Derechoscopio, Uno de Siete Migrando e Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI). https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Informe-Bajo-la-Bota_240522.pdf

Guillén, B. (30 de marzo de 2023) Viangly Infante, el rostro del incendio en Ciudad Juárez: “Los hombres encerrados gritaban y daban patadas a las paredes”. El País. <https://elpais.com/mexico/2023-03-30/viangly-infante-el-rostro-del-incendio-en-ciudad-juarez-los-hombres-encerrados-gritaban-y-daban-patadas-a-las-paredes.html>

Mbmbe, A. (MUAC Video) (2019, octubre 7). Bodies as Borders & Technologies of Race. (Archivo de video). Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=M9tSFBi0s5w&t=2242s>.

Menjívar, C. (2014). “Immigration Law Beyond Borders: Externalizing and Internalizing Border Controls in an Era of Securitization”. *Annual Review of Law and Social Science* 10(1), 353-369. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110413-030842>

Mezzadra, S. y Neilson, B. (2017). La frontera como método o multiplicación del trabajo. *Traficantes de Sueños*.

Morales Vargas, M. J. (2022) Derechos humanos en contextos de militarización de la política migratoria en México. *Ius Comitalis*. 5(10), 188-206. <https://doi.org/10.36677/iuscomitalis.v5i10.20356>

Ortega Velázquez, E. (2022). El asilo como derecho en disputa: La raza y clase como dispositivos de exclusión. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, (48), 523-527. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2023.48.18056>.

París Pombo, M. D. (2022). Externalización de las fronteras y bloqueo de los solicitantes de asilo en el norte de México. *Dossiê: Multiplicação de muros: (i) mobilidades, violações e resistências. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* 30 (64). <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880006407>.

París Pombo, M. D. y Díaz Carnero, E. I. (2020) La externalización del asilo a la frontera norte de México: los protocolos de protección al Migrante. En: *Migraciones en México: fronteras, omisiones y transgresiones. Informe 2019* (pp. 85-120). (REDODEM). Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes.

Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem). (16 de junio de 2023). México no está a la altura de la migración con necesidades de protección internacional. Animal Político. Espacio de análisis, blogueo y debate. <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/mexico-no-esta-a-la-altura-de-la-migracion-con-necesidades-de-proteccion-internacional>

Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (2018). El Estado Indolente: recuento de las violencias en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México. Informe 2017. https://www.researchgate.net/profile/Jose_Mora29/publication/328062303_Perfiles_de_movilidad_por_el_occidente_de_Mexico/links/5bb56d1392851ca9ed379f37/Perfiles-de-movilidad-por-el-occidente-de-Mexico.pdf?origin=publication_detail

Salgado, A., Gamboa, P. y Rodríguez, L. C. (6 de abril de 2023) Migración, convertido en cueva de moches. El Universal. <https://www.pressreader.com/mexico/el-universal/20230406/281492165591624>

Santana R. y Long C. (27 de abril de 2023). EE.UU. abrirá centros para migrantes en Colombia y Guatemala. Los Ángeles Times. <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2023-04-27/eeuu-abrira-centros-para-migrantes-en-colombia-y-guatemala>.

Santiago, D. (30 de marzo de 2023). Abren proceso sancionador a empresa que vigilaba las instalaciones del INM. Expansión Política. <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/03/30/abren-proceso-sancionador-a-empresa-que-vigilaba-las-instalaciones-del-inm>

Torre, E; París, M. y Gutiérrez, E. (2021) El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener. Frontera norte. Revista Internacional de Fronteras, Territorios y Regiones, 33. <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2103>

Varela Huerta, A. (2015) La "securitización" de la gubernamentalidad migratoria mediante la "externalización" de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica. Con-temporánea. Toda la Historia en el Presente, (4).

Varela Huerta, A. (2018). Migrants Trapped in the Mexican Vertical Border.. <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2018/06/migrants-trapped>

Vega Macías, D. (2022). El andamiaje de la externalización de las políticas migratorias de Estados Unidos en México y Centroamérica. Acta Universitaria, 32. doi.org/10.15174.au.2022.3320.

Zolberg, A. (1997). "La Gran Muralla contra China". En J. Lucassen y L Lucassen (Eds.). *Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*, (111-121). Peter Lang.

Título 42 o el plan de retorno: políticas de incertidumbre para venezolanos

Luis Héctor Benítez Ayala⁶

Resumen

A partir de la pandemia de COVID-19, el tema de los flujos migratorios, en especial de la migración irregular, se ha tornado en nuevas políticas que los Estados han implementado para cuestiones de protección. Mientras que por un lado se encuentra la protección para las personas que viven en los Estados Unidos, se ha gestado la falta de protección a quienes llegan de manera irregular a dicha nación. Los venezolanos que no han podido entrar a los Estados Unidos se quedaron en la frontera mexicana con la posibilidad de retornar a su nación de origen. El objetivo de este trabajo es ofrecer una revisión documental sobre dos políticas implementadas en los años recientes en los Estados Unidos y Venezuela respecto a la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos a partir de la pandemia.

Palabras clave: enfoque transnacional, México, Plan Vuelta a la Patria, Título 42, Venezuela.

Introducción

Clasismo, aporofobia, racismo y xenofobia son categorías analíticas que se han vuelto parte del análisis cotidiano en los estudios sobre migración. Y no resultan menores las observaciones por parte de la academia para considerar dichos conceptos como inherentes a las movilidades internacionales. Pues, así como las teorías que analizan el fenómeno migratorio se van ampliando, también sucede con las políticas que dan paso a la consolidación de asentarse en un nuevo territorio, pero también el retorno constante a los lugares de origen.

El objetivo de este trabajo es ofrecer una revisión documental sobre dos políticas implementadas en los años recientes en los Estados Unidos (EE.UU.) y Venezuela respecto a la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos a partir de la pandemia de la COVID-19. Para ello, se analiza la política que recibió el nombre de “Título 42” en el último año de mandato del presidente Donald Trump y la revisión del Plan Vuelta a la Patria implementado por el gobierno de Nicolás Maduro, en 2018.

Esta labor realiza un breve análisis desde el enfoque transnacional para situar el fenómeno migratorio venezolano a partir de los estudios que se han realizado desde las relaciones internacionales.

⁶ Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política, en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico. Complejo Cultural Universitario BUAP. Reserva Territorial Atlixcáyotl, 72460 Puebla, Pue. luis.benitezayala@viep.com.mx

Argumentación

La pandemia de COVID-19, que se inició como una enfermedad viral respiratoria en China a mediados de diciembre del año 2019, ha significado un reto para todos los Estados a nivel mundial. Para el caso del continente americano, se tiene registro de que el primer caso se dio en Estados Unidos en enero del 2020; para febrero del mismo año, el virus llegó a Brasil. Es así como de norte a sur se expandió el problema de salud más importante de lo que va del siglo XXI en todo el mundo.

Los flujos migratorios tuvieron cierta disminución a partir de la pandemia, especialmente para los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, para el caso de los venezolanos ha sido un tema complicado respecto a la llegada a los EE.UU. Esto debido a una serie de acuerdos implementados entre México y su país vecino del norte, y que a partir de ello dejan en incertidumbre a los ciudadanos de Venezuela, asentados de manera temporal en la frontera mexicana del norte. Algunos medios de comunicación en México han contado a un promedio de 200.000 venezolanos⁷ que se quedarán en el territorio y que esperarán que los gobiernos, tanto de los Estados Unidos como de López Obrador, decidan qué hacer con ellos.

Las detenciones a venezolanos han sido una constante alrededor del país mexicano⁸. El Instituto Nacional de Migración (INM), en conjunto con la Guardia Nacional, mantuvieron contacto con personas en situación de migración irregular. Tan solo de enero a agosto del año 2022, se han detenido a 35.562 personas de Venezuela, según la estadística migratoria del INM del 19 de octubre de ese año⁹.

Las personas de nacionalidad venezolana, durante su tránsito por México y su retorno a partir del “Título 42”, han enfrentado diversas dificultades; entre ellas, la falta de gestión por parte de las autoridades mexicanas respecto a las solicitudes de refugio. Esto ha generado incertidumbre en los extranjeros por no tener claro el trato que se les dará, justamente por el estatus en el que se encuentran en el país. Hay poca información sobre qué deben hacer para arreglar su situación (Información Migratoria Nacional, 2023). En años anteriores, con mayor precisión a inicios de 2018, las autoridades mexicanas tuvieron cifras relativamente bajas en rechazo de refugio para personas de nacionalidad venezolana (Gandini, Lozano & Prieto, 2019); sin embargo, las solicitudes de refugio y el posible cambio de presidente de la república -que implicó reajustes de manera general en el gobierno- provocaron la saturación en la gestión respecto a otorgar y reconocer la figura de refugio.

⁷ No solamente son venezolanos, también hay cubanos, haitianos, africanos, etcétera. La firma del convenio entre Washington y México ha situado al segundo como un territorio que tendrá que aceptar a las personas que sean expulsadas por parte de los EE.UU. Una serie de condiciones impuso a quienes quisieran entrar a su nación: llegar en avión, de manera legal y con visa, además de que alguien se hiciera cargo de ellos de manera económica. Véase: <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/mexico-se-afianza-como-el-muro-migratorio-de-eu>

⁸ Más adelante, en la sección: “3. Enfoque transnacional”, se desarrolla el Cuadro 1, donde se exponen brevemente las detenciones de personas de otras nacionalidades.

⁹ Tarjeta migratoria del 19 de octubre de 2022 del INM. Véase: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/wp-content/uploads/2022/10/Tarjeta-Migratoria-191022.pdf>

Actualmente, los problemas que los venezolanos han enfrentado en México han sido la búsqueda de resguardo para no pernoctar a la intemperie; esto debido a que la capacidad de los refugios fue rebasada (Unidad de Política Migratoria, Registro e identidad de personas, 2023). El caso de Eliani, la mujer venezolana que estuvo a punto de dar a luz en la frontera entre México y Estados Unidos, a finales de septiembre de 2023, muestra los riesgos que las personas migrantes se ven dispuestas a resistir. Frente a la puerta 36 del muro fronterizo, se pedía ayuda a los integrantes de la Guardia Nacional de Texas para que la mujer cruzara para la nación americana, tal lo que relataron medios de comunicación (Gamboa, 2023). Robos, extorsiones por parte de autoridades locales y las inclemencias del clima, han sido la constante en la travesía que realizan los venezolanos en todo su tránsito migratorio.

La conexión que guardan México y EE.UU. ha permitido que, a partir de los Diálogos de Alto Nivel sobre Seguridad y los 200 años de relación bilateral entre ambas naciones, se hayan generado los cimientos institucionales para que el gobierno mexicano, de manera indirecta, se convierta en un tercer país seguro, pero sin las posibilidades para solventar los riesgos y costos que ello implica, el retorno desde Estados Unidos a México es inminente, pero sin las condiciones estatales para poder regular dichas acciones.

La implementación del “Título 42”, que fue una medida política añadida en el Código de los Estados Unidos, permitió a las autoridades decidir quién podía y quién no debía entrar a su territorio; esto por cuestiones relacionadas al tema sanitario, con la finalidad de evitar la transmisión de COVID-19. Esta norma data de 1944 y, para la gestión de Donald Trump, sirvió como una alternativa para frenar a los migrantes irregulares que pretendieran cruzar a los EE.UU. Sin embargo, como lo menciona Del Monte (2022:1), la norma no es específica sobre a quiénes se debía de aplicar, pues las posibilidades bien se podían adaptar a los propios ciudadanos estadounidenses, en tanto que todas las personas pueden ser portadoras de enfermedades.

El 18 de octubre de 2022, cientos de venezolanos que habían sido deportados por el “Título 42”, se manifestaron en Ciudad Juárez, Chihuahua, frente a las patrullas fronterizas de los Estados Unidos. Las protestas provinieron de diversas fuentes, entre ellas, de organizaciones como la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), argumentando la violación de derechos a personas refugiadas.

Arribados a este punto, las observaciones sobre este tipo de medidas restrictivas han sido vinculadas con la falta de sustento científico respecto a la transmisión del virus única y exclusivamente por parte de personas en situación de migración irregular, además de que, para el caso estadounidense, la pandemia ha sido mayormente controlada a partir de las vacunas que hay en la actualidad. Pese a ello, este tipo de políticas discriminatorias mantiene vigencia, aunque posiblemente con menos fuerza después de que, en noviembre pasado, un juez federal de los Estados Unidos bloqueara el “Título 42”. Pero hay varias posibilidades: cambiar de nombre o de norma, pero con objetivos similares.

Los venezolanos que se han quedado entre dos naciones ajenas tienen que tomar decisiones apresuradas o esperar a que los gobiernos mexicano y estadounidense decidan por ellos. Si prefieren regresar a su país, tienen la posibilidad de apegarse a otra política, implementada en septiembre de 2018 - creada un mes antes- bajo la gestión de Nicolás Maduro y que lleva el nombre de Plan Vuelta a la Patria. Este programa busca

ofrecer apoyo a quienes salieron de su nación y sientan la necesidad de retornar. Por ejemplo, el Consulado General de Venezuela en Cuba plantea que el programa se desarrolla en tres fases: cuando el venezolano se registra en el Plan, cuando es trasladado a su país de origen y, como tercera fase, la “Inserción en el sistema de protección social de la República Bolivariana de Venezuela”¹⁰.

El Plan, según las autoridades del país del sur, recibe a personas que fueron víctimas de medidas coercitivas aplicadas por parte de los Estados Unidos contra Venezuela. Los motivos por los que han regresado a su nación van desde problemas económicos en los lugares donde radicaban, la discriminación constante, hasta problemas de salud, según el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores.

Enfoque transnacional

El estudio de la migración internacional se ha dado a partir del análisis de diferentes elementos, como el papel del Estado-nación en el control de los flujos migratorios, además del impacto de la migración en las instituciones de soberanía y ciudadanía y la seguridad nacional, así como la incorporación de migrantes y su comportamiento, lo normativo y la legalidad (Brettell & Hollifield, 2015:9).

El enfoque transnacional, que en un primer momento fue desarrollado por antropólogos (Brettell & Hollifield, 2015:19), permite observar el retorno de migrantes venezolanos, además de la relación que guardan con ciudadanos que no pertenecen al mismo país de origen. Justamente la aplicación del “Título 42” hizo que los que siguen esperando en la frontera norte de México busquen diversas maneras para poder sostener un tipo de calidad de vida.

Las mismas reglas mexicanas no permiten que los venezolanos puedan participar laboralmente de manera formal, ya que diversas limitantes, como no contar con el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), resultan una barrera para transitar de lo informal a lo establecido por las leyes. Así, se han tenido que enrolar en trabajos temporales y con pocas percepciones, pues no tienen otra alternativa mientras esperan las decisiones de los Estados Unidos y las autoridades mexicanas.

Es por ello que las redes que van formando, de manera muy focalizada -precisamente por la poca libertad para moverse de donde están asentados-, se ven limitadas a la venta de dulces, cargar de energía los celulares de otras personas en la misma situación de migración irregular, logrando una relación directa pero mínima con ciudadanos de diferentes países. Este tipo de relaciones transnacionales no tienen directamente una regulación estatal. Además, de esto se desprende que el análisis desde la perspectiva transnacional puede brindar una explicación, ya que, como lo mencionan Ortega Ramírez & Espinoza Márquez (2010:68) se consideran también a las regiones en tránsito, no solo el origen y el destino como contextos de las prácticas transnacionales¹¹. Todo esto puede repercutir de manera positiva o negativa en el lugar donde actualmente ejercen labores económicas para sobrevivir.

¹⁰ Para el mes de mayo de 2023, el Plan ha repatriado a 30.000 venezolanos, garantizando, según el gobierno bolivariano de Venezuela, el retorno voluntario y seguro. Véase: <https://mppre.gob.ve/2023/05/06/venezuela-garantiza-retorno-migrantes-bloqueados-frontera-chile-peru/>

Cuando nos referimos a política transnacional partimos del escenario de las relaciones internacionales. Con ello, establecemos que en la década de 1970 es acuñada esa categoría (Rausch, 2006). Los alcances de las relaciones transnacionales están definidos según lo que refieren Nye y Keohane a los “contactos, coaliciones e interacciones más allá de las fronteras estatales, que no están controladas por los órganos centrales de política exterior de los gobiernos” (1971:331). De esto se entiende que las principales causas de inmigración de venezolanos a México vayan por el sentido de la relación familiar, pues así lo consideran los datos de la Secretaría de Economía (SE) de México; una segunda causa refiere al ámbito laboral. La tercera razón es la relativa al entorno -social-; sin embargo, también se toman en cuenta la vivienda, los factores económicos, el aspecto educativo, entre otros motivos, que han llevado a que algunos estados como la Ciudad de México, Baja California y Nuevo León sean las entidades federativas con mayor número de migrantes¹². De esto resulta que Venezuela tenga aproximadamente el 18% de su población viviendo fuera de sus fronteras¹³.

Ahora bien, la política de “Titulo 42” de los Estados Unidos, bajo la gestión de los presidentes, Donald Trump y Joe Biden, fue de discriminación hacia los venezolanos, pues los tratos resultaron distintos dependiendo de la nacionalidad. Además, la otra variable que es inherente a este tipo de políticas proviene de México, ya que también ha participado en la promoción, desarrollo y consolidación de instrucciones que afectan de manera directa a las personas en situación de migración irregular: el despliegue de los elementos de la Guardia Nacional (GN) en las fronteras se ha venido desarrollando desde 2019, así seguirá en lo que resta del sexenio de Andrés Manuel López Obrador. Como un actor político y de seguridad, los elementos castrenses de la Guardia han participado de manera directa en la contención migratoria, pero también en la devolución de personas que intentaron llegar y quedarse en los Estados Unidos.

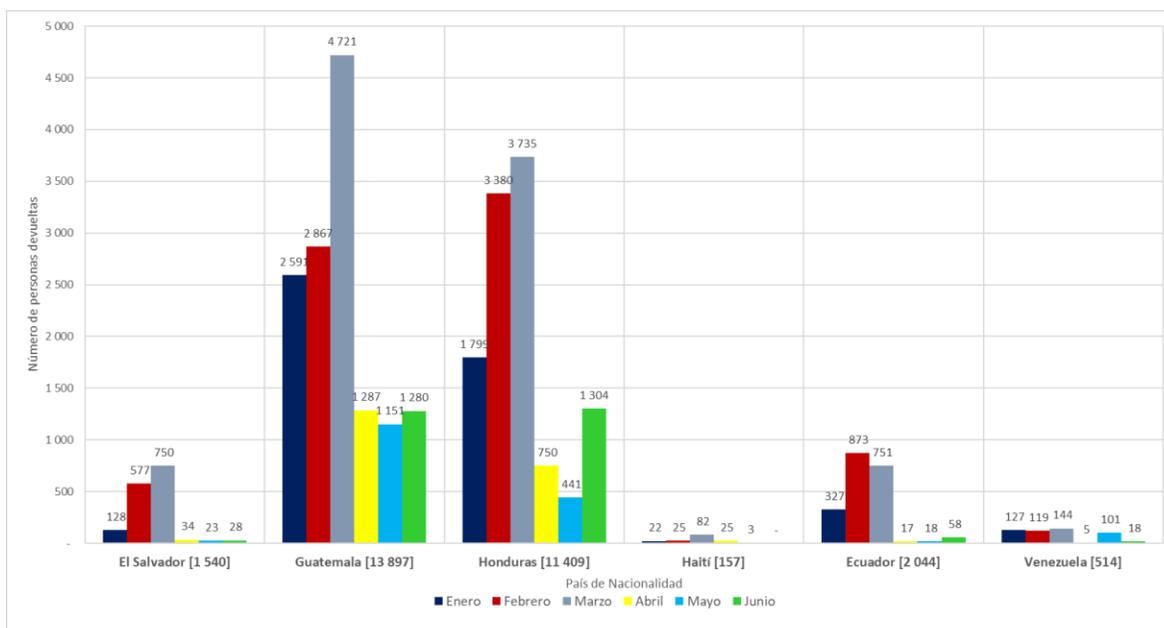
¹¹ Las autoras sintetizan de manera detallada los principales argumentos de dicha perspectiva. Para efectos de este trabajo, resulta importante considerar dichos enunciados, pues abarcan la participación simultánea de los migrantes en las localidades de origen, tránsito y destino.

¹² Además de estos datos, resulta importante mencionar que, para el año 2020, de los 33.826 inmigrantes venezolanos, el 53.7% fueron mujeres, en contraste con el 46.3% de hombres que figuran en la pirámide poblacional de inmigrantes provenientes de Venezuela a México, 2020. Véase: <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/country/venezuela>

¹³ Véase: <https://publications.iadb.org/es/remesas-pobreza-y-distribucion-del-ingreso-en-venezuela-un-analisis-partir-de-los-microdatos-de>

Gráfica 1

Eventos de personas devueltas por la autoridad migratoria mexicana, por país de nacionalidad, 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (2023).

En el anterior Cuadro 1 es posible observar la posición en la que se encuentra el caso venezolano frente a otros Estados-nación. Los tres países que comprenden el llamado Triángulo Norte de Centroamérica presentan la mayoría de eventos de personas devueltas por las autoridades migratorias de México durante el primer semestre del año 2023¹⁴. Guatemala, país que colinda con la frontera mexicana, es la nación que durante los primeros seis meses del año ha registrado el mayor número de eventos. Si bien Ecuador no comparte frontera con México, ha reunido 2.044 eventos que han permitido la devolución de migrantes a dicho país.

Es Venezuela, dentro de la selección de estos seis países, quien mantiene datos relativamente menores en comparación con los demás Estados -a diferencia de Haití que resulta el menor en eventos de personas devueltas-; sin embargo, es importante reconocer los problemas con los que se ha enfrentado la nación del sur, donde una crisis política ha permitido dar paso a relaciones complicadas frente a otras naciones, donde la polarización desde las cúpulas gubernamentales se ha reflejado en la división de la misma sociedad. En 2019 el escenario mostraba dos corrientes políticas. Por un lado, se

¹⁴ En cada mes hay casos que están en revisión y que no son considerados dentro de la estadística. Además, los eventos de personas devueltas por la autoridad migratoria mexicana, hacen referencia a los “eventos de deportación”, que consisten en la “devolución de migrantes a su país de origen que no observaron las disposiciones contenidas en la Ley de Migración y su Reglamento”. Véase el cuadro 3.2.1 del Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2023, de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), p. 116.

apoyaba a Juan Guaidó, mientras que por el otro, el respaldo a Nicolás Maduro, presidente desde el año 2013 y con una reelección en 2019 motivó, precisamente, dicha polarización.

El caso venezolano puede ser observado con los elementos anteriormente presentados, donde se tuvieron que enfrentar a políticas como el “Título 42” -que dejó de ser vigente pero que fortaleció el Título 8 del Código de los Estados Unidos, referente a la regulación del control de sus fronteras-, el Plan Vuelta a la Patria por parte de Venezuela, las políticas de seguridad implementadas en 2019 en México, devenidas en la Guardia Nacional, y los problemas sociales y políticos inherentes a cada Estado-nación.

Conclusiones

Sobre el Plan Vuelta a la Patria, la incertidumbre queda en las repercusiones al retornar al país de origen, pues no existe garantía de que el gobierno de Nicolás Maduro brinde el apoyo y respeto que pretende enunciar a partir de este tipo de políticas. Además, en número reales, ¿por qué no ha habido ese mismo desbordamiento de venezolanos que se ha visto en la frontera del norte de México y que quieren regresar a su país? Posiblemente porque, como la teoría lo dice, se migra para mejorar, con todo lo que implique mejorar. Así, el Plan bolivariano carece de seguridades, certidumbres y apoyo antes y después del retorno.

Más de 3.000.000 de aprehensiones a migrantes, de los cuales, más de 1.700.000 expulsiones han sido bajo el pretexto del “Título 42” (Del Monte, 2022:3). Esta norma, desde la óptica de la securitización, es el ejemplo mejor detallado para establecer que el gobierno de los Estados Unidos incentiva al biopoder sobre los migrantes venezolanos. La regulación de la vida y quién está dentro de la legalidad desde sus principios, el control y la regulación sobre la población a partir de tecnologías denominadas “biopolíticas” (Estévez, 2018:29).

El Plan Vuelta a la Patria se gestó en 2018, año donde 3.000.000 de migrantes venezolanos repartidos por todo el mundo enviaban aproximadamente 3.470.000 de dólares en remesas, de los cuales, 450.000 venezolanos en Estados Unidos ayudaron a su país con 1.518 millones de dólares¹⁵. En agosto de 2023 se cumplieron cinco años del Plan Vuelta a la Patria.

Para la perspectiva transnacional, el fenómeno migratorio venezolano resulta provechoso. Y es que el individuo, como sujeto inicial de toda sociedad, se vuelve pertinente para la descripción y explicación de relaciones entre quienes van y los que regresan, entre las conexiones con quienes ya están y quienes construyen nuevos lazos político-sociales. Pero también resulta pertinente cuestionar la posición de México y su “Nueva Política Migratoria” frente a dos políticas donde los venezolanos quedan bajo el

¹⁵ Datos de The Dialogue Leadership for the Americas. Véase: <https://www.thedialogue.org/analysis/remittances-to-latin-america-and-the-caribbean-in-2018/> p.6.

manto de la incertidumbre. México no se decide, su neutralidad, más que beneficiar(se), puede repercutir en la vida de todos los que transitan por el territorio de manera irregular.

Fuentes de consulta

[Brettell, C. B.](#) & [Hollifield, J. F.](#) (2015). Migration Theory: Talking Across Disciplines. Routledge.

Consulado General de Venezuela en Cuba. (s. f.). Plan Vuelta a la Patria. <http://www.consuladovenezuela.co.cu/planvpatria>

Del Monte Madrigal, J. A. (2022). El Título 42. Dos años de una política sanitaria al servicio del control migratorio. Observatorio de Legislación y Política Migratoria. El Colegio de la Frontera Norte. http://observatoriocollef.org/wp-content/uploads/2022/03/PDF-Reporte_smallsize-v3.pdf

Estévez, A. (2018). Guerras necropolíticas y biopolítica de asilo. CISAN-UACM. Gamboa, P. (2023, 30 septiembre). EU permite el paso a Eliani para atender parto. El Universal.

Gandini, L., Lozano, A. F. & Prieto, V. (Coords.) (2019). Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica. Universidad Nacional Autónoma de México.

Melean, E. (2023, 6 mayo). Venezuela garantiza retorno de migrantes bloqueados en la frontera entre Chile y Perú. El Universal. <https://mppre.gob.ve/2023/05/06/venezuela-garantiza-retorno-migrantes-bloqueados-frontera-chile-peru/>

Meléndez, J. (2022, 14 octubre). México, un muro antiinmigrante. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/mexico-se-afianza-como-el-muro-migratorio-de-eu>

Ortega Ramírez, A. S. & Espinosa Márquez, A. (2010). “Entendiendo la realidad migratoria, una revisión teórica”. En J. L. Sánchez Gavi y A. S. Ortega Ramírez (Eds.) Migración México-Estados Unidos. Textos Introdutorios. BUAP y Luna Arena Editorial.

Prensa Latina (2022, 1 de noviembre). Plan Vuelta a la Patria retorna a 381 venezolanos de México y Ecuador. <https://www.prensa-latina.cu/2022/11/01/plan-vuelta-a-la-patria-retorna-a-381-venezolanos-de-mexico-y-ecuador>

Rausch, U. (2006). Política transnacional. En Diccionario de Ciencia Política (1ª. ed., p. 1072).

Remittances to Latin America and the Caribbean in 2018. (2019, 4 abril). The Dialogue

Leadership for the Americas. <https://www.thedialogue.org/analysis/remittances-to-latin-america-and-the-caribbean-in-2018/>

Secretaría de Gobernación (2022). Venezolanos en México. Se dispara la migración de venezolanos a México. Instituto Nacional de Migración. <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/wp-content/uploads/2022/10/Tarjeta-Migratoria-191022.pdf>

SWI (2023, 22 marzo). México autoriza paso a migrantes extranjeros con cita confirmada por CBP. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Migración. https://www.swissinfo.ch/spa/crisis-migratoria-m%C3%A9xico_m%C3%A9xico-autoriza-paso-a-migrantes-extranjeros-con-cita-confirmada-por-cbp/48381336

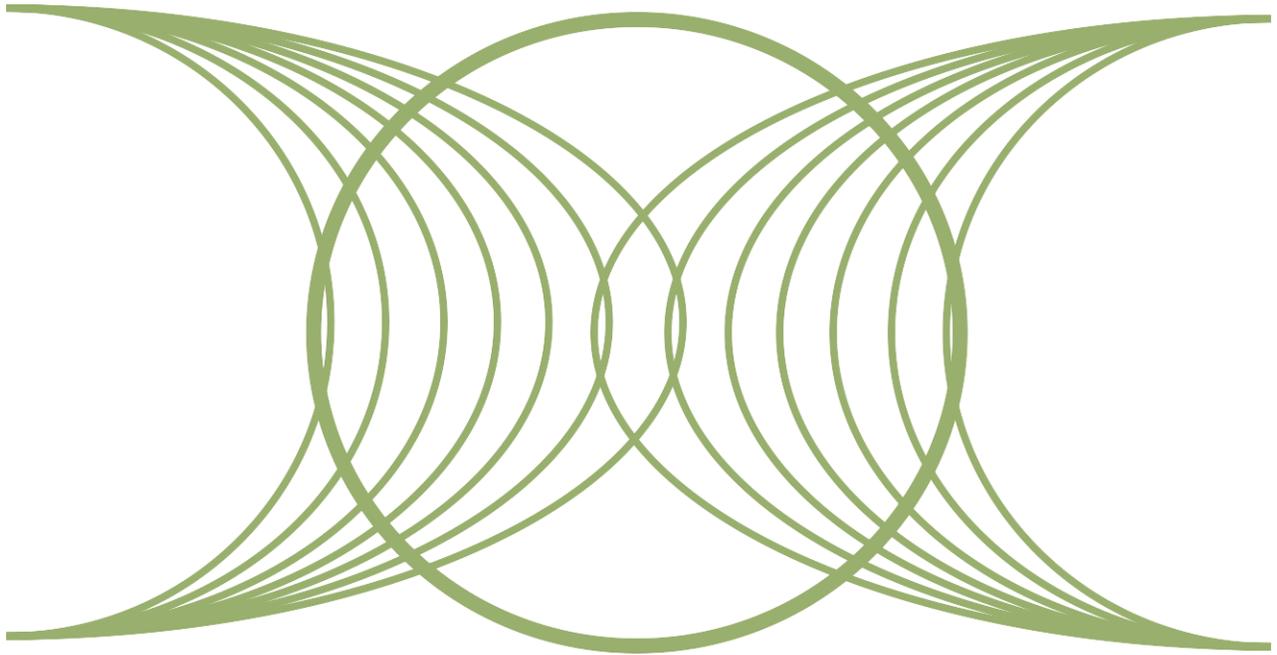
Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. (2023). Secretaría de Gobernación. [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines Estadisticos/2023/Boletin 2023.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines%20Estadisticos/2023/Boletin%202023.pdf)

Unidad de política migratoria, registro e identidad de personas. (2023). Rutas. Estudios sobre movilidad y migración internacional. Título 42 cambios y afectaciones a raíz de su implementación. Gobierno de México. 4(12).

Gobierno de México Data México.. Venezuela. País. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/country/venezuela>

Zambrano, O., Hernández, H., Granado, A., Quiroz, G., Gómez, J. & Benzecry, R. (2022). Remesas, pobreza y distribución del ingreso en Venezuela: un análisis a partir de los microdatos de encuestas de hogares. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004642>

Evaluación del Gobierno de Luis Miguel Barbosa



Diagnóstico de la política de combate a la corrupción en el estado de Puebla durante el gobierno de Luis Miguel Barbosa Huerta (2019-2022)

Reyna María Bravo Espejel¹⁶

Resumen: El trabajo hace un análisis de las acciones en materia de política de combate a la corrupción durante la gestión de Luis Miguel Barbosa Huerta como gobernador del estado de Puebla. A pesar de las dificultades para evaluar una política que se mide a partir de la percepción ciudadana, es posible presentar un diagnóstico sobre su aplicación, sus resultados. El trabajo presenta también una serie de propuestas de intervención gubernamental para concretar ciertas acciones que quedaron inconclusas.

Palabras clave: corrupción, política pública, anticorrupción, percepción ciudadana.

Introducción

El propósito de este trabajo es evaluar de manera diagnóstica la política de combate a la corrupción implementada por el gobierno de Luis Miguel Barbosa Huerta en el estado de Puebla.

La idea general de esta labor consiste en que la política de combate a la corrupción no es fácil de evaluar debido a la constante percepción de que los actos de corrupción cotidianos no se han reducido. De igual modo, el combate a la corrupción suele contar con casos muy llamativos que la opinión pública puede calificar como persecuciones políticas.

La perspectiva metodológica de esta tarea es fundamentalmente descriptiva, y se sustenta en una revisión documental de los informes de gobierno en el estado de Puebla del 2019 al 2022. Esta estrategia se justifica en la medida en que el artículo pretende hacer un diagnóstico de la política de combate a la corrupción y no un análisis pormenorizado, comparativo o de alcance teórico.

¹⁶ Maestra de la Facultad de Derecho. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. reyna.bravo@correo.buap.mx

El trabajo presenta un contexto general sobre cómo se evalúa la política pública de combate a la corrupción. En un segundo apartado se describen las acciones concretas del gobierno de Luis Miguel Barbosa. El tercer apartado hace una evaluación puntual de cada política. El sentido de este artículo es presentar un diagnóstico, y por esta razón los últimos apartados se concentran en resaltar lo que quedó trunco de la política gubernamental analizada y en las conclusiones se hacen algunas propuestas de mejora.

Contexto general

Las acciones gubernamentales de política anticorrupción en el estado de Puebla forman parte de un proyecto integral con el gobierno federal durante el período 2018-2024. Por esta razón, dichas acciones y sus resultados pueden contribuir a consolidar la imagen de un gobierno que tenga una agenda de transparencia. Sin embargo, como podrá verse aquí, los resultados desde la opinión pública reflejan que esta política no alcanzó los éxitos que prometió. Hay que tomar en consideración que la promesa de combatir la corrupción fue parte primordial de la agenda del gobierno de la república, y la abanderó desde el principio (Notimex, 2019).

En diversos medios de comunicación se dio a conocer que “de acuerdo al Índice de Percepción de Corrupción (IPC) que anualmente realiza la ONG alemana Transparencia Internacional, México ha avanzado muy poco en su lucha contra la corrupción” (Ruiz-Healy, 2023). Por su parte, según el Informe Anual de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Puebla, se destacaba que “El camino en el combate a la corrupción en la entidad en forma sistémica y con apego a la Ley, apenas se ha iniciado; la senda es larga y con grandes retos por delante” (2018:13). Lo que indica que el combate a la corrupción en Puebla era un tema nuevo y poco explorado desde el gobierno en aquel año.

Finalmente, de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en los años 2013, 2015, 2017 y 2019, Puebla aparecía como un Estado en el que la percepción ciudadana sobre corrupción aportaba índicesaltos (Guillén, 2021).

El resultado general es que no hay avances en el combate a la corrupción en el país, y por esta razón, “México se ha clasificado constantemente en el 20% inferior de los países en el IPC durante los últimos 10 años. Esto indica que la corrupción sigue siendo un problema grave” (Ruiz-Healey, 2023).

En este contexto, el combate a la corrupción en el estado de Puebla no podía ser un tema tangencial. Sin embargo, el combate a la corrupción puede llevarse a cabo en los intersticios institucionales sin que los ciudadanos lo sepan. Y la

percepción ciudadana respecto a la corrupción es muy difícil que cambie en el corto plazo, en especial porque no es fácil erradicar de tajo la “pequeña corrupción”, más cotidiana y común. A continuación, se describen de manera sintética las acciones, resultados y los temas pendientes que enfrentó el gobierno de Puebla en el combate a la corrupción durante la gestión del gobernador Barbosa.

Acciones de la política anticorrupción

El estudio del combate a la corrupción en el mundo recorre tres caminos distintos. Algo similar a lo que ocurre con el estudio de la promoción y defensa de los derechos humanos. La corrupción es estudiada desde un punto de vista científico y académico, desde el punto de vista de los organismos multilaterales o también desde la perspectiva del activismo de los Organismos No Gubernamentales (ONGs). En el primer ámbito hay autores destacados como Daniel Kaufmann, Kimberly Ann Elliot, John Hatchard y Robert I. Rotberg. En el segundo, destacan las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos y en el tercero hay ONGs destacadas como Transparencia Internacional y muchas más de alcance local.

Una conclusión académica generalizada es que: “aparte de sus connotaciones éticas y sociales, desde un punto de vista económico la corrupción tiene un costo social en la medida en que los funcionarios públicos adopten decisiones guiándose por motivos ajenos al interés público y no tomen en cuenta las posibles consecuencias adversas de esas decisiones para la comunidad” (Soto, 2003:59). Desde el punto de vista de los organismos multilaterales, eliminar la corrupción es un elemento fundamental para consolidar la democracia como forma de gobierno (OEA). Finalmente, las ONGs buscan “mantener el tema de la corrupción como un tema prioritario en la conciencia global” (Transparencia Internacional).

A partir de los informes de gobierno (Gobierno de Puebla) se desprenden varias acciones para combatir la corrupción en la entidad. A continuación se destacan las más generales que enmarcan el actuar gubernamental contra la corrupción:

1. “El Gobierno de Puebla inició un combate en contra de la corrupción, la cual fue realizada desde tres fases: primero, contención diaria; segundo, fortalecimiento de leyes; y, tercero, persecución contra quienes violan la ley” (Gobierno de Puebla, 2020)
2. “La presentación de un total de 346 denuncias contra ex funcionarios que pudieron estar involucrados en diversos delitos asociados a la corrupción, como enriquecimiento ilícito, uso de recursos de procedimiento ilícito o malversación de fondos, entre otros” (Morales, 2022).
3. Una de las reformas más importantes de su gestión fue la que se propuso al Poder Judicial, aprobada por el Congreso de Puebla, que determina la prohibición de la reelección del presidente del Tribunal Superior de Justicia (TSJ). También se prohíbe a jueces y magistrados reunirse con las partes o

apoderados fuera de los recintos o diligencias judiciales para tratar asuntos de los que tengan parte (Suprema Corte de Justicia de la Nación)

4. “Se elaboró el Programa Especial Anticorrupción, un programa derivado del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 que cuenta con 3 temáticas, 3 objetivos, 7 estrategias, 28 líneas de acción y 13 indicadores establecidos para su cumplimiento dentro de la presente Administración, elaborado bajo el esquema metodológico de los Programas Derivados del Plan Estatal de Desarrollo, incorporando elementos como un diagnóstico, la alineación a la Agenda 2030 y mecanismos de participación ciudadana” (Gobierno de Puebla, 2019).
5. “La eliminación del fuero en Puebla, y con ello se dio la desaparición de esta figura, debido a que propiciaba el abuso de algunas autoridades, peculado y corrupción” (García y Morales, 2022).

Desde el punto de vista cualitativo, las acciones gubernamentales contra la corrupción afrontan los siguientes retos para consolidarse dentro de la opinión pública como acciones destacadas:

1. Las denuncias y detenciones por corrupción contra exfuncionarios públicos (de administraciones anteriores) suelen percibirse como actos de naturaleza política, temporales y mediáticos.
2. Las reformas legales o el fortalecimiento de las normas anticorrupción, por su naturaleza técnica, no suelen impactar de manera positiva ni mediáticamente a la opinión pública.
3. Las denuncias y detenciones de funcionarios en activo por actos de corrupción suelen ser percibidas como la aplicación de la ley sin distinción. Esto es favorable a la imagen del gobierno.

En términos generales, el gobierno de Puebla cumple con el requisito formal de contar con una política anticorrupción. Se fortaleció el marco normativo. Se presentaron denuncias que mediáticamente fueron notorias, pero cuyo seguimiento se diluyó en la prensa para confirmar si esas denuncias estaban sustentadas y se procedió judicialmente contra los presuntos implicados. Del mismo modo, la eliminación del fuero es un avance en materia de rendición de cuentas que requiere ser confirmado en el momento en que se aplique.

Conclusiones

Con el objetivo de presentar un diagnóstico claro y preciso, se describen algunas conclusiones respecto de las acciones gubernamentales en el combate a la corrupción. Estas se dividen en tres rubros que permiten identificar con mayor transparencia el diagnóstico realizado en este trabajo.

Alcances y límites de la política anticorrupción

Debido al propósito planteado pasaremos a mencionar las deducciones extraídas de las tareas anticorrupción, que son las siguientes:

Presentación de la iniciativa de ley para evitar que policías municipales y estatales fueran contratados, pese a no contar con exámenes de control y confianza. Dicha iniciativa consiste en imponer penas de hasta seis años a funcionarios, incluidos alcaldes, que contraten elementos en dichas condiciones.

La reforma del Poder Judicial, aprobada por los diputados locales, en la que se puntualizó la autonomía del Tribunal de Justicia Administrativa (TJA). De este modo, dicho tribunal tiene alcance en materia de resolución, así como en materia económica o presupuestal, para garantizar la justicia y evitar actos de corrupción.

Se iniciaron 20 procedimientos administrativos de revocación de concesión por incumplir lo establecido en la Ley de Transporte del Estado de Puebla, así como su Reglamento con la finalidad de combatir la irregularidad en la prestación del servicio público de transporte, las causas obedecieron principalmente a que los vehículos superaron la antigüedad permitida respecto a la concesión.

Datos inconclusos

No se cuenta con información respecto al resultado final de la discusión sobre la iniciativa de ley propuesta para evitar que policías municipales y estatales fueran contratados pese a no contar con exámenes de control y confianza.

Es importante que se aplique la normatividad en el tema de depósito de vehículos y grúas mercantiles, así como supervisar el tabulador de cobro por los servicios prestados.

Propuestas de mejora de la acción gubernamental

Las siguientes son iniciativas muy puntuales para que la acción gubernamental de combate a la corrupción sea más efectiva y logre alcanzar mayores niveles de aprobación ciudadana:

Darle seguimiento mediático a lo estipulado por el Código de Ética de la Administración Pública Federal, es decir, difundir tanto los acuerdos como las obligaciones de los servidores públicos en cuanto a sus funciones como al uso de recursos públicos.

Diseñar mecanismos de información por parte de las entidades públicas, en concordancia con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, en el que se hagan públicas periódicamente las acciones de dichas entidades en su combate a la corrupción, respetando los datos personales y proporcionando elementos a los ciudadanos para consolidar su confianza en las instituciones.

Realizar una evaluación pública mediante un foro multidisciplinario sobre los éxitos, alcances y límites de la eliminación del fuero a nivel estatal y federal.

Referencias

García, E. y Morales C. (2022). Seguridad, salud y anticorrupción, acciones que concretó Miguel Barbosa. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/miguel-barbosa-concreto-acciones-seguridad-salud-anticorrupcion>

Gobierno de Puebla (1 de diciembre de 2019 a 30 de noviembre de 2020). Segundo Informe de gobierno. Combate a la corrupción , (pp. 100-121). https://transparenciafiscal.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=catt_view&gid=646&Itemid=63

Gobierno de Puebla (2019). *Programa Especial de Gobierno Democrático, Innovador y Transparente*. <https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/ProgramasEspeciales2020/06%20Programa%20Especial%20de%20Gobierno%20Democratico,%20Innovador%20y%20Transparente.pdf>

Gobierno de Puebla (2020). *Segundo Informe de Gobierno*. <https://informe.puebla.gob.mx/2doinforme/combate-a-la-corrupcion>

Guillén Reyes, A. (2021). *Anatomía de la corrupción en Puebla*. PCCI Editorial. <https://pueblacontralacorrupcion.org/2021/10/10/indices-de-percepcion-de-la-corrupcion-en-puebla/>

Morales, C. (17 de diciembre de 2022). Miguel Barbosa presentó 346 denuncias contra exfuncionarios por corrupción. *Milenio*. <https://www.milenio.com/estados/barbosa-presento-346-denuncias-funcionarios-corrupcion>

Notimex (13 de junio de 2019). AMLO firma documento que prohíbe influyentismo y amiguismos en su gobierno. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/AMLO-firma-documento-que-prohibe-influyentismo-y-amiguismos-en-su-gobierno-20190613-0058.html>

OEA (S/F). *Acciones contra la corrupción*. Página electrónica oficial de la Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/temas/corrupcion.asp>

Ruiz-Healy, E. (22 de mayo de 2023). Combate a la corrupción: promesa incumplida de AMLO. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Combate-a-la-corrupcion-promesa-incumplida-de-AMLO-20230522-0094.html>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Puebla (2018). *Informe Anual de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Puebla 2018*. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/informe_SESEA2018.pdf

Soto, R. (2003). La corrupción desde una perspectiva económica. *Estudios Públicos*, 89, 23-62.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*.
<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=ni0ZTJvgiDQ2W7Em2qvUpgLVeohfFpS1zAGyy9rdcHG1RaPUhBH9eWCo9EmxSDT7>

Transparencia Internacional (S/F). Página electrónica oficial de Transparencia Internacional. <https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>

Diagnóstico de la Política de Seguridad Alimentaria en Puebla en 2020. Desde una perspectiva de política pública

Yessika Mabel Cepeda Arellano¹⁷
María del Coral Reyes Ronquillo¹⁸

Resumen

Esta investigación analiza la seguridad alimentaria en Puebla y la respuesta a la pandemia de COVID-19, planteándose como objetivo analizar y evaluar la eficacia del Programa Integral Alimentario y el Programa Especial y Emergente Alimentario “Puebla Contigo”, con base en la Metodología del Marco Lógico identificando sus logros y áreas de mejora, desde una perspectiva de política pública. Se identificó la priorización de personas vulnerables, cumpliendo con la calidad nutricional y un enfoque de derechos humanos. A pesar de las áreas de mejora, estas acciones orientadas a resultados representan un avance significativo en materia de seguridad alimentaria para la entidad.

Palabras clave: seguridad alimentaria, política pública, derecho al acceso a la alimentación, Estado de Puebla.

Introducción

La seguridad alimentaria es un pilar fundamental para el bienestar y el desarrollo de las sociedades. En un mundo caracterizado por la interdependencia global, la disponibilidad, el acceso y la estabilidad de los alimentos son componentes esenciales para asegurar la calidad de vida de la población.

Sin embargo, en Puebla, una entidad federativa con una población significativa, la realidad es diferente. Entre los años 2018 y 2020, Puebla experimentó un preocupante aumento de 4.4 puntos porcentuales en el índice de población en situación de pobreza, pasando del 58% al 62.4%. De manera más puntual, en 2020, el indicador de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad se posicionó en el tercer lugar de las carencias sociales en el Estado, con un 30.8% de la población total, lo que se traduce en aproximadamente mil 41,511 personas

¹⁷ Doctora en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, A.C (IAP-Puebla). Coordinadora académica de la Licenciatura en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Correo institucional: yessika.cepeda@correo.buap.mx

¹⁸ Doctorante en Economía Política del Desarrollo en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Docente de la Licenciatura en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-BUAP. Correo institucional: maria.reyesro@correo.buap.mx

afectadas, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Estos datos ponen de manifiesto la apremiante necesidad de abordar la seguridad alimentaria en la entidad, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de su población y promover el bienestar social como una prioridad ineludible.

Este escenario resalta la importancia de abordar las carencias en la seguridad alimentaria en el estado de Puebla, especialmente debido a que la vulnerabilidad alimentaria se agravó aún más en el año 2020 a raíz de la crisis de salud provocada por el SARS-CoV-2. Esta situación llevó al gobierno estatal a tomar medidas inmediatas, resultando en la implementación de dos programas especiales: "Alimentario Puebla Contigo" y el Programa Integral Alimentario.

En relación con lo expuesto, este artículo tiene como objetivo analizar y evaluar la eficacia y desempeño del Programa Integral Alimentario y del Programa Especial y Emergente Alimentario "Puebla Contigo" con base en la Metodología del Marco Lógico, identificando sus logros, desafíos y áreas de mejora, desde una perspectiva de política pública. Por ello, este trabajo plantea tres preguntas sustantivas: ¿cuáles fueron las medidas específicas que implementó el gobierno de Puebla como parte del Programa Integral Alimentario y el Programa Especial y Emergente Alimentario "Puebla Contigo" en respuesta a la crisis del COVID-19? ¿cómo han contribuido estas medidas a garantizar la soberanía alimentaria en el estado de Puebla?; finalmente ¿cuáles son los logros más destacados de los programas alimentarios en términos de seguridad alimentaria en Puebla?

En el siguiente apartado, "Contexto de las políticas enfocadas a la seguridad alimentaria en Puebla", se profundizará en las iniciativas gubernamentales relacionadas con la seguridad alimentaria en la región. Esta información proporcionará una base sólida para nuestro análisis crítico y diagnóstico posterior de las políticas implementadas en el estado de Puebla.

A lo largo de este documento, se destacarán los componentes de los dos programas emergentes y los obstáculos que se presentan en el camino hacia una Puebla con seguridad alimentaria. La definición del problema público, la definición de las poblaciones, así como los bienes y servicios que otorga el programa serán temas centrales en la evaluación.

En última instancia, este estudio pretende contribuir al entendimiento de la seguridad alimentaria en el contexto poblano, ofreciendo recomendaciones que pueden enriquecer las políticas públicas y fortalecer la capacidad de los hacedores de políticas públicas en el marco de la seguridad alimentaria.

Contexto de las políticas enfocadas a la seguridad alimentaria en Puebla

La pobreza es un fenómeno global arraigado en la historia de todo el mundo, pero en México, al igual que en otros países latinoamericanos, se manifiesta de manera especialmente acentuada. La pobreza se presenta como la incapacidad de satisfacer las necesidades esenciales. Amartya Sen (2000) señala que la pobreza "no debe entenderse únicamente como la falta de ingresos, sino como la privación de capacidades básicas" (2000:14). Entre las necesidades fundamentales que conforman el bienestar de la población, se encuentra el acceso a una alimentación de calidad.

Factores como la falta de productividad en la agricultura y la dificultad para acceder a alimentos de calidad nutricional a precios razonables representan desafíos significativos para lograr la seguridad alimentaria en el país. Ante esta problemática, los gobiernos han recurrido a la implementación de políticas sociales y públicas como parte de su estrategia para abordar y mitigar la pobreza alimentaria; por ejemplo, el Programa Liconsa.

A pesar de los avances significativos en la materia a nivel federal, no se ha logrado abarcar completamente a la población en situación de carencia alimentaria en todas las entidades federativas. En el contexto actual, marcado por una creciente conciencia sobre la importancia de una alimentación saludable y sostenible, Puebla se enfrenta al desafío de adaptar sus políticas y estrategias para abordar situaciones emergentes, como el cambio climático y crisis sanitarias como la provocada por el COVID-19.

La contingencia resultante del virus SARS-CoV-2, como cualquier crisis, puso de manifiesto la urgencia de atender necesidades primarias en la población, entre las que se destaca la alimentación. La carencia alimentaria trasciende los límites de lo económico, afectando a la salud y el bienestar de las personas. Bajo ese contexto, el gobierno del estado de Puebla diseñó una estrategia para salvaguardar el derecho a la alimentación, denominada: Programa Integral Alimentario.

Esta iniciativa tenía como objetivo fundamental contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de personas en situación de vulnerabilidad, y/o población con una o más carencias sociales. El programa se propuso alcanzar este fin a través de diversas medidas, como la provisión de subsidios, apoyos o transferencias para el suministro de Paquetes Alimentarios, para la instalación de Módulos Integrales Alimentarios, Módulos Verticales Alimentarios y Módulos de Avicultura Familiar, así como el suministro e instalación de Chimeneas Ecológicas, para las personas que viven en situación de pobreza en cualquiera de los 217 municipios del Estado. La responsabilidad de llevar a cabo este Programa recae en la Secretaría del Bienestar, de acuerdo con las Reglas de Operación (Secretaría de Gobernación, Reglas de Operación del "Programa Integral Alimentario", 2023).

Esto refleja la comprensión de Nohlen (2020) sobre el ciclo de una política pública (o policy cycle), en la cual se consideran aspectos del sistema político, como instituciones, relaciones de poder, intereses y valores. Es esencial destacar que, al diseñar políticas públicas, además de analizar estos elementos, resulta prioritario identificar claramente el problema que se pretende abordar y la población a la que se destinarán los recursos y las medidas correspondientes.

En adición, se consideró de suma importancia la creación del Programa Especial y Emergente Alimentario "Puebla Contigo". Este tiene como objetivo contribuir a una alimentación correcta en sujetos en condiciones de vulnerabilidad en el estado de Puebla afectados por el COVID-19, mediante la entrega de apoyos alimentarios diseñados bajo criterios de calidad nutricional (Secretaría de Gobernación, 2020).

Cabe señalar que este programa se impulsó como política pública transversal y ejecutiva y fue diseñado como parte de las acciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla. Este sistema se enfoca en atender a grupos de población especialmente vulnerables, entre los cuales se destacan niñas,

niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y la población en general que requiere asistencia social.

Ambos programas, concebidos como estrategias de emergencia, se centraron en priorizar la atención a los grupos de población más vulnerables. Esto se hizo teniendo en cuenta que, además de las necesidades alimentarias, persistían numerosas demandas sociales. Por lo tanto, el gobierno enfrentó el desafío de actuar de manera lógica y coherente, pero también con rapidez, como lo sugiere el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en su informe de 2020. Este enfoque en la agilidad y eficiencia se convirtió en uno de los principales desafíos del proceso de diseño de políticas públicas en este contexto.

Dado el objetivo de este documento, se plantean preguntas sustantivas como las siguientes: ¿cuáles fueron las medidas específicas que implementó el gobierno de Puebla como parte del Programa Integral Alimentario y el Programa Especial y Emergente Alimentario "Puebla Contigo" en respuesta a la crisis del COVID-19? ¿cómo han contribuido estas medidas a garantizar la soberanía alimentaria en el estado de Puebla? Además, ¿cuáles son los logros más destacados de los programas alimentarios en términos de seguridad alimentaria en Puebla? Para considerar estas interrogantes, se propone la siguiente metodología.

Metodología de valoración de la Política de Seguridad Alimentaria en Puebla

Aguilar Villanueva (1992) sostiene que las políticas públicas son la primera disciplina que planteó valorar la capacidad directiva de los gobiernos, con el propósito de mejorar la capacidad de gestión. Puebla, como el resto de las entidades federativas en México, diseña y evalúa políticas públicas bajo un enfoque de Gestión para Resultados (GpR), el cual se implementó en 2010 en el país. Esta implantación concretó la creación del modelo de Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED).

Con el fin de consolidar el PbR-SED, se han llevado a cabo diversas acciones, tales como reformas normativas, administrativas y metodológicas, como las enmiendas al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, que establecen que las políticas públicas deben ser implementadas bajo un enfoque de Presupuesto basado en Resultados (PbR), con énfasis en la evaluación y la rendición de cuentas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2018).

En este contexto, el enfoque de PbR-SED establece que las técnicas y métodos para evaluar el diseño de las políticas públicas deben atender a la Metodología de Marco Lógico (MML). La aplicación de la MML conduce a una definición clara del problema público, la identificación de las poblaciones potenciales y atendidas, la alineación de los objetivos con sus indicadores y la creación de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Esta matriz es una herramienta esencial para garantizar que un programa tenga un diseño coherente y estratégico. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que la MML es una herramienta que facilita la conceptualización, diseño, ejecución y evaluación

de proyectos. Se centra en la orientación por objetivos, la atención a los grupos beneficiarios y la promoción de la participación y la comunicación entre las partes interesadas (Ortegón et al, 2015).

En consecuencia, este artículo aplicó la MML, que es la metodología de evaluación normativa en la valoración de políticas públicas. También presenta de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad. También, identifica y define los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos, y evalúa el progreso hacia el logro de los objetivos, así como el desempeño del programa en todas sus etapas.

La guía MIR, publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2016), señala que la MML consta de seis etapas:

- Definición del problema.
- Análisis del problema.
- Definición del objetivo.
- Selección de alternativas.
- Definición de la estrategia de atención.
- Elaboración de la MIR.

Sin embargo, no todas las evaluaciones abordan las seis etapas, como señala Bañón I Martínez (2003). Cada evaluación debe ser única y adaptada a las circunstancias concretas. En este caso, la evaluación se centró en valorar el diseño de la política pública, específicamente su diagnóstico, que es la primera evaluación a la que debe someterse cualquier política pública según el ciclo de evaluación de políticas públicas, siguiendo el principio de evaluabilidad¹⁹. En una evaluación diagnóstica que valora el diseño, resulta relevante valorar elementos como:

1. Identificación y caracterización del problema público.
2. Definición y cuantificación de poblaciones.
3. Análisis de los bienes y servicios proporcionados por el Programa.

En ese sentido, el primer componente consistió en identificar y describir detalladamente el problema que las políticas de seguridad alimentaria buscan abordar. Esto implicó un análisis de las causas subyacentes que se plasmaron en las políticas de la inseguridad alimentaria en Puebla. Tal como señala Subirats, es importante considerar la pertinencia de la intervención (objetivo o problema público): examinar la coherencia entre los objetivos de los distintos planes y las distribuciones social, espacial y temporal del problema público que dio origen a la política (Ríos, 2014).

El segundo aspecto se centró en identificar la definición de las poblaciones beneficiarias de las políticas. Se observa si esta incluye grupos específicos en situación de vulnerabilidad y la cuantificación de su tamaño, lo que permite una asignación más precisa de los recursos (CONEVAL, Diagnóstico de Programas Nuevos, s.f.).

El tercer componente implicó una evaluación detallada de los bienes y servicios que el programa de seguridad alimentaria ofrecía a la población. El análisis de las poblaciones y de los bienes y servicios proporcionados por el programa

¹⁹ La evaluabilidad es un proceso previo a la evaluación que permite valorar si los programas son evaluables y si se cuenta con recursos para aplicar cierta metodología con el objetivo de tener evaluaciones factibles que brinden recomendaciones viables. (Merini, 2007).

permitió determinar si se estaba cumpliendo con el principio de equidad en función de las capacidades individuales.

Al evaluar el problema, se buscó determinar si las personas estaban siendo tratadas de manera igualitaria, basándose en la concepción de igualdad tal como la describe Sen (2000). Si la igualdad se considera un valor importante, y la capacidad se reconoce como un elemento central de la vida humana, entonces se vuelve esencial analizar de cerca la igualdad de capacidades.

La evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de las capacidades se enfoca en cómo una política afecta la capacidad de las personas para llevar una vida que consideren valiosa. Según Sen, la evaluación de políticas no debería limitarse a considerar únicamente los recursos disponibles o los resultados económicos, sino que debería medirse en función de las "funciones y logros" reales de las personas. En otras palabras, se trata de lo que las personas son capaces de hacer y alcanzar en sus vidas. Por ello, resulta importante valorar que efectos genera el programa a través de la entrega de bienes y servicios en el bienestar de la población más allá del beneficio económico.

En conclusión, es fundamental valorar la pertinencia de la intervención en el diseño de políticas públicas y asegurarse de que se estén atendiendo a las poblaciones adecuadas. Esto implica un análisis detallado del problema público y la definición de objetivos coherentes con las necesidades y causas subyacentes. Tal como menciona Arellano Gault (2014) la evaluación ofrece aprendizajes y retroalimentación, que permiten una apreciación iterativa, y ajustar la vigencia y pertinencia de las acciones gubernamentales a las cambiantes necesidades de la sociedad.

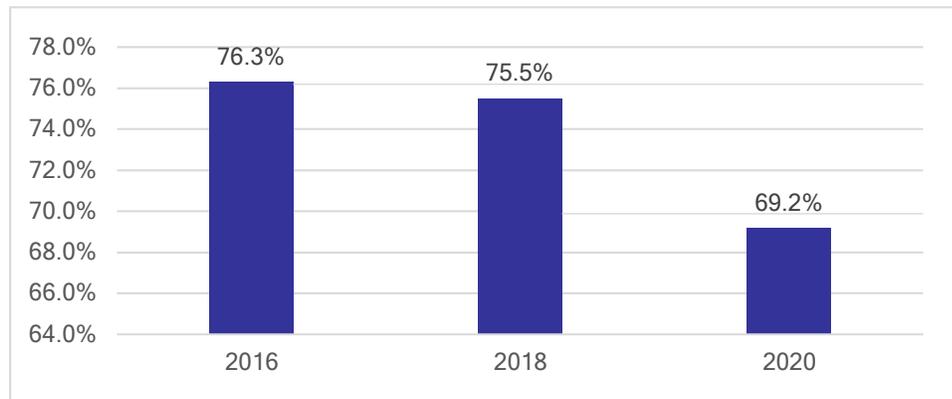
Análisis situacional

A lo largo de la pandemia, los tres niveles de gobierno implementaron diversas estrategias para contener su propagación y mitigar sus efectos. El 23 de abril de 2020, el gobierno federal incluyó 19 programas y acciones de desarrollo social en un conjunto de 38 programas prioritarios destinados a abordar la crisis (DOF, 2020). Esta medida implicó la modificación, eliminación y creación de programas, con asignación de recursos en áreas clave como el bienestar económico, la salud, la alimentación, la vivienda y la educación, con el objetivo de salvaguardar a los grupos más vulnerables de la población. Sin embargo, a pesar del aumento en la implementación de políticas públicas a nivel nacional, las carencias sociales continuaban siendo una realidad persistente en Puebla.

La situación en la entidad era preocupante, dado que los datos reflejaban una tendencia desfavorable en el porcentaje de población sin carencias en el acceso a una alimentación nutritiva y de calidad durante el período de 2016 a 2020. Este indicador pasó de un 76.3% a un 69.2%, lo que indica un descenso en la población que no enfrenta carencias alimentarias (CONEVAL, 2019). Esto contrasta con la expectativa de que dicho indicador debería mostrar una tendencia ascendente, reflejando una disminución en las personas que experimentan carencias en el acceso a la alimentación, como se puede apreciar en la siguiente gráfica 1.

Gráfica 1

Porcentaje de población sin carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, en Puebla 2016 – 2020



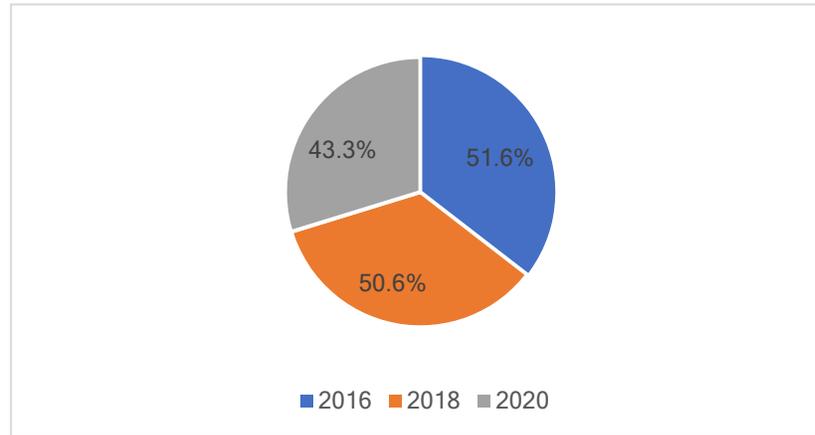
Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, 2019.

Como se observa en la gráfica 1, los resultados en este indicador son desalentadores para la entidad. En comparación con la media nacional, el porcentaje promedio de personas con carencias alimentarias fue de 78.1; 77.8 y 77.5%, en los años 2016, 2018 y 2020, respectivamente (CONEVAL, 2019). Lo que se traduce en que para el año 2020, 4.888.732 personas no disponían de una alimentación adecuada.

Otro indicador definido por CONEVAL es el porcentaje de población que vive en hogares con seguridad alimentaria y dieta diversa en Puebla 2016-2020, el cual reveló que en dicho lapso hubo una disminución en la población que superó esta carencia. Eso es lo que se muestra a continuación en la gráfica 2.

Gráfica 2

Porcentaje de población que vive en hogares con seguridad alimentaria y dieta diversa, en Puebla 2016-2020

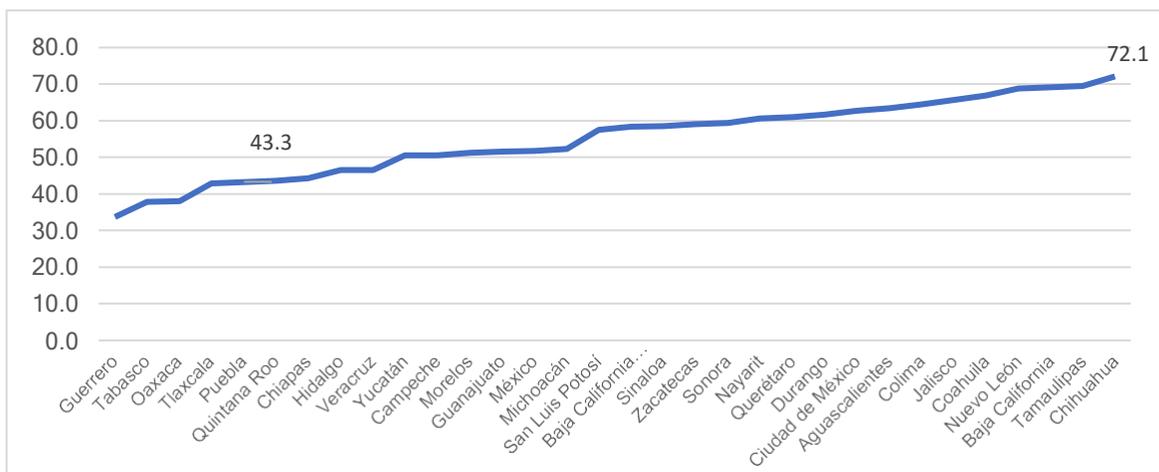


Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, 2019.

Puebla, en comparación con la media nacional se ubica dentro de las cinco entidades federativas con menor porcentaje de personas que vive en hogares con seguridad alimentaria y dieta diversa.

Gráfica 3

Porcentaje de población que vive en hogares con seguridad alimentaria y dieta diversa, por Entidad Federativa 2016 – 2020



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, 2019.

Dada la situación previamente mencionada, surgió un creciente interés en desarrollar e implementar un enfoque renovado. Como lo señala Max-Neef (1994, s/p), se ha observado una carencia en el análisis de las necesidades humanas al no explicar claramente la diferencia fundamental entre las necesidades en sí y los satisfactores de esas necesidades, premisa que comparte con Sen (2000)(Sen, 2000). Con frecuencia, los formuladores de políticas cometen el error de confundir ambas categorías. El mismo autor presenta dos premisas fundamentales relacionadas con las necesidades y los satisfactores; en primer lugar, sostiene que "las necesidades humanas fundamentales son finitas, limitadas y pueden ser clasificadas"; en segundo lugar, argumenta que "las necesidades humanas fundamentales son consistentes en todas las culturas y a lo largo de la historia, lo que varía con el tiempo y las culturas son los medios y enfoques utilizados para satisfacer esas necesidades".

En consecuencia, esta propuesta emergente se enfoca en la comprensión de los satisfactores necesarios para lograr una salud óptima y un estado de bienestar, abordando así el concepto de satisfactores en la satisfacción de las necesidades fundamentales.

Resultados significativos del análisis de la Política de Seguridad Alimentaria en Puebla

Tras una revisión de la Política de Seguridad Alimentaria en el estado de Puebla, se han identificado varios resultados y hallazgos de gran relevancia, que arrojan luz sobre la efectividad y los desafíos de esta política. Los resultados significativos obtenidos se pueden dividir en áreas clave, previamente mencionadas en el apartado metodológico de este documento: a) Identificación y caracterización del problema, b) definición y cuantificación de poblaciones y c) análisis de los bienes y servicios proporcionados por la estrategia.

a) Identificación y caracterización del problema

La problemática del hambre y la malnutrición, que el precepto de la seguridad alimentaria busca resolver, va más allá de la entrega de raciones o productos alimenticios, sino que también se deben de atender las cuatro dimensiones que esta establece: 1) disponibilidad física de alimentos; 2) acceso económico y físico a los alimentos; 3) utilización de los alimentos, y 4) estabilidad en el tiempo de las dimensiones anteriores.

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), la seguridad alimentaria "existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 1996, s/p). Al respecto, se establece que son los Estados quienes serán los garantes de que los individuos tengan acceso sano, suficiente y de calidad, debido a que es un derecho universal inalienable.

Por ello, México, en el artículo 4° de su Constitución estableció, desde el año 2011, el derecho al acceso a la alimentación y, en el caso del Estado de Puebla, en el artículo 12, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

Puebla, estatuye que las leyes se ocupan de la atención de la salud de los habitantes del Estado, la promoción de una vida adecuada que asegure el bienestar de las personas y la satisfacción de las necesidades de instrucción y alimentación de las niñas y los niños (2023, s/p).

Gracias a lo anterior, se puede argumentar que la estrategia diseñada durante la gestión de Barbosa Huerta, denominada Programa Integral Alimentario, orientada a satisfacer la demanda de la alimentación en la entidad, carece de un documento diagnóstico, el cual constituye un componente fundamental en el diseño de políticas públicas. Sin embargo, cuenta con las Reglas de Operación (ROP), donde se identifica como problemática a abordar la siguiente:

“A nivel nacional, durante el periodo 2018–2020, se reportó un cambio en el acceso a la alimentación de 0.3 puntos porcentuales al pasar de 22.2% a 22.5%. En este sentido, la evidencia reciente, alternativa a las fuentes oficiales utilizadas para la medición multidimensional de la pobreza, advierte sobre el incremento en la inseguridad alimentaria debido a la crisis sanitaria por COVID-19, la cual afecta fundamentalmente a los hogares de menor nivel socioeconómico (EQUIDE, 2020)” (Secretaría de Gobernación, 2022).

De acuerdo con el mismo documento, durante el período que abarca desde 2018 hasta 2020, se observó un aumento del 6.5% en el porcentaje de la población poblana que enfrenta carencias en cuanto al acceso a la alimentación. Este porcentaje pasó del 24.5% al 30.8% (ROP, 2022).

Cabe señalar que el programa no cuenta con un árbol de problemas en el que se pueda identificar la problemática central que busca atender, ni su análisis causal. Por ende, sería importante diseñar de manera esquemática el problema público que pretende abordar.

En contraste, en el caso del Programa Especial y Emergente Alimentario “Puebla Contigo”, este sí dispone de un documento diagnóstico, el cual de manera puntual define al problema como:

“Descripción del Problema: Alto índice de población en situación de vulnerabilidad afectada por la contingencia sanitaria derivada del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), que presenta carencia por acceso a la alimentación. La desnutrición es un problema de salud pública ya que deteriora las condiciones del cuerpo humano y según el grado de afectación puede dejar secuelas permanentes en quien padece o incluso, poner en peligro la vida. Por tal motivo, es necesario realizar acciones para abatir ese problema” (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2020).

Si bien esta estrategia sí define el problema público, su redacción no presenta una situación que pueda ser revertida, así como tampoco se observa un plazo para su revisión dadas las características contextuales en las cuales fue diseñada.

b) Definición y cuantificación de poblaciones

El Programa Integral Alimentario plantea cobertura a los 217 municipios del estado de Puebla, preferentemente a los municipios con mayor carencia alimentaria. De manera específica su población objetivo son personas que habitan en los municipios del estado de Puebla que cuenten con un índice de carencia alimentaria y calidad de vida (ROP, 2022).

Siguiendo la MML, se observa que el Programa cumple con tres de las siguientes características:

- a) Unidad de medida.
- b) Están cuantificadas.
- c) Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- d) Se define un plazo para su revisión y actualización.

Definiendo a potenciales beneficiarios personas mayores de edad que habitan en algún municipio que presente índice de carencia alimentaria dentro del Estado de Puebla. Asimismo, se cuantifican dada la sistematización de la solicitud de bienes y servicios. La cuantificación se logra gracias a la sistematización de las solicitudes de bienes y servicios, respaldada por la metodología establecida en el Formato de Solicitud de Alimentos Variados.

Con respecto al Programa Especial y Emergente Alimentario “Puebla Contigo” los apoyos alimentarios de este Programa se aplicarán en los habitantes de los 217 municipios del Estado, en zonas con condiciones de vulnerabilidad, afectados por el COVID-19 (Secretaría de Gobernación, Reglas de Operación del Programa Especial y Emergente Alimentario “Puebla Contigo”, 2020).

Los criterios de selección se basan en la medición de la pobreza en el estado de Puebla, utilizando los datos más recientes disponibles de la medición de pobreza de 2018. Sin embargo, es importante señalar que estos criterios de focalización son de naturaleza genérica y no se ajustan completamente a la problemática planteada en su totalidad. Es decir, no se garantiza que se esté llegando exclusivamente a aquellas personas que experimentan carencia de acceso a la alimentación y que han sido afectadas por la contingencia sanitaria derivada del virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

c) Análisis de los bienes y servicios proporcionados por la estrategia

El Programa Integral Alimentario tiene los siguientes componentes, tal como se aprecia en la tabla 1.

Tabla 1

Programa Integral Alimentario.

Componente	Características
Paquete Alimentario	El Paquete Alimentario estará conformado de 1 a 80 productos, durante el tiempo de operación del Programa
Módulos de Autosuficiencia Alimentaria	Los Gobiernos Municipales y la Secretaría podrán participar en coinversión para el suministro e instalación de los Módulos de Autosuficiencia Alimentaria, estableciendo los montos de participación en los Convenios

Módulo Integral Alimentario	Consiste en la Capacitación, Instalación y Seguimiento de Módulos Integrales Alimentarios, destinados a complementar la alimentación de familias en situación de vulnerabilidad social y/o inseguridad alimentaria con la producción de alimentos sanos y nutritivos; utilizando la crianza de peces, la producción de fertilizante orgánico para la cosecha de hortalizas, forraje y germinados de alto valor nutricional, así como para la producción de huevo, carne de aves y conejo, ayudando a disminuir la carencia por acceso a la alimentación.
Módulo Vertical Alimentario	Instalación de Micro-Túneles para la producción de hortalizas, plantas medicinales y/o aromáticas en sistema vertical, con opción a producción avícola y cunicola, según aplique.
Módulo Avícola Familiar	Consiste en el Suministro e Instalación de Módulos para la Producción de huevo; el cual consta de gallinas de alta genética de 15 semanas, comederos, bebederos, bultos de alimento, gallinero de 5.0 m2 con tela gallinera, láminas de hoja de lata y cemento micro concreto.
Chimeneas Ecológicas	Consiste en el Suministro e Instalación de Chimeneas Ecológicas en hogares que cocinan con leña o carbón para preparar sus alimentos y no cuentan con ventilación que permitan la dispersión de gases nocivos.

Fuente: Elaboración propia con base en ROP (2022).

El Programa ofrece dos modalidades de apoyo:

1. Modalidad de Personas Directas: En esta modalidad, se proporcionan paquetes alimentarios directamente a las personas beneficiarias del programa. Estos paquetes contienen los alimentos y recursos necesarios para cubrir las necesidades alimentarias de las personas en situación de vulnerabilidad.
2. Modalidad Gobierno Municipal: En esta modalidad, los gobiernos municipales reciben subsidios, apoyos o transferencias específicas destinadas al suministro de paquetes alimentarios a los beneficiarios del programa. Los municipios son responsables de administrar y distribuir estos paquetes a las personas necesitadas en sus respectivas localidades.

En la tabla 2 se puede observar el número de beneficiarios directos e indirectos, así como también el número de paquetes alimentarios y módulos de autosuficiencia alimentaria, integrales y avícolas, los cuales han incrementado sus beneficios en la población en los municipios del estado de Puebla en el 2022 con relación al año 2021.

Tabla 2

Programa Integral Alimentario 2021-2022

	2021				2022			
	Entrega	Beneficiarios		Municipios	Entrega	Beneficiarios		Municipios
		Directos	Indirectos			Directos	Indirectos	
Paquete Alimentario	2,526,571 Litros de leche o combinados	36,607	153,749	24	1,480,800 Litros de leche o combinados	30,850	117,230	89

Módulo de Autosuficiencia Alimentaria	166 Instalados	664 (mujeres)	2.789	29	200 Módulos Integrales Alimentarios / 248 Módulos Avícolas Familiares	1.792	6.810	Sin dato
---------------------------------------	----------------	---------------	-------	----	---	-------	-------	----------

Fuente: Elaboración propia con base en datos

El Programa Especial y Emergente Alimentario “Puebla Contigo” tiene como componente único: apoyos alimentarios diseñados bajo criterios de calidad nutricional durante la emergencia sanitaria entregados a personas en vulnerabilidad por COVID-19 (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2020).

Principales hallazgos

Al analizar ambos programas, se observa que han contribuido de manera efectiva a fortalecer la seguridad alimentaria. No obstante comparten similitudes en sus enfoques, es importante destacar que ambos programas surgieron como respuesta a situaciones emergentes, y, a pesar de esta naturaleza, han logrado alinear sus objetivos con la Agenda 2030. El problema público está claramente definido, especificando las poblaciones destinatarias y los potenciales beneficiarios.

Resulta evidente que la entrega de bienes y servicios, a través de los módulos de autosuficiencia y los paquetes alimentarios, constituye una estrategia efectiva para satisfacer necesidades básicas como la alimentación y una dieta equilibrada. Además, el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados se orienta hacia la obtención de resultados concretos. Ambos programas disponen de herramientas que facilitan la sistematización en la entrega de bienes y servicios, mediante formatos de solicitud y actas de entrega-recepción.

De acuerdo con el análisis FODA realizado, se identifican los siguientes hallazgos enmarcados en el diseño y operación de los programas:

Fortalezas:

- El problema público define de manera puntual a las poblaciones que va a atender y a los potenciales beneficiarios.
- Se observa que la entrega de bienes y servicios con los módulos de autosuficiencia y los paquetes alimentarios, son estrategias que abonan a la satisfacción de necesidades primarias como alimentación y dieta equilibrada.
- La estrategia conjunta de los dos programas analizados fue fundamental ante el panorama desalentador que presentaba la entidad, siendo Puebla una de las cinco entidades federativas con menor porcentaje de personas que vive en hogares con seguridad alimentaria y dieta diversa.
- Ambos programas están alineados a los objetivos con la Agenda 2030.
- Los objetivos de las dos estrategias contribuyen a los ejes y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.
- Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados bajo un enfoque orientado a resultados.

- Las dos estrategias tienen una clara definición de la población objetivo.
- Tienen herramientas para la sistematización en la entrega de bienes y servicios con los formatos de solicitantes y actas de entrega-recepción.
- Existe una definición del alcance del Programa en el apartado de cobertura.

Oportunidades:

- Es una estrategia que abona a la soberanía alimentaria.
- Fomentar la agricultura urbana y periurbana.
- Se trata de una estrategia emergente que marca las bases para acciones futuras.

Debilidades:

- Poca difusión de los programas
- Ausencia de la definición de las poblaciones (potencial y objetivo).
- El programa integral no cuenta con un diagnóstico, por ende, no dispone de árboles de problema y objetivo.
- El Programa Especial y Emergente Alimentario “Puebla Contigo” sí tiene diagnóstico, sin embargo, no hay congruencia entre la población objetivo y la atendida.

Amenazas:

- Complicaciones para dar seguimiento de los beneficiarios.
- Pandemia de COVID-19.
- Cumplimiento de la calidad nutricional con los limitados recursos destinados a la operación del programa.

Derivado de los hallazgos observados se plantean las siguientes propuestas de mejora:

1. Aplicar un enfoque basado en el Marco Lógico (MML): elaborar un documento diagnóstico que incluya un análisis causal de la problemática y que defina de manera coherente los grupos de población afectados por ella.
2. Reforzar la difusión de los programas: debido a la falta de promoción en los canales institucionales del gobierno estatal, es necesario mejorar la difusión de los programas para que la población objetivo pueda acceder a la información relevante.
3. Fortalecer los programas en conformidad con la Ley de Agricultura Urbana del Estado de Puebla, establecida en diciembre de 2014: para fomentar una mejor calidad de vida, es fundamental alinear el Programa Integral Alimentario con la Ley de Agricultura Urbana del Estado de Puebla, la cual busca promover la agricultura urbana y periurbana. Esto implicaría fomentar la autoproducción de alimentos y utilizar los espacios disponibles para involucrar a las familias y comunidades en la gobernanza alimentaria²⁰.

²⁰ “La forma en que tanto la política y las instituciones interactúan para tener en la práctica, un impacto en la administración, asignación de recursos, prestación de servicios y en la planificación de programas que apoyen a la seguridad alimentaria” (Martínez, et al, 2017). (Martínez, C., García, R. Zavala, L., 2017)

4. Reconocer la importancia de esta estrategia como una vía para lograr la soberanía alimentaria y promover la cultura alimentaria²¹ local: los programas no solo deberían centrarse en la autosuficiencia alimentaria de las familias, sino también en la soberanía alimentaria, considerando la cultura alimentaria de cada región. Esto puede conducir a una mejor alimentación en línea con las tradiciones locales y promover el acceso a alimentos seguros, lo que a su vez beneficiaría la salud de los habitantes de la entidad.
5. Promoción de la sostenibilidad: fomentar prácticas sostenibles de agricultura urbana, como el uso de técnicas orgánicas, la conservación del agua y la gestión de residuos. Esto contribuirá a la preservación del medioambiente.
6. Monitoreo y control de calidad: establecer un sistema de monitoreo de la calidad de los alimentos producidos para garantizar su inocuidad. Esto puede incluir pruebas periódicas y estándares de seguridad alimentaria.
7. Educación sobre nutrición: complementar los programas con mecanismos de educación sobre nutrición que enseñen a las familias a utilizar los alimentos producidos de manera saludable y equilibrada.

Consideraciones finales

La creación de los programas "Programa Integral Alimentario" y "Programa Especial y Emergente Alimentario 'Puebla Contigo'" demuestra la respuesta estratégica y eficiente del gobierno del estado de Puebla ante la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. Ambos programas fueron concebidos con la premisa de priorizar la atención a personas en situación de vulnerabilidad, abordando no solo sus necesidades alimentarias, sino también teniendo en cuenta el contexto más amplio de las demandas sociales. El gobierno se enfrentó al desafío de actuar de manera rápida y coherente, cumpliendo con los estándares de calidad nutricional y las directrices establecidas por la Secretaría de Gobernación.

El CONEVAL subraya la importancia de tomar decisiones efectivas en el diseño de políticas públicas. Los esfuerzos del gobierno para garantizar el derecho a la alimentación en momentos de crisis demuestran un compromiso con el bienestar y la seguridad de la población más vulnerable en el Estado de Puebla.

En resumen, por medio del Programa Integral Alimentario y el Programa Especial y Emergente Alimentario "Puebla Contigo", el gobierno estatal ha implementado una serie de acciones acertadas que merecen destacarse. En primer lugar, se garantiza el acceso a la alimentación de la población en situación de pobreza mediante la distribución de insumos que fomentan la autoproducción de alimentos y la cría de animales. Este enfoque ha llamado la atención del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que en 2022 lo identificó como

²¹ "Modelos alimentarios y nutricionales que forman parte de la herencia cultural de todos los grupos de personas y pueblos. El concepto también se refiere a las formas de cultivar, cosechar y preparar los alimentos y a los ritos o celebraciones asociados" (FAO, 2009:63) (FAO, 2009, pág. 63).

uno de los 10 programas a evaluar para medir su impacto en el desarrollo sostenible.

Al analizar ambos programas, se observó que han contribuido de manera efectiva a fortalecer la seguridad alimentaria. A pesar de compartir similitudes en sus enfoques, es importante destacar que ambos programas surgieron como respuesta a situaciones emergentes y, a pesar de esta naturaleza, han logrado alinear sus objetivos con la Agenda 2030. El problema público está claramente definido, especificando las poblaciones destinatarias y los posibles beneficiarios.

La entrega de bienes y servicios a través de los módulos de autosuficiencia y los paquetes alimentarios es una estrategia efectiva para satisfacer las necesidades básicas de alimentación y dieta equilibrada. Además, el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados se enfoca en la obtención de resultados concretos. Ambos programas disponen de herramientas que facilitan la sistematización en la entrega de bienes y servicios, por medio de formatos de solicitud y actas de entrega-recepción.

Asimismo, se observó que el diseño involucra una estrategia que aborda la inseguridad alimentaria a través de una colaboración entre el gobierno del Estado y los beneficiarios, quienes contribuyen con su trabajo para lograr la autoproducción de alimentos saludables y seguros.

Ambos programas promueven el empoderamiento de las mujeres al hacerlas beneficiarias directas de la instalación de los módulos de autosuficiencia alimentaria, fomentando así la equidad de género. Estas acciones se definen bajo un enfoque de derechos humanos y se orientan hacia la obtención de resultados tangibles, asegurando que la población reciba no solo alimentos, sino también la capacidad de producirlos de manera sostenible.

A pesar de las áreas de oportunidad detectadas, se concluye que, en conjunto, estas acciones representan un paso significativo hacia la mejora de la seguridad alimentaria, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos humanos en el estado de Puebla. El compromiso del gobierno estatal en la implementación de estos programas es un factor clave para lograr un impacto positivo en la calidad de vida de su población. La valoración es un ejercicio que fomenta el uso efectivo de los resultados de la evaluación en la toma de decisiones. Esto implica que las conclusiones y recomendaciones de la evaluación sean consideradas activamente en la formulación y modificación de políticas públicas (AEVAL, 2010).

Referencias

AEVAL (2010). Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Aguilar Villanueva, L. F. (Comp.) (1992). El estudio de las políticas públicas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Arellano Gault, D. (2014). "Introducción: la enseñanza de la evaluación de políticas públicas". En: A. Ríos Cázares (Coord.). La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes, (pp. 7-12). CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública.

Bañón I Martínez, R. (Comp). (2003). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Diaz de Santos.

CONEVAL (2019). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

CONEVAL (s.f.). Diagnóstico de Programas Nuevos. Metodología de las Evaluaciones. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/paginas/diagnostico_programas_nuevos.aspx

CONEVAL (s.f.). Glosario de Términos. Evaluación de Programas Sociales. <https://www.coneval.org.mx/Paginas/Pie/GlosarioTerminos.aspx>

CONEVAL (2020). Evaluación de la Política Social. Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2020.aspx>

DOF. (2020). DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. Presidencia de la República, México. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020

FAO. (2009). Glosario de Agricultura Orgánica. Roma. <https://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/282594/>

Martínez, C., García, R. Zavala, L., (2017). La Cruzada Nacional contra el. Investigación Academia Journals CICS: Memorias del Congreso Internacional de.

Max-Neef, M. A. (1994). Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Icaria.

Merino, M. (2007). La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta

estratégica en la evaluación de políticas públicas. Papeles de Evaluación 7. Nohlen, D. (2020). “¿Cómo enseñar y cómo estudiar ciencia política?”. En H. Sánchez de la Barquera y Arroyo, Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. (pp. 12-20). Instituto de Investigaciones jurídicas -UNAM.

Ortegón, E., Pacheco, J. F., y Prieto, A. (2015). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. CHILE: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2d86ecfb-f922-49d3-a919-e4fd4d463bd7/content>

Pallavicini, V. (2014). “Evaluación de políticas públicas y Gestión por Resultados: el reto de las administraciones públicas”. En A. Ríos Cázares (Coord.). La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes. CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública.

Porrini, M. L. (2015). “La construcción de una metodología de evaluación de políticas formuladas desde la colaboración interinstitucional: el caso del municipio de Villa María (Córdoba, Argentina)”. En P. Sanabria (Coord.). Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales (pp. 47-66). Centro CLEAR para América Latina, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE) y Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Rawls, J. (1995). Teoría de la justicia. Harvard University Press.

Ríos Cázares, A. (Coord.) (2014). La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes. CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Red InterAmericana de Educación en Administración Pública.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). Evaluation: A Systemic Approach. (7ª Ed.) Sage Publications.

Secretaría de Gobernación. (2020). Reglas de Operación del Programa Especial y Emergente Alimentario “Puebla Contigo”. Orden Jurídico Poblano. <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado>

Secretaría de Gobernación (2022). Reglas de Operación del Programa Integral Alimentario, 2022. https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/download/3800_22a463daa301913766ae882a35d6d6e1

Secretaría de Gobernación (2023). Reglas de Operación del "Programa Integral Alimentario". Puebla. https://ojp.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/Reglas_de_Operaci%C3%B3n_d el_Programa_Integral_Alimentario_T3_19052023.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2018.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). Evaluación de políticas y programas públicos. México.

Secretaría de Planeación y Finanzas, S. (2020). Diagnóstico del Programa Especial y Emergente Alimentario "Puebla Contigo".
https://pbr.puebla.gob.mx/attachments/article/99/042_N006.pdf

SEDESOL. (2021). Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (LICONSA). DOF.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609034&fecha=28/12/2020

Sen, A. (2000). Desarrollo y Libertad. Planeta.

SHCP. (2016). Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
<https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-deindicadores-para-resultados>

Política social del gobierno del Estado de Puebla (2019-2022): avances, retos y posibilidades

Fabián Alejandro Gerónimo Castillo²²
Lidia Aguilar Balderas²³

Introducción

La importancia que un gobierno otorgue a la política social de combate a la pobreza refleja valores públicos, prioridades presupuestales y estrategias concertadas entre diversos actores, que colocan como centro de la acción gubernamental las condiciones materiales de vida de un segmento de la población, que tiene ante sí el reto de integrarse de manera articulada a una sociedad diversa y a veces ajena a este tipo de circunstancias.

La razón de ser de la política social es integrar a los menos favorecidos a las oportunidades que la sociedad tiene para el grueso de la población²⁴, no obstante las circunstancias particulares de cada individuo y de cada familia²⁵; es tarea del gobierno implementar mecanismos que permitan aminorar las diferencias entre los integrantes de la población (Galindo Castro, 2022), favoreciendo de esta manera una sociedad más equitativa, justa y con iguales oportunidades para todos.²⁶

La política social es uno de los rasgos distintivos de una gestión gubernamental.²⁷ Es en ella donde se concretan (a través de estrategias, programas

²² Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Correo electrónico: fabian.geronimo@correo.buap.mx

²³ Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Correo electrónico: lidia.aguilar@correo.buap.mx

²⁴ En este sentido, se comprenden como un mecanismo de acción gubernamental y no como un campo de investigación social. Al respecto, Peralta y Calvache (2022:42) advierte que son “mecanismos gubernamentales para el desarrollo humano local, la solución de problemas comunitarios y la gestión de recursos para atender a los sectores vulnerables”.

²⁵ Al respecto, Tamez Valdez (2021:116) argumenta que “cuando se habla de familia y particularmente de transformaciones familiares suele señalarse la necesidad de incorporar el tema de la gran diversidad presente en torno a los arreglos familiares, especialmente en su organización, roles y tareas entre ellos”, motivo por el cual, diferentes programas de política social podrían (tentativamente) tener como beneficiario a la misma unidad familiar.

²⁶ La política gubernamental en el país ha observado un movimiento pendular: hasta antes de la década de los años '90 era predominantemente universalista y posteriormente tuvo preponderancia la focalización en su aplicación; no obstante, en la actualidad se ha retornado a la universalización en la asignación de beneficios monetarios y en especie. Lo que resulta relevante en cada caso es la garantía y preservación de los derechos humanos de la población menos favorecida.

²⁷ Si bien la gobernabilidad se refiere al control y aplicación de las reglas del juego democrático por parte de la autoridad gubernamental; se pretende que mediante acciones de gobernanza en la política social, los diferentes actores involucrados estén presentes en la toma de decisiones en cada uno de los programas, al respecto, Leyva Muñoz (2020:77) sostiene que “su relevancia radica en que la transparencia es un instrumento básico de la gobernanza, por lo que se convierte en un instrumento del buen gobierno donde las decisiones políticas y de tipo económicas deben ser del conocimiento de cualquier ciudadano”.

y acciones) los valores democráticos sobre los que se cimienta la administración del gobierno de turno. Al mismo tiempo, por medio de la política social se puede apreciar cuáles son las prioridades estratégicas que el gobierno ha colocado como el centro de la acción social y, sobre todo, otorga visos sobre los problemas que vive el sector de la población a quien va dirigida la política.

Si bien se puede concebir la política social como una competencia constitucional donde se mandata a los diferentes órdenes de gobierno a cubrir las necesidades de la población que presenta por lo menos una carencia en materia de pobreza y marginación²⁸, también se debe comprender que estas competencias hacen que se unan esfuerzos para aminorar o proponer soluciones articuladas en torno a un programa social, para combatir o aminorar las condiciones de pobreza en las que vive un segmento de la población.

Desde los primeros trazos en la planificación gubernamental de la administración estatal en Puebla durante el período 2019-2022, se propuso una nueva división territorial (pasar de 7 a 32 regiones) para superar la centralización de recursos en unos cuantos municipios y así potenciar el desarrollo e integración de localidades y familias ubicadas a lo largo del territorio estatal. También tenía como propósito fundamental acercar la política social a quienes más la necesitaban a través de la propuesta de oficinas de gestión cercanas a los municipios más apartados.

En este sentido, se plantea una descripción general de la política social de combate a la pobreza en el estado de Puebla, en tres niveles; por un lado, los retos a los que enfrentaron estas políticas, estrategias y acciones en el ámbito local; por otro lado, los avances que se tuvieron en la administración 2019-2022; finalmente, las posibilidades que se han abierto a partir de su puesta en marcha, así como los resultados que se han tenido en este período de gobierno.

Política social de combate a la pobreza en Puebla (2019-2022)

El Plan Estatal de Desarrollo de Puebla, 2019-2024 (SEGOB, 2019) plantea como elemento transversal, la participación ciudadana en todos los ejes, estrategias, programas y acciones emprendidas por el gobierno, lo cual refleja un talante inclusivo y diferenciador de otros planes y programas al respecto: la creación de valor público en las acciones gubernamentales inicia desde el Gobierno, pero hacen blanco y son refrendadas de manera permanente por la ciudadanía.²⁹

²⁸ Tal como sostienen García Murillo y Suárez Hernández (2022:177), “el Estado y el gobierno deben cooperar entre sí para lograr un federalismo trabajando en armonía, siendo responsables por partes iguales del desarrollo y potenciación de sus regiones”, y justamente para esto es que las competencias se dividen en exclusivas, complementarias y concurrentes. Es en los principios de cooperación y subsidiariedad donde se hace efectiva la planificación de la política social en nuestro país.

²⁹ Si bien esta consideración no es novedosa en la planificación gubernamental, en el período analizado suponía un conjunto de mecanismos jurídicos que permitían poner en marcha acciones que posibilitaran la visibilidad de las demandas y necesidades ciudadanas en las diferentes latitudes del estado de Puebla; esta consideración implicaba en el plano práctico pasar de una ciudadanía que sólo observaba la acción.

En el ámbito nacional existe una evidente y marcada tendencia hacia la racionalización de recursos económicos destinados a la política social desde la década de los años '90. Las dos razones principales que se tienen son, por un lado, la escasez de recursos públicos destinados a la política social, especialmente en el combate a la pobreza, debido a la creciente deuda gubernamental que se contrajo desde la década de los años '80 del siglo XX; por otro lado, la racionalidad obedece a la necesidad de implementar criterios técnicos de focalización y rendición de cuentas que estén alineados con la legitimidad necesaria en la acción gubernamental a principios de siglo.³⁰

La focalización que consiste en el uso intensivo de la tecnología para determinar los posibles beneficiarios de los programas sociales, así como soluciones contextualizadas son las características principales de la política de combate a la pobreza en el país desde los años '90 hasta el final de la primera década del siglo XXI. Al mismo tiempo, un elemento fundamental fue la creciente participación de los beneficiarios en la puesta en marcha de los propios programas, sobre todo en los programas de transferencias condicionadas.

En este sentido, los estudios que realizan Pérez, Maldonado y Hernández (2015) analizan de manera crítica el modo en la que los programas sociales dejaron de incorporar a los beneficiarios de manera numeraria en calidad de entes pasivos (a través, principalmente de los comités de participación social) para involucrarlos paulatinamente en la evaluación de resultados.

No obstante, lo anterior, en la actual administración existe un aparente retorno a las prácticas tradicionales y clientelares de la década de los años '80 del siglo XX; frente a la focalización que se venía practicando se implementaron programas universales de política social que no solucionaron problemas estratégicos, pero que han ido creando clientelas electorales formadas por amplios contingentes de beneficiarios (principalmente de las zonas rurales y periurbanas).³¹

gubernamental, a una ciudadanía activa que dirige, acompaña y evalúa el quehacer del gobierno en la política social, permitiendo lo que Leyva Muñoz (2021:157) señala como mecanismos que permiten a la ciudadanía “abandonar la idea de simple espectador para convertirse en agentes clave de los procesos de modernización, a través de ejercer mecanismos no institucionalizados de participación”.

³⁰ Otro elemento por considerar se relaciona con la estructura económica del país: la política social no tiene un anclaje en las consideraciones fiscales, de productividad y dependencia internacional; hecho que provoca ineficacia de los programas de combate a la pobreza en contextos de crisis económicas. Martínez Espinoza (2020:192) sostiene que “la política social en México se concibe, instrumenta y opera como un paliativo de las fallas de la política económica que, por tanto, está desarticulada de las políticas fiscales, financieras y laborales”.

³¹ Aunque el papel directivo del gobierno se asume en tanto es quien selecciona (a través de las Reglas de Operación de los Programas) a la población beneficiaria, planifica su implementación y establece los plazos de operación del programa; es un elemento de análisis la injerencia gubernamental en el condicionamiento de los beneficios. Los procesos de captura de la política social no ocurren de manera esporádica, sino que se van conformando en el terreno discursivo, persuasivo y en los hechos hasta llegar a interpretar (por parte de una franja importante de los beneficiarios) que el programa existe debido a un partido político o a una persona.

A la par, las transferencias condicionadas han dado paso a las transferencias (monetarias y en especie) sin alguna condicionalidad, por lo que el acceso al programa garantiza su permanencia sin mayor responsabilidad de los beneficiarios, lo cual corta de manera tajante la posible formación de ciudadanos responsables con la gestión de sus propias carencias en el medio urbano y rural.

Finalmente, la ausencia de un padrón nacional y estatal único de beneficiarios (PUB) de los programas de política social (CONEVAL, 2019 y 2021) genera incertidumbre sobre la distribución, asignación, racionalidad y resultados de las acciones gubernamentales en materia de política social de combate a la pobreza.³²

Si bien se encuentra a nivel nacional y estatal un PUB que contiene una lista de personas beneficiarias de los programas de política social de combate a la pobreza, no existen datos para el estado de Puebla en el período de estudio (2019-2022) que permitan conocer geográficamente su ubicación, características sociodemográficas, tampoco el programa del cual reciben algún beneficio o el tipo de apoyo recibido.³³

Lo anterior coloca a la entidad en un dilema de transparencia en la acción gubernamental, debido a que, aunque en las Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social pudieran existir directrices específicas para seleccionar beneficiarios, período de recepción del beneficio y presupuesto destinados a cada programa, al no existir claridad en la conformación en la entidad del PUB, se tiene indefinición para tomar decisiones por parte de quien desee implementar mecanismos para su monitoreo, seguimiento o evaluación de manera gubernamental, desde el sector privado o desde los centros de investigación.

Desde la perspectiva normativa, los programas de combate a la pobreza en la entidad se han implementado a lo largo del período de estudio; no obstante, este hecho no basta para afirmar que la política social sigue su curso o ha aminorado los problemas relacionados con la desventaja de quienes menos posibilidades poseen en el estado de Puebla. Es decir, existen dificultades técnicas para implementar

específica. Tal como sostiene Guadarrama Sánchez (2023:244), “las reglas de operación se constituyen en la herramienta política a través de la cual se ejerce el control de la acción gubernamental”.

³² La existencia de un Padrón Único de Beneficiarios (PUB) tiene como finalidad técnica eliminar la duplicidad de beneficios de un solo programa en las unidades familiares; por otro lado, en el aspecto político, pretende disminuir al máximo el uso clientelar de los beneficios otorgados a la población usuaria. De esta forma, la inexistencia de un PUB no solo indica discrecionalidad en el gasto público, también abre la posibilidad del uso electoral de la política social en un gobierno. Hasta principios de 2000, el gobierno federal realizó importantes esfuerzos en esta materia, de tal forma que de acuerdo con la afirmación de Martínez Espinoza (2020), “construyó el Sistema de Información Social Integral para fusionar tres subsistemas previos de beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas sociales de los tres órdenes de gobierno, lo cual permitió mayor precisión de la focalización de acciones en el ámbito del desarrollo social” (p. 181).

³³ De acuerdo con especialistas, la función del PUB también se utiliza para garantizar la transversalidad de la política social, su coherencia y eficiencia en el abatimiento de la pobreza en el país (Campos Vázquez et al., 2020).

mecanismos de veeduría en la puesta en marcha de programas de combate a la pobreza en Puebla.

Si bien desde el ámbito de implementación no ha cesado la política social, el diagnóstico para generar una agenda de política social que dé paso a los diferentes programas y acciones es insuficiente, de acuerdo con lo establecido por el CONEVAL (2022), organismo que vela por la evaluación en las diferentes etapas de la política social en nuestro país.

Por otro lado, los programas de política social en el estado de Puebla adolecen de evaluaciones externas que den cuenta de la información sobre presupuesto, planeación e indicadores de gestión y resultados³⁴ que otorguen una guía mínima sobre la acción gubernamental en dicha región, por lo que los resultados podrían ser poco confiables si se toma como único proveedor de la información, al propio gobierno.

No obstante, los problemas técnicos que presenta la política social en la entidad, la política social de combate a la pobreza durante el período 2019-2022, se caracterizó por el interés explícito de mejorar las condiciones materiales de la población que se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación, principalmente mediante la provisión de bienes y servicios públicos que favorecen la mejora en las condiciones de vida de la población.³⁵

Durante el período de estudio (2019-2022), no existen en el ámbito estatal programas de política social que sean de transferencias monetarias (condicionadas o no condicionadas) destinados a combatir la pobreza monetaria de las familias; en contraparte, hay una considerable cantidad de programas de política social que se dedican a proveer de bienes y servicios públicos en los hogares para abatir los principales indicadores de marginación en las localidades.

³⁴ En este sentido, tal como sostienen diversos autores, entre ellos Bravo (2020) y Leyva Muñoz (2020), en la participación, inclusión y rendición de cuentas ante la ciudadanía residen la legitimidad en la política social. Un elemento fundamental en la puesta en marcha de los programas es el componente de evaluación que es utilizado en el mejor de los casos para retomar acciones que se consideran coadyuvantes entre sí, también para reforzar aquellas que son necesarias implementar en el logro de objetivos, así como para implementar otras que son indispensables, dado en contexto de la implementación de los programas, y finalmente, el mantenimiento de algunas acciones que son fundamentales como guía en los programas de política social. Bravo (2020:45) argumenta que “la planificación estratégica aplicada, supone una verdadera movilización de la sociedad hacia objetivos compartidos por todos”, por lo que la inclusión de los actores involucrados en la puesta en marcha de los programas sociales no sólo se debe referir a los comités de contraloría social, sino también a las diferentes etapas de la acción gubernamental, una de ellas es la evaluación.

³⁵ De acuerdo con García Brenes y Pacheco Jiménez (2022), en la práctica no existe una política social que sea exclusivamente universalista o focalizada; lo que se tiene es una mezcla de criterios que otorgan el talante a cada intervención gubernamental, al respecto sostiene que existen dos grandes criterios: “el categorial, en el que es grupo es seleccionado por una vulnerabilidad relacionada con una situación sociodemográfica, etapa de vida o lugar en el mercado de trabajo ... [el segundo criterio] es la condición de pobreza, el cual se compone por el ingreso, nivel educativo, situación habitacional” (p.10).

Algunos de estos programas incluyen la provisión de calentadores solares, la instalación de estufas ecológicas, la implementación de electrificación no convencional, la puesta en operación de los Centros Preventivos de Bienestar, así como iniciativas de coinversión social en los municipios de alta y muy alta marginación en el estado de Puebla.

El conjunto de programas sociales destinados al combate a la pobreza y la marginación tienen como finalidad mejorar las condiciones de vida de las personas y familias que habitan en las localidades con alta y muy alta marginación, así como en las Zonas de Atención Prioritaria o ZAP (espacios geográficos caracterizados por la ausencia de bienes y servicios públicos, así como por familias en condiciones de pobreza). De este modo, están articulados para que de manera coordinada reduzcan la pobreza y marginación, principalmente a través de tres programas principales, que se detallan de manera general a continuación.

El Programa de Calentadores Solares está destinado a beneficiar a las familias que viven en zonas de alta marginación en el estado de Puebla y cuyos ingresos sean inferiores a la línea de pobreza. Las viviendas deben cumplir con un conjunto de características que le hacen parte de la población objetivo, tales como materiales de la vivienda (piso, techo y disposición de agua continua) y condiciones de pobreza de sus habitantes.

En este sentido, la provisión de calentadores solares pretende abonar a la provisión de bienes de las viviendas, al mismo tiempo que permite ahorrar buena parte de los ingresos familiares en la compra de gas doméstico. Es así que este programa contribuye a la mejora de las condiciones de vida de las familias que viven en condiciones de pobreza; no obstante, en el período de estudio no se cuenta con indicadores, fichas de monitoreo, seguimiento o evaluaciones que informen los logros alcanzados por este programa en la entidad.

Por otro lado, el Programa Estufas Ecológicas está destinado principalmente a las familias de las zonas rurales y consiste en la instalación, en la cocina de cada vivienda, de una estufa que reduzca de manera considerable el uso de leña como combustible y que maximice la producción de calor para garantizar la cocción de los alimentos, al mismo tiempo que busca generar ahorro en la compra de gas o leña.

De igual forma, son beneficiarias aquellas familias que se encuentren en las ZAP, y tiene como criterio principal de elegibilidad contar con una vivienda de una sola planta y que usen leña como principal combustible para cocinar los alimentos. En este sentido, esta política social no solo contribuye al ahorro de dinero en las familias beneficiadas; también busca reducir al máximo la exposición de las personas al dióxido de carbono y su correlato: las enfermedades pulmonares.

Si bien este programa tiene como fundamento el ahorro de los ingresos familiares para la compra de combustibles, también es claro que tiene como externalidad positiva la mejora en la salud, debido a que principalmente las mujeres son las encargadas de la alimentación y, por lo tanto, quienes están más expuestas

al humo y las enfermedades pulmonares relacionadas con una prolongada exposición al mismo.

Como se ha externado a lo largo del documento, esta política carece de un PUB que permita ubicar geográficamente a los beneficiarios, caracterizar las condiciones específicas en las que viven, con lo que dar cuenta de los resultados a partir de la puesta en marcha de algún tipo de evaluación aceptada por CONEVAL, representa un serio reto debido a la ausencia de información suficiente, pertinente, veraz y oportuna para este cometido.

Finalmente, el Programa de Electrificación No Convencional consiste en la colocación de instalaciones fotovoltaicas que permiten la generación de energía eléctrica en viviendas del Estado que se encuentren en una ZAP, y así beneficiar a las familias pobres en el pago del consumo de energía.

Si bien este programa de política social tiene una finalidad loable, no se cuenta con elementos tales que permitan la toma de decisiones en cuanto al impacto, cobertura y particularidades de los beneficiarios en el estado de Puebla. Al mismo tiempo, es importante señalar que el uso de celdas fotovoltaicas no sustituye de manera automática el uso de la energía eléctrica necesaria para un hogar, por lo que su uso se constriñe a sustituir focos de bajos voltaje, o en el mejor de los casos a garantizar el suministro de energía para hacer funcionar un aparato electrodoméstico en los hogares, por lo que se asume que el alcance de este programa es limitado.

De manera general, una evaluación que parte de la disponibilidad de información y que busca contrastar la declaración explícita en las Reglas de Operación del Programa (ROP) es improbable de realizar, debido a que no están disponibles hasta el momento las características específicas de las localidades, viviendas y familias beneficiadas con estos tres programas analizados, por lo que hay un área de oportunidad en tres sentidos técnicos; el primero, se refiere a la construcción de un Padrón Único de Beneficiarios (PUB) por programa, que garantice la unicidad en la recepción de los beneficios; el segundo, se relaciona con garantizar una distribución equitativa de los beneficios no monetarios de la política social en el estado; finalmente, se debería asegurar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Si bien los criterios técnicos son importantes y no se pueden soslayar, es fundamental asegurar que los beneficios de los programas de política social en el período analizado tengan en consideración los elementos mínimos para conseguir certeza en la asignación de beneficios, racionalidad en la selección de la población beneficiada y en el combate a la pobreza en las condiciones materiales en las que viven las familias, así como lograr un nivel aceptable de transparencia y rendición de cuentas en la implementación de los programas gubernamentales en el estado de Puebla.

Reflexiones finales

El análisis general de la política social en el estado de Puebla (2019-2022) refleja el interés gubernamental de incorporar en mejores condiciones a la población menos favorecida; ello a través de acciones que van dirigidas a las familias que habitan en los diferentes municipios y que viven en ZAP en condiciones de pobreza y marginación.

Si bien la participación ciudadana ha sido un componente transversal en la puesta en marcha de los programas mencionados en el apartado anterior, es recomendable impulsar el involucramiento de los beneficiados en la definición de los problemas prioritarios y no solo en los Comités de Contraloría Social.

La promoción de la responsabilidad ciudadana a través de una participación cuando no es un hecho aislado en la puesta en marcha de los programas de combate a la pobreza en Puebla; se busca con ella una mayor apropiación de los beneficios recibidos, debido al involucramiento de la población en los diagnósticos y soluciones de los problemas de política social.

El aseguramiento presupuestal de los programas debe estar basado en los resultados que se obtienen en el combate a la pobreza y la marginación; no obstante lo anterior, uno de los retos más grandes es conformar un PUB que garantice la no duplicidad de beneficios, una correcta focalización, así como un control y renovación de los beneficiarios, de tal forma que se pueda ampliar la cobertura y, al mismo tiempo, permita evaluar la incidencia de cada uno de los programas en la vida de los beneficiarios.

En este sentido, a partir de la muestra seleccionada de estos tres programas de política social que han estado vigentes en el período 2019-2022, hay un área de oportunidad que debe ser atendido de manera inmediata: la creación de valor público.³⁶ Este asunto es de suma relevancia en la política social en el estado de Puebla y se refiere a los procesos de apropiación de los bienes y servicios públicos otorgados a la población beneficiaria, así como su posterior adecuación en el marco de las capacidades de quienes reciben las ayudas en especie de los programas seleccionados.

El enfoque de valor público es un reto. no solo para quienes, desde el ámbito gubernamental gestionan los mecanismos necesarios para poner en marcha la política social en el estado de Puebla; también lo es para la población que recibe y adecua los beneficios recibidos para que de esta forma se cambie la situación de desventaja en la que se encuentran él y su familia.

³⁶ El enfoque teórico del valor público tiene su correlato en la acción gubernamental una vez terminado el ciclo de vida *aparente* de la política social. Se plantea que el seguimiento del valor público inicia una vez que se hace la entrega a la población de los beneficios monetarios y/o en especie correspondiente; se trata de un enfoque centrado en la agencia de la población para que pueda desde sus propias capacidades superar las condiciones de pobreza o marginación en las que se encuentra. Gerónimo et al. (2021:151) argumentan a favor del valor público como elemento inequívoco de la satisfacción de demandas ciudadanas donde el “diálogo, deliberación y persuasión son indicadores fundamentales para identificar el desempeño de las instituciones responsables del mejoramiento de vida, pues reflejan una calidad institucional para atender mediante políticas públicas, las demandas ciudadanas”.

Se trata de comprender que el ciclo de vida de la política social no se agota con el otorgamiento de bienes y servicios públicos a la población, sino que continúa más allá de esta etapa y extiende su radio de aplicación rebasando la evaluación de las acciones gubernamentales. Asimismo, se intenta calibrar, a través del seguimiento de la política social, las formas y procesos mediante los cuales se apropia la población de los bienes recibidos y cómo ellos transforman su realidad para cambiarla en un sentido positivo, en concordancia con el mejoramiento de su bienestar material.

Otro de los retos que enfrenta la política social en el estado de Puebla es su carácter local. Es fundamental reflexionar y actuar en consecuencia para articular los programas de política social ejecutados en el estado de Puebla junto con otros que existen en la federación.

La coordinación interinstitucional entre los diferentes órdenes de gobierno posibilita una acción más efectiva en la asignación de beneficios y elimina la incertidumbre social en torno a la selección de beneficiarios: lo que se busca es llegar a más población con un presupuesto que tiene pocas posibilidades de aumentar, por lo que se deben gestionar los mecanismos que posibiliten la diversificación y focalización a través de procesos de seguimiento, monitoreo (interno) y evaluación (externa) donde se obtengan recomendaciones y posibilidades para remontar la pobreza y marginación de más familias poblanas.

Finalmente, no se pretende reflejar exclusivamente las áreas de oportunidad en la política social en Puebla, también se busca aportar sugerencias y soluciones que tengan como finalidad la articulación real entre las Reglas de Operación de los Programas y las particularidades de su implementación; a la par, es una invitación a abandonar la situación recurrente de considerar a la población beneficiada como un ente pasivo. Se trata de incorporar el sentir, pensar y hacer de las familias e individuos para que, desde sus propias perspectivas, adecuen y actualicen el quehacer gubernamental, y de esta forma se garantice una creciente aceptación, adaptación y (re)dirección de la política social a lo largo de esta entidad federativa.

Referencias

Bravo, M. (2020), "Planificación estratégica en la administración pública. Una herramienta para el desarrollo local". En: O. Leyva Muñoz y M. Á. Barrera-Rojas (Coords.), Retos de la gobernanza en el México Contemporáneo, UAGro y La Biblioteca.

Campos Vázquez, R., Delgado Barrera, V., y Medina Cortina, E. (2020), Política social y combate a la pobreza en México. Análisis de la Cartilla Social. Gestión y Política Pública, 29(2), 355-386. [http:// dx.doi.org/10.29265/gypp.v29i2.777](http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v29i2.777).

CONEVAL (2019), Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas.

https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico_2019.pdf .

CONEVAL (2021), Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas.

https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico_2021/Diagnostico_ME_2021.pdf

CONEVAL (2022), Elementos mínimos para la elaboración de nuevos programas de política social en México.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS_2022.pdf

Galindo Castro, A. (2022). La planeación de la política social en México, 2019-2024, Carta Económica Regional, (129), 123-143, <https://doi.org/10.32870/cer.v01129.7823>

García Murillo. J. G. y Suárez Hernández, O. B. (2022), Los retos del federalismo mexicano en el siglo XXI. Desafíos Jurídicos, 2(3),. 165-179, <https://doi.org/0000-0002-3856-9281>

García Brenes, H. y Pacheco Jiménez, J. F. (2022), Consideraciones sobre la política social selectiva. Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022, San José.

https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8389/Garcia_H_Consideraciones_politica_social_selectiva_IEN_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gerónimo, F.; Salgado, R.; y Amaro, G. (2021), “Política social y valor público en los municipios del estado de Puebla”. En: F. Gerónimo y A. Gómez (Coords.), Políticas públicas y desarrollo local en México: experiencias desde los Estados. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Guadarrama Sánchez, G. J. (2023). Vulnerabilidad y asistencia social. Los programas asistenciales en el Estado de México (2014-2021). Korpus, III(8),. 235-266. <https://dx.doi.org/10.22136/korpus212023132>

Leyva Muñoz, O. (2020), “Transparencia y rendición de cuentas en México: avances legislativos”. En: O. Leyva Muñoz y M. Á. Barrera-Rojas (Coords.). Retos de la gobernanza en el México Contemporáneo. UAGro y La Biblioteca.

Leyva Muñoz, O. (2021). “Democracia y participación ciudadana de las juventudes en México”. En: A. M. Cárabe y J. Russo (Eds.). Las grietas de la democracia en el contexto latinoamericano. Tirant lo Blanch.

Martínez Espinoza, M. I. (2020). Cinco sexenios de política social en México. Revista de Estudios Políticos, (188), 159-196, <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.06>

Peralta Duque, B. del C. y Calvache González, T. R. (2022). Una revisión histórica de la política social, Estado de bienestar y la emergencia de nuevos marcos discursivos en su construcción. *Jurídicas*, 19(1), 39-55, <https://doi.org/10.17151/jurid.2022.19.1.3>

Pérez Yarahuán, G; Maldonado Trujillo, C., y Hernández, D. F. (2015), “El sistema de seguimiento y evaluación de programas federales en México: Retos para su consolidación”. En G. Pérez Yarahuán y C. Maldonado Trujillo (Eds.). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, (273-310).. CIDE.

Secretaría de Gobernación del Estado Libre y Soberano de Puebla (2019), *Plan Estatal de Desarrollo, 2019-2024*, Puebla.
https://agenda2030.puebla.gob.mx/files/documento/f_not_6_d_55aj8we74_426.pdf

Tamez Valdez, B. M. (2021), Transformaciones familiares y política social en el México contemporáneo. *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (42), 115-129, <https://doi.org/10.6018/areas.468711>

Política migratoria de Puebla (2019-2022)

Adriana Sletza Ortega Ramírez³⁷
Luis Miguel Morales Gámez³⁸

Resumen

Este texto presenta un breve diagnóstico de las acciones en materia migratoria internacional del periodo de gobierno de Luis Miguel Barbosa Huerta en el estado de Puebla entre 2019 y 2022. Se establece que en el Programa estatal de Desarrollo de dicho gobierno las temáticas migratorias prevalentes en el Estado no estuvieron explícitamente consideradas. Se diferencian las acciones por dimensiones migratorias en Puebla: origen, tránsito, destino y retorno. Se concluye señalando la necesidad de que Puebla considere en su política migratoria las diversas dimensiones migratorias a través de un enfoque intergubernamental y la participación de distintos sectores sociales.

Palabras clave: Puebla, política migratoria, origen, tránsito, destino.

Introducción

Las dimensiones migratorias internacionales que se presentan en la entidad poblana son: origen, destino, tránsito y retorno de migrantes. En Puebla, la política migratoria ha estado centrada en personas de origen poblano que han emigrado a los Estados Unidos junto con sus familiares desde finales de la década de 1990. Fue durante el sexenio de Melquiades Morales Flores (1990-2005) cuando se iniciaron los programas de atención a migrantes y se inauguró la primera Casa Puebla en Nueva York, que emitía actas de nacimiento en vinculación con organizaciones de empresarios migrantes poblanos.

A partir de entonces, han existido distintas estructuras gubernamentales: la Comisión Estatal de atención al migrante poblano (2005-2011), la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y Apoyo a Migrantes Poblanos (2011-2017) y desde 2017 el Instituto Poblano de Asistencia al Migrante (IPAM). Durante el periodo de gobierno de Rafael Moreno Valle se compraron dos inmuebles en los Estados Unidos para la operación de Mi Casa es Puebla en Los Ángeles (California) y en Passaic (Nueva Jersey), mientras que Mi Casa es Puebla en Nueva York ha operado en oficinas rentadas en un edificio cercano al Consulado General de México en esa ciudad.

En este breve diagnóstico se analiza la concentración de las acciones gubernamentales en las dimensiones de origen y retorno de migrantes, en contraste

³⁷ Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Integrante del Cuerpo Académico "Procesos Transnacionales y Migración" BUAP-CA-230. Correo: adriana.ortega@correo.buap.mx

³⁸ Profesor-investigador del Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla. Correo: Imoralesgamez@gmail.com

con las dimensiones de tránsito y destino que han estado cobrando relevancia en el estado de Puebla porque incluyen a poblaciones que requieren protección internacional y no pueden regresar a su país de origen.

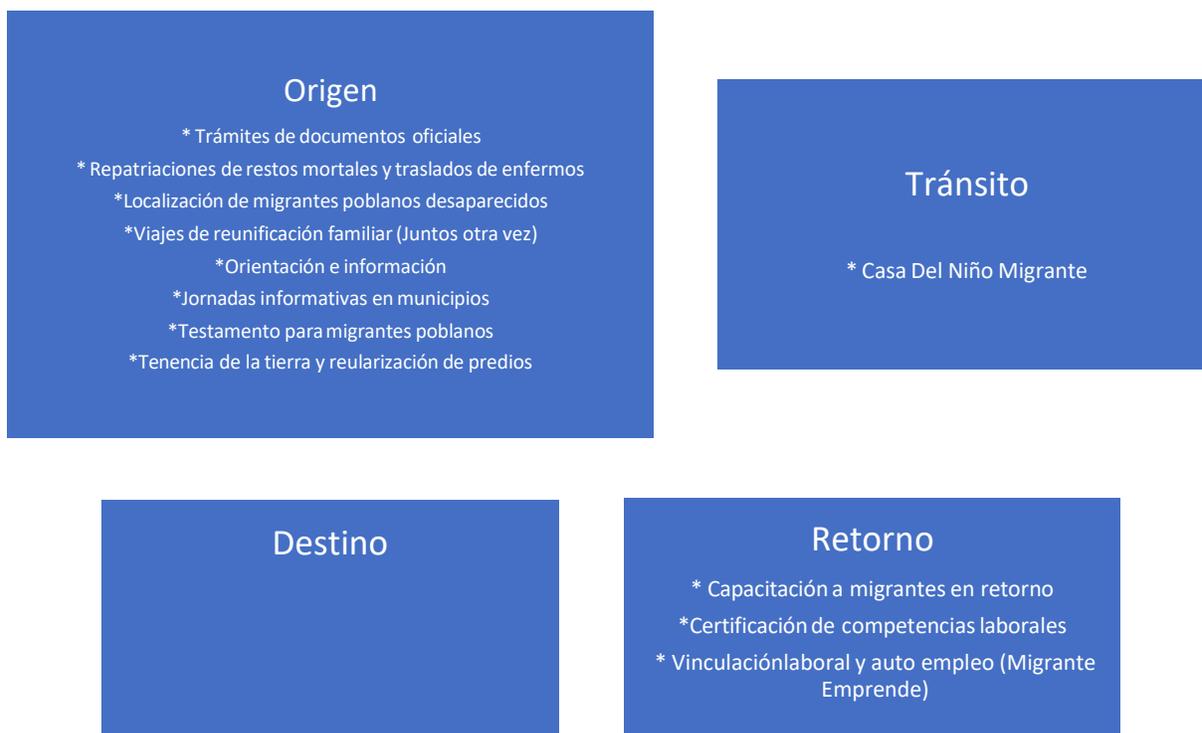
Análisis de las acciones migratorias

El gobierno de Luis Miguel Barbosa, a partir de agosto de 2019, dio continuidad a los programas desde que se creó el IPAM, así como su antecesora la extinta Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y Apoyo a Migrantes Poblanos (CEAIAMP). En el Plan de Desarrollo 2019-2024 no se explicitaron programas para migrantes ni la operación de las oficinas en los Estados Unidos, aunque han continuado desarrollando las acciones de administraciones previas.

En este periodo solo se propusieron dos acciones innovadoras: trámites de testamento para migrantes poblanos y la regularización de predios para asegurar la tenencia de la tierra debido a que esta es una problemática frecuente y que se acentúa en poblaciones migrantes con largos periodos de estancia fuera de México. Para elaborar el presente diagnóstico se consultaron las siguientes fuentes de información oficial: dos informes publicados por el IPAM (2019; 2020), el documento “Origen y destino laboral de los migrantes poblanos en Estados Unidos de América” publicado por el Consejo Estatal de Población (COESPO, 2022), así como el “Diagnóstico de seguimiento al Pacto Mundial sobre Migración en México 2018-2022”, donde se compilan acciones en México en materia migratoria por parte de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación (UMPMRIP, 2022).

En el diagrama 1 se categorizan las acciones implementadas por el Estado de Puebla en el periodo 2019-2022, considerando las cuatro dimensiones migratorias. Se ubican en la dimensión migratoria que corresponden.

Diagrama 1



Fuente: Elaboración propia con base en informes del IPAM 2019, 2020 y COESPO, 2022.

En 2022, Puebla reportó siete acciones en cumplimiento con los objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: Provisión de información (Obj.3), Identidad Jurídica y documentación (Obj.4), Inclusión y cohesión social (Obj.6), Salvar vidas (Obj.8), Desarrollo y conocimiento de cualificaciones (Obj.18), Retorno digno y reintegración (Obj.21). La Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas ubicó que estas siete acciones están alineadas en 78% con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10 y el 22% con el ODS 8 (UPMPRIIP, 2022). Aunque como refleja el diagrama 1 estas acciones se concentran primeramente en la dimensión de origen y en segundo lugar la dimensión de retorno migratorio, mientras que solo hay una acción reportada en la dimensión de tránsito (Casa del Niño Migrante) y no hay acciones de Puebla como destino migratorio.

Al respecto del tránsito, pudimos verificar con revisión hemerográfica y contacto con organizaciones civiles especializadas en Puebla que se instalaron en este periodo a cargo del Sistema DIF estatal, dos Casas para atención a niñez migrante. La primera fue la “Casa de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no acompañados” en el fraccionamiento Molinos de San Francisco inaugurada en diciembre de 2021, y en agosto de 2022 se inauguró el “Albergue para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes Acompañados” en la 11 oriente, en el centro histórico de la capital pobлана (Gov. de Puebla, 2021; García, 2022). Estas Casas son operadas en colaboración con la Delegación del Instituto Nacional de Migración en Puebla,

debido a que esta instancia está a cargo de canalizar a población migrante menor a 18 años a estos espacios.

Cambios en las dinámicas migratorias de Puebla (tránsito, refugio y destino)

Las migraciones en tránsito por Puebla se hicieron más visibles a partir de 2018 con la presencia de las caravanas migrantes. En la recepción de las primeras caravanas se presentó una importante coordinación intergubernamental entre la Secretaría de Gobierno, el IPAM, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y los albergues de filiación religiosa, que previamente habían estado brindando ayuda humanitaria a poblaciones migrantes provenientes principalmente de países de Centroamérica en su paso por Puebla y por México en dirección hacia la frontera norte.

A partir del verano de 2019, se ha intensificado la contención migratoria del tránsito irregular por parte del Instituto Nacional de Migración (INM) tras los acuerdos migratorios con los Estados Unidos. Además, como resultado, han aumentado las violaciones a derechos humanos a migrantes en tránsito, mientras que el gobierno del estado de Puebla ha aceptado *de facto* la política de contención migratoria federal liderada por el INM.

Las problemáticas en la estación migratoria del INM, ubicada en la avenida Reforma de la ciudad de Puebla, fueron reveladas por el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría a través de su informe "Vidas en contención "Vidas en contención: privación de la libertad y violaciones a derechos humanos en estaciones migratorias de Puebla y Tlaxcala, 2020-2021" (IDHIE, 2022). El informe devela graves problemáticas, tales como el tiempo prolongado en las estaciones migratorias rebasando los tiempos establecidos legalmente, la presencia de niñez migrantes, hacinamiento, falta de protocolos de higiene y atención médica insuficiente, maltrato, la falta de información para las personas sobre sus procedimientos, la incertidumbre que afecta a las personas en detención y el trato diferenciado a través de la corrupción para migrantes que pueden pagar sobornos y acelerar sus procesos.

Ante el incremento de poblaciones solicitantes de la condición de refugiado en Puebla y para desarrollar un programa local de integración para estos, en 2020 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) instaló una oficina en la ciudad de Puebla. A este esfuerzo se sumaron organizaciones civiles como el Programa Casa Refugiados y la organización internacional HIAS con servicios psicológicos a migrantes y atención a violencia de género. Por su parte, la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) también inició el desarrollo del Programa para Fortalecimiento de la Integración Local (PROFIL) en Puebla, Jalisco y Querétaro para personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas y migrantes.

El programa Casa Refugiados, socio implementador local del ACNUR, ha señalado las problemáticas en Puebla para personas que requieren protección internacional. Entre ellas, apunta que existe mucha desinformación en materia de

procedimientos legales para refugio, no hay espacios de alojamiento para esta población, ya que los albergues en Puebla solo atienden a migrantes en tránsito, no hay espacios para que las personas puedan acceder a alojamiento por periodos más largos durante sus procedimientos de solicitud para condición de refugiado, así como problemas para la integración laboral, lo que los obliga a trabajar en la informalidad e incluso a sufrir explotación. También se especifican obstáculos para acceder a la salud y a la educación por un desconocimiento de autoridades locales sobre los derechos de las personas migrantes en México (Rodríguez, 2022).

A partir de abril de 2022, funcionarios de municipios a cargo de asuntos migratorios (regidores de migración y directores municipales de atención a migrantes) se están reuniendo mensualmente para coordinarse en asuntos migratorios. Esto surgió debido a que el INM intentó imponer su política de contención migratoria y algunas autoridades municipales cuestionaron dicho enfoque. Han conformado lo que denominan “Mesas de trabajo Intermunicipal” para brindar atención integral a las distintas poblaciones migrantes en las localidades poblanas.

En estas Mesas, los municipios participantes más activos han sido: Cuautlancingo, San Miguel Xoxtla, Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Domingo Arenas, Nealtican, Huejotzingo, San Nicolás de los Ranchos, Coronango, Santa Clara Ocoyuca, Atlixco y San Martín Texmelucan. Como puede visualizarse, en este mecanismo participan mayoritariamente municipios del área metropolitana de la capital pobлана, debido a la importancia que el tema migratorio tiene para estas entidades y a la demanda a las autoridades locales de servicios concretos de las poblaciones migrantes en la entidad. Estos municipios están respondiendo a la diversidad migratoria que ya se presenta en Puebla y que está reflejada en el diagnóstico estadístico publicado por el Centro de Estudios Migratorios de la Secretaría de Gobernación (2022).

Como resultado de la presencia de ACNUR en Puebla a partir de 2020, el Proyecto para el Fortalecimiento de la Integración Local de Personas Migrantes y Refugiadas en México (PROFIL) de la Agencia de Cooperación Alemana GIZ y el mecanismo de las Mesas de Trabajo Intermunicipal se articuló también la Red de Movilidad Humana en Puebla en 2022, que integra a organizaciones de sociedad civil con programas y servicios para migrantes, así como a investigadores especialistas en las principales universidades poblanas.

Consideraciones finales y conclusiones

Las acciones de política migratoria del gobierno de Luis Miguel Barbosa dieron continuidad a servicios y programas similares que existieron en sexenios anteriores; solamente se agregaron dos servicios innovadores para migrantes (testamentos y regularización de predios). Mientras que derivado de la legislación migratoria nacional en materia de niñez migrante, se debieron abrir dos Casas especializadas por parte del Sistema DIF estatal. Aunque las dinámicas migratorias internacionales en Puebla están cambiando, el análisis de las diferentes dimensiones migratorias demuestra que no están consideradas por igual y predomina la diferenciación y la preferencia del gobierno estatal por medio del Instituto Poblano de Asistencia al Migrante (IPAM) por migrantes de origen poblano y sus familiares en la entidad, lo que resulta en discriminación oficial. Esto a pesar de que hay un contexto en que

las dimensiones de tránsito y destino migratorio (incluyendo refugio) en Puebla y en México, en general, están cobrando más importancia en los últimos años.

En 2020, el gobierno de Puebla reportó que había participado en el 12º Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo realizado en la ciudad de Quito, Ecuador (Gobierno de Puebla 2020). Este foro incluyó a alcaldes y autoridades locales para comprometerse a cumplir el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Sin embargo, el gobierno de Puebla, a pesar de conocer de estos mecanismos e instrumentos internacionales, no ha podido plantear una política migratoria más amplia y sigue desarrollando por inercia los mismos programas desde 2017 con enfoque asistencialista, sin incorporar un enfoque de desarrollo, pangubernamental y pansocial que son planteados explícitamente en dicho Pacto Mundial.

En 2022, se introdujeron dos iniciativas de ley en el H. Congreso del Estado de Puebla que de aprobarse beneficiarán a las poblaciones migrantes. La primera es la “Iniciativa con proyecto de decreto que crea la ley de Movilidad Humana, Protección de las y los Migrantes e interculturalidad del estado de Puebla”, que ampliaría las facultades del IPAM para que desarrolle acciones de gobierno a favor de las distintas poblaciones migrantes desde una perspectiva de derechos humanos y de interculturalidad. Cabe señalar que Puebla no cuenta con una legislación estatal de derechos de migrantes a diferencia de 18 entidades federativas mexicanas, y esto se trata de un pendiente importante.

La segunda es la “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 4, 33, 36 y 102 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, para crear las figuras de Diputado y Regidores Migrantes”. Esta propuesta la han impulsado líderes y organizaciones migrantes desde hace más de 20 años, puesto que requieren una representación política en el H. Congreso del Estado y los ayuntamientos. Actualmente existe la figura del Diputado Migrante en el Congreso de la Unión, y distintos ayuntamientos ya tienen en su estructura de cabildo a la figura del regidor migrante.

La iniciativa de municipios metropolitanos de coordinarse en temas migratorios a través de una mesa intermunicipal debe ser apoyada por el gobierno del Estado. Es recomendable que en Puebla exista una mesa migratoria interinstitucional donde participen autoridades de los distintos órdenes de gobierno involucradas, organizaciones de la sociedad civil comprometidas con los derechos humanos de las poblaciones migrantes y académicos especialistas. De hecho, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular promueve un enfoque intergubernamental y la participación de distintos sectores sociales para lograr abarcar las distintas dimensiones de las migraciones, por lo que Puebla puede ser progresista en este ámbito.

Referencias

COESPO (2022). Origen y destino laboral de los migrantes poblanos en Estados Unidos de América http://www.ceigep.puebla.gob.mx/pdf/publicaciones/coespo/COESPO_Origen_y_Destino_Laboral.pdf

García, A. (2022, 1 de agosto). Inauguran “Casa para Niños y Adolescentes Migrantes Acompañados” en Puebla, Milenio. <https://www.milenio.com/estados/en-puebla-inauguran-la-casa-del-nino-migrante>

Gobierno de Puebla (2019). Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. <https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/ped/2019-2024/PlanEstataldeDesarrollo2019-2024.pdf>

Gobierno de Puebla (2020, 25 de enero). Participa Gobierno del Estado en Foro Mundial sobre Migración en Ecuador. <https://puebla.gob.mx/index.php/busqueda/item/840-participa-gobierno-del-estado-en->

Gobierno de Puebla (2021, 19 de diciembre). Supervisa SEDIF nueva “Casa de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes”. <https://puebla.gob.mx/index.php/noticias/item/7681-supervisa-sedif-nueva-casa-de-ninas-ninos-y-adolescentes-migrantes>

Gobierno de Puebla. Informes de Gobierno, 2019, 2020, 2021 y 2022. <http://www.ceigep.puebla.gob.mx>.

González Higuera, R. y Aguilar Dorado, M. Á. V. (Coords.) (2022). Diagnóstico de la Movilidad Humana en Puebla. Centro de Estudios Migratorios UMPRIIP- SEGOB. https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/puebla_diag

Informes del Instituto Poblano de Asistencia al Migrante, 2018, 2019, 2020. <https://www.auditoriapuebla.gob.mx/sujetos-de-revision/informes/informes-individuales/itemlist/category/531-coordinacion-estatal-de-asuntos-internacionales-y-de-apoyo-a-migrantes-poblanos>

Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, (2022). Vidas en contención: privación de la libertad y violaciones a derechos humanos en estaciones migratorias de Puebla y Tlaxcala, 2020-2021. Universidad Iberoamericana de Puebla. <https://repo.iberopuebla.mx/pdf/2022/informeIDHIE.pdf>

Rodríguez Vara, F. (2022). Desafíos para garantizar la integración a los refugiados en Puebla. Reporte en Migración. Agenda Migrante Puebla, 14, 50-61 https://www.observatoriomigracionpuebla.info/files/ugd/1f4ddd_0d7690a0fc164edc8b32c6cd02283bcd.pdf

UMPMRIP (2022). Diagnóstico de seguimiento al Pacto Mundial sobre Migración en México 2018-2022.

http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/diag_info_pmm

