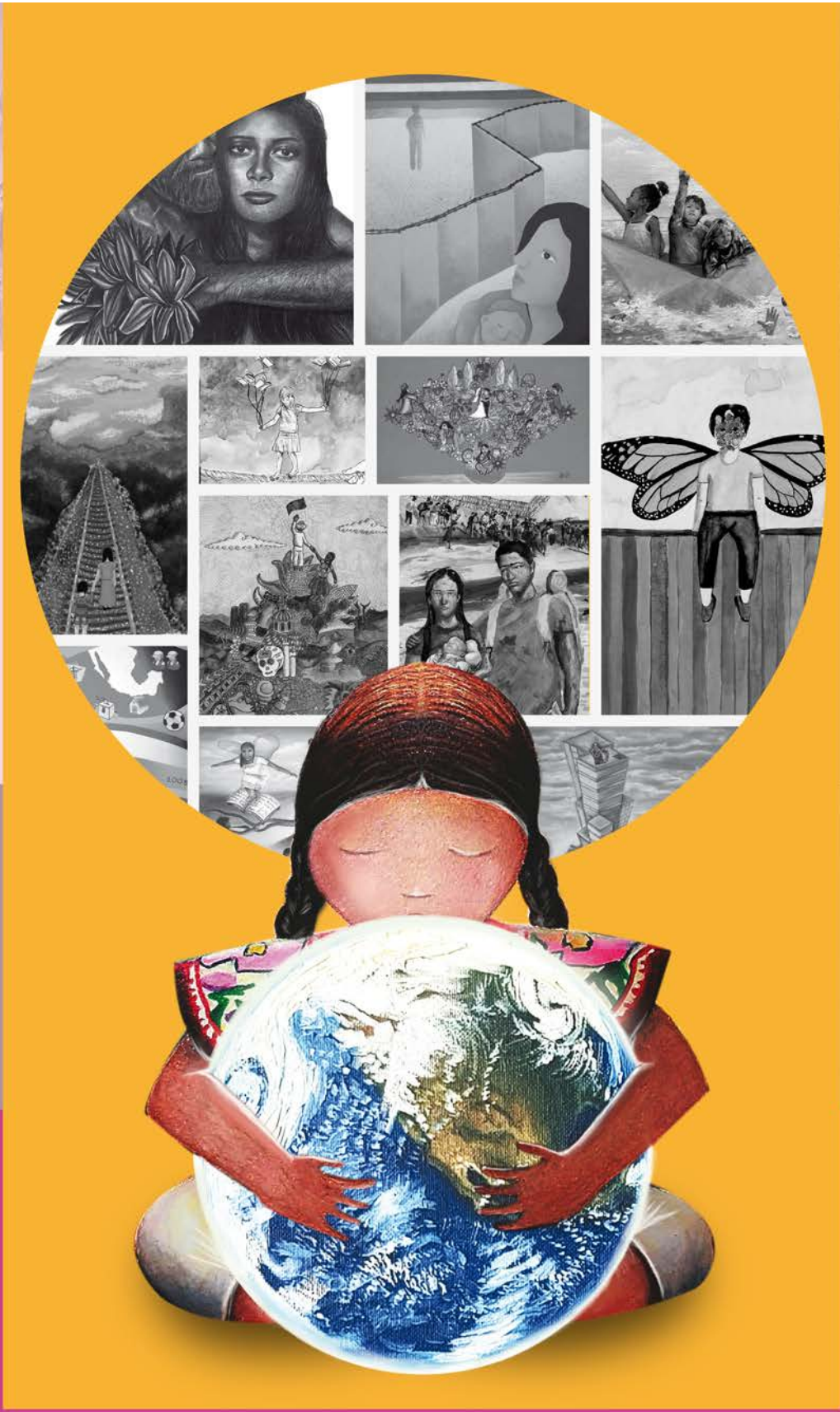




Mi opinión también cuenta
 No silencios
 Mi voz
 Tengo derecho a decidir
 No cantes mis días
 Las palabras tienen los colores y el poder



La situación demográfica de México

© Consejo Nacional de Población
Dr. José María Vértiz 852, Col. Narvarte
C. P. 03020, Ciudad de México.
<http://www.gob.mx/conapo>
[f](#) [t](#) [@](#) [v](#) [gob.mx/conapo](#)

La situación demográfica de México

Arte, diseño y cuidado de la edición:

Maricela Márquez Villeda
Blanca Estela Melín Campos
Sergio Mariano Jiménez Franco
Pablo Leonardo Vega Rivas

Corrección de estilo:

Olivia Plata Garbutt

Se permite la reproducción total o parcial
sin fines comerciales, citando la fuente.

Hecho en México.

Portada realizada con dibujos del Concurso nacional de dibujo y pintura infantil y juvenil Conapo-Unfpa:

Luis Ángel Saavedra Zilli, "Educar para prevenir", 2018
Arturo Gyovany Balderas García, "Los astronautas", 2020
Gabriel Cortez Pineda, "No cortes mis alas", 2022
Luis Ángel González Cadena, "Y ella", 2022
América Elizabeth Torres Niño, "Infancia en Cenizas", 2022
Scarlett Martínez Hernández, "Inocencias robadas", 2022
Rosalinda Álvarez Vega, "La desesperanza de un sueño
destrozado", 2022
Ruth Hernández Olvera, "No acepto", 2022
Danya Ximena Guerrero Vital, "La tristeza de Lirio", 2022
Sandra Vázquez, "Soñando despierto", 2019
Emily del Rosario Bucio Alpuche, "Un mejor camino", 2019
Giovanni Martínez, "Educación, trabajo mutuo para
prevenir", 2018
Yudah Israel Díaz Alemán, "Árbol de la vida", 2017
Pamela Casandra Escamilla Martínez, "Dulce libertad", 2019
Dereck Haziel Montes de Oca Salinas, "En busca de
esperanza", 2019
Fernando Martínez, "El niño del futuro, en el mundo de los ras-
cacios", 2011
David Israel Pat Noh, "Igualdad de oportunidades para
todos, sin distinción", 2005
Víctor Manuel Perales Alba, "Equidad en México", 2008
Víctor Manuel Perales Alba, "Este sueño es por ti, hijo", 2009
Jonathan Wilfrido Reyes Montero, "Mi fuerza, mi motivo", 2009

La situación demográfica de México, Año 5, núm. 5, 2023, es una publicación anual editada por la Secretaría de Gobernación a través de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población. Domicilio de la publicación: Dr. José María Vértiz No. 852, Col. Narvarte, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03020, Tel (55) 51280000, ext. 19585. Editor responsable: Raúl Romo Viramontes. Reservas de derechos al uso exclusivo No. 04-2019-090210500500-203, ISSN: 2683-247X, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Diseño, formación y cuidado editorial: Maricela Márquez Villeda. Encargado de la última actualización web: Israel Benítez Villegas. Fecha de última modificación: 30 de agosto de 2023. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido siempre y cuando se cite la fuente y no sea para fines comerciales.

Consejo Nacional de Población

LUISA MARÍA ALCALDE LUJÁN
Secretaria de Gobernación y
Presidenta del Consejo Nacional de Población

ALICIA BÁRCENA IBARRA
Secretaria de Relaciones Exteriores

ARIADNA MONTIEL REYES
Secretaria de Bienestar

MARÍA LUISA ALBORES GONZÁLEZ
Secretaria de Medio Ambiente
y Recursos Naturales

VÍCTOR MANUEL VILLALOBOS ARÁMBULA
Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural

LETICIA RAMÍREZ AMAYA
Secretaria de Educación Pública

JORGE CARLOS ALCOCER VARELA
Secretario de Salud

MARATH BARUCH BOLAÑOS LÓPEZ
Secretario del Trabajo y Previsión Social

ROMÁN GUILLERMO MEYER FALCÓN
Secretario de Desarrollo Agrario,
Territorial y Urbano

RAQUEL BUENROSTRO SÁNCHEZ
Secretaria de Economía

ROGELIO RAMÍREZ DE LA O
Secretario de Hacienda y Crédito Público

NURIA FERNÁNDEZ ESPRESATE
Titular del Sistema Nacional
para el Desarrollo Integral de la Familia

GRACIELA MÁRQUEZ COLÍN
Presidenta del Instituto Nacional
de Estadística y Geografía

NADINE GASMAN ZYLBERMANN
Presidenta del Instituto Nacional
de las Mujeres

ZOÉ ALEJANDRO ROBLEDO ABURTO
Director General del Instituto Mexicano
del Seguro Social

LUIS ANTONIO RAMÍREZ PINEDA
Director General del Instituto de Seguridad
y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

ADELFO REGINO MONTES
Director del Instituto Nacional
de los Pueblos Indígenas

Secretaría de Gobernación

LUISA MARÍA ALCALDE LUJÁN
Secretaria de Gobernación y
Presidenta del Consejo Nacional de Población

ALEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ
Subsecretario de Derechos Humanos,
Población y Migración

CÉSAR YÁÑEZ CENTENO
Subsecretario de Desarrollo Democrático,
Participación Social y Asuntos Religiosos

Secretaría General del Consejo Nacional de Población

GABRIELA RODRÍGUEZ RAMÍREZ
Secretaria General

MARÍA DE LA CRUZ MURADÁS TROITIÑO
Coordinadora de Estudios
Sociodemográficos y Prospectiva

RODRIGO JIMÉNEZ URIBE
Coordinador de Planeación en Población y Desarrollo

ILEANA AUGUSTA VILLALOBOS ESTRADA
Coordinadora de Programas de Población y Asuntos Internacionales

LILIA YAZMÍN GONZÁLEZ SORIANO
Coordinadora de Análisis Económico y Social

RAÚL ROMO VIRAMONTES
Director de Poblamiento y Desarrollo Regional Sustentable

GABRIELA MEJÍA PAILLÉS
Directora de Estudios Sociodemográficos

LUIS FELIPE JIMÉNEZ CHAVES
Director de Análisis Estadístico e Informática

RAFAEL LÓPEZ VEGA
Director de Estudios Socioeconómicos
y Migración Internacional

KARLA BONILLA ARANDA
Directora de Coordinación Interinstitucional
e Intergubernamental

KARLA BERENICE HERNÁNDEZ TORRES
Directora de Cultura Demográfica

LETICIA GARCÍA RUIZ
Directora de Administración

Contenido

- 7** **Presentación**
Gabriela Rodríguez Ramírez
- 11** **México ante el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo**
Gabriela Rodríguez
- 33** **Salud Sexual y Reproductiva en México: logros y retos a 10 años del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo**
Gabriela Mejía Paillés, María Felipa Hernández, Elder Lara Castañeda, Alejandro Velázquez, Miguel Sánchez, Florentino Domínguez y Virginia Muñoz
- 57** **Índice de Calidad del Entorno 2020**
Diana Villasana y Eric Barrón
- 79** **Desigualdad territorial y vulnerabilidad social en el marco del Consenso de Montevideo: el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT) como proyecto detonador de desarrollo en el sur del país**
Álvaro Lomelí Covarrubias, Omar Alejandro Aréizaga Gutiérrez, Anna Carolina Jiménez Reyes y Leticia Herrera Bautista
- 91** **Movilidad laboral en las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara, 2000-2020**
Eric Barrón
- 107** **Desplazamiento interno por violencia y debilidad del Estado mexicano**
Rodrigo Jiménez Uribe
- 127** **Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos vs Colombia en materia de desplazamiento interno forzado. Consideraciones para su análisis en México**
Ivvet Alejandra Ruiz Ramírez
- 145** **Desaliento laboral. Una aproximación al análisis de la subutilización de la fuerza de trabajo juvenil de México**
Verónica Murguía, Zoraida Ronzón y Ana Elizabeth Jardón
- 163** **Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Capítulo C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos. Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Envejecimiento**
Liliana Giraldo-Rodríguez, Luis Miguel Gutiérrez Robledo, María del Carmen García Peña
- 175** **Apuntes sobre la protección de los derechos de las personas en contexto de migración y movilidad**
Mónica Martínez, María Susana Zamora y Gustavo Pineda
- 187** **El fenómeno de las caravanas de migrantes en territorio de México**
Rafael López Vega, Víctor Manuel Isidro Luna y Alejandra Reyes Miranda



Presentación

Este 15 de agosto de 2023 se cumplen diez años de la firma del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD), una agenda internacional que colocó a América Latina y El Caribe a la vanguardia en las políticas demográficas del mundo. El acuerdo ocurrió en ocasión de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La segunda reunión regional se desarrolló en México en colaboración con el gobierno de este país y fue ocasión para presentar la Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, con la cual se da seguimiento a los diez capítulos temáticos que la conforman, 108 medidas prioritarias y 22 recomendaciones.

Tomando en cuenta esta importante efeméride, la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (SCONAPO) decidió vincular la publicación anual de La situación demográfica de México (su edición del 2023) con los contenidos y prioridades del CMPD. La publicación reúne once trabajos que están directamente relacionados con los capítulos del consenso.

Según las proyecciones de población recientemente publicadas, en 2023 nuestro país tiene 131.1 millones de habitantes, de los cuales 51 por ciento son mujeres y 49 hombres, ocurrieron 2.1 millones de nacimientos y 805 mil defunciones. Asimismo, la tasa global de fecundidad se ubicó en 1.91 hijos por mujer y esperanzas de vida de 78.6 para ellas y de 72.3 para ellos, mientras la tasa de mortalidad infantil es de 12.9 defunciones por cada mil nacidos vivos. La tasa de crecimiento de la población total fue de 0.9 por ciento.

Como Secretaria General del CONAPO decidí escribir el primer artículo, titulado México ante el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, para resaltar su valor como el instrumento más progresista del mundo en materia de derechos humanos. El artículo resume los principales progresos en las actividades realizadas por el Gobierno de México respecto a sus medidas prioritarias, con base en los avances que hasta ahora vienen reportando las instituciones que conforman el Comité Nacional para la implementación y Seguimiento del CMPD.

El segundo apartado, elaborado por Gabriela Mejía Paillés, María Felipa Hernández, Elder Lara Castañeda, Alejandro Velázquez, Miguel Sánchez, Florentino Domínguez y Virginia Muñoz, hace un recorrido de los principales indicadores de Salud Sexual y Reproductiva en el país, mostrando los niveles y tendencias a escala nacional, y desagrega indicadores por condición de habla de lengua indígena y localidad.

Diana Villasana y Eric Barrón presentan el Índice de Calidad del Entorno 2020. El desarrollo de este indicador se enmarca en los trabajos para la creación de un certificado de discapacidad unificado y estandarizado mediante una Norma Oficial Mexicana, bajo estándares de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. Los factores ambientales o contextuales son operacionalizados mediante este índice, el cual es una medida-resumen que permite diferenciar municipios y localidades según el impacto facilitador o de barrera de los factores ambientales debido a las condiciones de marginación, la disponibilidad y concentración de servicios y de equipamiento urbano.

El trabajo sobre la implementación del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec elaborado por Álvaro Lomelí Covarrubias, Omar Alejandro Aréizaga Gutiérrez, Anna Carolina Jiménez Reyes y Leticia Herrera

Bautista se refiere a un proyecto estratégico que pretende impulsar el crecimiento de la economía regional al fomentar mayor integración del territorio y poder abatir el rezago social. Realizan un perfil demográfico, económico y territorial de los municipios de Oaxaca y Veracruz pertenecientes a dicho Istmo, con base en algunas fuentes de información estadística y documental.

Eric Barrón llevó a cabo el artículo sobre movilidad laboral en las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara, el cual viene a complementar el capítulo de la edición 2022 elaborado por Jorge Rodríguez Vignoli sobre el *commuting* en la Ciudad de México. Es un ejercicio exploratorio sobre la movilidad laboral en ambas zonas metropolitanas. El análisis se basó en la generación de matrices origen-destino para obtener los saldos netos de migración laboral con información censal de 2000, 2010 y 2020; con lo cual se obtuvieron los montos de *commuters* externos e intrametropolitanos, así como por características sociodemográficas como sexo, grupos de edad y años de escolaridad. Esto permitió identificar una intensa movilidad laboral concentrada en los municipios centrales de las metrópolis, principalmente de población masculina, joven y con más de 12 años de escolaridad; aunque en el caso de los municipios exteriores de Monterrey, estos se presentan como puntos de atracción de un importante número de población ocupada residente en municipios centrales.

El artículo de Rodrigo Jiménez Uribe trata sobre desplazamiento interno por violencia y debilidad del Estado mexicano, y muestra que existe una correlación estadísticamente positiva y significativa que exige fortalecer al Estado para poder proteger a la población de la violencia. México ha experimentado un incremento de homicidios relacionados principalmente por actividades del narcotráfico y crimen organizado. Es necesario abordar dicho problema como un asunto de seguridad y de salud pública. El gobierno ha reconocido el desplazamiento interno como un tema de política demográfica y ha emprendido acciones para atenderlo, hace falta la aprobación de una ley federal e impulsar la atención específica a quienes lo viven.

Con relación a este mismo tema, Ivete Ruiz detalla la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos *versus* Colombia en materia de desplazamiento interno forzado y ofrece algunas consideraciones para su análisis en México. Analiza la interpretación evolutiva que se hizo de los principios del Derecho Internacional Humanitario, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional de los Refugiados, derivada de la condena al Estado Colombiano por hechos cometidos en relación con la denominada "Operación Génesis", que se llevó a cabo a principios de 1997; se expone el marco legal que sustenta los derechos de los pueblos y comunidades afrodescendientes, así como los desafíos para su ejercicio en América Latina y el Caribe, incluyendo el caso de México.

El artículo de Verónica Murguía, Zoraida Ronzón y Ana Elizabeth Jardón presenta una aproximación al análisis de la subutilización de la fuerza de trabajo juvenil de México, también denominado desaliento laboral. El análisis lo realizan desde la sociodemografía, donde se exponen las características principales del desaliento, tanto en términos conceptuales como en lo empírico; la caracterización de la población joven en esta situación se hace para 2013, 2019 y 2022. Aplican modelos logísticos multinomiales para identificar los factores sociodemográficos asociados al desaliento juvenil, entre los que se destacan ser mujer, tener hijos, cuidar de otras personas, estudiar y tener mayores niveles de cualificación. Sostienen que las personas jóvenes no buscan empleo de manera activa, aunque lo deseen o necesiten, lo cual no responde a motivos individuales voluntarios, sino a las restricciones impuestas por el mercado laboral.

Liliana Giraldo-Rodríguez, Luis Miguel Gutiérrez Robledo y María del Carmen García Peña abordan el envejecimiento poblacional, protección social y desafíos socioeconómicos desde el ámbito del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Envejecimiento del Gobierno de México. Se ofrece una síntesis de los trabajos realizados en este grupo, específicamente los relacionados con la construcción de indicadores del Capítulo C. del Consenso de Montevideo: envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos; y se discute la idoneidad de los indicadores con desagregación por edad a partir de los 60 años. Todo ello con fundamento en el cambio demográfico y el aumento en la esperanza de vida, que plantean grandes desafíos sociales, económicos y en término de políticas públicas con enfoque en los derechos humanos.



Apuntes sobre la protección de los derechos de las personas en contexto de migración y movilidad se titula el artículo de Mónica Martínez, María Susana Zamora y Gustavo Pineda. Examinan las principales acciones del Gobierno de México en torno a la movilidad humana, desde una perspectiva de protección a los derechos de las personas que se encuentran en contexto de movilidad. Los principales hallazgos que documenta este trabajo dan cuenta de un crecimiento inusitado de la migración irregular aparejado de un incremento en las acciones de protección, vistas mediante la expedición de la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias. Asimismo, se muestra el aumento en la cantidad de personas solicitantes de la condición de refugiado en México como uno de los aspectos asociados a la migración irregular.

Para terminar, Rafael López Vega, Víctor Manuel Isidro Luna y Alejandra Reyes Miranda exponen el fenómeno de las caravanas de migrantes en nuestro país. Estas caravanas refieren un transitar desde un origen a un destino, como estrategia individual y colectiva; cumplen cinco aspectos: 1) un vector de recursos, 2) un flujo de población que utiliza este vector, 3) la existencia de un país expulsor donde el Estado es débil en tanto no ofrece bienestar a quienes migran, 4) la existencia de un país de tránsito, y un país atractor y 5) una lógica administrativa de documentación migratoria. También se aborda su ruta migratoria en 2022, se hacen notar parte de los obstáculos que dificultan su seguimiento. Su capacidad colectiva encuentra eco en el Consenso de Montevideo y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

Invito a realizar la lectura de estos textos, los cuales permiten actualizar tópicos muy vigentes de la dinámica demográfica de México y aportar a este campo del conocimiento. Asimismo, agradezco el trabajo de todas las personas autoras por compartir los métodos y resultados de sus estudios.

Gabriela Rodríguez Ramírez

Secretaria General del Consejo Nacional de Población





México ante el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo

Gabriela Rodríguez¹

Resumen

En este 2023 se conmemora el décimo aniversario de la firma del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD), un instrumento regional que fue signado por México y que es el más progresista en materia de derechos humanos; un acuerdo que reproduce el enfoque integral del desarrollo que ha caracterizado el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. El presente trabajo resume los avances en las actividades realizadas por el Gobierno de México respecto a las medidas prioritarias del CMPD, con base en el Segundo Informe del Comité Nacional para la implementación y Seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (Comité Nacional). El primer apartado sintetiza las estadísticas demográficas del país y en los siguientes se presentan los principales programas y acciones puntuales que impulsa el Gobierno de México en torno a las medidas prioritarias del CMPD, siguiendo el orden de sus capítulos. La última sección contempla breves conclusiones y desafíos para su cumplimiento.

Términos clave: *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD), derechos humanos, México.*

Introducción

Hablar del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD)² es referirse al instrumento más progresista en materia de derechos humanos. Se trata del acuerdo para adoptar medidas prioritarias en la

propuesta de agenda regional para América Latina y el Caribe sobre población y desarrollo. El CMPD rompió paradigmas tradicionales y es producto de la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, realizada en Montevideo del 12 al 15 de agosto de 2013. Después de examinar los progresos regionales de los últimos 20 años, se identificaron medidas prioritarias para reforzar la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD, El Cairo, septiembre de 1994), poniendo énfasis en los asuntos regionales emergentes en materia de población y desarrollo, bienestar humano y dignidad, así como su sostenibilidad.

En este 2023 se conmemora el décimo aniversario del CMPD, un acuerdo regional que toma en cuenta los derechos humanos internacionales, universalmente acordados, y pone de relieve el enfoque integral del desarrollo que ha caracterizado el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde su creación y que, en los últimos periodos de sesiones, ha promovido la igualdad como el principio ético normativo primordial y el objetivo último del desarrollo; reconoce, además, el trabajo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en materia de adolescentes, jóvenes y equidad de género.

En el CMPD se destaca que la elaboración de estadísticas públicas realizadas por los distintos organismos del Estado debe seguir la lógica inclusiva y de ampliación de derechos planteada desde la política pública, y que un insumo básico para su elaboración es la generación de información sobre población

¹ Secretaría General del Consejo Nacional de Población (grodriguezr@segob.gob.mx).

² Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.

afrodescendiente, población indígena, personas con discapacidad, personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBTI+), género, desigualdades, brechas sociales y envejecimiento.

México firmó el CMPD desde su emisión en agosto de 2013, y a partir de 2019 asumió sus prioridades como el marco de la política de población del país. Para diseñar y ejecutar esta política, nuestro país cuenta con un Consejo Nacional de Población (CONAPO) integrado por once secretarías y seis organismos del Estado,³ una Secretaría General (SGCONAPO) que coordina esas políticas y un Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población (CCCPP); este último integrado por representantes de la academia y de organizaciones de la sociedad civil. Para extender las políticas a todo el territorio existen los Consejos Estatales de Población (COESPOS), equipos interinstitucionales ubicados en cada una de las 32 entidades federativas donde se ajusta la política nacional a las condiciones y diversidades regionales. La Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas (COCOEF) es la instancia para coordinar y actualizar a los equipos estatales agrupados en siete subcomisiones regionales: Norte, Noroeste, Centro-Norte, Centro-Occidente, Centro-Oriente, Sur y Sureste.

En el ámbito federal se cuenta con un Comité Nacional para la Implementación y el Seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (Comité Nacional) presidido por la Secretaría de Gobernación y la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración. Por su parte, el Sistema Nacional de Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Derechos Humanos contribuye al seguimiento y evaluación de las políticas públicas, promueve el uso de datos en los procesos de toma de decisiones, y fortalece los procesos de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía y sus organizaciones.⁴

Las políticas públicas y acciones del Gobierno de México tienen hoy una consonancia y muy cercana alineación con las prioridades y la visión del CMPD. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2020-2024, la política de población coloca los derechos humanos y la superación de la desigualdad como ejes articuladores. En el Comité Nacional ha cobrado centralidad erradicar la exclusión social y extender los derechos humanos a todos los grupos de la población, en especial a las personas que viven en condición de pobreza, indígenas, afroamericanas, con discapacidad, niñas, niños, adolescentes y quienes viven en situación de exclusión. Con base en el principio presidencial ¡Por el bien de todos, primero los pobres!

En el posicionamiento que México presentó en la Cuarta Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, realizada en junio de 2022 en Santiago de Chile,⁵ se señalaron los impactos sociodemográficos de la pandemia que han dejado expuestas las fragilidades estructurales y han exacerbado las desigualdades en el país y en el mundo. El exceso de fallecimientos y el incremento de la pobreza, así como de las desigualdades en empleo, escolaridad, seguridad social y de género son los más visibles efectos en la población mexicana. Públicamente el país se pronunció por la importancia de territorializar las prioridades del CMPD en acciones concretas en cada una de las entidades y municipios, y se hizo un llamado a no permitir ningún retroceso en los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. También se participó en el evento paralelo donde se resaltaron los beneficios de la plataforma ODISEA, una nueva herramienta de la CEPAL que permite monitorear la migración interna, la movilidad laboral y la segregación espacial. Además, se presentaron las actividades realizadas en torno a las uniones infantiles en el foro “Retos para la eliminación de los matrimonios y uniones infantiles, tempranos y forzados”, que son parte de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA).

En la tercera sesión del Comité Nacional celebrada en octubre de 2022, las instituciones mexicanas acordaron participar en la integración del segundo

³ De acuerdo con la Ley General de Población vigente, el CONAPO está integrado por la Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Bienestar; Agricultura y Desarrollo Rural; Economía; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y de los Institutos Mexicano del Seguro Social; de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Nacional de las Mujeres y Nacional de Estadística y Geografía; así como del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

⁴ Disponible en: <https://snedh.segob.gob.mx/>

⁵ Disponible en: <https://crpd.cepal.org/4/es/documentos/impactos-sociodemograficos-la-pandemia-covid-19-america-latina-caribe>



informe⁶ sobre los avances en la implementación de las medidas prioritarias del CMPD (numeral 9 de la resolución del 30 de junio de 2022, Santiago de Chile). Dicho informe se presentará en la Quinta Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, la cual se llevará a cabo en el segundo semestre de 2023, justamente al llegar al décimo aniversario de tan importante acuerdo regional.

A fin de construir un informe robusto, en febrero de 2023 se realizaron talleres temáticos que permitieran hacer una revisión detallada de las medidas prioritarias. Representantes de 30 instituciones que forman parte del Comité Nacional intercambiaron información, identificaron los avances en la normatividad, y reportaron las políticas y acciones realizadas. Se contó con el acompañamiento del UNFPA, representantes de la academia, la sociedad civil y el CCCPP.

Resumen de la situación de la dinámica demográfica de México

En 2023 la población mexicana asciende a poco más de 131.1 millones de personas, la mitad tiene 30 años o más (49.9 por ciento), 37.8 por ciento son personas adultas 30 a 59 años y 12.1 por ciento, personas mayores (60 años y más). Las niñas/os de 0 a 11 años representan 19.5 por ciento y la población joven de 12 a 29 años conforma 30.7 por ciento. La proporción de población joven continuará en descenso y, en contraste, aumentará el porcentaje de personas mayores. Para 2070, una de cada tres serán personas mayores (34.2 por ciento), gran desafío para México y para los países de la región que acusan una tendencia semejante. Otro indicador que da cuenta del envejecimiento de la población es la edad mediana de la población mexicana, la cual ha pasado de 16 años a 30 de 1970 a 2023, y se prevé que esta edad aumente en 18 años (a 48 años) en un periodo de tan solo cinco décadas. Los cambios en la estructura por edad se relacionan, entre otros factores, con el descenso general de la mortalidad, sobre todo la que ocurre entre las y los menores de

un año. En 2023, se estiman 12.9 defunciones por cada mil nacidas/os vivas/os y una tasa global de fecundidad (TGF) de 1.91 hijas/os por mujer. De permanecer estas tendencias a la baja en ambos fenómenos demográficos, hacia 2070 las cifras podrían descender hasta 2.24 defunciones por cada mil nacidas/os vivas/os y 1.54 hijas/os por mujer.⁷

Cabe señalar que en 2020 México fue uno de los pocos países que levantó un censo de población y vivienda en plena pandemia de COVID-19, lo que permitió actualizar los indicadores y contar con una línea base para lo que sigue. El 6.1 por ciento de la población de tres años reportó ser hablante de lengua indígena (HLI) y 2.0 afrodescendiente.⁸ El 16.5 por ciento vivía con alguna discapacidad, limitación o con algún problema o condición mental, de los cuales proporciones de 4.9 tenían algún tipo de discapacidad,⁹ 1.3 algún problema o condición mental y 11.1 con algún tipo de limitación para realizar alguna actividad.¹⁰ Las residentes en zonas rurales tenían 2.51 hijas/os y entre mujeres de habla indígena (HLI) la tasa fue de 2.74 hijas/os por mujer (2016).^{11,12} La disminución en el tamaño de la descendencia está relacionada con el aumento en el nivel de escolaridad de las mujeres (el grado promedio de escolaridad de ellas pasó de 7.2 años a 9.6 de 2000 al 2020), con la incorporación de la mujer al trabajo remunerado (formal o informal) y con el

⁶ El presente artículo tiene como base el documento borrador: México. Avance en la integración del Segundo Informe Nacional de la Implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (marzo, 2023).

⁷ Estimaciones y cifras de la SGCONAPO con base en las Proyecciones de la Población de México y las Entidades Federativas 2020-2070.

⁸ Estas proporciones son calculadas por la SGCONAPO con base en los tabulados predefinidos del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI y se redondean al primer decimal por lo que la suma podría superar, ligeramente, 100 por ciento.

⁹ La estimación considera a la población que declaró realizar actividades cotidianas con mucha dificultad o no poder hacerlas, entre las que se encuentran: ver aun usando lentes; oír aun usando aparato auditivo; caminar, subir o bajar; recordar o concentrarse; bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse.

¹⁰ Se considera a la población que declaró realizar las actividades anteriormente mencionadas, con poca dificultad.

¹¹ Estimación del CONAPO con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, considerando una TGF trianual ubicando el dato en el punto medio 2016.

¹² Cabe mencionar que en 2023 se levantará la próxima edición de la ENADID, lo cual permitirá actualizar muchos de los indicadores que aquí se presentan y constatar si hubo avances o no en materia de salud sexual y reproductiva en el país.

uso de métodos anticonceptivos.¹³ Y por primera vez, se sabe que 5.1 por ciento de la población mexicana de 15 años o más se identifica como persona LGBTI+, con diferencias generacionales importantes: 15.6 por ciento de personas de 15 a 19 años se identifica como LGBTI+, y solo 0.9 por ciento de las personas de 60 años y más (ENDISEG, 2021).

La tasa de participación laboral de los hombres fue de 76.5 por ciento en 2022 y de las mujeres de 46.2 (ENOE, 2022). El tiempo que las mujeres dedican al trabajo doméstico no remunerado es de 30.8 horas en promedio a la semana frente a 11.6 ejercidas por los hombres; al trabajo de cuidados ellas invierten 28.8 horas por semana, frente a 12.9 de los hombres de acuerdo con la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2019.¹⁴

A tres años desde que se declaró la emergencia sanitaria por COVID-19 en México, todavía no se sabe el impacto en los indicadores de fecundidad. Datos preliminares¹⁵ de la Secretaría de Salud (ss) señalan una caída de 10.3 por ciento en el número de usuarias activas de métodos anticonceptivos entre 2019 y 2020, y de 41.6 por ciento en la atención de servicios amigables para las y los adolescentes.

México es un país predominantemente urbano. El 75 por ciento de sus habitantes vive en zonas metropolitanas y en ciudades de al menos 15 mil habitantes, 17 ciudades tienen más de un millón de habitantes (censo, 2020). No obstante, la magnitud de las localidades más pequeñas es considerable, supera 180 mil, cifra que reitera el patrón histórico de concentración-dispersión de población que caracteriza al país.¹⁶ La desigualdad es un desafío presente en la sociedad mexicana; 19.8 millones de personas viven en colonias urbanas con grados alto y muy alto de marginación,

los indicadores sobre ingresos, educación básica y viviendas con hacinamiento cuentan con valores más elevados. En la distribución territorial influye la migración y movilidad interna, sobre todo en contextos donde la atracción o expulsión de población es sustantiva. En 2020, un total de 21.6 millones de personas residían en una entidad diferente a la de su nacimiento (17.2 por ciento de la población nacional). La movilidad cotidiana implica movimientos temporales por trabajo o estudio: 10.1 millones de personas trabajan en un país, entidad o municipio diferente a donde residen; 74 por ciento lo hacen en un municipio de la misma entidad; 3.6 millones de personas estudian en un país, entidad o municipio diferente a donde residen; 79 por ciento lo hacen en un municipio de la misma entidad.

En cuanto al desplazamiento forzado interno,¹⁷ el censo 2020 registró de manera indirecta que 262 mil personas migraron de manera interna por causa de inseguridad delictiva o violencia entre 2015 y 2020, mientras que 24 mil lo hicieron por desastres naturales. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, dato de 2022) indicó que 219 mil personas cambiaron de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia.

México es actualmente un país de origen, destino, tránsito y retorno de migrantes internacionales. Desde 2008 se estabilizó el número de mexicanos que residen en Estados Unidos de América en alrededor de 12 millones (12.24 millones en 2022). La emigración con fines laborales a ese país siempre ha sido la de mayor importancia. Entre marzo de 2015 y marzo de 2020, se estima que de las 802 807 personas que migraron del país 555 455 permanecían fuera de México en 2020. Ambas cifras son inferiores a las estimadas en el Censo de Población y Vivienda de 2010 para el quinquenio 2005-2010 con 1 112 273 y 723 310, respectivamente. La importancia estratégica de nuestro país para las migraciones con destino a Estados Unidos, responde tanto a su propia dinámica por el volumen de sus emigrantes internacionales en ese país, con el que forma el principal corredor migratorio a escala global, concentrando 3.9 por ciento de la migración mundial.

¹³ De acuerdo con los censos de población y vivienda 2010 y 2020, respectivamente.

¹⁴ Jiménez (2020).

¹⁵ La consulta se realizó el 25 de mayo de 2022. Los datos son preliminares y están en espera de validación, corresponden a la actualización del 18 de febrero de 2022 por parte de la Secretaría de Salud. Disponibles en las bases de datos de los Servicios Otorgados (SIS) de la Dirección General de Información en Salud (DGIS) y el Sistema de Información de la Secretaría de Salud (SINAISCAP). Disponible en: <http://sinaiscap.salud.gob.mx:8080/DGIS/>

¹⁶ Es importante recalcar que para la estimación de estos datos se tomó la conformación de las zonas metropolitanas, integradas por municipios completos.

¹⁷ Aquel en que las personas se ven obligadas a salir de sus sitios de residencia por violencia, desastres asociados a fenómenos naturales o por actividades antrópicas.



Sin pretender exhaustividad, en los siguientes apartados se resumen las principales políticas públicas, programas y acciones puntuales que impulsa el Gobierno de México en torno a las medidas prioritarias del CMPD, siguiendo el orden de sus capítulos.

Capítulo A. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos

El PND 2019-2024 plantea una transformación de fondo en las políticas públicas, superar un ámbito tradicionalista para ir hacia un enfoque garantista de derechos; se busca transitar hacia un sistema de bienestar universal basado en la efectividad de derechos: combatir las desigualdades, corregir las prácticas discriminatorias que obstaculizan el acceso a una vida digna con énfasis en la población indígena, afroamericana, niñas, niños y adolescentes (NNA), personas adultas mayores, entre otros grupos. Por su parte, el PNDH 2020-2024 contiene acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, de las personas adultas mayores, con discapacidad, de las personas que integran la comunidad LGBTI+, de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y de las personas migrantes; también aborda temas relacionados con la seguridad social, los cuidados, los derechos sexuales y reproductivos y la desigualdad territorial. El enfoque de igualdad de género está presente en el programa y existen acciones dedicadas a promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, así como a eliminar las violencias que se ejercen contra las mujeres.

En la plataforma del Sistema Nacional de Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Derechos Humanos se informa sobre los derechos humanos de cultura, medio ambiente, trabajo, alimentación, derechos sindicales, salud, seguridad social y educación.¹⁸ Por su parte, desde 2017 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) desarrolla los censos nacionales de derechos humanos para conocer las funciones de desempeño, capacitación, difusión, defensa y protección en esta materia.

Asimismo, el Programa Sectorial de Bienestar (PSB) 2020-2024 articula acciones de política social con un modelo de universalismo garantista estructurado en cinco objetivos estratégicos: 1) contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva y progresiva, comenzando por quienes más lo necesitan; 2) reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios; 3) contribuir al bienestar social mediante ingresos suficientes e impulsar la autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social y generar la inclusión productiva de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra; 4) reducir las brechas de desigualdad socioeconómica que enfrentan los grupos poblacionales históricamente excluidos; y 5) contribuir a una cultura de paz para incidir en la disminución de la violencia en comunidades y territorios.

En cuanto al marco jurídico y programático se destaca la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIND) 2021-2024.

Bajo un enfoque de derechos, y desde la perspectiva de los derechos sociales establecidos en el artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicó las estimaciones de la pobreza multidimensional en México a escala nacional y estatal para 2016, 2018 y 2020; así como el Índice de Rezago Social¹⁹ con información nacional, estatal, municipal y por localidad, una herramienta que ofrece información geoespacial sobre la pobreza desde una perspectiva territorial. Entre múltiples acciones, el CONEVAL ha trabajado en la generación de estadísticas con enfoque de género, evidencia empírica para comprender los vínculos entre la pobreza y las desigualdades entre mujeres y hombres, el acceso a los derechos sociales enunciados en la LGDS. Se ha avanzado también en la medición del acceso efectivo a los derechos sociales de educación, seguridad social, salud, alimentación y vivienda (medidas prioritarias 1, 2, 3 y 4).

¹⁸ Disponible en: <https://snedh.segob.gob.mx/>

¹⁹ Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2020.aspx

Capítulo B. Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

El interés superior de la niñez es un principio establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). El Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA),²⁰ es una unidad administrativa del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y cuenta con las Procuradurías para la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes (prioridades 7 y 8) y con el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) 2021-2024. Por su parte, la Comisión para poner fin a toda forma de Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes (COMPREVNA) articula acciones para prevenir y dar respuesta a la violencia contra NNA. En 2020 se publicó la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI)²¹ para garantizar el ejercicio efectivo de derecho a la supervivencia, desarrollo integral y prosperidad, educación, protección, participación y vida libre de violencia a niñas y niños menores de 6 años (medida prioritaria 7).

En 2019 se creó el “Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente”, para contribuir a mejorar el ingreso monetario de los hogares de las personas mexicanas con discapacidad permanente: NNA y jóvenes de cero a 29 años de edad.²² Y para el ejercicio pleno de los derechos sociales de NNA y jóvenes de hasta 23 años de edad, que se encuentran en situación de vulnerabilidad por la ausencia de uno o de ambos padres, se cuenta con dos programas: 1) “Apoyos económicos

para el bienestar de hijos de madres trabajadoras”, de cero a los cuatro años de edad, y hasta los seis años de edad en el caso de las personas con discapacidad.²³ 2) El “Apoyo para el bienestar de NNA y jóvenes en orfandad materna”, de cero y hasta los 23 años de edad.

Existe además la “Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración”, que se apoya en la reforma a la Ley de Migración y la Ley de Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político. El Plan Estratégico de Acciones para la Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Movilidad (PEAANNAM) es un esfuerzo para articular las acciones de protección y creación de órganos colegiados especializados.

En aras de promover la participación y escuchar las opiniones de NNA, el SNDIF cuenta con una “Red de Impulsores de la Transformación” (más de siete mil NNA). Por su parte, el mecanismo permanente de “Opinión de Niñas, Niños, Adolescentes” (OpINNA) tiene como objetivo colocar su voz como parte de la opinión pública. El Plan de Acción 2019-2024 de México en la Alianza Global para poner fin a la violencia contra la niñez está integrado por 21 líneas de acción de seguridad pública y participación social de NNA, protección y prevención de derechos a víctimas de violencia y erradicación de la violencia de género. La Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI, 2019 y 2022) ofrece información sobre las actividades de estudio, empleo y tareas domésticas que realiza la población de cinco a 17 años (medidas prioritarias 8 y 10).

Para ampliar la cobertura y recuperar la deserción escolar postpandemia COVID-19, el “Programa de Fortalecimiento de la Permanencia Estudiantil” da seguimiento a indicadores de aprovechamiento, reprobación y abandono, y se impulsó la estrategia integral “Yo No Abandono”, con participación de las comunidades. Hoy se ofrecen más de 10 millones de “Becas de Educación Básica, Media Superior y Superior ‘Benito Juárez’” y se crearon 140 nuevos planteles de educación superior en las zonas con mayor rezago. De 2018 a 2022 se logró recuperar a 90 por ciento la cobertura de educación básica, a 73 por ciento de la terciaria y la de educación superior alcanzó a 34 por

²⁰ Presidido por el presidente de la República e integrado por siete secretarios de estado, la persona titular del Sistema Nacional DIF, los 31 gobiernos estatales, la persona titular del gobierno de la Ciudad de México, tres Órganos Constitucionales Autónomos y representantes de la sociedad civil.

²¹ Aviso de publicación de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590079&fecha=23/03/20

²² El programa también contempla a personas de 30 y hasta un día antes de cumplir los 65 años que habiten en municipios o localidades indígenas o afromexicanas o en municipios o localidades con alto y muy alto grado de marginación, o personas de 30 y hasta un día antes de cumplir los 65 años.

²³ Acuerdo modificatorio, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681331&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0



ciento de jóvenes (de 18 a 22). Los “Programas para la Inclusión y la Equidad Educativa y de Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial” brindan servicios a personas con discapacidad y dificultades severas de aprendizaje, conducta o comunicación. El “Programa Atención Educativa de la Población Escolar Migrante” y el “Programa de Atención a la Diversidad de la Educación Indígena” ofrecen apoyos especiales para evitar la deserción escolar (medidas prioritarias 9 y 13). INEGI levantó una Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación (ENAPE, 2021).

El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) está dirigido a la población de 12 a 29 años, y con su “Programa Contacto Joven” atiende casos relacionados con manejo de estrés, emociones, pensamientos suicidas, y situaciones de violencia, prevención de consumo de sustancias, consejería de salud sexual y reproductiva; se opera a través de una red que atienden una línea de *WhatsApp*. Una estrategia muy novedosa es el “Programa Jóvenes Construyendo el Futuro” (PJCf), más de dos millones de jóvenes aprendices de 18 a 29 años que no estén estudiando o no cuenten con un trabajo reciben durante 12 meses un apoyo equivalente al salario mínimo (por parte del Estado), trabajando en empresas y centros de trabajo para fortalecer su capacitación e inserción al mercado laboral. Además, está la estrategia “Comercio Joven” de sostenibilidad de emprendimiento a jóvenes, el “Laboratorio de Habilidades”, el “Programa Capacita T”, así como las “Brigadas Comunitarias” para realizar trabajo comunitario en zonas prioritarias. El “Programa Jóvenes Empresarios” da asistencia técnica, capacitación y créditos de hasta 2.5 millones de pesos por parte de la Secretaría de Economía y Nacional Financiera (medida prioritaria 10).

La Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA)²⁴ busca acelerar el descenso de la tasa de fecundidad en adolescentes (TFA), la cual costó 50 años reducirla a la mitad; actualmente ocurren 60.3 nacimientos por cada mil adolescentes de 15 a 19 años;²⁵ en las zonas rurales la

tasa llega a 91.9, y entre hablantes de lengua indígena sube a 75.8. En 2022 se registraron 9 185 nacimientos de niñas menores de 15 años y se estima que tres por ciento de las mujeres se unieron antes de cumplir los 15 años (seis por ciento en áreas rurales y ocho en HLI) (prioridad 14).²⁶ La ENAPEA se coordina desde la SGCONAPO con el Secretariado Técnico del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), está conformada por un Grupo Interinstitucional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GIPEA) que integra a 34 entes públicos, y se coordina también con la Estrategia Nacional para la Prevención de Adicciones (ENPA) para prevenir prácticas sexuales de riesgo bajo los efectos de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas.

El GIPEA cuenta con un Comité Ejecutivo y cuatro grupos de trabajo: Grupo 1) En el grupo de Educación Integral de la Sexualidad (EIS) es relevante destacar que en 2019 se reconoció el derecho a la educación sexual y reproductiva en el artículo tercero de la Constitución, y la perspectiva de género en los planes de estudios de la Secretaría de Educación Pública. “La Nueva Escuela Mexicana” contempla un enfoque integral, participativo y comunitario, con una perspectiva de género que reconoce la diversidad lingüística, histórica, intercultural, sexual y territorial. Más de 15 mil docentes y educadores comunitarios han participado en el “Curso en Línea sobre EIS para Comunidades Educativas”²⁷ (medida prioritaria 11). Grupo 2) El grupo de Seguimiento de Indicadores realiza regularmente diagnósticos y estimaciones de la TFA por entidad federativa y municipio y de las características de las madres menores de 15 años, así como de los progenitores de sus hijas/os. Grupo 3) En el grupo para Erradicar los nacimientos en niñas menores de 15 años destaca el diseño e implementación de la “Ruta para la atención de niñas y adolescentes madres” (NAME)²⁸ con protocolos para atenderlas integralmente desde diversas instituciones estatales. Grupo 4) En el grupo de Comunicación y Gestión del Conocimiento se impulsan

²⁴ Para conocer más sobre la ENAPEA consulte: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/segunda-fase-documento-marco-de-la-estrategia-nacional-para-la-prevencion-del-embarazo-en-adolescentes-2021-2024>

²⁵ Estimaciones y cifras de la SGCONAPO con base en la Conciliación Demográfica de México 1950-2019 y Proyecciones de la

Población de México y las Entidades Federativas, 2020-2070.

²⁶ Estimación del CONAPO para 2016 con base en la ENADID 2018.

²⁷ Disponible en: http://desarrolloprofesionaldocente.sems.gob.mx/educacion_integral_en_sexualidad/

²⁸ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577810/Guia_Implementacion_Ruta_NAME_FINAL.pdf

campañas en medios electrónicos de comunicación para promover la autonomía y los derechos sexuales y reproductivos de adolescentes, y para fomentar la corresponsabilidad de los hombres en el ejercicio de la sexualidad. Se cuenta con un sitio para adolescentes, línea de atención telefónica, orientación en tiempo real (chat en línea);²⁹ y un micrositio para quienes trabajan con adolescentes que contiene estadísticas, manuales pedagógicos, publicaciones y materiales educativos (impresos y audiovisuales)³⁰ (prioridad 14). Hay una Mesa Técnica para la territorialización de las actividades de los 31 Grupos Estatales para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GEPEAS).

En cuanto a los servicios de Salud Sexual y Reproductiva (SSSR) el Programa Sectorial de Salud 2020-2024 y el Programa de Acción Específico de Salud Sexual y Reproductiva (PAE SSR) 2020-2024³¹ están estrictamente alineadas con la ENAPEA, con la Norma Oficial Mexicana NOM-047-SSA2-2015 para atención a la salud del grupo etario de 10 a 19 años y la NOM-046-SSA2-2005 de violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Cabe destacar la reciente publicación de la *Guía para la Prescripción de Métodos Anticonceptivos Reversibles de Acción Prolongada en la Población Adolescente*,³² además se cuenta con un “Modelo de Atención Integral en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes”, servicios de prevención y atención integral a niñas y adolescentes embarazadas, acceso a anticoncepción de emergencia y de aborto seguro. Se dispone de una red de 3 283 “Servicios Amigables”³³ donde se ofrece información, orientación y atención a adolescentes, dotación gratuita de anticonceptivos, anticoncepción de emergencia en ambiente de privacidad y confidencialidad. Más de 70 por ciento de los 2 446 municipios del país cuentan con al menos un “Servicio Amigable para Adolescentes”, porcentaje que se incrementa a 90 por ciento al

adicionar los “Centros de Atención Rural al Adolescente” (CARA) del IMSS³⁴-Bienestar.

Para ampliar la cobertura a localidades de difícil acceso operan los “Servicios Amigables Edusex”, con módulos en unidades móviles que han alcanzado más de 781 localidades (25 por ciento de los municipios). Para prevenir embarazos subsecuentes se han fortalecido las acciones de orientación y consejería para la adopción de un anticonceptivo posterior a la atención del evento obstétrico (medida prioritaria 15).

El INEGI desarrolla la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), encuesta clave para monitorear la salud sexual y reproductiva y la ENAPEA, así como la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) que genera información sobre relaciones sexuales y uso de anticonceptivos, violencia en el hogar, cuidados no remunerados y dependencia económica. Están además el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2011 a 2020) y el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales (medida prioritaria 17).

La SCONAPO preside el Comité Técnico de Población y Dinámica Demográfica (CTEPDD) del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) para incidir en los instrumentos estadísticos que levanta el INEGI, se generan indicadores de salud sexual y reproductiva para mujeres sexualmente activas y se estiman las necesidades insatisfechas de métodos anticonceptivos, el registro y certificación de los hechos vitales e indicadores de salud reproductiva para personas con discapacidad. Por su parte, en el Comité Técnico Especializado en Información sobre Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CTEIPIDNNA) se revisan los indicadores de seguimiento a la atención integral a la niñez y adolescencia en situación de calle, con discapacidad, indígena y afroamericana. El documento *Pobreza y cuidado infantil: un estudio cualitativo en los hogares en México* de CONEVAL³⁵ genera información sobre las políticas de desarrollo infantil y seguridad social. El Comité Técnico Especializado en Información de Juventud (CTEIJ) y el

²⁹ Disponible en: <https://comolehago.org/> Línea telefónica Yo Decido (#800 624 64 64).

³⁰ Disponible en: <https://enapea.segob.mx/>

³¹ Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/cnegsr/acciones-y-programas/programa-de-accion-especifico-274056>

³² Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/cnegsr/documentos/guia-para-la-prescripcion-de-metodos-anticonceptivos-reversibles-de-accion-prolongada-arap>

³³ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/es/documentos/servicios-amigables-para-adolescentes-141548>

³⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social.

³⁵ Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Informe_pobreza_y_cuidado_infantil_021222_.pdf



Catálogo Nacional de Indicadores (CNI) estiman indicadores de población joven con carencia de acceso a servicios de salud, seguridad social e ingreso menor a la línea de pobreza (medida prioritaria 17).

Capítulo C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos

El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) trabaja en fortalecer la calidad de vida de este grupo poblacional. Cuenta con centros culturales y albergues de estancia permanente, expide la credencial que permite a personas mayores acceder a beneficios y descuentos en las áreas de salud, alimentación, servicios legales, educación, transporte, esparcimiento y cultura; además promueve la reinserción de las personas adultas mayores (PAM) en el mercado laboral (medidas prioritarias 18, 19 y 20).

La “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” que ofrece la Secretaría del Bienestar otorga una entrega bimestral de apoyos económicos directos (y pago de marcha), una pensión universal no contributiva que se dirige a todas las PAM de 65 años y más, hoy alcanza a más de 10 millones (medidas prioritarias 18 y 19). Además, está el “Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente” que habiten en municipios o localidades indígenas o afromexicanas o en localidades con alto y muy alto grado de marginación.

La SCONAPO actualiza los indicadores de la población de 60 años y más a partir de *la Conciliación Demográfica de México 1950-2019 y las Proyecciones de la Población de México y las Entidades Federativas 2020-2070*, estima los perfiles etarios del consumo, la producción remunerada y no remunerada en contextos rurales y urbanos, así como la demanda del trabajo de cuidados. En el contexto de la COVID-19 se estimó el posible riesgo de contagio en las PAM a partir de las características de sus hogares (medidas prioritarias 19, 24 y 26) y se hicieron estudios sobre las Causas de muerte en 2018 y 2020,³⁶ la distribución e intensidad de las defunciones según sexo, grupos de edad y entidad

federativa, así como los cambios epidemiológicos de la población (medida prioritaria 26). Se diseñaron además infografías sobre las personas trabajadoras del hogar, 2020³⁷ (medidas prioritarias 19 y 32).

La Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México (ENASEM) y la Encuesta de Evaluación Cognitiva 2021 sobre la población de 50 años y más permiten evaluar el impacto de las enfermedades, la mortalidad y la discapacidad; y comprender el deterioro cognitivo que se presenta en las PAM. INEGI formuló y promovió la aprobación de los *Lineamientos para Captar, Integrar y Presentar Información de Población con Discapacidad* en programas de información del SNIIEC.

El Instituto Nacional de Geriátrica (INGER) participa en el grupo de trabajo sobre “Métrica del Envejecimiento y la Salud” de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con el INEGI y el Grupo de *Titchfield* de las Naciones Unidas (2020 y 2021), se elaboraron instrumentos y datos relacionados con el envejecimiento y la promoción de la salud en mujeres mayores. El INGER desarrolló el “Sistema de Información Estratégica en Salud y Dependencia Funcional” desde una perspectiva demográfica, epidemiológica, socioeconómica y espacial (medida prioritaria 21); incorpora las PAM en el comité de ética que garantice su derecho al consentimiento informado en las investigaciones, brinda asesoría jurídica gratuita en materia familiar, civil, penal, así como canalización para su mejor atención. Desarrolla investigación y herramientas para la detección, prevención y atención de actos discriminatorios, cursos y campañas de difusión contra la discriminación y el maltrato de las PAM (medidas prioritarias 22 y 23). El Programa de Acción Específico en Atención al Envejecimiento dentro del Programa Nacional de Salud 2019- 2024 cuenta con el Centro de Atención Integral (CAI), y con el Programa de Acción Específico de Prevención y Control del Cáncer 2021-2024. Se desarrolla un programa de formación a los cuidados paliativos geriátricos y la estrategia de “Acompañamiento Telefónico Gerontológico” (medidas prioritarias 26 y 29). El Programa “Casas de Día” busca mejorar la salud integral y la autonomía de

³⁶ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/cuadernillos-de-causas-de-muerte-segun-entidad-federativa-de-residencia-sexo-y-edad>

³⁷ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/perfil-sociodemografico-y-socioeconomico-de-las-personas-trabajadoras-del-hogar-en-mexico-2020>

las PAM. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) participa en la Encuesta Nacional sobre Discriminación (INEGI/ENADIS) que incluye a las PAM, tiene competencia para conocer actos u omisiones dentro del territorio mexicano que puedan configurar conductas discriminatorias imputables a personas servidoras públicas federales, desarrolla campañas para promover el derecho a la igualdad de las PAM y también estima la proporción de la población que se ha sentido discriminada por motivos de su preferencia sexual (medida prioritaria 36).

Capítulo D. Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva

El Programa Sectorial de Salud (pss) 2020-2024 contempla acciones orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de hombres y mujeres, incluye 18 estrategias prioritarias clasificadas en seis componentes: 1) salud sexual y reproductiva para población adolescente, 2) anticoncepción y planificación familiar, 3) salud materna, 4) salud perinatal, 5) aborto seguro y 6) prevención y reducción de los daños a la salud generados por la violencia de género y la violencia sexual (medidas prioritarias 33 y 34). En 2022 se presentaron los *Lineamientos Técnicos para la Prescripción y Uso de Métodos Anticonceptivos en México y la Guía para la Prescripción de Métodos Anticonceptivos Reversibles de Acción Prolongada en la población adolescente*. En los últimos años se ha dado un fuerte impulso a los servicios de vasectomía sin bisturí, se organizan jornadas de promoción en ocasión del Día del Padre y del Día Mundial de la Vasectomía (medida prioritaria 59).

A través de la “Estrategia Educativa de Promoción de la Salud Ella y Él con PrevenIMSS”, se busca reforzar conocimientos y factores de protección, habilidades para la vida y hábitos saludables durante la atención en las Unidades de Medicina Familiar. Se contribuye a reducir la morbilidad y mortalidad materna; con la pandemia por COVID-19 la mortalidad materna se colocó como primera causa de defunción en 2020 y 2021, pero en 2022 se logró reducir en 40 por ciento la Razón de Mortalidad Materna (RMM) respecto del año anterior. El IMSS implementa el “Modelo de Atención Materna Integral” que vigila la evolución del embarazo y una adecuada preparación para el parto, el puerperio

y las mejores condiciones a la persona recién nacida, se instalaron salas de pre-labor en Unidades de Segundo y Tercer Nivel de Atención que incrementó los nacimientos por parto vaginal en 0.9 puntos porcentuales. A través del “Programa IMSS-Bienestar” se llevó a cabo la acción de “Atención Obstétrica Amigable” para favorecer la accesibilidad, aceptabilidad y oportunidad en el acceso a la atención de salud materna y perinatal en las comunidades indígenas, rurales y con barreras geográficas o económicas. Al respecto, la ss ha conformado redes sociales de apoyo en las comunidades (medidas prioritarias 37 y 40).

Con el propósito de promover la despenalización del aborto desde una perspectiva de derechos humanos y de género, el INMUJERES impulsó el debate legislativo. En poco más de un año los congresos estatales lograron que se despenalizara el aborto por decisión de la mujer en diez entidades de las 32 del país. La ss publicó el *Lineamiento Técnico para la Atención del Aborto Seguro en México* (medidas prioritarias 12 y 14), con criterios básicos para las mujeres y personas con capacidad de gestar que requieran servicios de aborto seguro dentro del territorio nacional, incluyendo a niñas y adolescentes. En 2021 y 2022 se habilitaron 105 “Servicios de Aborto Seguro” (SAS) en todo el país y se monitorea la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) producto de una violación que es un derecho en todas las entidades federativas (medida prioritaria 42). También se ha fortalecido la estrategia de detección de la transmisión vertical del VIH y de la sífilis congénita, y diseñó la Guía de Atención para otorgar Profilaxis Pre-exposición en México (medidas prioritarias 38 y 39).

La SGCONAPO realiza las estimaciones y publica regularmente la *Situación de los derechos sexuales y reproductivos en México 2018*,³⁸ los factores asociados al rezago en el ejercicio de estos derechos, brechas entre grupos poblacionales, e indicadores desagregados para población indígena y con discapacidad (medidas prioritarias 35 y 37).

³⁸ Disponible en: https://www.gob.mx/CMPDs/uploads/attachment/file/634858/Situacion_de_los_derechos_sexuales_y_reproductivos_2018_RM_030521.pdf y <https://www.gob.mx/conapo/documentos/situacion-de-los-derechos-sexuales-y-reproductivos-republica-mexicana-2018-resumen-ejecutivo>



Capítulo E. Igualdad de género

Los principales avances de la política nacional en el eje de igualdad de género contemplan importantes logros relacionados con reclamos históricos de las luchas feministas que colocan a México a la vanguardia. El INMUJERES construyó el Programa Nacional de Igualdad (PROIGUALDAD) 2020-2024, acorde con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y con el PND, es la hoja de ruta y la más alta aspiración para alcanzar mejores condiciones de vida en un ambiente de igualdad entre mujeres y hombres, paz y justicia social (medida prioritaria 47); asienta las bases para incorporar las perspectivas de: género, interseccionalidad, intersectorialidad y multiculturalidad; y da reconocimiento de las mujeres urbanas, rurales, indígenas, afrodescendientes, con distintas realidades socioeconómicas o culturales, y con identidades vinculadas a la comunidad LGBTI+ (medida prioritaria 57).

La Constitución incorporó en junio de 2019 la *Paridad en Todo*, que establece que sean para mujeres la mitad de los cargos de decisión en los tres poderes del Estado, en los tres órdenes de gobierno, en organismos autónomos, en candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular, así como en la elección de representantes en los municipios con población indígena. En 2019 se alcanzó la paridad en la Cámara de Diputados; en 2022 los congresos locales alcanzaron 54.1 por ciento de mujeres; 28 por ciento de las entidades federativas estaban gobernadas por una mujer y 25 por ciento de las presidencias municipales. El porcentaje de mujeres en puestos directivos de la administración pública pasó de 29.1 a 39.6 por ciento de 2010 a 2022. El Índice de Paridad Política en el ámbito local (IPPAL) se aplica para monitorear la participación política de las mujeres en esa escala; además, el INEGI produce información sobre la participación política de las mujeres y la ocupación en los puestos de decisión. A partir de 2022 se lleva a cabo el “Proceso de fortalecimiento de habilidades políticas con perspectiva de género” para la gestión municipal de las presidentas y liderazgos públicos y políticos de las mujeres en cargos de elección popular (medidas prioritarias 48 y 55).

Con la Procuraduría Agraria y través de la “Estrategia integral para el acceso de las mujeres rurales

e indígenas a la tierra, al territorio y al reconocimiento de sus derechos agrarios”, las mujeres pueden acceder a la toma de decisiones comunitarias y aumentar su autonomía económica (medida prioritaria 65).

El Programa Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM) 2021-2024 es de observancia obligatoria para las instituciones de la Administración Pública Federal (APF). Con un enfoque interseccional e intercultural, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) exige considerar condiciones de discriminación en las que viven las niñas, adolescentes, adultas mayores, mujeres con discapacidad, embarazadas, indígenas, afrodescendientes, lesbianas, bisexuales, transexuales, migrantes refugiadas y víctimas de trata. El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) aprobó el “Modelo Integral para la Sanción de las Violencias contra las Mujeres”, documento normativo y de observancia obligatoria para la APF. Para la transformación de los patrones socio-culturales y reducir los factores de riesgo que generan actos de violencia contra las mujeres se elaboró el “Modelo para la Atención y Protección Integral”, orientaciones y directrices mínimas que permitan proveer a mujeres, niñas y adolescentes que enfrentan violencia, atención especializada y protección integral con calidad y calidez (medidas prioritarias 57, 58 y 65). Se elaboró el “Modelo de tipo penal de feminicidio”, para que las localidades incorporen parámetros mínimos de protección de los derechos de las víctimas, con perspectiva de género y de derechos humanos.

La CONAVIM lleva a cabo tres programas presupuestarios: 1) el “Programa de Apoyo a las Instancias en las Entidades Federativas” (PAIMEF) que dan atención especializada a las mujeres que viven violencias; 2) el “Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género” (73 refugios para mujeres víctimas de violencia de género, y sus hijas e hijos); y 3) los 64 Centros de Justicia para las Mujeres, con servicios multidisciplinarios de atención en materia jurídica, psicológica, médica, servicio social, formación para la autonomía, áreas lúdicas para sus hijas e hijos (medida prioritaria 55 y 57). Para atender la violencia política contra las mujeres en razón de género se reformaron ocho leyes

nacionales en 2020 y se ampliaron las conductas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) (medida prioritaria 52).

Se otorga un Distintivo en Responsabilidad Laboral como mecanismo para reconocer a los centros de trabajo que excedan lo establecido en el marco jurídico sobre trabajo decente; que fomenten entornos incluyentes, igualitarios y libres de violencia laboral; y que realicen acciones para prevenir, atender y erradicar el trabajo forzado, el trabajo infantil y protejan a adolescentes en edad permitida para trabajar (medida prioritaria 54).

Para facilitar la redistribución del trabajo de cuidados en los hogares, todas las dependencias de la APF otorgan la licencia de paternidad con goce de sueldo, por nacimiento de hijos e hijas y por adopción de un infante. El 5 de diciembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ordenó implementar un programa piloto para poner en ejecución un régimen especial de seguridad social para las personas trabajadoras del hogar (medida 61), lo que generó las condiciones para reformar la Ley del Seguro Social y reconocer los derechos de las trabajadoras del hogar (16 de noviembre de 2022).

Ante el peso desproporcionado que tienen las mujeres en el trabajo y la economía del cuidado se levantó la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC, 2022), con la que se genera información estadística para identificar la demanda no satisfecha de cuidados y las repercusiones en la vida de las personas cuidadoras, el impacto en su incorporación laboral y las herramientas para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados. De acuerdo con la ENUT, 2019, las mujeres invierten 59.5 horas en Tiempo Total de Trabajo, comparado con las 53.3 que invierten los hombres. Ya se presentó una iniciativa para incluir en la Constitución el cuidado como un derecho humano que está siendo analizado en el Senado de la República (medida prioritaria 53).

En 2020 se publicó el *Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual en la Administración Pública Federal* y se impulsó la actualización de los Protocolos para la prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de las 32 entidades federativas, así como

los *Lineamientos para la Prevención y atención de la violencia sexual en los planteles dependientes de las Unidades adscritas a la Subsecretaría de Educación Media Superior* (medida prioritaria 56). La estrategia de “Redes de Mujeres Constructoras de Paz” (MUCPAZ) promueve el involucramiento activo de las mujeres en procesos de reconstrucción del tejido social local y comunitario (medida prioritaria 65). El INMUJERES dirigió además una campaña a los hombres para promover masculinidades positivas (medida prioritaria 59).

Desde 2013 opera el “Programa de Fortalecimiento de la Transversalidad de la Perspectiva de Género” (PFTPG) el cual promueve la incorporación de esta perspectiva en el marco normativo, en los instrumentos de planeación, programáticos, así como en las acciones gubernamentales de las 32 entidades federativas (medida prioritaria 50). El Gobierno de México incluyó al Presupuesto de Egresos Federal el Anexo 13, un presupuesto intransferible e irreducible para realizar acciones que aceleren el paso hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Algunos de los programas más significativos del Anexo son: la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, el apoyo a las Instancias de Mujeres en las 32 entidades federativas, el “Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género”, y la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (medida prioritaria 49).³⁹

México ha tenido un papel protagónico en la generación, uso y difusión de estadísticas con perspectiva de género. En 2021 se reestructuró el Sistema Integrado de Estadísticas de Violencia contra las Mujeres. Por su parte, el CONEVAL publica desde 2012 el Sistema de Indicadores sobre Pobreza y Género. La ENVIPE permite conocer la victimización de 21 delitos que experimentan las mujeres. En tanto que la ENUT mide las formas de trabajo remunerado y no remunerado de las personas de 12 años y más, hace visible la importancia de la producción doméstica y su contribución a la economía, la percepción de bienestar y calcula la Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México. El INEGI declaró a la ENUT y a la ENDIREH como In-

³⁹ Fuente: INMUJERES. Elaboración propia con datos de los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018 a 2022.



formación de Interés Nacional, lo cual obliga a realizarlas periódicamente (medidas prioritarias 62 y 63).

Capítulo F. Migración internacional y protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes

En México se generan estadísticas sobre migración internacional a partir de fuentes de información primarias, nacionales e internacionales que se difunden a través de publicaciones, foros y grupos de trabajo especializados. De 2018 a 2023 en la SCONAPO se han publicado seis ediciones del *Anuario de Migración y Remesas México*,⁴⁰ en coordinación con la Fundación BBVA y BBVA Research. Se publica la revista *Migración y Salud*⁴¹ que actualiza los problemas de salud de la población migrante en México y Estados Unidos de América. En 2022 se estimaron y publicaron los *Índices de intensidad migratoria México-Estados-Unidos 2020*,⁴² información estadística especializada se encuentra en el Observatorio de Migración Internacional (medidas prioritarias 66 y 68).⁴³ La Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) produce la estadística oficial, a través de series de datos que dan cuenta de las tendencias y magnitudes de los flujos de movilidad y migración que ocurren en México.⁴⁴ El micrositio *MiNormaMigrante*⁴⁵ aloja un compendio sobre la normatividad migratoria.

El *Diagnóstico de seguimiento al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en México 2018-2022* analiza las acciones realizadas en dependencias, órganos desconcentrados y organismos autónomos de la APF y 20 entidades federativas, incluye la relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (medida prioritaria 69). México

estuvo a cargo de la Presidencia Pro Tempore de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en 2021; en 2020 se estableció la Mesa Interinstitucional para la Atención Integral a Familias en Retorno, además se publicó el Micrositio: *Bienvenidas a casa personas migrantes repatriadas y retornadas*. México también fue sede del Taller Regional de Seguimiento al Plan de Trabajo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes 2019-2025, y en 2019 fue anfitrión de la Primera Reunión presencial de la Coalición Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (medida prioritaria 68).

Para fortalecer la protección a NNA en situación de migración, en 2020 se reformaron artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de infancia migrante. El SNDIF desarrolló la “Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración” y el “Modelo de atención integral para la niñez y adolescencia en situación de movilidad” (DIF/UNICEF) (medida prioritaria 68).

La atención consular a mexicanos en el exterior se centra en los 53 consulados ubicados en la Unión Americana, cuenta con seis ventanillas de atención integral a pueblos originarios e indígenas que no hablan sino lenguas originarias. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) promueve la “Semana Nacional de Educación Financiera” para la bancarización y apertura de cuentas, ahorro para el retiro, envío de remesas y proyectos productivos (medida prioritaria 67).

Para garantizar el derecho a la identidad y la seguridad social de migrantes de Belice y Guatemala que ingresan como trabajadores fronterizos, ya cuentan con la asignación de la Clave Única de Registro de Población (CURP). El 12 de julio de 2022, el IMSS y el Instituto Nacional de Migración (INM) suscribieron un convenio para otorgar de manera expedita un Número de Seguridad Social a quienes cuenten con la “Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo” (medida prioritaria 69). Y para atender las causas de la migración, el “Fondo México” ha destinado casi 150 millones de dólares a países de Centroamérica y el Caribe que se han ocupado en operar en El Salvador y Honduras el programa “Sembrando Vida”, y el “Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”, otros recursos se dirigieron a generar empleos y a enfrentar la pandemia. Ante el cierre de fronteras aéreas, terrestres y marítimas por

⁴⁰ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/anuario-de-migracion-y-remesas-mexico-2022-yearbook-of-migration-and-remittances-mexico-2022>

⁴¹ Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/OMI/Seccion_Publicaciones/MigracionySalud/index.html

⁴² Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-intensidad-migratoria-mexico-estados-unidos-2020>

⁴³ Disponible en: www.omi.gob.mx

⁴⁴ Disponible en: https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Direccion_de_Estadistica

⁴⁵ Disponible en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Normateca>

la pandemia del SARS-COV2, el INM apoyó el retorno seguro y ordenado de migrantes a su país siguiendo la resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A migrantes de la frontera sur se les otorga apoyo humanitario para resolver sus necesidades básicas durante su estadía en ocho municipios (Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Mapastepec y Suchiate, Chiapas; Ixtepec, Oaxaca; Tenosique, Tabasco; Oluta y Coatzacoalcos, Veracruz (medida prioritaria 70).

Se diseñó la *Guía de Identificación y Atención de Mujeres Víctimas de Violencia en Contexto de Migración* para que los oficiales de protección brinden una mejor orientación a mujeres que lo requieran; y se difunden Mensajes de *Cuidado para Mujeres ante Riesgos en Contextos de Migración* (medida prioritaria 73). El INM impulsó la firma de convenio con la UNAM para diseñar e impartir el “Diplomado en línea en materia de Trata de Personas” que contó con la participación de funcionarios de los países miembros de la CRM (medida prioritaria 74). Una práctica ejemplar es el “Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales” que México tiene con Canadá, el cual ha permitido la movilidad legal, segura y ordenada de cerca de 26 mil trabajadores anuales. En la primera Reunión del Foro de Examen de la Migración Internacional (FEMI), México firmó la Declaración de Progreso del FEMI y aportó financieramente a la creación del “Fondo Fiduciario del Pacto Mundial para la Migración Segura Ordenada y Regular (PMM)”, que benefició a un proyecto conjunto entre la CDMX y la ciudad de Santiago para la integración de migrantes (medidas prioritarias 68 y 69).

Capítulo G. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad

En concordancia con las políticas establecidas en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNO-TDU) 2021-2024 se orienta el quehacer de México para transitar a territorios más justos que benefician a la población, con cuatro ejes principales: 1) modelo de desarrollo territorial justo, equilibrado y sostenible, para el bienestar de la población y su entorno; 2) desarrollo integral en los Sistemas Urbano Rurales y en las Zonas Metropolitanas; 3) modelo de desarrollo urbano orientado a

ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables, que reduzcan las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos; y 4) capacidades organizativas, productivas y de desarrollo sostenible; del sector agrario, de las poblaciones rurales y, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el territorio, con pertinencia cultural (medidas prioritarias 76 y 77).

Para superar el problema de la saturación en la Zona Metropolitana del Valle de México de una forma ordenada, se diseñó una red aeroportuaria integral denominado Sistema Aeroportuario Metropolitano, que busca la interacción articulada de tres aeropuertos: el nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México y el Aeropuerto Internacional de Toluca (medida prioritaria 78).

A fin de ampliar el acceso a la conectividad se desarrolló el proyecto “Aldeas Inteligentes, Bienestar Sostenible” que extiende la conectividad satelital gratuita al Internet en sitios públicos de localidades rurales alejadas y de difícil acceso. Se actualizó el “Marco de Habilidades Digitales”, para garantizar que las personas cuenten con las competencias (alfabetización digital, programación, codificación y formación de profesionales en tecnologías de la información) para participar plenamente en la sociedad del conocimiento (medida prioritaria 77).

El proyecto de desarrollo económico sostenible más emblemático del Gobierno de México es “El Tren Maya”, 1 554 km de vías férreas que atravesarán 112 municipios distribuidos en microrregiones de los estados de Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, una obra que fortalecerá el ordenamiento territorial de la región, potencializará la industria turística y atraerá el flujo de migración interna hacia la región Sur-Sureste, históricamente desfavorecida (medida prioritaria 78). “El Tren Transistmico” consiste en la conversión y modernización de la antigua ruta ferroviaria que comunica las ciudades de Coatzacoalcos, Veracruz (Golfo de México), con Salina Cruz, Oaxaca (Océano Pacífico) que contribuirá al desarrollo y el crecimiento económico y será un polo de atracción para la población. Además, se impulsó el Esquema de operación en México para transportistas de Estados Unidos de América y



Canadá. El “Programa de Construcción, Modernización y Conservación de Caminos Rurales y Alimentadores” asegura que mejoren los accesos a las poblaciones más alejadas y marginadas del país. La nueva “Refinería en Dos Bocas” en Tabasco contribuye a lograr en el mediano plazo la autosuficiencia energética de gasolinas y diésel (medidas prioritarias 77 y 78).

La política de “Autosuficiencia Alimentaria y Rescate del Campo” fomenta la producción de alimentos para garantizar una alimentación nutritiva y de calidad, incorpora a productores históricamente excluidos e instruye en prácticas de los pueblos indígenas para transitar a sistemas agroalimentarios justos, inclusivos y sustentables. El “Programa Sembrando Vida” fomenta la inclusión financiera de la población rural de localidades marginadas en las regiones de mayor biodiversidad del país (medida prioritaria 83). El “Programa Producción” entrega apoyos directos a los productores de pequeña y mediana escala, para fortalecer el ingreso de las familias en el medio rural, en particular de mujeres e indígenas.

El “Programa Ordenamiento Territorial Comunitario” apoya comunidades en el desarrollo de capacidades para la conservación, protección y uso sustentable de los ecosistemas forestales, incluye acciones de reforestación y obras de restauración forestal. Cuenta con una estrategia de acompañamiento técnico sobre prácticas agroecológicas y sustentables que contribuye a mitigar el cambio climático y fortalecer a las organizaciones comunitarias para los servicios de agua y saneamiento, en particular en pueblos indígenas y afromexicanos (medidas prioritarias 79 y 80).

En 2019, el gobierno mexicano reconoció por primera vez al desplazamiento forzado interno (DFI) como un tema de la política de población. La primera publicación de la SGCNAPO titulada *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado*⁴⁶ colocó en el centro del debate las consecuencias de este fenómeno y sus múltiples aristas. Otros estudios apoyados por el Fondo de Población de las Naciones Unidas son: *Desplazamiento interno en contextos indígenas*,⁴⁷

y *La situación del desplazamiento forzado interno en la región centro-occidente de México*,⁴⁸ también se realizaron el *Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia*⁴⁹ y un *Diagnóstico nacional sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México*.⁵⁰ En el seno del Grupo de Trabajo de DFI, se diseñó la *Guía para la Prevención, Asistencia Humanitaria, Atención Integral y Soluciones Duraderas del Desplazamiento Forzado Interno*; así como el análisis del marco normativo en México en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se realizó el *Diagnóstico sobre movilidad humana con énfasis en la implementación de leyes estatales sobre desplazamiento forzado interno en Chiapas, Guerrero y Sinaloa*.⁵¹ La UPMRIP cuenta con un Micrositio sobre DFI alojado en su página virtual⁵² (medidas prioritarias 69 y 71).

Y para reducir la vulnerabilidad de la población ante fenómenos hidrometeorológicos, se elaboran atlas de riesgos para centros de población, pueblos indígenas y afromexicanos, áreas productivas y zonas turísticas (medida prioritaria 82). El “Plan de Justicia del Pueblo Yaqui” es un mecanismo para garantizar su derecho al agua, administrado por el mismo pueblo yaqui, conforme a su especificidad cultural. Asimismo, se recuperó la zona reglamentada del acuífero 2025 de Valles Centrales, Oaxaca (medida prioritaria 78). La Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) proporcionan acompañamiento

estatales-a-un-problema-compartido#:~:text=De%20las%20262%20mil%20personas,por%20ciento%20habla%20lengua%20ind%C3%ADgena.

⁴⁸ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/la-situacion-del-desplazamiento-forzado-interno-en-la-region-centro-occidente-de-mexico>

⁴⁹ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/perfil-sociodemografico-de-la-poblacion-que-cambio-de-vivienda-o-lugar-de-residencia-para-protegerse-de-la-delincuencia?idiom=es>

⁵⁰ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/diagnostico-nacional-sobre-la-situacion-del-desplazamiento-forzado-interno-en-mexico>

⁵¹ Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/DFI/visorpdf_oim.html

⁵² Disponible en: https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Direccion_de_Estadistica

⁴⁶ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/la-violencia-como-causa-de-desplazamiento-interno-forzado-aproximaciones-a-su-analisis-en-mexico>

⁴⁷ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/desplazamiento-interno-en-contextos-indigenas-tres-miradas>

en la defensa de los pueblos indígenas, y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas para la construcción de la política ambiental desde el territorio, cuando existe un área natural protegida de competencia federal (medida prioritaria 83).

El “Programa de Mejoramiento Urbano” busca reducir las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos, mediante la mejora de las condiciones del entorno inmediato de las viviendas, contempla tres vertientes: a) Mejoramiento Integral de Barrios, b) Regularización y Certeza Jurídica y c) Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (medida prioritaria 79). Se impulsa la planificación y ordenación territorial y urbana, con perspectiva de derechos humanos y de género, así como la formulación de políticas de movilidad para mitigar el impacto de los desastres socioambientales y combatir la vulnerabilidad al cambio climático (medidas prioritarias 80 y 81).

Mediante el “Programa ProSostenibles de FIRA” se facilita el acceso al crédito a proyectos de inversión a sectores agropecuario, forestal y pesquero. La “Estrategia de Gestión Territorial Cercana a la Gente” apoya a ejidos y comunidades de zonas con alta marginación y con presencia indígena y ecosistemas forestales vitales en la provisión de servicios ambientales. El “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias” contribuye a la restauración de los ecosistemas y su biodiversidad (medidas prioritarias 82 y 83).

En el sector ambiental se cuenta con el *Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático*, con enfoque participativo, de género y derechos humanos. Los “Huertos Agroecológicos” contribuyen a la conservación de la biodiversidad y agrobiodiversidad, a la restauración de la fertilidad del suelo y a la regulación de la calidad del aire, espacios que se convierten en escuelas prácticas de educación ambiental, que fortalecen el tejido social y la autosuficiencia alimentaria (medida prioritaria 83).

En diciembre de 2020 se elevó a rango constitucional el derecho a la movilidad, y en abril de 2022 se aprobó la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial y más tarde se instaló el Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, un mecanismo de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, sociedad civil, academia y sector privado (medida prioritaria 81).

Mediante el “Programa Nacional de Reconstrucción” se brindan apoyos para la gestión integral de riesgos (reparación o reconstrucción, restauración, rehabilitación y mantenimiento de los inmuebles) y el desarrollo de una cultura de prevención del riesgo (medida prioritaria 84).

Entre los diversos trabajos de análisis sociodemográfico, la sCONAPO aprovechó los resultados del censo 2020 para actualizar los índices de marginación que hoy permiten la comparabilidad en el tiempo y agregar la estimación por colonia urbana.⁵³ Y en colaboración con el Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial y con el Instituto Mexicano del Transporte se realizó el *Análisis geoespacial de la accesibilidad a centros urbanos de las localidades de México*,⁵⁴ que identifica las diferencias de accesibilidad geográfica, en el tiempo de traslado.

El *Índice de Calidad del Entorno 2020*⁵⁵ analiza las características de los asentamientos humanos, determinadas por las condiciones de marginación, la disponibilidad y concentración de servicios y equipamiento urbano (medida prioritaria 84).

Otro de los elementos clave para el diseño de políticas sociales es la Plataforma para el Análisis Territorial de la Pobreza⁵⁶ que presentó CONEVAL, una herramienta organizada con cinco dimensiones: económica, sociodemográfica, infraestructura, geográfica y gobierno. Además, se estimó el *Grado de accesibilidad a carretera pavimentada* (GACP, 2020)⁵⁷ que permite valorar el porcentaje de población con grado de accesibilidad bajo o muy bajo en el ámbito estatal y municipal, e identificar las zonas más aisladas (medida prioritaria 84).

Ante la política presidencial de descentralización de las oficinas del Gobierno Federal, en la sCONAPO se estudian las ventajas que ofrecen algunos destinos donde se movieron o moverán algunas

⁵³ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>

⁵⁴ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/analisis-geoespacial-de-la-accesibilidad-a-centros-urbanos-de-las-localidades-de-mexico>

⁵⁵ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-calidad-del-entorno?idiom=es>

⁵⁶ Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Plataforma-Analisis-Territorial-de-la-Pobreza.aspx>

⁵⁷ Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Grado-accesibilidad_carretera.aspx



instituciones para identificar los desafíos, considerando indicadores sociales, territoriales, demográficos y ambientales (medida prioritaria 78).

Capítulo H. Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos, y Capítulo I. Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial

En México, 6.1 por ciento de la población es hablante de lengua indígena (HLI), un grupo poblacional mayoritariamente joven. El 20.2 por ciento vive con alguna discapacidad o limitación, en las PAM de 65 años y más el porcentaje llega a 29.2, con alguna limitación vive 36.6 por ciento. El 2.0 por ciento de la población total se considera afrodescendiente, de este grupo 8 por ciento es HLI (censo 2020).

México firmó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, y la *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, así como el *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales*; asimismo, el INPI reconoce a los pueblos indígenas y afroamericanos como sujetos de derecho público. La *Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia* fortalece el marco jurídico en la materia para prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia. Estos instrumentos dan fundamento al Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afroamericanos (PEPIA) 2021-2024, un camino de respeto y coordinación para sostener una relación horizontal con las instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, que garantizan los derechos y fortalecen sus culturas e identidades colectivas (medida prioritaria 85).

El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas es un órgano colegiado de enlace que se integra por 249 representantes de pueblos indígenas y afroamericanos, migrantes, representantes de entidades federativas, representantes indígenas en Estados Unidos de América y Canadá, académicas/os, representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, representantes del Congreso de la Unión y de organismos internacionales. Para su validación se estableció una

ruta crítica que promueve la articulación de los pueblos indígenas y afroamericanos e impulsa nuevas formas de participación y representación en el Estado mexicano. Actualmente se trabaja en la integración del *Catálogo Nacional sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas*, teniendo como resultado preliminar la “Jornada Nacional de Registro y la captación” de más de nueve mil solicitudes de comunidades. Para dimensionar a la población afrodescendiente, en consulta pública del censo 2020, el INEGI incluyó la pregunta sobre población afrodescendiente en los cuestionarios básico y ampliado. En el Censo de Población y Vivienda 2025 se contará con la participación de toda la población. En relación con la salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas se genera información quinquenal sobre quienes se autoadscriben como indígenas a partir de la ENDIREH (medidas prioritarias 86 y 87).

El Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (PROBIPI), mediante las “Casas de la Mujer Indígena y Afroamericana” (CAMIA) brinda atención y apoyo con pertinencia cultural, lingüística y perspectiva de género a mujeres indígenas y afroamericanas, para el acceso a sus derechos, prevención de violencia, derechos sexuales y reproductivos, así como el acompañamiento a atención médica y asesoría legal a víctimas de violencia (medida prioritaria 87).

Por su parte el INPI realiza acciones enfocadas al fomento de la salud comunitaria y la promoción de la medicina tradicional en las comunidades indígenas y afroamericanas. En 2021 y 2022 se han apoyado proyectos de medicina tradicional indígena y afroamericana, acciones para la defensa y apoyo a la partería tradicional y se trabaja con el poder legislativo para adicionar disposiciones sobre partería tradicional en la Ley General de Salud. El “Programa IMSS-BIENESTAR” se apoya en una Organización Comunitaria para la Salud para Fortalecimiento del Enfoque Intercultural en Salud y la Interrelación con la medicina tradicional, se promueve la herbolaria mediante la instalación de huertos demostrativos y herbarios secos de plantas medicinales con la interacción de médicos y terapeutas tradicionales. Para fortalecer el vínculo entre personal institucional y médico tradicional se comparte información sobre cómo cuidar la salud de la población usuaria, y hacer complementaria

la atención mediante el uso de ambos paradigmas. El programa también contribuye al fortalecimiento de la salud materna y perinatal, mediante la vinculación con parteras voluntarias.

Se cuenta con el “Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente” y con el “Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” que prioriza a quienes habitan en municipios y localidades con población mayoritariamente indígena y afroamericana. Por su parte, el Programa para el Bienestar de los Pueblos Indígenas desarrolla políticas que garanticen la consulta previa, libre e informada en los asuntos que les afecten (medida prioritaria 88). Cada vez que se pretenda ejecutar proyectos susceptibles de afectar los intereses de los pueblos indígenas y afroamericanos, deben consultarse con suficiente anticipación a la ejecución de proyectos o legislaciones, cuando pretendan utilizar sus tierras, territorios, bienes o recursos naturales. El protocolo *Derecho a la consulta libre, previa e informada de los Pueblos Indígenas* describe las bases, principios y metodología para su implementación.

Los programas prioritarios relativos a la “Producción para el Bienestar”, el “Programa de Fertilizantes para el Bienestar”, “Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos” y BIENPESCA atienden a más de un millón de personas indígenas, además está el “Acceso al Crédito para comunidades y empresas indígenas”. Y los grupos de mujeres organizadas (CAMIA) realizan acciones para erradicar la discriminación, violencia hacia las mujeres y el cuidado integral de la salud, la protección y garantías plenas y la restitución de sus derechos.

La Encuesta sobre Discriminación (ENADIS) es representativa para la población que habla lengua indígena o se auto adscribe como tal, incluye un módulo para este grupo poblacional e indaga sus opiniones sobre derechos, problemáticas, prejuicios y barreras de información (medida prioritaria 89).

La publicación sobre *Condiciones de bienestar en las viviendas de las mujeres indígenas y el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos* cuenta con elementos que les permiten avanzar en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos; hay además infografías sobre población adolescente y adolescente indígena (medida prioritaria 90). En la publicación sobre la *Situación de los Derechos Sexuales*

y *Reproductivos* de la SGCNAPO,⁵⁸ se actualiza información para reforzar acciones de salud sexual y de la ENAPEA para atender las necesidades de adolescentes indígenas y afrodescendientes.

El INEGI produce información sobre las personas pertenecientes a pueblos indígenas en los puestos de elección que conforman los congresos estatales y en los puestos de alto nivel directivo de la administración pública estatal y federal, así como en el resto de las estructuras gubernamentales; está también la infografía de la SGCNAPO sobre la *Población Afrodescendiente, Características Sociodemográficas* que presenta los principales indicadores sociodemográficos de esta población en México, 2022.⁵⁹ Con el Sistema de Monitoreo de la Política Social se da seguimiento a las políticas de desarrollo social vinculadas a los derechos sociales de la población de México,⁶⁰ y la plataforma de Datos del Avance Municipal (DataMun)⁶¹ permite conocer y comparar la situación de pobreza, desigualdad económica, género y migración municipal (medidas prioritarias 97 y 98).

Las juventudes indígenas en las delegaciones nacionales participan en la Asamblea General de Naciones Unidas y en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se llevan a cabo anualmente (medida prioritaria 91). El INPI apoya la formulación de tres planes de negocio para acceder a créditos otorgados por la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) (medida prioritaria 96).

Se elaboró la colección de *Reflexiones didácticas en torno al racismo y a la xenofobia en México ¿Existen las “razas humanas”?* (CONAPRED/Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Racismo y Xenofobia, SURXE). El “Diplomado en línea sobre Racismo y Xenofobia” se realiza con el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH)

⁵⁸ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/situacion-de-los-derechos-sexuales-y-reproductivos-republica-mexicana-2018-resumen-ejecutivo>

⁵⁹ Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/infografia-poblacion-afrodescendiente-caracteristicas-sociodemograficas-2020?idiom=es>

⁶⁰ Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/Sistema-de-Indicadores-de-programas-sociales.aspx>

⁶¹ Disponible en: <http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN>



de la UNAM y SURXE. Y la *Guía para la Prevención de Prácticas de Perfilamiento Racial* es una herramienta útil para que agentes federales de migración eviten tales prácticas (medida prioritaria 93).

Desafíos y conclusiones

Las medidas prioritarias del CMPD armonizan de manera muy directa con los compromisos del Gobierno de México, que hoy se centran en terminar con las brechas de desigualdad que afectan a diferentes grupos de la población en la esfera económica, sociocultural y de género. La descripción de tantos programas, estrategias y actividades que realizan actualmente las instituciones mexicanas, así como el conjunto de reformas constitucionales y legales de las que se da cuenta en este documento, confirman la voluntad política y la inversión de recursos humanos, materiales y financieros que abonan a cada una de las medidas prioritarias de esta importante agenda regional, cuando estamos llegando al décimo aniversario del Consenso de Montevideo.

Sin embargo, los desafíos para superar las desigualdades y extender los derechos humanos a toda la población son mayúsculos. El rezago en las diferentes medidas prioritarias se ubica de manera constante en las zonas de alta marginación y en las poblaciones que han estado históricamente excluidas.

El informe de *Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*⁶² da cuenta de los retos más relevantes de los programas dirigidos a NNA y jóvenes en México. El derecho a la educación inicial y preescolar necesita extenderse, particularmente en la población perteneciente a grupos étnicos. El mayor acceso al nivel medio superior de la población de adolescentes ocurrido en los últimos años aún deja a más de un tercio fuera, y los niveles de abandono y deserción siguen siendo preocupantes. Hay que reconocer también el importante crecimiento de la matrícula del nivel de educación superior, pero sigue siendo inadmisiblemente que cerca de 70 por ciento de jóvenes no lleguen a alcanzarlo. Es necesario estudiar y comprender los efectos del aumento tan significativo en las becas con

el acceso a más altos niveles educativos y en la calidad de la enseñanza, así como en el curso de vida de las y los estudiantes becarios, en el mediano y largo plazo.

En cuanto al derecho a la salud, uno de los mayores desafíos es extender la seguridad social a todas las familias, los actuales esfuerzos que se realizan en esta dirección concentrarán múltiples recursos humanos, financieros y materiales en los próximos años. Permanece una brecha de atención entre jóvenes derechohabientes y quienes están excluidos (de 18 a 29 años). Otro reto es lograr la universalización de las pensiones no contributivas para las personas con discapacidad permanente. La salud socioemocional sigue siendo un problema de NNA y jóvenes que se exacerbó con la pandemia, aunque acertadamente el tema es central en los nuevos planes de estudio, su operación es un gran reto; los servicios de salud mental tendrían que llegar a toda la población y además complementarse con la educación integral de la sexualidad; hay necesidad de transformar las prácticas nocivas que permanecen en las familias, en las comunidades, en las aulas escolares y aún en centros de salud, es necesario atender con profesionalidad los problemas emocionales y formar a las nuevas generaciones en el buen trato, en la autonomía de las mujeres y en la erradicación de las violencias generales y de género; es además imperativo integrar como un apartado y no como el todo, la prevención del consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas.

Es notorio el avance en los servicios de salud sexual y salud reproductiva del país, tal como se señala en el cuerpo de este documento, lo cual explica en parte el lento crecimiento de la población mexicana. Sin embargo, hay que reconocer grandes brechas sociales. Los nacimientos no intencionales de mujeres adultas y los embarazos de niñas y adolescentes ocurren en mayor medida en los sectores menos favorecidos, quienes no siempre tienen autonomía en las decisiones sobre su cuerpo, hay que fortalecer más la información y los servicios dirigidos específicamente a la población rural e indígena, a la migrante, a la que ha sido desplazada o es refugiada. La extensión del acceso a servicios de salud sexual y reproductiva a población no derechohabiente tiene que fortalecerse para llegar a más territorios aislados del país. Para erradicar nacimientos no deseados y para posponer

⁶² Disponible para su consulta en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2022.aspx>

la edad de la maternidad y de la paternidad; mujeres y hombres necesitan acceso a mayores niveles de educación que se acompañen de servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo la EIS y los de aborto seguro. En el último año se ha extendido la despenalización del aborto por decisión de la mujer a diez entidades del país, tal como resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hay que eliminar el delito de aborto en el Código Penal Federal para que sea un derecho universal y ninguna mujer llegue a la cárcel por esta razón. El avance en los estándares de calidad de atención a los servicios de aborto tendría que generalizarse a todos los centros de salud. En cuanto a la transición obstétrica, es necesario incidir en las causas indirectas vinculadas a las comorbilidades y las iatrogénicas. En materia de atención al cáncer de la mujer, esperamos que el Registro Nacional de Cáncer mejore el seguimiento de los casos y logre garantizar el diagnóstico y tratamiento de forma oportuna.

En relación con el derecho al trabajo, las múltiples medidas reportadas necesitan ampliar su cobertura para alcanzar un número mayor de jóvenes y buscar la manera de garantizar que el ejercicio de los derechos a la salud y seguridad social no queden supeditados a la condición de ser derechohabientes.

Hay que revertir la connotación negativa hacia el proceso de envejecimiento y de vejez. El envejecimiento demográfico es impostergable y obliga a la plena inclusión de políticas y programas enfocados en aumentar la autonomía de las PAM, crear programas integrales de cuidados, con especificidad para las comunidades indígenas y afrodescendientes. La feminización de la vejez exige revalorar el alcance de los sistemas de retiro, tomar en cuenta las desigualdades de quienes se han dedicado principalmente al trabajo de cuidados no remunerado. Son innumerables los programas dirigidos a las PAM, sin embargo, la pandemia de COVID-19 amplificó las tasas de mortalidad y afectó la esperanza de vida al nacer, los efectos en la salud aún se están evaluando.

Los principales avances en el eje de igualdad de género hacen justicia a reclamos históricos de las luchas feministas y colocan al Gobierno de México a la vanguardia. México cuenta con diversos sistemas para dar seguimiento a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres. Se trata de un tema

que implica romper con pautas culturales ancestrales que aún enfrenta grandes desafíos: incrementar el presupuesto para la ejecución de los programas en el territorio nacional, y llevar un efectivo seguimiento de los compromisos adquiridos por las entidades. Hay que agilizar los procedimientos administrativos para que la ministración de recursos sea oportuna, eficiente y se apegue a los objetivos propuestos, así como consolidar la transversalidad de la perspectiva de género. Otro reto es fortalecer la paridad en todos los poderes y órdenes de gobierno, continuar con el “Proceso de fortalecimiento de habilidades políticas con perspectiva de género para la gestión municipal de las presidentas”, y promover un cambio cultural hacia la igualdad sustantiva y la despatriarcalización de la cultura. Es necesario incrementar el presupuesto asignado a la “Estrategia integral para ampliar el acceso de las mujeres rurales e indígenas a la tierra, al territorio y al reconocimiento de sus derechos agrarios”.

Importa garantizar la implementación del “Modelo Integral para la Sanción de las Violencias contra las Mujeres”, incrementar el acceso a la justicia de las niñas y mujeres víctimas de violencia, contar con directrices de actuación de las personas servidoras públicas con atribuciones en materia de sanción de los casos de violencia contra las mujeres; ejecución de la pena y, proponer mecanismos de reeducación para las personas agresoras como elemento de la sanción. Otro reto es el seguimiento de las 112 líneas de acción del Programa Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2022-2024. Debe construirse un sistema de registro eficaz y confiable de las víctimas de feminicidio y fortalecer las medidas de protección y procuración de justicia. Las “Alertas de Violencia de Género” tendrían que contar con evaluaciones y hay que impulsar las “Redes de Mujeres Constructoras de Paz” (MUCPAZ) en los municipios.

Es necesario que se apruebe en el Senado la iniciativa para incluir en la Constitución el cuidado como un derecho humano y aprobar la Ley General del Sistema Nacional de Cuidados, dos pasos esenciales para fortalecer la construcción del Sistema Nacional de Cuidados. Importa dar seguimiento a la campaña dirigida a los hombres para sensibilizar sobre las consecuencias de las masculinidades hegemónicas y la construcción de masculinidades alternativas. Por otra parte, con la



ratificación de los Convenios 189 y 190 de la OIT, el Estado se compromete a refrendar y sostener su compromiso con los estándares de la OIT y con el multilateralismo, así como a fortalecer su política exterior feminista.

En cuanto a la migración internacional hay que ampliar el trabajo colaborativo con actores gubernamentales, iniciativa privada y sociedad civil. Importa eliminar la xenofobia, la discriminación y los discursos de odio contra las personas migrantes. De vital importancia es contar con datos e información actual para la fortalecer la investigación y el análisis, hace falta empatar la información en materia migratoria con los rubros requeridos por organismos internacionales para generar estadísticas que puedan contrastarse en los informes mundiales; y complementarlas con datos cualitativos y cuantitativos que se difundan para la toma de decisiones y el público interesado. Un gran desafío para el cumplimiento del CMPD son los cambios que se han presentado en los flujos migratorios, se han diversificado las causas, el tipo de población y las nacionalidades, una atención adecuada requiere acciones específicas dependiendo del contexto. Para cumplir con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular es necesario suscribir acuerdos con más países y fortalecer la regulación del ingreso, tránsito, estancia y retorno de personas a México, agilizar los procesos jurídicos y avanzar en las gestiones de formalización de normas y reglas de operación; además de lograr la sostenibilidad de las acciones de buena gobernanza migratoria con los distintos órdenes de gobierno.

Sin desconocer los grandes avances en la distribución territorial y la movilidad social, diversos grupos y zonas geográficas presentan rezagos y requieren una estrategia continuada y de largo alcance, deben fortalecerse los programas con pertinencia cultural y de género. El desafío no es menor al considerar la dimensión demográfica y territorial del país, así como las repercusiones que trajo la pandemia.

En términos de la movilidad, se demandan acciones integrales entre mercado del suelo y de empleo para que la población de las grandes ciudades no sea obligada a residir en zonas periféricas; además, es necesario mejorar el transporte público para reducir los tiempos de traslado. Se requiere identificar las áreas de oportunidad en el transporte, mediante la elaboración

de estudios y proyectos de investigación que ayuden a desarrollar una mayor conectividad al interior y exterior del territorio. Hace falta terminar las grandes obras de infraestructura programadas, consolidar los proyectos de sostenibilidad económica de la región Sur-Sureste y fortalecer la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno, fortalecer la participación ciudadana y reorientar los flujos de migración interna.

En aras de consolidar la nueva relación con los pueblos indígenas y afroamericanos existe el reto de armonizar los apoyos otorgados con la creación del actual INPI, para contar con un registro esclarecedor del avance progresivo y evaluar su impacto en la población objetivo. En el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022* de CONEVAL⁶³ se reconocen los avances y se señalan acciones pendientes para que la población indígena acceda a un desarrollo en condiciones de igualdad respecto al resto de población: el derecho a la salud, protección y garantía de no discriminación y violencia, y el derecho a la información, entre otros. Son poblaciones que han sido excluidas de las políticas públicas de manera histórica, sea por la lengua, el acceso geográfico, cultural o económico. Hay que fortalecer la recolección de información para identificar mejor sus necesidades, estatus y avances, y considerar la diversidad de grupos étnicos en el país, con cosmovisiones, usos y costumbres; con 68 lenguas distintas es inaplazable contemplar la diversidad étnico cultural en el diseño y puesta en marcha de los programas. Se deben atender las causas estructurales del racismo y la discriminación, reconocerles al interior de las entidades y en relaciones interestatales, y dismantelar los sistemas económicos, políticos, ambientales y culturales que refuerzan las estructuras racistas.

Por su parte, la baja proporción (2%) de población afrodescendiente impide estimar su representación en las encuestas especializadas, pero con los datos generados en el Censo de Población y Vivienda 2020, hoy se conocen las entidades y municipios con mayor

⁶³ El CONEVAL considera la definición de población indígena propuesta por el INPI, la cual señala que este grupo abarca a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastra, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declara ser hablante de alguna lengua indígena. Además, se incluye a personas que dicen hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares.

concentración de este grupo poblacional, que es un punto de partida para diseñar estrategias territoriales que aseguren su mayor participación en el desarrollo económico y social.

Fuentes consultadas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013, agosto). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019, febrero). *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44457-primer-informe-regional-la-implementacion-consenso-montevideo-poblacion>
- Consejo Nacional de Población. (2023). *Conciliación Demográfica de 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2020 a 2070*. <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2020-a-2070>
- Consejo Nacional de Población. (2020). *Situación de los derechos sexuales y reproductivos en México 2018*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/634858/Situacion_de_los_derechos_sexuales_y_reproductivos_2018_RM_030521.pdf y <https://www.gob.mx/conapo/documentos/situacion-de-los-derechos-sexuales-y-reproductivos-republica-mexicana-2018-resumen-ejecutivo>
- Diario Oficial de la Federación. (2019, 12 de julio). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Presidencia de la República. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica* (ENADID) 2018. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México* (ENASEM) 2018. <https://www.inegi.org.mx/programas/enasem/2018/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Encuesta Nacional de Trabajo Infantil* (ENTI) 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/enti/2019/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021a). *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y Género* (ENDISEG) 2021.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021b). *Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación* (ENAPE) 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/enape/2021/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021c). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (ENDIREH) 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022a). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE) 2022. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022b). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México* (ENADIS) 2022.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022c). *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo* (ENUT) 2002. <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2002/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (ENVIPE) 2023. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>
- Jiménez, L. (2020). Perfiles etarios del consumo, la producción remunerada y no remunerada en contextos rurales y urbanos de México. En *La situación demográfica de México*. 119-142. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/796635/LSDM_2020_ISNN_140421.pdf



Salud Sexual y Reproductiva en México: logros y retos a 10 años del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo

Gabriela Mejía Paillés, María Felipa Hernández, Elder Lara Castañeda, Alejandro Velázquez, Miguel Sánchez, Florentino Domínguez y Virginia Muñoz¹

Resumen

A 10 años de la adopción del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD), se busca hacer un recorrido por los principales indicadores en Salud Sexual y Reproductiva en el país, mostrando los niveles y tendencias de estos a nivel nacional, y en la medida de lo posible, desagregando los indicadores por condición de habla de lengua indígena y localidad (rural/urbana). De esta forma, se busca enfatizar los avances y retos en la materia, así como su interrelación con otros temas y medidas del CMPD.

Términos clave: *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, Salud Sexual y Reproductiva, niñez, adolescencias y juventudes, México, indicadores.*

Introducción

La conmemoración de la primera década desde el lanzamiento de una agenda internacional en materia de población y desarrollo lleva a reflexionar sobre los logros alcanzados y, particularmente, a recapacitar en los retos, e incluso en los retrocesos, a fin de concentrar esfuerzos para garantizar el pleno beneficio de su implementación para toda la población de un país. En 2013, miembros y asociados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, además de sectores gubernamentales, sociedad civil y academia, aprobaron el Consenso

de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD) como uno de los acuerdos intergubernamentales más amplios adoptados en la región en materia de población y desarrollo (Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA] y Asociación Latinoamericana de Población [ALAP], 2020), trazando de esta forma la ruta a seguir en materia de la política poblacional.

El CMPD ha sido considerado como un referente a nivel internacional en materia de políticas de población, dado que se centra en garantizar y proteger los derechos humanos, en particular, los derechos sexuales y reproductivos (DSYR), la igualdad de género y la inclusión de los grupos en condición de vulnerabilidad (UNFPA, 2023). El CMPD es una de las agendas más vanguardistas a nivel internacional al hacer un llamado a los gobiernos de la región a promover, garantizar y proteger los derechos sexuales y reproductivos, erradicar los embarazos tempranos y no deseados, y las uniones tempranas, eliminar las infecciones de transmisión sexual (ITS), incluido el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), y a tomar en cuenta la diversidad de la población con el fin de fomentar la inclusión social, considerando las necesidades de mujeres, hombres, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas LGBTTTIQA, personas mayores, personas que viven con discapacidad, pueblos indígenas y afrodescendientes, y personas en condición de vulnerabilidad (Naciones Unidas, CEPAL, 2013).

México está afiliado a otras cumbres y asambleas, en las cuales se han adoptado importantes

¹ Dirección de Estudios Sociodemográficos, Coordinación de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva, Secretaría General del Consejo Nacional de Población (gmejia@conapo.gob.mx; felipa.hernandez@conapo.gob.mx; elarac@segob.gob.mx; ajvelazquez@conapo.gob.mx; miguel.castillo@conapo.gob.mx; fdominguezv@conapo.gob.mx; virginia.munoz@conapo.gob.mx).

compromisos internacionales con el fin de lograr el desarrollo poblacional. Sin embargo, es significativo mencionar que, a pesar de estos compromisos, muchos de ellos vinculantes, se han incumplido necesidades básicas en el tema de la salud sexual y reproductiva (SSR), evidenciando los rezagos socioeconómicos derivados de las grandes desigualdades que todavía persisten en el país (Cárdenas, 2020).

Como se ha descrito en documentos previos, el CMPD consta de nueve temas contenidos en capítulos enlistados de la “A” a la “I”, dentro de los cuales se exponen 98 medidas prioritarias para fortalecer las políticas en materia de población con apego a garantizar los derechos humanos (para la lista completa de capítulos y medidas prioritarias, véase CEPAL, 2013). Asimismo, incluye cerca de 140 indicadores en la Guía Operacional, la cual sirve como una herramienta para dar seguimiento a las medidas prioritarias del CMPD (Naciones Unidas, CEPAL, 2015). En particular, el capítulo “D” se enfoca en el “Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva”.

La inclusión de los DSYR se remonta a décadas de luchas y diálogo por parte de organizaciones feministas de la sociedad civil con el fin de alcanzar la igualdad de género (Carosio, 2022), requisito indispensable para lograr un verdadero desarrollo que incluya a todas las personas. Mucho es lo que ya se ha escrito sobre los DSYR, desde la incorporación del término “derechos humanos” en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 como un primer paso para incluir en la discusión a las mujeres (Naciones Unidas, 1948); la mención explícita del término “derechos sexuales y reproductivos” por primera vez en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo celebrada en 1994 (Naciones Unidas, 1994); hasta la más reciente conmemoración de los 25 años de El Cairo, en la Cumbre de Nairobi, llevada a cabo en 2019 (UNFPA, 2019).

El CMPD hace hincapié en los DSYR como pilares fundamentales para lograr el desarrollo poblacional y de esta forma eliminar la pobreza que aqueja a la región (Naciones Unidas, CEPAL, 2013). El eje rector que impulsa el capítulo “D” es lograr el acceso universal a los DSYR. Sin embargo, el CMPD resalta que dicho acceso ha sido “insuficiente y desigual” entre los diversos grupos poblacionales (CEPAL, 2013) y hace énfasis en

tomar en cuenta a los grupos en condición de vulnerabilidad mediante su inclusión en capítulos específicos. En particular, en el capítulo “H” se habla sobre las medidas prioritarias para incluir en las políticas poblacionales a los pueblos indígenas mediante el tema “Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos”, mientras que en el capítulo “I” se aborda a la población afrodescendiente con el tema “Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial”.

Este artículo tiene como objetivo mostrar los avances, pero sobre todo los retos en los principales indicadores en el terreno de la SSR en México en el marco de los primeros diez años desde la adopción del CMPD en 2013. Es importante señalar que, el análisis se enfoca en los indicadores que reporta la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (SGCONAPO) al CMPD, además de otros que se consideran importantes por el impacto que se deriva de ellos, es decir, dependen del avance que se tenga en el acceso a la SSR, como son: la razón de mortalidad materna y el acceso al aborto libre y seguro. Cabe mencionar que, la pandemia de la COVID-19 ocasionó importantes retrocesos en materia de población y desarrollo a nivel global (UNFPA, 2023). Por lo que, en el décimo aniversario del CMPD, contar con un ojo crítico es primordial con el propósito de cuantificar los avances y retrocesos desde su lanzamiento hasta la fecha. Para ello, mostramos los niveles y tendencias de los principales indicadores que dan cuenta del “Acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva” en México. Además, en la medida de lo posible, se busca tener un enfoque transversal con otros temas contenidos en el CMPD al desagregar los indicadores para ciertas poblaciones, como la indígena y rural, con el fin de visibilizar los patrones de estos grupos, primordialmente en condición de vulnerabilidad.

El texto se divide en tres secciones. En la primera, se hace un esbozo de las principales fuentes de información utilizadas para la obtención de los indicadores que se presentan; después, se describen los niveles y tendencias de los principales indicadores en materia de SSR; y finalmente, se presenta una discusión y conclusión sobre los retos y avances a diez años del CMPD.



Fuentes de información para estimar los principales indicadores de SSR

La mayoría de las cifras presentadas provienen de las estimaciones que realiza la SGCONAPO con base, principalmente, en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), en sus versiones 2014 y 2018. Asimismo, se utilizan datos provenientes de la Conciliación Demográfica de México 1950-2015, las Proyecciones de la Población de México y las Entidades Federativas 2016-2050, las Estadísticas Vitales de Natalidad (EVN) publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH). También, se emplea información proveniente del Sistema de Información de la Secretaría de Salud (SINAIS), y se hace referencia a los Códigos Penales de las entidades federativas en el tema de aborto.

Para estimar la fecundidad en menores de 15 años se emplea el método de reconstrucción de cohortes de nacimientos descrito anteriormente por Meneses y Ramírez (2018). Sin embargo, derivado de la tendencia observada en las EVN en años recientes, se optó por hacer un ajuste con una extrapolación basada en una función logarítmica en lugar de un ajuste lineal, como lo proponían las autoras en su momento, la cual se comprobó que producía un mejor ajuste mediante análisis de sensibilidad.

En la medida de lo posible, los indicadores se desagregan por condición de habla de lengua indígena (HLI), la cual se estima a partir de la pregunta “¿Habla algún dialecto o lengua indígena?” que se incluye en el cuestionario de hogar de la ENADID, y que se aplica a todas las personas de tres años y más integrantes del hogar. En cuanto a los indicadores desagregados por lugar de residencia, se clasificaron las localidades en rurales y urbanas, realizando el corte de acuerdo con el número de habitantes, en donde las primeras se refieren a localidades con menos de 2 500 habitantes, mientras que las urbanas se definen como aquellas localidades con 2 500 o más.

Principales indicadores en materia de SSR en México en el marco del CMPD

En este apartado se describen los principales indicadores contenidos en el capítulo “D” sobre el “Acceso universal a los servicios de salud reproductiva”. Además, se hace un breve recorrido por algunos indicadores del capítulo “B” (Derechos de las niñas, niños y adolescentes) debido a su estrecha relación con varios aspectos de la SSR.

Razón y tasa de fecundidad forzada en niñas de 10 a 14 años (B.10a; ODS 3.7.2). La medida prioritaria 12² del CMPD va encaminada a implementar programas de SSR integrales, oportunos y de calidad para adolescentes y jóvenes. Entre los indicadores establecidos para dar seguimiento a esta medida prioritaria se incluyen las tasas específicas de fecundidad en niñas de 10 a 14 años y en adolescentes de 15 a 19. Estrictamente, estos dos indicadores dan seguimiento a las medidas prioritarias sobre los derechos de las niñas, niños y adolescentes del capítulo “B”. No obstante, ambos se encuentran estrechamente ligados con el ejercicio de la reproducción y de los derechos sexuales y reproductivos de la población menor de 20 años. Las tasas específicas de fecundidad se refieren al número de nacimientos ocurridos en un periodo específico de tiempo, normalmente, en un año, por cada mil mujeres en edad reproductiva. Por su parte, la razón de fecundidad contempla a un grupo de edad en el cual la mayoría de las niñas menores de 12 años todavía no se encuentran en edad fértil al no haber experimentado la menarca (primera menstruación), la cual en México se estima ocurre en promedio a los 12.6 años (Meneses y Ramírez, 2018; Rubinstein et al., 2017). Debido a lo anterior, la tasa de fecundidad en niñas

² Medida Prioritaria 12. Implementar programas de salud sexual y salud reproductiva integrales, oportunos y de calidad para adolescentes y jóvenes, que incluyan servicios de salud sexual y salud reproductiva amigables, con perspectiva de género, derechos humanos, intergeneracional e intercultural, y que garanticen el acceso a métodos anticonceptivos modernos, seguros y eficaces, respetando el principio de confidencialidad y privacidad, para que adolescentes y jóvenes ejerzan sus derechos sexuales y derechos reproductivos, tengan una vida sexual responsable, placentera y saludable, eviten los embarazos tempranos y los no deseados, la transmisión del VIH y otras infecciones de transmisión sexual; y tomen decisiones libres, informadas y responsables con relación a su vida sexual y reproductiva y al ejercicio de su orientación sexual.

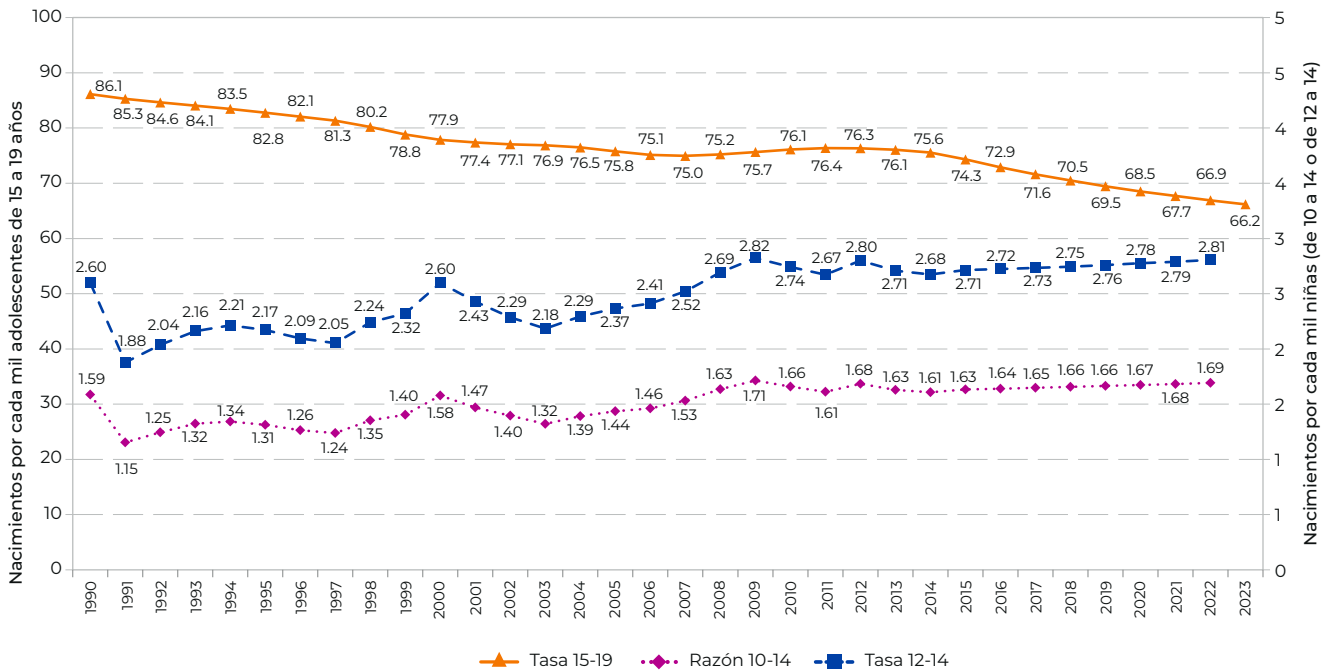
de 12 a 14 años es un indicador más exacto, ya que se asume que la mayoría de las niñas en este grupo de edad ya se encuentran en riesgo de exposición, es decir, en edad fértil, a diferencia de las niñas de 10 y 11 años contempladas en el denominador de la razón de fecundidad y sus nacimientos.

En 2022, se estima que la razón de fecundidad forzada de niñas de 10 a 14 años y la tasa de fecundidad forzada de niñas de 12 a 14 años en México fue de 1.69 y 2.81 por cada mil niñas de 10 a 14 años y de 12 a 14 años, respectivamente. Ambos indicadores muestran tendencias similares al alza entre 1990 y 2022, con patrones importantes de enfatizar previo al lanzamiento del CMPD. Por ejemplo, los patrones de tendencia mostraron incrementos entre 1991 y 2000, así como entre 2003 y 2009. Desde 2013 y hasta 2022, se aprecia un estancamiento de ambos indicadores. Destaca también el hecho de que, en el último año, la fecundidad de niñas de 10 a 14 años y de 12 a 14 años fue en promedio 4 por ciento mayor que en 2013 (véase gráfica 1).

Tasa específica de fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años (B.10b; ODS 3.7.2). A diferencia de la fecundidad forzada en niñas de 10 a 14 años, la fecundidad adolescente ha ido a la baja entre 1990 a 2023, siendo en este último año 13 por ciento menor que en 2013. El descenso de la fecundidad adolescente ha sido especialmente notorio entre 1997 y 2001 y de 2014 a la fecha. La tasa específica de fecundidad adolescente proyectada para 2023 es de 66.2 nacimientos por cada mil mujeres de 15 a 19 años. De acuerdo con la Conciliación Demográfica de México 1950-2015 y las Proyecciones de la Población, la fecundidad adolescente disminuyó en todas las entidades entre 2013 y 2023.

Porcentaje de mujeres de entre 20 y 24 años que tuvieron su primera relación sexual antes de los 20 años, desagregando tres categorías: antes de los 15, antes de los 18 años y antes de los 20 (B.11). En el contexto de países como México, el inicio de la vida sexual es un importante marcador en el proceso de

Gráfica 1.
República Mexicana. Razón de fecundidad y Tasa de fecundidad forzada en niñas de 10 a 14 años, 1990-2022 y Tasa específica de fecundidad adolescente, 1990-2023



Fuente: Estimaciones de la SGCONAPO con base en Estadística Vitales de Natalidad, 1990-2021 y CONAPO. Estimaciones con base en la Conciliación Demográfica de México, 1990-2015 y las Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050.



la formación familiar (Echarri y Pérez Amador, 2007; Mejía Paillés, 2012), debido a su estrecha relación con las uniones conyugales y la procreación (Parrado y Zenteno, 2002; Stern, 2007). De acuerdo con los resultados de las dos últimas ENADID, entre 2014 y 2018 hubo un ligero descenso en la proporción de mujeres de 20 a 24 años que iniciaron su vida sexual antes de los 15, 18 y 20 años. La proporción de mujeres que tuvieron su primera relación sexual antes de los 15 años pasó de 8.5 a 8.1 por ciento entre 2014 y 2018, sin embargo, cabe señalar que aumentó entre las mujeres residentes de localidades rurales, así como entre quienes hablan alguna lengua indígena (véase gráfica 2). Las mujeres que empezaron su vida sexual antes de los 18 años representaron 60.8 por ciento en 2014 y 55.3 por ciento en 2018. Por último, para la edad 20, el inicio de la vida sexual es casi universal entre las mujeres de la cohorte que al momento de las entrevistas tenían entre 20 y 24 años, aunque la proporción de mujeres que empezaron su vida sexual antes de los 20 años disminuyó de 90.9 por ciento en 2014 a 86.7 por ciento en 2018. El descenso fue especialmente notorio entre las mujeres que hablan alguna lengua indígena, cuya proporción pasó de 87.1 a 80.2 por ciento en el mismo periodo de tiempo.

Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años (B.12; ODS 5.3.1). El momento de la primera unión, por lo general, ha sido de interés en términos de su vínculo directo con el comienzo de la maternidad, sin embargo, las primeras uniones –en forma de matrimonios o cohabitación– también tienen implicaciones más amplias en términos del inicio de la reproducción, las relaciones de género, las formas en que se organiza la vida familiar y los cambios sociales (Mensch et al., 2005; Quisumbing y Hallman, 2005). Al observar la proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable, entre 2014 y 2018, las uniones conyugales antes de los 15 y 18 años mostraron una ligera disminución a nivel nacional, descendiendo de 3.7 a 3.6 por ciento y de 21.5 a 20.8 por ciento, respectivamente. Antes de los 15 años, el mayor descenso se visibilizó entre las mujeres hablantes de lengua indígena, y entre las mujeres residentes en zonas rurales (véase gráfica 2). En

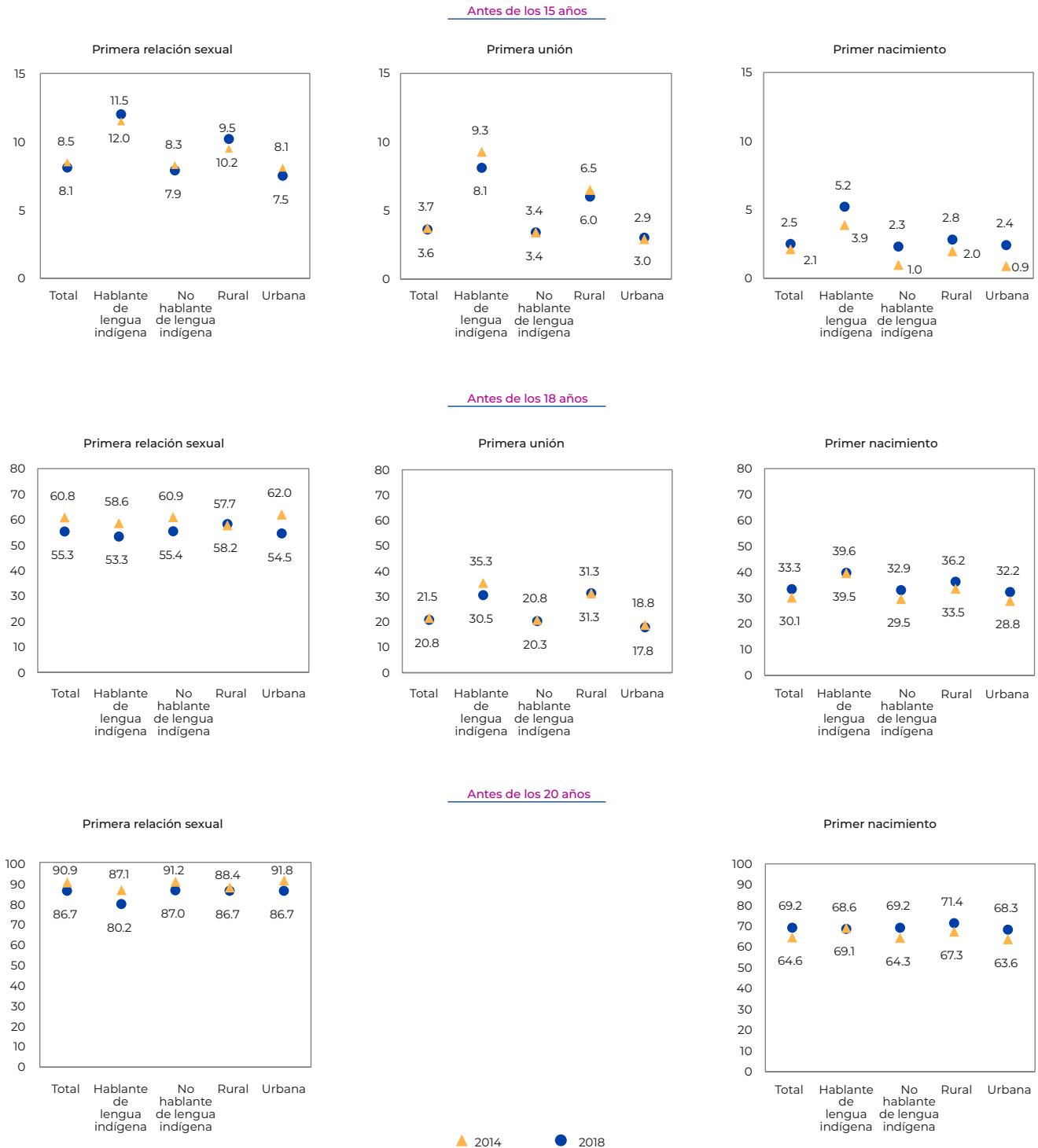
cuanto a la proporción de mujeres en unión conyugal antes de los 18 años, también fue entre las mujeres hablantes de lengua indígena donde el porcentaje descendió en mayor medida de 35.3 a 30.5.

Porcentaje de mujeres entre 20 y 24 años que tuvieron su primera(er) hija(o) antes de los 20 años, desagregando tres categorías: antes de los 15, antes de los 18 años y antes de los 20 años (B.13). La maternidad y paternidad constituyen uno de los eventos más trascendentales en la vida de las personas, sin embargo, cuando este evento ocurre en la niñez y adolescencia tiene importantes implicaciones de carácter social (Dorothy et al., 2020), económico (Aracena-Genao et al., 2022; UNFPA, 2020) y de salud pública (Trommlerová, 2020; Walker y Holtfreter, 2021).

En la República Mexicana, entre 2014 y 2018 se observó un incremento de las mujeres de 20 a 24 años que tuvieron su primer hijo antes de los 15, 18 y 20 años. En el caso del porcentaje de mujeres que tuvieron su primer nacimiento antes de los 15 años, este pasó de 2.1 a 2.5 por ciento; las mujeres que se volvieron madres antes de los 18 años aumentaron de 30.1 a 33.3 por ciento; mientras que las mujeres que tuvieron su primer hijo antes de los 20 años se incrementaron de 64.6 a 69.2 por ciento (véase gráfica 2). Resultan preocupantes las fuertes desigualdades que muestra este indicador a su interior, por ejemplo, en 2018, los niveles más altos de mujeres que se volvieron madres antes de los 15 y antes de los 18 años se ubican entre las mujeres que hablaban alguna lengua indígena, cuya proporción antes de los 15 años resulta más del doble (5.2%) con respecto a las mujeres no hablantes de lengua indígena (2.3%). Sin embargo, conforme avanzan las edades contempladas en este indicador, se observa que el indicador comienza a estabilizarse en los distintos contextos y subgrupos poblacionales.

Porcentaje de hijas(os nacidas(os) vivas(os) tenidos en la adolescencia y en la juventud que no fueron planificados (B.15). Este indicador se refiere al número de mujeres de 15 a 29 años que querían esperar más tiempo para tener a su última(o) hija(o) nacida(o) viva(o) a la fecha de la encuesta o que no habían querido tenerla(o). De esta forma, el porcentaje de hijas(os) que no fueron planificadas(os) disminuyó entre 2014 y 2018, sin embargo, aumentó ligeramente entre el

Gráfica 2. República Mexicana. Porcentaje de mujeres de 20 a 24 años que experimentaron distintos eventos transicionales antes de los 15, 18 y 20 años, nacional y por características sociodemográficas, 2014 y 2018



Fuente: Estimaciones de la SGCONAPO con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2014 y 2018.



grupo de 15 a 19 años, donde solo uno de cada dos hijas(os) fue planificada(o). La presencia de hijas(os) no planificadas(os) es mayor en las mujeres que habitan en localidades urbanas que en las rurales en todos los grupos de edad, así como entre quienes no hablan una lengua indígena, siendo las adolescentes de 15 a 19 años quienes presentan los mayores niveles en ambos tipos de localidad y condición de habla de lengua indígena (véase gráfica 3).

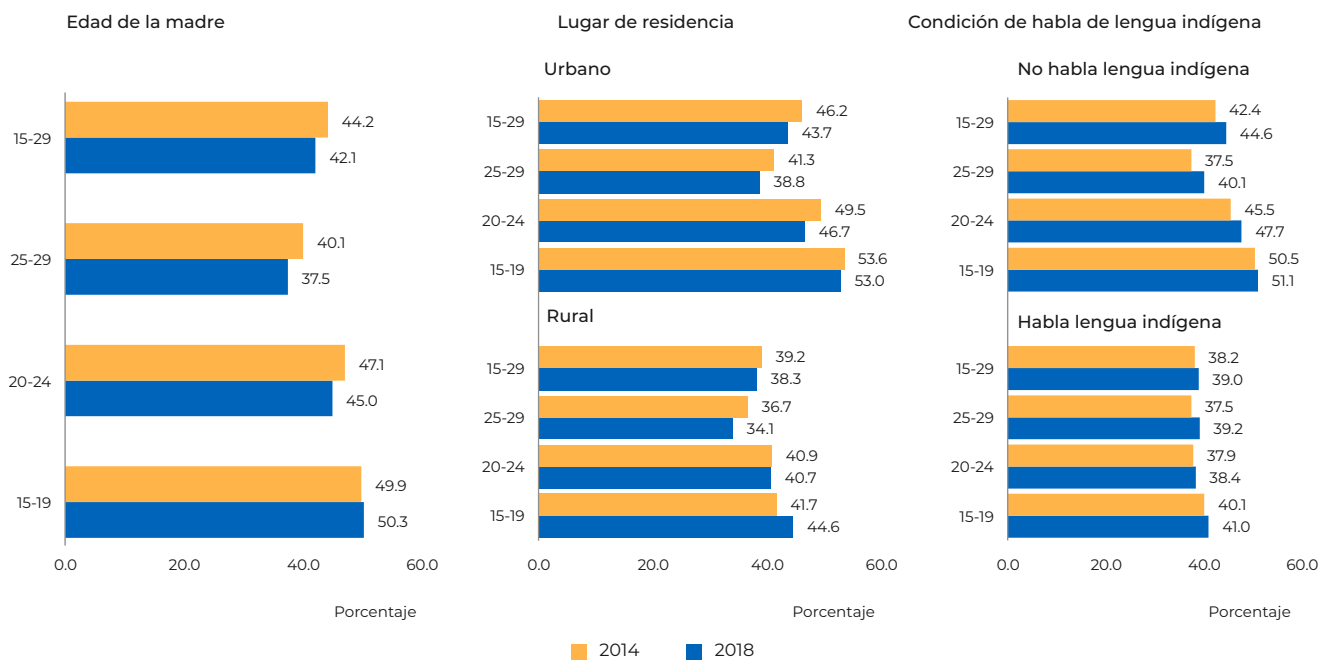
Porcentaje de adolescentes que desertan del sistema educativo por embarazo, crianza o unión (B.16). Este indicador hace referencia a la población menor de 20 años, es decir, adolescentes que dejaron el sistema educativo por un embarazo, crianza o una unión, entre el total de la población menor de 20 años que desertó de la escuela. En el caso de México, derivado de las fuentes de información disponibles se realiza la estimación solo para mujeres adolescentes de 15 a 19 años. Dicha proporción se incrementó ligeramente entre 2014 y 2018 en casi todos los grupos de población considerados hasta alcanzar 20.3

por ciento a nivel nacional según la estimación más reciente. El mayor aumento del grupo que desertó por estas causas se observó en las localidades rurales, donde pasó de 16.9 a 22.3 por ciento, seguido de las mujeres que hablan alguna lengua indígena, entre quienes cambió de 11.0 a 13.8 por ciento. El único grupo donde se observó una reducción fue entre la población urbana (véase gráfica 4).

Porcentaje de adolescentes que han tenido hijas(os) nacidas(os) vivas(os) según número de hijas(os) (B.18). Respecto a la distribución porcentual de mujeres adolescentes de acuerdo con el número de hijas (os) nacidas(os) vivas(os) (HNV), al momento de la encuesta se obtuvo que entre 2014 y 2018 hubo una ligera disminución entre las adolescentes que reportaron HNV en este último año; es decir, la mayoría de las adolescentes no declararon HNV. En 2018 alrededor de 11.0 por ciento reportaron una(un) hija(o) y menos del 2.0 por ciento tenían dos o más HNV (véase cuadro 1). Además, continúa siendo menor el porcentaje de adolescentes sin HNV en localidades

Gráfica 3.

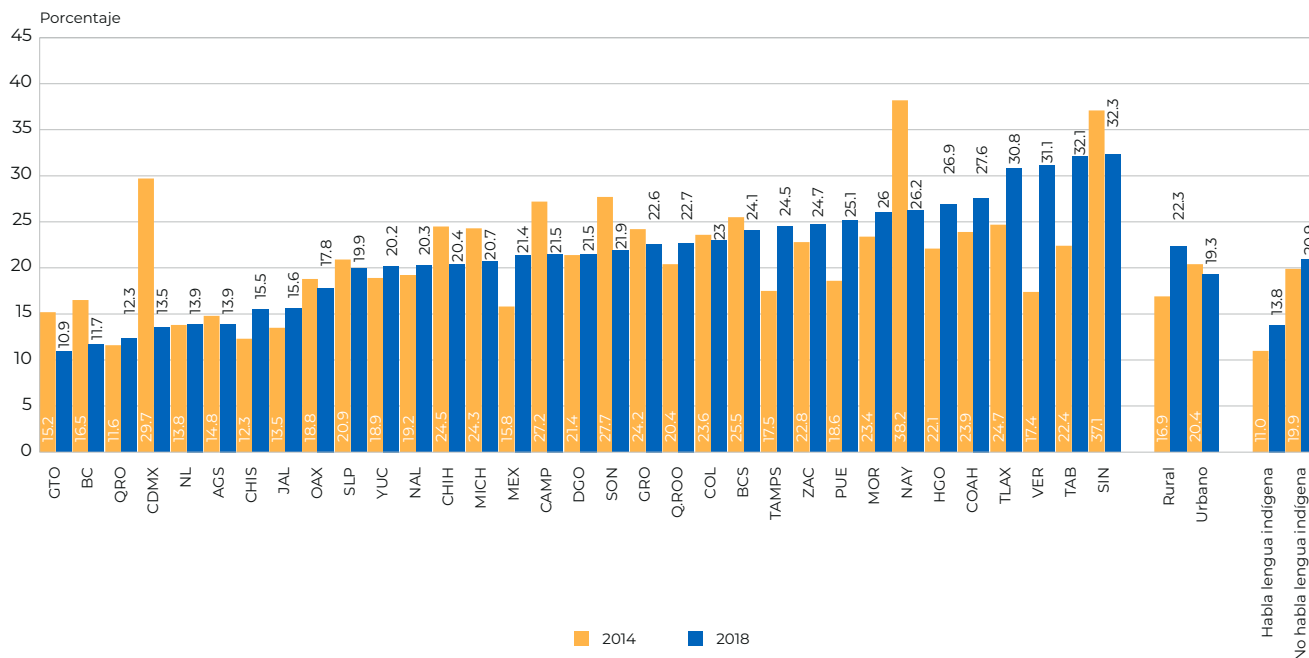
República Mexicana. Porcentaje de hijas(os) nacidas(os) vivas(os) tenidas(os) en la adolescencia y juventud que no fueron planificadas(os), a nivel nacional y por características sociodemográficas, 2014 y 2018



Fuente: Estimaciones de la SGCONAPO con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2014 y 2018.

Gráfica 4.

República Mexicana. Porcentaje de adolescentes que desertaron del sistema educativo por embarazo, crianza o unión, a nivel nacional, estatal y por características sociodemográficas, 2014 y 2018



Fuente: Estimaciones de la SGCONAPO con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2014 y 2018.

urbanas respecto a las rurales, lo mismo ocurrió entre adolescentes hablantes de lengua indígena cuyo porcentaje fue menor al presentado por no hablantes de lengua indígena; y, en ambos casos sin cambios importantes en el tiempo. Sin embargo, en el caso de adolescentes con una(un) hija(o), el porcentaje fue mayor entre adolescentes de zonas rurales y entre hablantes de lengua indígena, que incluso aumentó durante el periodo de estudio, reduciéndose la proporción de quienes tienen paridad cero entre 2014 y 2018.

Prevalencia de uso de métodos anticonceptivos de mujeres según tipo de métodos (modernos y tradicionales) (D6). Este indicador se refiere a la proporción de mujeres en edad fértil sexualmente activas (MEFSA) que actualmente usan un método anticonceptivo, ya sea moderno³ o tradicional.⁴ En sí, este

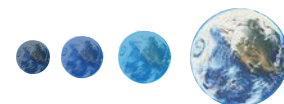
indicador se mantuvo casi sin cambios entre 2014 y 2018. A nivel nacional, tres de cada cuatro MEFSA son usuarias de algún método anticonceptivo (véase cuadro 2). Por lugar de residencia, no es de sorprender que en áreas rurales sea menor el porcentaje de usuarias de métodos anticonceptivos, respecto a lo presentado por sus contrapartes residentes de zonas urbanas (71.4% vs. 76.7%). Asimismo, la prevalencia de métodos anticonceptivos entre hablantes de lengua indígena sigue siendo menor en comparación con la de las mujeres que no hablan lengua indígena, manteniéndose una brecha de alrededor de 12.0 puntos porcentuales entre ambos grupos.

Proporción de mujeres en edad fértil unidas con demanda satisfecha de métodos anticonceptivos modernos (D.7 (MEFU); ODS 3.7.1). Este indicador hace referencia al porcentaje de mujeres unidas en edad reproductiva que no desean tener una(un) hija(o) o la(lo) desean posponer y que actualmente usan

³ Los métodos anticonceptivos modernos incluyen la esterilización femenina y masculina, las pastillas hormonales orales, el dispositivo intrauterino (DIU), el condón masculino y femenino, inyecciones hormonales, implantes subdérmicos, métodos vaginales de barrera y anticoncepción de emergencia.

⁴ Los métodos tradicionales incluyen calendario, ritmo, método

de la temperatura, método del moco cervical o de Billings y el retiro o coito interrumpido.



Cuadro 1.

República Mexicana. Porcentaje de adolescentes que han tenido hijas(os) nacidas(os) vivas(os) según número de hijas(os), a nivel nacional y por características sociodemográficas, 2014 y 2018

Número de hijas(os) nacidas(os) vivas(os)	Nacional		Lugar de residencia				Condición de habla de lengua indígena			
	2014	2018	Rural		Urbano		Sí		No	
			2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
Sin hija(o)	87.1	87.8	83.3	83.6	88.3	89.0	84.6	79.8	87.2	88.1
Una hija(o)	10.9	10.8	14.3	14.7	9.8	9.7	12.7	17.7	10.8	10.5
Dos y más hijas(os)	2.0	1.4	2.4	1.7	1.9	1.3	2.8	2.4	2.0	1.4

Fuente: Estimaciones de la SCONAPO con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2014 y 2018.

Cuadro 2.

República Mexicana. Porcentaje mujeres en edad fértil sexualmente activas que usan cualquier métodos anticonceptivos (modernos y tradicionales) y solo métodos anticonceptivo modernos, 2014 y 2018

Característica sociodemográfica	Cualquier método anticonceptivo moderno y/o tradicional		Método anticonceptivo moderno	
	2014	2018	2014	2018
Total	75.6	75.5	71.3	72.0
Lugar de residencia				
Rural	71.2	71.4	67.3	68.3
Urbano	76.7	76.7	72.3	73.1
Condición de habla de lengua indígena				
Habla	63.7	64.2	60.4	61.1
No habla	76.2	76.1	71.8	72.6

Fuente: Estimaciones de la SCONAPO con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2014 y 2018.

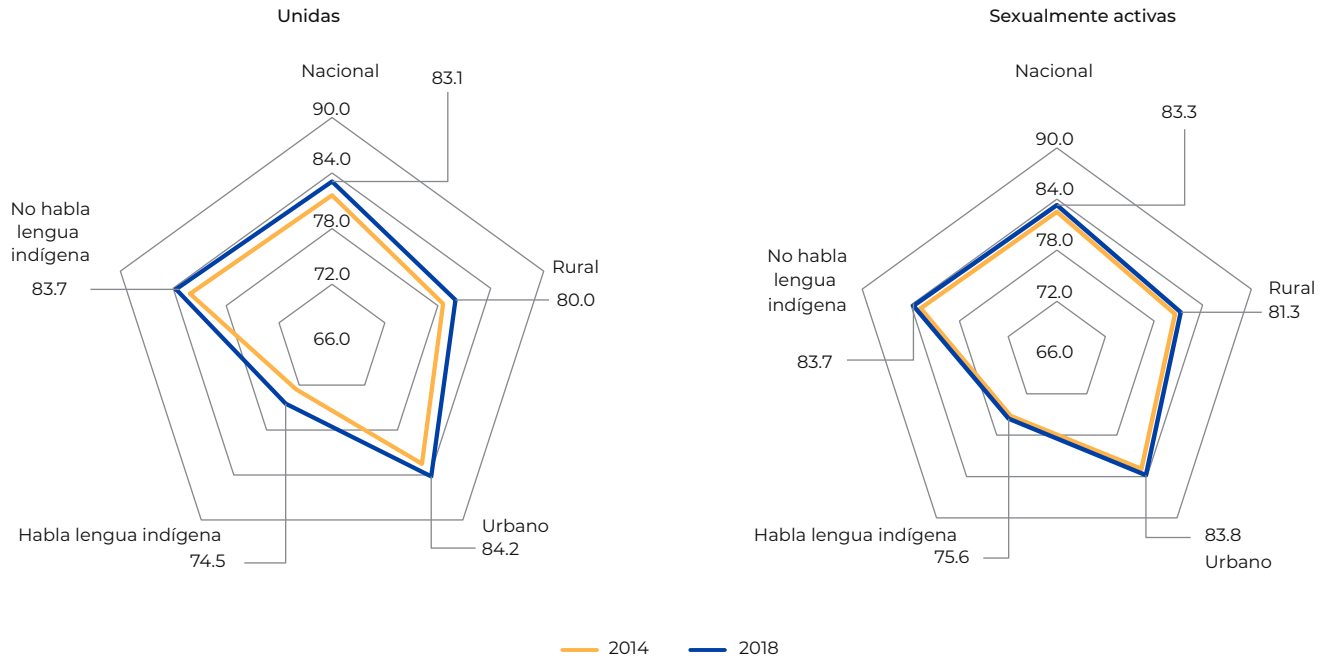
un método anticonceptivo moderno para lograrlo. Entre 2014 y 2018, la proporción de mujeres en edad fértil unidas (MEFU) con demanda satisfecha de métodos anticonceptivos modernos se incrementó ligeramente, lo mismo ocurrió entre las MEFU residentes de zonas rurales y entre hablantes de alguna lengua indígena, pero la proporción en estos grupos de mujeres continuó siendo menor, incluso en el caso de las MEFU rurales, la brecha se abrió de 3.9 a 4.2 puntos porcentuales respecto a lo presentado por las MEFU que vivían en zonas urbanas entre el periodo; en el caso de las MEFU hablantes de lengua indígena la brecha pasó de 9.5 a 9.2 puntos porcentuales entre ambos años respecto a las MEFU no hablantes de lengua indígena (véase gráfica 5).

Proporción de mujeres en edad fértil sexualmente activas con demanda satisfecha de métodos anticonceptivos modernos (D.7 (MEFSA); ODS 3.7.1).

Este indicador incluye a las mujeres tanto unidas como no unidas que reportaron actividad sexual el mes previo a la encuesta y que no desean tener una(un) hija(o) o la(lo) desean posponer y que actualmente son usuarias de un método anticonceptivo moderno. Como se puede observar en la gráfica 5, la proporción de MEFSA con demanda satisfecha de métodos anticonceptivos modernos entre 2014 y 2018 tuvo un escaso aumento. Entre las MEFSA hablantes de lengua indígena continúa presentándose el menor porcentaje donde además la brecha se amplió respecto a las NHI, de 7.6 a 8.1 puntos porcentuales en el periodo; mientras que entre las residentes de zonas rurales también mostraron una menor proporción de demanda satisfecha, pero a un nivel mayor respecto a las HLI, y mantuvieron casi sin cambios la brecha que tienen respecto a las MEFSA residentes de zonas urbanas de 2.3 en 2014 y 2.5 puntos porcentuales en 2018.

Gráfica 5.

República Mexicana. Proporción de mujeres en edad fértil unidas y sexualmente activas con demanda satisfecha de métodos anticonceptivos modernos, nacional y por características sociodemográficas, 2014 y 2018



Fuente: Estimaciones de la SGCNAPO con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2014 y 2018.

Tasa o razón de mortalidad materna (D.8; ODS 3.1.1). La tasa o razón de mortalidad materna (RMM), definida como el número de muertes maternas por cada 100 mil nacimientos, mostró importantes descensos a principios del milenio, principalmente atribuibles a la agenda de desarrollo impulsada en ese entonces. Cabe destacar que, desde finales del siglo pasado, ya se comenzaban a vislumbrar descensos en este indicador. Sin embargo, la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) impulsó que los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) realizaran acciones para reducir las muertes maternas en territorio nacional, y así cumplir con los objetivos planteados. De esta forma, para lograr una mejor medición cuantitativa de las muertes maternas se estableció la búsqueda intencionada de las defunciones atribuibles a la maternidad (Presidencia de la República, 2011). La tendencia descendente del indicador comienza a estabilizarse en la década pasada. Sin embargo, en 2020 la pandemia de la COVID-19 generó importantes retrocesos en este indicador,

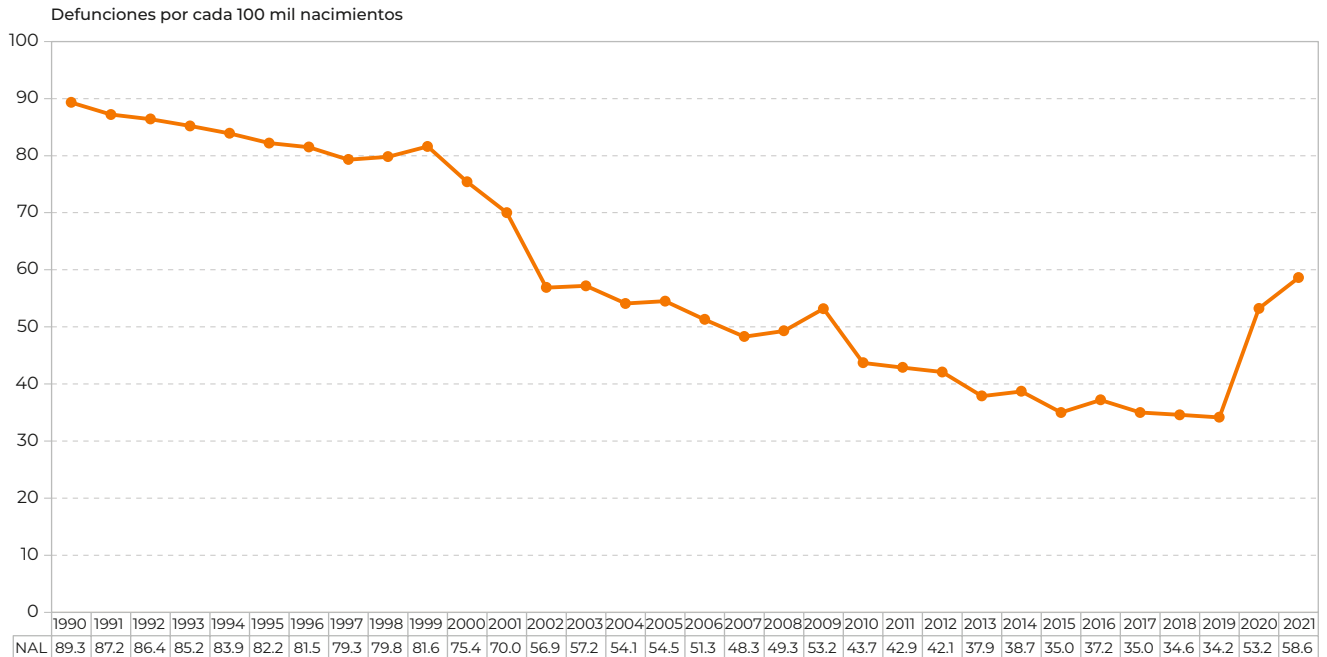
ubicando a la RMM en niveles no vistos desde hacía 20 años con 58.6 muertes maternas por cada 100 mil nacidas(os) vivas(os), lo cual representa un incremento de 54 por ciento respecto a 2013 (véase gráfica 6).

Existe en el país legislación que permite la interrupción voluntaria del embarazo de acuerdo con las siguientes causas: a) por la sola voluntad de la mujer; b) por violación o incesto; c) por peligro de la vida de la mujer; d) por peligro en la salud de la mujer; e) otras causas (D.11). En el marco de la medida prioritaria 42,⁵ instrumentada para asegurar principalmente el aborto legal, y la existencia de servicios de aborto seguro y de calidad para las mujeres

⁵ Medida prioritaria 42. Asegurar, en los casos en que el aborto es legal o está despenalizado en la legislación nacional, la existencia de servicios de aborto seguros y de calidad para las mujeres que cursan embarazos no deseados y no aceptados e instar a los demás Estados a considerar la posibilidad de modificar las leyes, normativas, estrategias y políticas públicas sobre la interrupción voluntaria del embarazo para salvaguardar la vida y la salud de mujeres y adolescentes, mejorando su calidad de vida y disminuyendo el número de abortos.



Gráfica 6.
República Mexicana. Razón (o tasa) de Mortalidad Materna, 1990-2021



Fuente: Sistema de Información de la Secretaría de Salud (SINAIS).

y personas gestantes con embarazos no deseados, se deben de reconocer los avances alcanzados en este tema a diez años del CMPD, ya que una tercera parte de las entidades federativas (10) han despenalizado el aborto por voluntad de las mujeres en sus Códigos Penales⁶ a nivel estatal (véase gráfica 7). La primera entidad federativa en hacerlo fue la Ciudad de México en 2007. Poco más de diez años después, lo hizo Oaxaca en 2019, a la cual le siguieron Hidalgo, Veracruz, Baja California y Colima en 2021. Es importante destacar el caso de Coahuila, entidad que sentó un precedente judicial para su aplicación en todos los estados del país, ya que derivó que, en 2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se pronunciara a favor de garantizar el derecho de las mujeres y personas gestantes a decidir sobre sus propios cuerpos, declarando inconstitucional la criminalización del aborto en México (SCJN, 2021).

⁶ De acuerdo con los Códigos Penales Estatales donde la interrupción del embarazo es legal, la mujer cuenta con una fecha límite para poderlo llevar a cabo, que en la mayoría de las entidades es hasta las 12 semanas de gestación.

Por último, Quintana Roo, Sinaloa,⁷ Baja California Sur y Guerrero se sumaron en 2022 a la interrupción legal del embarazo (ILE).

Porcentaje de nacidas(os) vivas(os) cuya madre asistió a cuatro o más consultas prenatales (D.15). A nivel nacional entre 2014 y 2018 se encontró un mínimo cambio en el porcentaje de mujeres en edad fértil (MEF) con una(un) última(o) hija(o) nacida(o) viva(o) a la fecha de la encuesta que asistieron a cuatro o más consultas prenatales, aunque conviene destacar que el porcentaje fue de 95.7 por ciento en 2014 y de 96.7 en 2018. Cabe señalar que las HLI cerraron la brecha respecto al número de consultas a las que asisten con respecto a las NHLI, de 5.4 a 3.7 puntos porcentuales en el periodo, al situarse en 90.7 y 96.1 por ciento en 2014, y en 93.2 y 96.9 por ciento en 2018, respectivamente.

Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado (D.16). El indicador hace

⁷ La interrupción legal del embarazo se contempla hasta las 13 semanas de gestación.

Gráfica 7.

República Mexicana. Entidades Federativas donde se ha despenalizado el aborto voluntario, 2023



Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Penales Estatales.

referencia a los partos que fueron atendidos por personal médico especializado, es decir, por médicas(os) o enfermeras(os), el cual aumentó ligeramente entre mujeres adolescentes y jóvenes (15-29 años),⁸ y entre mujeres en edad fértil (15-49 años). Destaca que fue entre las mujeres adolescentes HLI donde se incrementó más, con 11.0 puntos porcentuales, seguidas por las jóvenes HLI de 20 a 24 años con 6.9 y las de 25 a 29 con 7.9 puntos porcentuales (véase cuadro 3). Las proporciones de estos grupos de mujeres continúan siendo menores respecto a lo presentado por las mujeres NHLI e incluso respecto a las residentes de lugares rurales, estas últimas a su vez también ascendieron el porcentaje 2.4, 3.9 y 1.7 puntos en cada uno de los grupos de edad, respectivamente.

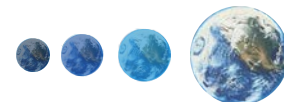
Proporción de mujeres en edad fértil unidas que toman decisiones propias informadas sobre cuándo tener relaciones sexuales, el uso de métodos

anticonceptivos y el cuidado de su salud sexual y reproductiva (D.17; ODS 5.6.1). Este indicador contempla a la mujeres casadas o unidas que toman sus propias decisiones en los tres componentes contemplados y, por ende, se encuentra contenido en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5, el cual trata sobre la igualdad de género. Para el caso de México, es a partir de 2021⁹ que se puede construir un proxy más confiable sobre dicho indicador, por ello solo se presentan datos para este año al carecer de comparabilidad con estimaciones anteriores. A nivel nacional se estimó que en 2021 la proporción de MEFU que tomaron decisiones propias informadas sobre cuándo tener relaciones sexuales,¹⁰ el uso de métodos anticonceptivos y el cuidado de su salud

⁸ Se hace especial énfasis en las mujeres adolescentes y jóvenes dado que son los grupos de edad que más contribuyen a la fecundidad del país.

⁹ Se estima a partir de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021.

¹⁰ La estimación a nivel nacional se considera estadísticamente confiable, pero al desagregar la estimación del indicador por lugar de residencia y condición de habla de lengua indígena de las mujeres, el coeficiente de variación fue mayor a 15%, sin embargo, reflejan los resultados esperados.



Cuadro 3.
República Mexicana. Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado, a nivel nacional y por características sociodemográficas, 2014 y 2018

Grupo de edad	Nacional		Lugar de residencia				Condición de habla de lengua indígena			
	2014	2018	Rural		Urbano		Sí		No	
			2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
15 a 19	95.4	96.4	92.0	94.4	96.8	97.3	70.0	81.0	96.9	97.6
20 a 24	96.5	97.3	91.0	94.9	98.5	98.2	77.0	83.9	97.8	98.2
25 a 29	96.0	96.7	91.5	93.2	97.7	98.1	74.9	82.8	97.5	97.6
15 a 29	96.1	96.9	91.4	94.0	97.9	98.0	75.2	83.0	97.6	97.9
15 a 49	96.1	97.0	91.1	93.7	97.9	98.3	76.4	82.6	97.5	98.1

Fuente: Estimaciones de la SGCNAPO con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2014 y 2018.

sexual y reproductiva fue de 4.0 por ciento; considerando el lugar de residencia de las MEFU y la condición de habla de lengua indígena se obtuvo que el porcentaje fue mayor entre las residentes de zonas urbanas (4.4%) que entre las que viven en zonas rurales (2.9%), y también entre NHLI (4.1%) que entre HLI (2.6%).

Discusión y conclusión

Al examinar las tendencias de los indicadores aquí presentados, se observa que se han logrado avances muy modestos en la mayoría de estos desde el lanzamiento del CMPD en 2013, muchos de los cuales ya presentaban tendencias estancadas o desaceleradas, situación que lleva a reflexionar sobre las posibles explicaciones de los niveles antes vistos. Cabe señalar que la mayoría de los indicadores sobre SSR estimados a partir de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica corresponden a un período de tiempo de solo cuatro años (2014 a 2018), y previo a la pandemia de la COVID-19.

Comenzando con la tasa específica de fecundidad (TEF) en niñas de 10 a 14 años, a pesar de que este indicador se estimó a partir de la reconstrucción de nacimientos ocurridos entre las niñas de este grupo de edad con las tendencias que se venían observando en las estadísticas vitales de natalidad y, dado que el registro extemporáneo se agravó como resultado de la pandemia (Mejía Paillés et al., 2022), las estimaciones muestran un importante estancamiento en este indicador en los últimos años. Al analizar los años correspondientes al periodo de la pandemia, de momento no se observa un descenso de los

nacimientos en este grupo de edad, pero tampoco un incremento principalmente atribuible a la violencia sexual experimentada durante la pandemia por niñas y adolescentes (CEPAL et al., 2020; Rosas Villicaña, 2021). No obstante, estos indicadores se deben de tomar con cautela, dado que, aún resulta muy apresurado tener total certeza sobre los niveles de fecundidad entre 2020 y 2022. Por lo tanto, estas cifras nos llevan a reconocer la importancia de contar con datos estadísticos confiables y oportunos, tema considerado en la medida prioritaria 17.¹¹

En el caso de la TEF en adolescentes de 15 a 19 años se constata una situación similar. A la fecha de la publicación de este artículo, la Conciliación Demográfica de México 1950-2019 y las nuevas Proyecciones de la Población de México y las Entidades Federativas 2020-2070 ya se encontrarán publicadas, y los niveles de fecundidad seguramente serán menores a los presentados aquí, salvo los años de la pandemia, para los cuales se tendrán que seguir actualizando las estimaciones a medida que se cuente con datos más confiables. A pesar de lo anterior, es importante resaltar que, se tratan de TEF muy elevadas para este grupo poblacional. La reducción de la TEF en adolescentes en México ha involucrado, a grandes rasgos, a varias generaciones de mujeres, tiempo en el cual se han visto importantes transformaciones sociales, económicas,

¹¹ Medida prioritaria 17. Garantizar también datos estadísticos confiables, desagregados por sexo, edad, condición migratoria, raza, etnia, variables culturales y ubicación geográfica en materia de educación, salud, en particular salud sexual y salud reproductiva, empleo y participación de adolescentes y jóvenes.

políticas y culturales en el país, entre ellas, mayores niveles de escolaridad (Giorguli et al., 2010; Parker y Pederzini, 2000), importantes incrementos en la participación de las mujeres en el ámbito laboral remunerado (García y Pacheco, 2000), impresionantes incrementos en la prevalencia anticonceptiva (CONAPO, 2000; CONAPO, 2020; Juárez y Quilodrán, 1990; Mier y Terán y Partida, 2001; Zavala de Cosío, 2001), por mencionar algunos. Sin embargo, cabe destacar que la prevalencia anticonceptiva de métodos modernos en adolescentes sexualmente activas es 15 puntos porcentuales menor en comparación con lo registrado a nivel nacional entre mujeres sexualmente activas en edad fértil (57.3% vs 72.0%). Asimismo, las adolescentes reportan en su gran mayoría recurrir al uso del preservativo masculino (CONAPO, 2019), siendo elevado el conocimiento funcional de este en dicho grupo etario, pero no universal (de 84.9%) (CONAPO, 2020). Cabe señalar que, en 2018, de las adolescentes que no usaban un método anticonceptivo, 16 por ciento reportó que se quería embarazar, es decir, del total de adolescentes sexualmente activas, solo 6.4 por ciento quería ser madre.

Sin embargo, de acuerdo con el indicador de inicio temprano de la vida sexual (porcentaje de mujeres de entre 20 y 24 años que tuvieron su primera relación sexual, antes de los 15, 18 y 20 años), vemos un ligero descenso en la proporción de mujeres que iniciaron su vida sexual en la adolescencia. A pesar de esto, de acuerdo con las estimaciones de la SGCNAPO, la edad mediana a la primera relación sexual se ha rejuvenecido en casi un año entre las mujeres que a la fecha de la ENADID 2018 tenían entre 25 y 34 años (edad mediana de 18.7 años) y las que tenían 35 a 49 años (cuya edad mediana se situó en 19.4 años). Por lo que se confirma que, aunque la proporción que inició la vida sexual en la adolescencia es un poco menor, la edad de inicio va en descenso. Particularmente, en este grupo de edad (20-24), en 2018 tres de cada cinco (59.4%) mujeres usaron algún método anticonceptivo en esa primera relación sexual (CONAPO, 2020), proporción mayor comparada con la observada para el resto de las mujeres en edad fértil (40%), y aunque se observa un mayor uso de métodos anticonceptivos en la primera relación sexual entre las cohortes más jóvenes

(CONAPO, 2020), la proporción que no lo hizo queda expuesta al riesgo de un embarazo no intencional, así como de contraer una infección de transmisión sexual (ITS), incluido el VIH.

Resulta interesante que al igual que la iniciación sexual, también en la primera unión se comienzan a percibir cambios paulatinos. Los patrones de formación de unión se han ido modificando en todo el mundo, observándose aumentos en la edad de la primera unión, principalmente asociados a los cambios sociales y estructurales, así como al aumento en el nivel de escolaridad, la urbanización y el surgimiento de nuevos roles para las mujeres (Fussell y Palloni, 2004). Sin embargo, en América Latina, el matrimonio es casi universal y, como se ve en los indicadores previamente presentados, aún ocurre a edades tempranas. En México se observan cambios en cuanto a las uniones conyugales en las cohortes más jóvenes, diferencias que se acentúan aún más entre las mujeres con mayor escolaridad, quienes continúan retrasando la edad a la primera unión (Pérez Amador, 2020). De esta forma, la importancia de incluir este indicador nos lleva a reflexionar sobre la relación entre el inicio de la vida sexual y las uniones conyugales, particularmente la disociación de ambos eventos entre los grupos más favorecidos de la población (Rojas y Castrejón, 2011).

A pesar de estas transformaciones antes mencionadas, incluidos los descensos en los niveles de fecundidad desde la década de los setenta (Zavala de Cosío, 2020), los indicadores sobre este componente de la dinámica demográfica siguen mostrando un calendario persistente de fecundidad temprana en el país. Es así como dos terceras partes de las mujeres de 20 a 24 años en 2018 ya habían sido madres antes de cumplir 20 años, además, con una importante proporción de nacimientos no planificados (42.1%) ocurridos en la adolescencia y juventud.

En cuanto a la medida prioritaria 15,¹² enfocada en prevenir los embarazos subsecuentes en la adolescencia, se identificó que, la gran mayoría de las adolescentes tenía nuliparidad, pero resulta

¹² Medida Prioritaria 15. Diseñar estrategias intersectoriales dirigidas a ayudar a las mujeres a prevenir el embarazo subsiguiente en la adolescencia, incluida la atención prenatal, del parto y posparto, el acceso a métodos anticonceptivos, a las acciones de protección y asistencia y a la justicia.



importante destacar que poco más de 10 por ciento ya habían experimentado al menos un nacimiento en esta etapa temprana de la vida (10.9% ya tenía paridad uno y 2.0% tenía paridad dos o más). No obstante, se puede concluir que estos nacimientos en su gran mayoría ocurren una vez que se ha salido del sistema educativo ya que, solo una de cada cinco adolescentes que deserta del sistema educativo, lo hizo por motivos de un embarazo, crianza o por iniciar una unión conyugal (20.3%). Al respecto se debe destacar que la medida prioritaria 13¹³ se enfoca en evitar este tipo de deserción escolar (de las adolescentes embarazadas y madres jóvenes), mediante el fortalecimiento de las políticas y programas encaminados a esto.

Como se mencionó anteriormente, en contextos como el de México existe una estrecha relación entre varios de los eventos que ocurren a lo largo de la vida y que tienen una importante vinculación con la formación familiar como son la iniciación sexual, la primera unión y el nacimiento de la primera(er) hija(o). Es por esto, que la perspectiva de curso de vida juega un importante rol en proveer un marco teórico a fin de lograr un mejor entendimiento de los niveles vistos en varios de los indicadores aquí mostrados (Zavala et al., 2022). Además es importante mencionar que dicho proceso es diferenciado entre los distintos sectores de la sociedad mexicana derivado de las grandes desigualdades que persisten al interior del país, entre los diferentes estratos socioeconómicos (Brugilles y Rojas, 2016; Zavala de Cosío, 2020), y entre habitantes de comunidades rurales (Mejía Paillés, 2017), así como HLI como se mostró en las diferentes desagregaciones por grupo de población

Derivado de los niveles y tendencias de estos indicadores, es necesario fortalecer los esfuerzos para llevar a la población del país (con énfasis en la población adolescente y joven) “programas de salud sexual y salud reproductivas integrales, oportunos y de calidad” de acuerdo con sus necesidades, sus deseos e intenciones de procrear, enfatizando la importancia de la educación integral en la sexualidad

(medida prioritaria 11)¹⁴ desde la educación básica, para brindar mayores herramientas a la población, incluyendo a los varones, con el objetivo de que cuente con nuevas y mejores oportunidades de vida al permitirles tomar decisiones informadas sobre su sexualidad y el momento adecuado para la reproducción. Por esto, es necesario continuar robusteciendo políticas como la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA), en la cual se plantean varias acciones para cumplir con las medidas prioritarias del capítulo B del CMPD, entre ellas la 12 (salud sexual y reproductiva), 14 (prevención del embarazo adolescente),¹⁵ 15 (prevención del embarazo subsecuente en la adolescencia), 16 (garantía de oportunidades y capacidades),¹⁶ de forma intersectorial e intergubernamental, dado que dicha Estrategia involucra no solo a las dependencias del gobierno federal, sino al sector académico, organismos internacionales y a la sociedad civil. Igualmente es necesario continuar fortaleciendo y a la vez simplificando los mecanismos de coordinación entre las instituciones involucradas en la operación de esta política poblacional para lograr los objetivos planteados en esta (CONAPO, 2021).¹⁷

Como se ha documentado ampliamente, en México, la reducción en la tasa global de fecundidad (TGF) ha sido el resultado del programa de planificación familiar impulsado desde la década de los setenta

¹³ Medida Prioritaria 13. Poner en práctica o fortalecer políticas y programas para evitar la deserción escolar de las adolescentes embarazadas y las madres jóvenes.

¹⁴ Medida Prioritaria 11. Asegurar la efectiva implementación de programas de educación integral para la sexualidad, reconociendo la afectividad, desde la primera infancia, respetando la autonomía progresiva del niño y de la niña y las decisiones informadas de adolescentes y jóvenes sobre su sexualidad, con enfoque participativo, intercultural, de género y de derechos humanos.

¹⁵ Medida Prioritaria 14. Dar prioridad a prevenir el embarazo en la adolescencia y eliminar el aborto inseguro, mediante la educación integral para la sexualidad, y el acceso oportuno y confidencial a la información, asesoramiento, tecnologías y servicios de calidad, incluida la anticoncepción oral de emergencia sin receta y los condones femeninos y masculinos.

¹⁶ Medida Prioritaria 16. Garantizar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes las oportunidades y capacidades para una sana convivencia y una vida libre de violencia, mediante estrategias intersectoriales que incluyan actuar sobre los determinantes que dificultan la convivencia y promueven la violencia, que brinden una formación que promueva la tolerancia y el aprecio por las diferencias, el respeto mutuo y de los derechos humanos, la resolución de conflictos y la paz desde la primera infancia, y aseguren la protección y el acceso oportuno a la justicia de las víctimas y la reparación del daño.

¹⁷ Para mayores detalles de la ENAPEA, véase: <https://enapea.segob.gob.mx>

para reducir el crecimiento poblacional (CONAPO, 2000; Juárez y Quilodrán, 1990; Mier y Terán y Partida, 2001; Zavala de Cosío, 2001). Es así como en 1976, se registraba que 30.2 por ciento de las mujeres unidas usaban un método anticonceptivo, proporción que en 20 años se duplicó, alcanzando 68.5 por ciento en 1997 (CONAPO, 2000). De este modo, la TGF pasó de 6.6 hijas(os) por mujer a inicios de la década de los setenta para ubicarse en la actualidad en niveles ligeramente por debajo del reemplazo poblacional (CONAPO, 2018). Sin embargo, en las pasadas dos décadas se ha registrado que el uso de métodos anticonceptivos ha sufrido una importante desaceleración, al alcanzar una prevalencia de 72.3 por ciento entre mujeres unidas, nivel que se ha mantenido casi inamovible, registrando un nivel de 73.1 de acuerdo con los datos más recientes (2018) (CONAPO, 2020).

Cabe destacar que la prevalencia anticonceptiva actualmente se encuentra en un nivel que se podría considerar hasta cierto punto alto, pero esta se encuentra principalmente dictada por la oclusión tubaria bilateral (OTB) (CONAPO, 2020), es decir, un método permanente adoptado por casi la mitad de las usuarias (45.9%), a edades tempranas. Es así como en 2018, una de cada cuatro mujeres entre 25 y 29 años ya había optado por este método, cifra que va en incremento, hasta alcanzar a más de la mitad de las mujeres a partir del grupo de edad 35 en adelante (CONAPO, 2020). Desde una mirada crítica, es importante destacar que, para muchas mujeres en contextos menos favorecidos (como comunidades rurales), la OTB resulta ser su primer método anticonceptivo (Brugilles, 2005), lo que se traduce en que esa primera relación sexual, ocurriera de forma desprotegida, exponiéndolas a un embarazo no intencional a edades tempranas y muy seguramente a convertirse en madres de forma prematura, sin omitir su riesgo de exposición a una ITS. Además, una importante proporción de mujeres residentes en localidades rurales (aproximadamente 25%) se trata de población indígena,¹⁸ quienes a su vez ya presentan una menor proporción en el uso de anticonceptivos modernos, los cuales son contemplados

en la medida prioritaria 44,¹⁹ que se dirige a asegurar el acceso efectivo a una amplia gama de métodos anticonceptivos modernos. Aunado a esto, la demanda satisfecha de métodos anticonceptivos modernos está dejando fuera a casi una de cada cinco mujeres en edad fértil sexualmente activas y unidas. Es por esto, que la política de población enfocada a garantizar el acceso universal a los métodos anticonceptivos se debe de hacer con estricto apego a garantizar los derechos sexuales y reproductivos a lo largo de su curso de vida, es decir, dependiendo del momento en el cual se encuentran las personas, tomando en cuenta sus preferencias y necesidades en torno a sus intenciones y deseos reproductivos, así como los cambios que van teniendo de acuerdo a lo largo de sus vidas reproductivas.

La literatura más reciente hace evidente el estancamiento de la RMM (o tasa de mortalidad materna) en el lustro previo a la pandemia a nivel global (UNFPA, 2023), la cual registraba 223 defunciones por cada cien mil nacidas(os) vivas(os) (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2023). La vinculación entre el uso de métodos anticonceptivos y su efecto positivo en reducir la mortalidad materna, al propiciar intervalos intergenésicos más prolongados, ha sido ampliamente documentada (Conde-Agudelo et al., 2012; Sridhar y Salcedo, 2017).²⁰ De acuerdo con estimaciones de la CONAPO, poco más de la mitad (54.4%) de las mujeres que tuvieron un nacimiento dentro de los cinco años previos al levantamiento de la ENADID 2018 declararon haber optado por un método anticonceptivo después del parto (CONAPO, 2020). Asimismo, a pesar de que en México las cuatro visitas prenatales recomendadas por la OMS como estándar mínimo durante el embarazo casi alcanzan la universalidad, y que la gran mayoría de los partos son atendidos por personal altamente calificado, el país no es la excepción en la desaceleración en la reducción de dicho indicador. Aunado a esto, la mortalidad materna se

¹⁸ Cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2020.

¹⁹ Medida Prioritaria 44. Garantizar el acceso efectivo a una amplia gama de métodos anticonceptivos modernos, basados en evidencia científica con pertinencia cultural, incluyendo la anticoncepción oral de emergencia.

²⁰ De igual forma esta relación también se vincula con reducciones de las muertes fetales e infantiles (Conde-Agudelo et al., 2006; Rutstein y Winter, 2015).



incrementó sustantivamente a raíz de la pandemia de la COVID-19. Dado que la medida prioritaria 40²¹ se enfoca en eliminar las causas prevenibles de morbilidad y mortalidad materna, resulta fundamental replantear el seguimiento que se da a este indicador en el país (Zavala et al., 2022), el cual es casi tres veces superior a la RMM registrada en países más desarrollados, la cual se ubica en 12 muertes maternas por cada cien mil nacimientos (OMS, 2023).

En 2006, se promulgó en México la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la cual tiene como objetivo impulsar la igualdad de género en los ámbitos públicos y privados para lograr el empoderamiento de las mujeres en el país (González et al., 2022). En ese sentido, el indicador proporción de mujeres de 15 a 49 años que toman sus propias decisiones informadas con respecto a las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva, no solo abarca la igualdad de género en la primera parte de este, sino que también aborda aspectos relacionados con la SSR. Mientras que en el CMPD este indicador se ubica dentro del capítulo D (SSR), en la agenda internacional 2030, se ubica dentro del ODS 5, el cual se enfoca en conseguir la igualdad de género como una herramienta fundamental para lograr un desarrollo sostenible. Sin embargo, con base en los resultados presentados en este indicador, todavía se observan las brechas persistentes entre grupos considerados en condición de vulnerabilidad.

El uso de métodos anticonceptivos es un importante mecanismo de empoderamiento para adolescentes y mujeres, ya que les permite regular su fecundidad, lo que conlleva a que más mujeres puedan continuar con sus estudios y/o se incorporen a la vida económica del país. Según datos de los censos, en 1970 la tasa de participación económica de las mujeres de 12 años o más alcanzaba 16.4 por ciento (García, 1975). Cinco décadas después se ubica en

49 por ciento (INEGI, 2021), que como se dijo anteriormente, coincide con el incremento de la prevalencia anticonceptiva en el país. Desafortunadamente, para el caso mexicano, estimar este indicador como se propuso originalmente, representa un enorme reto, ya que de momento no se cuenta con la pregunta sobre si las mujeres se pueden negar a tener relaciones sexuales. Por eso se hace una aproximación teniendo en cuenta la pregunta sobre “de quién fue la decisión de cuándo tener relaciones sexuales”, considerando que una mujer tiene autonomía cuando la decisión recae principalmente en la mujer, lo que no necesariamente implica que ellas mismas las tengan que iniciar para considerarse empoderadas. Por ello, es importante hacer una inversión substancial en las fuentes de información necesarias para poder realizar estimaciones más apegadas a los indicadores propuestos tanto en el CMPD como en otras agendas internacionales, entre ellas la 2030 para el desarrollo sostenible.

Cabe mencionar que uno de los avances más importantes a diez años del CMPD es el cambio realizado a la legislación de diez entidades federativas que permiten a una mujer interrumpir su embarazo de forma legal, pero sobre todo de manera segura, sin importar la causal. El Código Penal Federal establece que no habrá sanciones jurídicas o de cualquier índole a las mujeres que practiquen el aborto cuando el embarazo: 1) sea producto de una violación, 2) sea imprudencial o culposo, y 3) ponga en riesgo la vida de la madre. Sin embargo, en el ámbito de los DSYR, la sentencia de la SCJN, aunque prohíbe la criminalización de las mujeres que se practican un aborto, no lo vuelve legal en el resto de las entidades federativas, donde todavía se prohíbe por voluntad de la mujer o personas gestantes. De tal manera, podemos observar que en el país aún muestra dificultades en materia de salud y vulneración a los DSYR, lo que impide que las mujeres ejerzan su derecho libre y autónomo de reproducción. Es importante señalar que, donde las legislaciones prohíben y sancionan el aborto, las mujeres recurren a la clandestinidad y al aborto inseguro (Áhman y Shah, 2011; Grimes et al., 2006), lo que dificulta contar con información estadística confiable y oportuna acerca de este evento. Es por esto, que se debe de seguir abogando por la

²¹ Medida Prioritaria 40. Eliminar las causas prevenibles de morbilidad y mortalidad materna, incorporando en el conjunto de prestaciones integrales de los servicios de salud sexual y salud reproductiva medidas para prevenir y evitar el aborto inseguro, que incluyan la educación en salud sexual y salud reproductiva, el acceso a métodos anticonceptivos modernos y eficaces y el asesoramiento y atención integral frente al embarazo no deseado y no aceptado y, asimismo, la atención integral después del aborto, cuando se requiera, sobre la base de la estrategia de reducción de riesgo y daños.

legalización en todo el país, ya que la prohibición de este, no lo limita, sino que hace que su práctica sea insegura e incluso mortal (Okonofua, 2006; Taype-Rondan y Merino-García, 2016).

Una de las principales limitaciones de este artículo son las fuentes de información empleadas en la estimación de la mayoría de los indicadores aquí presentados, ya que muchas de ellas carecen de actualizaciones recientes, lo que hace que los indicadores no reflejen por completo los niveles y tendencias más actuales. Por ejemplo, la última ENADID disponible fue levantada en 2018,²² por lo que los efectos de la pandemia de la COVID-19 escapan a este instrumento. Lo mismo sucede con los indicadores que emplean como fuentes de información las Proyecciones de la Población de México y las Entidades Federativas, 2016-2050, publicadas también en 2018, las cuales muestran las tendencias proyectadas a partir de la Encuesta Intercensal 2015.

Asimismo, derivado de las fuentes de información en materia de SSR, de momento solo es posible presentar los indicadores para mujeres en edad fértil. Históricamente, en las encuestas enfocadas a estudiar fecundidad se ha excluido a los hombres, ya que dichos instrumentos tienen como objetivo generar representatividad sobre la población en riesgo (Fledderjohann y Roberts, 2018). La investigación reciente muestra que la exclusión de los hombres obedece más a cuestiones de tipo cultural que de caracteres pragmático, como se suele argumentar para no incluirlos (Slauson-Blevins y Johnson, 2016). Un ejemplo de esto es el reporte de la fecundidad de cohorte entre mujeres y hombres en México, el cual no muestra diferencias significativas. Es así como la cohorte nacida entre 1972 y 1973 reportó descendencias finales para el caso de las mujeres de 2.6 hijas(os) y para el de los hombres de 2.5 (Páez y Zavala, 2023). Si queremos lograr sociedades más igualitarias entre hombres y mujeres, resulta fundamental considerar la inclusión de los hombres, a fin de entender sus comportamientos y decisiones en el proceso reproductivo.

De igual forma, en lo que respecta a las desagregaciones para grupos considerados en condición de vulnerabilidad, en particular las que corresponden a la autoadscripción como población afromexicana o afrodescendiente, la considerada en la ENADID 2018, presenta un cierto grado de sesgo debido a su ubicación en el cuestionario, por lo que no es posible realizar estimaciones para esta población, perdiéndose así una importante oportunidad de caracterizar sus comportamientos, principalmente en materia de SSR. Sin embargo, es importante hacer mención que en la actualidad se engloba a la diversidad de este grupo en una sola pregunta “Por sus antepasados y de acuerdo con sus costumbres ¿[nombre] se considera negra(o) afromexicana(o) (afrodescendiente)?”, y cuya inclusión en los instrumentos estadísticos por primera vez fue con la Encuesta Intercensal 2015. Por lo que, se sugiere que los instrumentos de captación sobre esta población se modifiquen para visibilizar la complejidad de este grupo, el que se compone de población nativa, es decir, nacida en México, migración reciente de otros países, y población nacida en el continente africano.

Es importante señalar que en este artículo se omite el análisis de los resultados por entidad federativa, debido a que, como se ha mencionado previamente, se contará con una nueva conciliación demográfica y proyecciones de la población, la cual puede mostrar resultados distintos a la información vigente. Asimismo, es importante mencionar de que al presentar los indicadores solo a nivel nacional no se muestran las diferencias que existen a nivel estatal, sin embargo, para la mayoría de los indicadores de SSR se ha realizado un análisis exhaustivo en el libro “Situación de los derechos sexuales y reproductivos. República Mexicana. 2018” (CONAPO, 2020) en la que también se incluyen acciones en las que las entidades federativas deben trabajar para lograr que las mujeres ejerzan sus DSYR. Finalmente, la mayoría de los indicadores provienen de la ENADID, lo que obliga a tener un mejor tratamiento de la información, es decir, vigilar la representatividad estadística a nivel de entidad federativa.

Recientemente, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) publicó el estado de la población mundial 2023 “8 000 millones de vidas, INFINITAS POSIBILIDADES,

²² A la fecha de la publicación de este artículo, el levantamiento de la ENADID 2023 se encontrará en proceso; una vez publicados los resultados se podrán actualizar la mayoría de los indicadores aquí analizados.



argumentos a favor de los derechos y libertades". En este documento se invita a dejar atrás el paradigma tradicional enfocado en alcanzar metas de carácter numérico (*targets*), y llama a lograr un verdadero desarrollo económico del cual toda la población se pueda beneficiar, impulsando como el eje central en las políticas poblacionales el garantizar los derechos humanos a los ocho mil millones de personas en el mundo, cifra alcanzada en noviembre de 2022 (UNFPA, 2023).

A manera de conclusión, "no dejando a nadie atrás" (Naciones Unidas, 2015), implica planear y fortalecer acciones específicas en materia de políticas públicas que garanticen que todas las personas gocen del desarrollo económico de la nación en condición de igualdad, para lo cual es esencial contar con indicadores robustos que den cuenta de la interseccionalidad en la que está suscrita la población de un país (Echarri, 2020). Dichos indicadores son la mejor herramienta para monitorear los alcances de las políticas públicas, y aunque no debemos enfocarnos en metas de carácter numérico –como por ejemplo, la reducción de la tasa global de fecundidad a un nivel determinado– resulta primordial cuantificar los principales indicadores en materia de SSR y los relacionados con la misma, ya que estos representan un insumo fundamental para fortalecer, o en su caso, implementar políticas poblacionales, que garanticen los derechos humanos de todas las personas en México.

Fuentes consultadas

- Áhman, E. y Shah, I. H. (2011). New estimates and trends regarding unsafe abortion mortality. *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, 115 (2), 121-126.
- Aracena-Genao, B., Leyva-Flores, R. y Gutiérrez-Reyes, J. P. (2022). Costo económico de atención de embarazos atribuibles a la falla de la política de prevención del embarazo adolescente en México. *Cadernos de Saúde Pública*, 38, e00109721.
- Bearak, J., Maddow-Zimet, I., Leong, E. y Kost, K. (2023). *Contraceptive Failure Rates: New Estimates for Individual Methods and Method Combinations*. [Paper presentado]. Population Association of America (PAA) Annual Meeting, Nuevo Orleans.
- Brugelles, C. (2005). Tendencias de la práctica anticonceptiva en México: tres generaciones de mujeres. En M. Coubès, M. E. Zavala de Cosío y R. Zenteno (Coords.), *Cambio demográfico y social en el México del siglo XX. Una perspectiva de historias de vida*, pp. 121-157. El Colegio de la Frontera Norte.
- Brugelles, C. y Rojas, O. (2016). Inicio de la práctica anticonceptiva y formación de las familias. Experiencia de tres cohortes mexicanas. En M. Coubès, P. Solís y M. E. Zavala (Coords.), *Generaciones, cursos de vida y desigualdad social en México*, 161-188.
- Cárdenas, R. (2020). A 25 años de El Cairo, la cumbre de Nairobi y la agenda de población para México. *Coyuntura Demográfica*, 17, 17-27.
- Carosio, A. (2022). Derechos sexuales y derechos reproductivos en el horizonte de la emancipación. En C. Saldado y M. Patricia (Eds.), *Nudos críticos sobre la desigualdad de género*. CLACSO.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Secretariado General de las Naciones Unidas y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2020). *Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19*.
- Código Penal para el Estado de Aguascalientes. (2022, 7 de noviembre). H. Congreso del Estado de Aguascalientes. *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*. <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-4-11.pdf>
- Código Penal para el Estado de Baja California. (2021, 13 agosto). H. Congreso del Estado de Baja California. *Periódico Oficial del Estado de Baja*

- California. https://www.congresobc.gob.mx-Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_V/20210813_CODPENAL.PDF
- Código Penal para el estado libre y soberano de Baja California Sur. (2019, 10 de abril). H. Congreso del Estado de Baja California Sur. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*. <https://tribunalbcs.gob.mx/admin/imgDep/Tribunal/CodigoPenal/Codigo%20Penal%20actualizado%20al%2010%20de%20abril%20de%202019.pdf>
- Código Penal del Estado de Campeche. (2023, 13 de enero). Poder Legislativo del Estado de Campeche. *Periódico Oficial del Estado de Campeche*. <https://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/6-codigo-penal-del-estado-de-campeche>
- Código Penal del Estado de Chiapas. (2023, 3 de marzo). H. Congreso del Estado de Chiapas. *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*. https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0012.pdf?v=Mjg=
- Código Penal del Estado de Chihuahua. (2017, 22 de febrero). H. Congreso del Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*. <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/28.pdf>
- Código Penal para la Ciudad de México. (2020, 29 de julio). Congreso de la Ciudad de México. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/9cd0cdef5d5adba1c8e25b34751ccfdcca80e2c.pdf>
- Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2021, 1 de junio). Congreso de la Estado de Coahuila de Zaragoza. *Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza*. https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa08_Nuevo_Codigo.pdf
- Código Penal para el Estado de Colima. (2022, 26 de marzo). Congreso de la Estado de Colima. *Periódico Oficial "El Estado de Colima"*. https://www.congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Codigos/codigo_penal_26mar2022.pdf
- Código Penal para el estado libre y soberano de Durango. (2023, 18 de junio). Congreso de la Estado de Durango. *Periódico Oficial del Estado de Durango*. [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CODIGO%20PENAL%20\(NUEVO\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CODIGO%20PENAL%20(NUEVO).pdf)
- Código Penal del Estado de Guanajuato. (2023, 19 de mayo). H. Congreso del Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*. https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3469/CPEG_AIC_19Mayo2023.pdf
- Código Penal para el estado libre y soberano de Guerrero. (2017, 18 de julio). Congreso del Estado de Guerrero. *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*. http://tsj-guerrero.gob.mx/transparencia/instituto_mejoramiento_judicial/2017/Octubre/Codigo_Penal_para_el_Estado_de_Libre_y_Soberano_de_Guerrero.pdf
- Código Penal del estado de Hidalgo. (2023, 29 de marzo). H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. http://www.congresohidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Codigo%20Penal%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf
- Código Penal para el estado libre y soberano de Jalisco. (2023, 3 de junio). Congreso de la Estado de Jalisco. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. <https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%25C3%25B3digo%2520Penal%2520para%2520el%2520Estado%2520Libre%2520y%2520Soberano%2520de%2520Jalisco%2520%252826OC%2529.pdf>
- Código Penal del Estado de México. (2023, 22 de junio). Legislatura del Estado de México. *Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno"*. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig006.pdf>
- Código Penal para el estado de Michoacán. (2021, 25 de enero). Congreso de la Estado de Michoacán. *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*. <http://congresomich.gob.mx/file/CODIGO-PENAL-ULTIMA-REF-25-DE-ENERO-DEL-2021.pdf>
- Código Penal para el estado de Morelos. (2023, 15 de febrero). H. Congreso de la Estado de Morelos. *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*. <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/codigos/pdf/CPENALEM.pdf>



- Código Penal para el estado de Nayarit. (2019, 19 de marzo). Congreso del estado de Nayarit. *Periódico Oficial del Estado de Nayarit*. https://www.contraloria.nayarit.gob.mx/assets/pdf/normateca/codigo_penal_para_nayarit.pdf
- Código Penal para el Estado de Nuevo León. (2023, 16 de junio). H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CODIGO%20PENAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20%20NUEVO%20LEON.pdf?2023-06-16
- Código Penal para el estado libre y soberano de Oaxaca. (2020, 19 de diciembre). Congreso del Estado de Guerrero. *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*. <https://sspo.gob.mx/wp-content/uploads/2021/08/CODIGO-PENAL-PARA-EL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-OAXACA..pdf>
- Código Penal para el estado libre y soberano de Puebla. (2023, 11 de abril). H. Congreso del Estado de Puebla. *Periódico Oficial del Estado de Puebla*. <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/375-codigo-penal-del-estado-libre-y-soberano-de-puebla>
- Código Penal para el estado de Querétaro. (2022, 21 de octubre). H. Congreso del estado libre y soberano de Querétaro. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga"*. https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Codigos/COD006_60.pdf
- Código Penal para el estado libre y soberano de Quintana Roo (2023, 6 de junio). H. Congreso del Estado de Quintana Roo. *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*. <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/codigos/C6-XVII-0606-2023-20230608T153604-C1720230529070.pdf>
- Código Penal del estado de San Luis Potosí. (2020, 17 de noviembre). H. Congreso del estado de San Luis Potosí. *Periódico Oficial del estado de San Luis Potosí*. https://normas.cndh.org.mx/Documentos/San%20Luis%20Potos%C3%AD/Código_PE_SLP.pdf
- Código Penal para el estado de Sinaloa. (2023, 14 de abril). H. Congreso del estado libre y soberano de Sinaloa. *Periódico Oficial del estado de Sinaloa*. <https://www.congresosinaloa.gob.mx/leyes-estatales/>
- Código Penal para el estado de Sonora. (2020, 29 de octubre). H. Congreso del estado libre y soberano de Sonora. *Boletín Oficial del estado de Sonora*. https://stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/marco_normativo/CodigoPenalSonora.pdf
- Código Penal para el estado de Tabasco. (2022, 15 de diciembre). H. Congreso del estado libre y soberano de Tabasco. *Periódico Oficial del estado de Tabasco*. https://tsj-tabasco.gob.mx/resources/pdf/biblioteca/codigo_penal.pdf
- Código Penal para el estado de Tamaulipas. (2020, 27 de agosto). Congreso del estado de Tamaulipas. *Periódico Oficial del estado de Tamaulipas*. http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2020/08/Codigo_Penal.pdf
- Código Penal para el estado libre y soberano de Tlaxcala. (2023, 3 de mayo). Congreso del estado libre y soberano de Tlaxcala. *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*. https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/pdf/4_codigo_penal_par.pdf
- Código Penal para el estado libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2022, 2 de marzo). H. Congreso del estado de Veracruz. *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*. <https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=co>
- Código Penal para el estado de Yucatán. (2022, 17 de diciembre). H. Congreso del estado de Yucatán. *Periódico Oficial del estado de Yucatán*. <http://congresoyucatan.gob.mx/legislacion/codigos>
- Código Penal para el estado de Zacatecas. (2022, 17 de diciembre). H. Congreso del estado de Zacatecas. *Periódico Oficial del estado de Zacatecas*. <https://www.congresozac.gob.mx/63/ley&cual=103&tipo=pdf>
- Consejo Nacional de Población. (2000). *La situación demográfica de México, 2000*.
- Consejo Nacional de Población. (2018). *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*.
- Consejo Nacional de Población. (2019). *Principales Resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018*. Datos Abiertos.

- Consejo Nacional de Población. (2020). *Situación de los Derechos Sexuales y Reproductivos. República Mexicana. 2018.*
- Consejo Nacional de Población. (2021). *Segunda Fase (Documento Marco) de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes 2021-2024.*
- Conde-Agudelo, A., Rosas-Bermúdez, A. y Kafury-Goeta, A. C. (2006). Birth spacing and risk of adverse perinatal outcomes: a meta-analysis. *Jama*, 295 (15), 1809-1823.
- Conde-Agudelo, A., Rosas-Bermudez, A., Castaño, F. y Norton, M. H. (2012). Effects of birth spacing on maternal, perinatal, infant, and child health: a systematic review of causal mechanisms. *Studies in family planning*, 43 (2), 93-114.
- Dorothy, N., Ritah, N., Benjamin, N., George, M., Sylvia, N., Julius, N. y Nekaka, R. (2020). Transition gone bad? Teenage pregnancy and suggested remedies in a rural community in Eastern Uganda. *Primary Health Care: Open Access*, 10 (3), 1-9.
- Echarri, C. (2020). *Interseccionalidad de las desigualdades de género en México. Un análisis para el seguimiento de los ODS.* ONU Mujeres y Consejo Nacional de Población.
- Echarri, C. y Pérez Amador, J. (2007). En tránsito hacia la adultez: eventos en el curso de vida de los jóvenes en México. *Estudios demográficos y urbanos*, 22 (1), 43-77.
- Fledderjohann, J. y Roberts, C. (2018). Missing men, missing infertility: The enactment of sex/gender in surveys in low-and middle-income countries. *Population horizons*, 15 (2), 66-87.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2019). *Adelantando la Promesa. Informe Relativo a la Cumbre de Nairobi sobre la CIPD25.*
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2020). *Consecuencias socioeconómicas del Embarazo Adolescente en México. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescentes en países de América Latina y el Caribe. MILENA 1.0.*
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2023). *Informe sobre el Estado de la Población Mundial 2023, 8.000 millones de vidas, INFINITAS POSIBILIDADES, argumentos a favor de los derechos y libertades.*
- Fondo de Población de las Naciones Unidas y Asociación Latinoamericana de Población. (2020). *La implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos.*
- Fussell, E. y Palloni, A. (2004). Persistent marriage regimes in changing times. *Journal of Marriage and Family*, 66 (5), 1201-1213.
- García, B. (1975). La participación de la población en la actividad económica. *Demografía y economía*, 9 (1), 1-31.
- García, B. y Pacheco, E. (2000). Esposas, hijos e hijas en el mercado de trabajo de la Ciudad de México en 1995. *Estudios demográficos y urbanos*, 35-63.
- Giorguli, S., Vargas, E., Salinas, V., Hubert, C. y Potter, J. E. (2010). La dinámica demográfica y la desigualdad educativa en México. *Estudios demográficos y urbanos*, 25 (1), 7-44.
- González, B., Herrera, C. y Ramírez de Garay, L. (2022). Políticas dirigidas a la erradicación de la violencia contra las mujeres basadas en evidencias. En C. Echarri y J. Pérez (Eds.), *La igualdad de género en las políticas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México*, México: El Colegio de México.
- Grimes, D. A., Benson, J., Singh, S., Romero, M., Ganatra, B., Okonofua, F. E. y Shah, I. H. (2006). Unsafe abortion: the preventable pandemic. *The lancet*, 368 (9550), 1908-1919.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s.f.). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Presentación de Resultados del Censo de Población y Vivienda 2020.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022a). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022b). *Estadísticas Vitales de Natalidad.*



- Juárez, F. y Quilodrán, J. (1990). Mujeres pioneras del cambio reproductivo en México. *Revista mexicana de Sociología*, 33-49.
- Mejía Paillés, G. (2012). *A life course perspective on social and family formation transitions to adulthood of young men and women in Mexico*. London School of Economics and Political Science.
- Mejía Paillés, G. (2017). Trayectorias hacia la adultez en México: un acercamiento desde la perspectiva del Análisis de Secuencias. En A. M. Chávez Galindo, R. C. Vázquez y C. Echarri (Eds.), *Los jóvenes mexicanos en la encrucijada de 2010*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mejía Paillés, G., Ramírez, M., Hernández, M. F., Sánchez, M., Domínguez, F., Velázquez Cervantes, A. y Muñoz, V. (2022). Registro oportuno en las estadísticas vitales de nacimientos: retos y oportunidades ante la COVID-19. En Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México* (pp. 35-62).
- Meneses, E. y Ramírez, M. (2018). Niveles y tendencias de la fecundidad en niñas y adolescentes de 10 a 14 años en México y características de las menores y de los padres de sus hijos e hijas, a partir de las estadísticas vitales de nacimientos de 1990 a 2016. En Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México* (pp. 39-64).
- Mensch, B., Singh, S. y Casterline, J. B. (2005). Trends in the timing of first marriage among men and women in the developing world. The changing transitions to adulthood in developing countries. *Selected studies*, 118-171.
- Mier y Terán, M. y Partida, V. (2001). Niveles, tendencias y diferenciales de la fecundidad en México, 1930-1997. En J. Gómez de León y C. Rabell (Coords.) (Ed.), *La población en México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI* (pp. 168-203). Consejo Nacional de Población y Fondo de Cultura Económica.
- Naciones Unidas. (1948, 10 de diciembre). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III).
- Naciones Unidas. (1994). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo El Cairo*.
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Septuagésimo período de sesiones.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*.
- Okonofua, F. (2006). Abortion and maternal mortality in the developing world. *Journal of Obstetrics and Gynaecology Canada*, 28 (11), 974-979.
- Organización Mundial de la Salud. (2023). *Mortalidad Materna*. Datos y cifras.
- Páez, O. y Zavala, M. E. (2023). Patrones de formación familiar y reproductivos en la distintas regiones de México. En M. E. Zavala y P. Sebillé (Eds.), *La odisea de las generaciones en México: de las historias de la vida a los territorios*. El Colegio de México.
- Parker, S. y Pederzini, C. (2000). Género y educación en México. *Estudios demográficos y urbanos*, 97-122.
- Parrado, E. A. y Zenteno, R. M. (2002). Gender differences in union formation in Mexico: Evidence from marital search models. *Journal of Marriage and Family*, 64 (3), 756-773.
- Pérez Amador, J. (2020). Unión libre y matrimonio: tendencias y brechas socioeconómicas. En S. Giorguli y J. Sobrino (Eds.), *Dinámica demográfica de México en el siglo XXI* (Vol. I). El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Presidencia de la República. (2011). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2010*.
- Quisumbing, A. y Hallman, K. (2005). *Marriage in transition: Evidence on age, education, and assets from six developing countries. The changing transitions to adulthood in developing countries: Selected studies*, 200-269.

- Rojas, O. y Castrejón, J. L. (2011). Género e iniciación sexual en México. Detección de diversos patrones por grupos sociales. *Estudios demográficos y urbanos*, 26 (1), 75-111.
- Rosas Villicaña, R. M. (2021). Orfandad y violencia a niñas, niños y adolescentes en la pandemia de Covid-19. El caso de México en el contexto latinoamericano. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 42 (166), 1-25.
- Rubinstein, A. V., Rahman, G., Risso, P. y Ocampo, D. C. (2017). Presentación de la menarca en madres e hijas ¿ Existe un adelanto? *Acta pediátrica de México*, 38 (4), 219-227.
- Rutstein, S. O. y Winter, R. (2015). *Contraception needed to avoid high-fertility-risk births, and maternal and child deaths that would be averted*. ICF International Farifax.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). Despenalización del Aborto, Extracto de la Acción de Inconstitucionalidad 148/2017. Dirección General de Derechos Humanos.
- Slauson-Blevins, K. y Johnson, K. M. (2016). Doing gender, doing surveys? Women's gatekeeping and men's non-participation in multi-actor reproductive surveys. *Sociological Inquiry*, 86 (3), 427-449.
- Sridhar, A. y Salcedo, J. (2017). Optimizing maternal and neonatal outcomes with postpartum contraception: impact on breastfeeding and birth spacing. *Maternal health, neonatology and perinatology*, 3, 1-10.
- Secretaría de Salud. (s.f.). *Sistema de Información de la Secretaría de Salud*.
- Stern, C. (2007). Estereotipos de género, relaciones sexuales y embarazo adolescente en las vidas de jóvenes de diferentes contextos socioculturales en México. *Estudios Sociológicos*, 105-129.
- Taype-Rondan, A. y Merino-García, N. (2016). Hospitalizaciones y muertes por aborto clandestino en Perú: ¿Qué dicen los números? *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 33 (4), 829-830.
- Trommlerová, S. K. (2020). When children have children: The effects of child marriages and teenage pregnancies on early childhood mortality in Bangladesh. *Economics & Human Biology*, 39, 100904.
- Walker, D. A. y Holtfreter, K. (2021). Teen pregnancy, depression, and substance abuse: The conditioning effect of deviant peers. *Deviant Behavior*, 42 (3), 297-312.
- Zavala de Cosío, M. E. (2001). La transición de la fecundidad en México. En: J. Gómez de León y C. Rabell Romero (Comps.), *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Zavala de Cosío, M. E. (2020). La diversidad social de la fecundidad en México. En S. Giorguli y J. Sobrino (Eds.), *Dinámica Demográfica de México en el siglo XXI*. El Colegio de México.
- Zavala, M. E., Mejía Paillés, G. y Lugo, M. (2022). El curso de vida de las mujeres mexicanas, formación familiar y participación laboral: una mirada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde una perspectiva de género. En C. Echarri y J. Pérez (Eds.), *La igualdad de género en las políticas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México*. El Colegio de México.



Índice de Calidad del Entorno 2020

Diana Villasana y Eric Barrón¹

Resumen

El reconocimiento social y jurídico de las personas con discapacidad no ha sido fácil. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su Protocolo Facultativo, así como mecanismos de vigilancia sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2018) abrieron paso a un nuevo paradigma para entender y atender a las personas con discapacidad, denominado biopsicosocial. Un claro ejemplo de ello fue la elaboración de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) que ofrece un marco conceptual para la descripción de la salud y los estados relacionados con la salud, lo cual permite la elaboración de perfiles sobre el funcionamiento, la discapacidad y la salud de las personas en varios dominios (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2001). En este nuevo contexto, la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (SGCONAPO) desarrolló el Índice de Calidad del Entorno (ICE), en el marco de los trabajos coordinados por la Secretaría de Salud (SS)² para la creación de un certificado de discapacidad unificado y estandarizado mediante una Norma Oficial Mexicana (NOM). Este certificado se desarrolló bajo los estándares establecidos de la CIF para captar la mayor cantidad

de información sobre la salud de las personas (funcionamiento y discapacidad) y los relacionados con la salud (factores ambientales o contextuales), y así determinar integralmente la discapacidad. Los aspectos de la salud serán recabados por personal especializado en salud, en tanto los factores contextuales, son operacionalizados mediante el ICE, el cual es una medida-resumen que permite diferenciar municipios y localidades según el impacto facilitador o de barrera de los factores ambientales debido a las condiciones de marginación, la disponibilidad y concentración de servicios y de equipamiento urbano.

Términos clave: *Discapacidad, personas con discapacidad, certificado de discapacidad (CIF), equipamiento urbano, marginación, accesibilidad, calidad del entorno.*

Antecedentes

En México, de acuerdo con datos del censo 2020, vivían casi 7.2 millones de personas con discapacidad o con algún problema físico o mental,³ que representa 5.7 por ciento del total (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2021b). Estas cifras son fundamentales para el desarrollo de políticas públicas encaminadas al desarrollo social y bienestar de las personas con discapacidad; sector de la población

¹ Dirección de Poblamiento y Desarrollo Regional Sustentable, Secretaría General del Consejo Nacional de Población (diana.villasana@conapo.gob.mx y ebarron@conapo.gob.mx).

² Coordinación realizada por la Dirección General de Información en Salud (DGIS).

³ Los reactivos utilizados por el INEGI para identificar a la población con discapacidad se construyeron con base en la metodología del Grupo de Washington, la cual permite indagar por la dificultad que tiene una persona para realizar una o un determinado conjunto de actividades básicas (INEGI, 2020b).

que históricamente ha enfrentado discriminación y exclusión, situación que se ha traducido en serias limitaciones para el acceso y disfrute de sus derechos humanos (DDHH). Como Seoane (2004) señala:

La persona con discapacidad ha sido secularmente mantenida en silencio, apartada e incluso eliminada de la sociedad. Hasta el siglo XVIII la persona con discapacidad era considerada como un monstruo, que debía ser expulsado de la sociedad humana. Se le negaba la condición de persona, y era excluida o, más radicalmente, suprimida, social o aun físicamente. El discapacitado, despojado de las características netamente humanas, carecía de identidad, tanto personal como social. (p.21)

El reconocimiento social y jurídico de las personas con discapacidad no ha sido fácil. Esto se fraguó a inicios del presente siglo con el desarrollo de la CDPD y su Protocolo Facultativo, como mecanismos de vigilancia sobre los DDHH de las personas con discapacidad (CNDH, 2018), los cuales venían de la mano de un nuevo paradigma para abordar la discapacidad, denominado biopsicosocial.

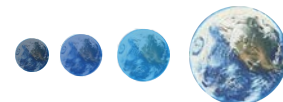
En ese mismo periodo, el Estado mexicano, además de firmar y ratificar la CDPD, tuvo uno de los cambios jurídicos más importantes en su Constitución Política: la reforma política sobre DDHH de 2011. Esto le confería nuevas atribuciones al Estado en materia de DDHH en beneficio de las personas, en particular de aquellas que habían sido discriminadas históricamente, como las personas con discapacidad.

Asimismo, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, fijado durante la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe en 2013, establece adoptar ocho medidas prioritarias con enfoque de DDHH para integrar a la población y su dinámica en el desarrollo sostenible. Este documento se vincula con la medida “A. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos”, que señala la necesidad de profundizar las políticas públicas y

acciones necesarias para erradicar la pobreza y romper los círculos de exclusión y desigualdad; la medida “C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos”, indica la necesidad de garantizar la calidad de vida, el desarrollo de las potencialidades y la participación plena de las personas mayores, con especial énfasis a los grupos más susceptibles de discriminación (personas mayores con discapacidad); mientras que la medida “G. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad”, indica la pertinencia de promover el desarrollo y el bienestar de las personas de todos los territorios, sin ningún tipo de discriminación (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2015).

Con todo ello se abrieron nuevas rutas de atención hacia las personas con discapacidad. A nivel internacional uno de los esfuerzos más importantes fue la elaboración de la CIF, cuyo objetivo es ofrecer “un lenguaje unificado y estandarizado, y un marco conceptual para la descripción de la salud y los estados relacionados con la salud” (OMS, 2001). Con la CIF se deja claro que la discapacidad no es solo un problema de salud, sino que además se le añade la interrelación con los medios del entorno y la sociedad, los cuales en su conjunto determinan la discapacidad (OMS, 2001). Así se ofrece una “respuesta personalizada, dinámica, pluridimensional, social y contextualizada a la discapacidad, cuyos elementos clave son las capacidades, el funcionamiento y los entornos” (Seoane, 2004).

En este marco de reconocimiento de los DDHH en la Constitución Política y el cambio de paradigma sobre la discapacidad, en 2018 se promovió un punto de acuerdo legislativo en materia de atención integral a personas con discapacidad (Cámara de Senadores. LXIII Legislatura, 2021). El documento legislativo señala que desde 2011 se realizaron modificaciones a leyes primarias en materia de discapacidad, como la creación de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011), cuya reforma de 2018 estableció la creación del Registro Nacional de Personas con Discapacidad y se creaba el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS), así como el Sistema Nacional de Información en Discapacidad. Esto derivó que



la Cámara de Senadores exhortara a la ss a coordinar la creación de un certificado de discapacidad unificado y estandarizado mediante una NOM,⁴ así como el desarrollo del Registro Nacional de Personas con Discapacidad y el Sistema Nacional de Información en Discapacidad, cuya información estadística deberá ser pública y formará parte de las estadísticas vitales del INEGI (Cámara de Senadores. LXV Legislatura, 2022). La NOM deberá adoptar la CIF, es decir, deberá ser un documento desarrollado bajo el enfoque de DDHH como se establece en la CDPD.

La ss convocó a un grupo de trabajo conformado por dependencias federales y organizaciones de y para personas con discapacidad, así como personas expertas para la elaboración de la NOM de certificación de la discapacidad y del propio instrumento de certificación (García-Formentí, 2022). Es así como se conformó el Grupo de Trabajo para el Certificado de Discapacidad (GTCD) y su NOM, que desde 2019 inició los trabajos para conformar el primer certificado unificado a nivel nacional sobre discapacidad, instrumento centrado en la persona y no desde el punto de vista de quien lo emite (García-Formentí, 2022).

El certificado se construyó bajo los estándares de la CIF, porque es el instrumento que permite evaluar los aspectos de la salud y “relacionados con la salud”. Los primeros miden el funcionamiento y la discapacidad de las personas a través de dos componentes: funciones y estructuras corporales, así como por las actividades y la participación (OMS, 2001). En tanto, los aspectos “relacionados con la salud” refieren a los factores contextuales, en los cuales se encuentran los factores personales y los factores ambientales. Para evaluar integralmente la discapacidad deben tomarse en cuenta ambos componentes.

Los trabajos técnicos realizados por el GTCD llevaron casi dos años en el marco de la pandemia por la COVID-19. La elaboración del certificado atendió la incorporación del componente de la salud, pero la va-

loración de los factores ambientales fue contemplada como un reto por la amplitud de aspectos tratados en esta dimensión. Debido a la complejidad para valorar el entorno de las personas con discapacidad, el GTCD pidió asesoría técnica a la SGCNAPO para encontrar una manera de medir y analizar los factores ambientales, a través de un indicador sintético que facilitara su incorporación al certificado de discapacidad.

En el último trimestre de 2020, la SGCNAPO desarrolló una primera versión del Índice de Calidad del Entorno (ICE), indicador proxy sobre las condiciones del entorno inmediato de las personas. Se construyó con la intención de aprovechar la información pública disponible en ese momento, en especial, a un nivel de desagregación territorial grande.

Para cumplir con ello se planteó que el indicador diera información sobre diferentes contextos territoriales, sin recurrir a una división o comparación entre ámbitos urbanos o rurales. Para cumplir este requisito, el ICE se desarrolló a nivel de localidad geoestadística con la información de cuatro indicadores elaborados por la SGCNAPO:

- i Índice de marginación por localidad 2010,
- ii Condición de ubicación geográfica de las localidades 2010,
- iii Índice de equipamiento urbano,
- iv. Sistema Urbano Nacional 2018.

Los cuatro indicadores ofrecen información categórica sobre las condiciones de equipamiento urbano, vivienda, acceso a educación básica y cercanía a urbes o caminos. Para analizar esta información se decidió utilizar una técnica estadística que permitiera trabajar datos categóricos. El análisis de correspondencias ofrece esta posibilidad, además, permite analizar gráficamente la relación existente del conjunto de variables y resumir grandes cantidades de información en un número reducido de dimensiones o factores, facilitando su interpretación y comprensión.

No obstante, esta versión del ICE presentaba limitaciones técnicas por su origen en datos categóricos, aunque la principal restricción técnica era la falta de información para un importante número de localidades, especialmente, aquellas de menor tamaño. De hecho, la variable relacionada con el Sistema Urbano

⁴ El documento señala “[...] que ya se emite el certificado de discapacidad en las distintas unidades médicas del sector público de salud y que el problema radica en que los procesos no se encuentran homologados, debido a la falta de la plataforma de información o sistema de registro coordinado desde una instancia central, es por ello que se propone que se exhorta para estandarizar la emisión del certificado de discapacidad.”

Nacional fue relegada del modelo final porque su aporte al modelo estadístico era insuficiente.

Con los resultados del censo 2020 publicados a inicios de 2021, se planeó mejorar el ICE aprovechando la actualización y mejora metodológica en dos de los tres indicadores usados en su conformación: marginación y condición de ubicación de las localidades.⁵ El principal cambio es que ahora se ofrecen indicadores continuos y discretos, y no ordinales, lo cual permitiría el uso de técnicas estadísticas más robustas para la estimación del ICE.

De esta manera, el ICE 2020 se desarrolló como un indicador que busca analizar las características de los factores contextuales determinadas por las condiciones de marginación, la disponibilidad y concentración de servicios y el equipamiento urbano. El ICE permite valorar y diferenciar municipios y localidades según los efectos facilitadores o de barrera que genera el entorno para la población.

La información que estructura el ICE consta de tres dimensiones:

- i. Dimensión sociodemográfica. Tomó como base los indicadores socioeconómicos de los índices de marginación 2020, usados a nivel municipal y localidad (Consejo Nacional de Población [CONAPO], 2023).
- ii. Dimensión de equipamiento. Se analizó la disponibilidad de equipamiento y servicios públicos y privados, tomando como referencia la organización de estos según el Sistema Normativo de Equipamiento (Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL], 2012). Los elementos que constituyen el equipamiento se agruparon en 13 subsistemas,⁶

⁵ El índice de marginación 2020 cambió de técnica estadística para su estimación, lo cual ofrece un indicador cuantitativo comparable en el tiempo (<https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>); mientras que la condición de ubicación de las localidades cambió a una medición de accesibilidad y también ofrece un indicador cuantitativo basado en la estimación de tiempos promedio de traslado (minutos) hacia centros urbanos (<https://www.gob.mx/conapo/documentos/analisis-geoespacial-de-la-accesibilidad-a-centros-urbanos-de-las-localidades-de-mexico>).

⁶ Educación, salud, cultura, asistencia social, comercio, comunicaciones, transporte, deporte y recreación, administración pública, servicios urbanos, servicios financieros, hotelería y restaurantes y talleres.

de los cuales, once se obtuvieron del Directorio Estadístico Nacional de las Unidades Económicas (DENUE) (INEGI, 2021a); el de educación se ajustó a la información publicada por el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2021); en tanto, el subsistema de salud se construyó con los datos de las Claves Únicas de Establecimientos de Salud (CLUES) (ss, 2021).

- iii. Dimensión de accesibilidad y aislamiento geográfico. Se utilizó el tiempo combinado de viaje a centros urbanos, estimado para las localidades y municipios del país, como resultado del estudio del CONAPO, el Instituto Mexicano del Transporte (IMT) y el Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial (CentroGeo) (2023).

Metodología

La construcción del ICE se realizó en cuatro etapas. La primera consistió en generar, identificar y analizar una serie de indicadores simples asociados a las tres dimensiones que lo componen. En una segunda etapa, estas variables se ajustaron con un Análisis de Componentes Principales (PCA, por sus siglas en inglés) para reducirlas a un menor número de componentes que explicaran el mayor porcentaje de varianza de los datos originales, y así generar un sistema de ponderación que otorgara un peso de acuerdo con la importancia de cada componente. En la tercera fase, con las variables obtenidas previamente, se aplicó una Regresión de Componentes Principales (PCR, por sus siglas en inglés), como método predictivo para estimar los escenarios más extremos o peores que servirían como base de referencia para el método de distancias DP_2 , aplicado, precisamente en la última etapa para la obtención del ICE.

La utilización de dos técnicas multivariantes de forma complementaria, en este caso PCA y DP_2 ha sido explorada en otras investigaciones (Zarzosa, 2005; Zarzosa, 2009; Zarzosa, 2012; Somarriba y Pena, 2009a; Somarriba y Pena, 2009b; Somarriba y Pena, 2010; Zarzosa y Somarriba, 2013). Al respecto, Pena (1977; 77) argumenta que este procedimiento es consistente, dado que “frente a la misma matriz de observación X , los indicadores de distancia comparan de alguna



forma la posición relativa de las filas, mientras que el análisis factorial, obtendría los factores comunes contenidos en las columnas". Somarriba (2008) resalta que existen diversas formas de agrupar a las variables, por lo que más que categorías analíticas deben considerarse como meramente orientativas. Debido a lo anterior, también señala que la agrupación en componentes no condiciona el cálculo ni los resultados del indicador sintético, puesto que lo relevante son los indicadores.

A continuación, se explican aspectos generales sobre las cuatro etapas llevadas a cabo en la conformación y obtención del ICE 2020.

Primera etapa: construcción de indicadores

De acuerdo con los 13 subsistemas de equipamiento, se tomaron en consideración 71 variables que agruparon a los sectores propuestos en el Sistema Normativo de Equipamiento (SEDESOL, 2012). Dada las limitaciones en la disponibilidad de datos e información oficial para la conformación de las variables, estas se construyeron como porcentaje de los equipamientos disponibles en las localidades respecto al total del municipio y sector correspondiente:

$$w_{hjk} = \sum_{h=1}^{N_h} \sum_{j=1}^{n_h} \frac{S_{hjk}}{S_{hk}}; \text{ donde } k: 1, 2, \dots, m$$

donde:

w_{hjk} = razón de la característica de interés en la j -ésima localidad del h -ésimo municipio,

n_h = número de localidades en el h -ésimo municipio,

N_h = total de localidades en el h -ésimo municipio,

S_{hk} = total de la característica de interés del h -ésimo municipio, y

S_{hjk} = total de la característica de interés en la localidad j -ésima del h -ésimo municipio.

Segunda etapa: Análisis de PCA

El PCA es una técnica estadística no supervisada que permite reducir la complejidad de múltiples dimensiones, a la vez que conserva su información en unas pocas componentes. Dada una matriz de datos con

p variables y n observaciones, en donde los datos se encuentran centrados y escalados con su desviación estándar, se asegura que la nube de datos esté centrada en el origen de las componentes principales, pero no se verá afectada por las relaciones espaciales a lo largo de las variables. Esta técnica busca transformar el espacio vectorial generado por $X = (X_{n1}, X_{n2}, \dots, X_{np})$ en un nuevo conjunto, es decir, se desea encontrar $Z = (Z_1, Z_2, \dots, Z_k)$, $k < p$ que sean combinaciones lineales de los indicadores y que explique la mayor parte de la variabilidad (Jolliffe, 2002). Siendo:

$$Z = XA$$

donde:

$A = (a_{n1}, a_{n2}, \dots, a_{np})$ son las posiciones de cada observación en este nuevo sistema de coordenadas de componentes principales, denominadas *loadings*, y se calculan como combinaciones lineales de las variables originales y los pesos a_{np} .

Otro aspecto es que permite conocer la proporción de la varianza explicada por cada componente principal, además de la varianza total presente en un conjunto de datos:

$$\sum_{j=1}^p \text{Var}(X_j) = \sum_{j=1}^p \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{ij}^2$$

La varianza explicada por la k -ésima componente principal se define como:

$$\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n z_{ik}^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\sum_{j=1}^p a_{nj} x_{ij} \right)^2$$

Por lo tanto, la proporción de la varianza explicada por la k -ésima componente principal está dada por:

$$\frac{\sum_{i=1}^n \left(\sum_{j=1}^p a_{nj} x_{ij} \right)^2}{\sum_{j=1}^p \sum_{i=1}^n x_{ij}^2}$$

En total, hay $\min(n - 1, p)$ componentes principales, y la suma de la proporción de la varianza explicada, es uno.

Como método de validación se tomó en cuenta la calidad de la representación de las variables en la construcción del PCA, lo cual permite evaluar la estabilidad de la variable en el componente; además, de identificar la influencia de los valores atípicos dentro del análisis y determinar en qué medida estas influencias afectan la construcción de los indicadores (véase cuadro 1).

Tercera etapa: regresión por PCR

El método PCR consiste en ajustar un modelo de regresión lineal por mínimos cuadrados empleando como predictores las componentes generadas en el PCA. De esta forma, con un número reducido de componentes se puede explicar la mayor parte de la varianza de los datos. Siguiendo la relación con el método anterior,

Cuadro 1. República Mexicana. Calidad de representación, varianza explicada y total de observaciones en el estudio a nivel municipal y localidad, 2020									
Subsistema	Indicadores	Municipio				Localidad			
		Calidad	Componentes	Varianza	Casos	Calidad	Componentes	Varianza	Casos
1. Marginación	% Pob. de 15 años o más analfabeta	0.77	3	72.79	2 469	0.77	4	77.32	110 242
	% Pob. de 15 años o más sin educación básica	0.81				0.83			
	% Ocupantes en viv. part. sin drenaje ni excusado	0.79				0.54			
	% Ocupantes en viv. part. sin energía eléctrica	0.76				0.78			
	% Ocupantes en viv. part. sin agua entubada	0.63				1.00			
	% Ocupantes en viv. part. con hacinamiento	0.69				0.92			
	% Ocupantes en viv. part. con piso de tierra	0.64				0.65			
	% Pob. en localidades menores a 5 000 hab.	0.70				n.a.			
	% Ocupantes en viv. part. sin refrigerador	n.a.				0.70			
	% Pob. ocupada con ingresos de hasta 2 sm	0.76				n.a.			
2. Educación	Bachillerato	0.96	2	90.18	2 465	0.70	4	90.18	60 233
	Centro de atención múltiple	0.86				0.74			
	Centros de capacitación	0.89				0.77			
	Inicial	0.78				0.99			
	Otros de educación	0.89				1.00			
	Preescolar	0.96				0.90			
	Primaria	0.96				0.88			
	Profesional	0.86				0.73			
	Secundaria	0.95				0.87			
3. Salud	Apoyo / Asistencia social	0.86	1	80.56	2 459	0.60	2	66.89	15 026
	Primer nivel	0.86				0.73			
	Segundo nivel	0.87				0.60			
	Tercer nivel	0.63				0.75			

Continúa...



Cuadro 1. República Mexicana. Calidad de representación, varianza explicada y total de observaciones en el estudio a nivel municipal y localidad, 2020									
Subsistema	Indicadores	Municipio				Localidad			
		Calidad	Componentes	Varianza	Casos	Calidad	Componentes	Varianza	Casos
4. Cultura	Bibliotecas	0.78	1	77.25	1 927	0.99	2	76.89	2 983
	Museos	0.83				0.67			
	Sitios históricos y parques naturales	0.70				0.65			
5. Asistencia social	Residencias de asistencia social	0.87	1	87.51	2 180	0.67	3	77.12	3 816
	Asilos	0.79				0.64			
	Orfanatos	0.86				0.98			
	Otro de asistencia social	0.92				0.87			
	Guarderías	0.94				0.69			
6. Comercio	Comercio al menudeo	0.96	1	89.20	2 469	0.92	2	94.01	10 614
	Farmacias	0.96				0.93			
	Comercio al mayoreo	0.96				0.92			
	Almacenes	0.68				1.00			
7. Comunicaciones	Medios impresos	0.92	1	85.84	1 643	0.68	3	69.97	2 360
	Medios audiovisuales	0.91				0.58			
	Radio y TV	0.90				0.74			
	Telecomunicaciones	0.94				0.78			
	Otros: comunicaciones	0.76				0.81			
	Servicios postales	0.64				0.64			
	Mensajería y paquetería	0.94				0.67			
8. Transporte	Transporte aéreo	0.72	3	86.61	1 141	0.50	3	65.76	2 827
	Ferrocarril	1.00				0.91			
	Transporte de carga	0.82				0.52			
	Transporte marítimo	0.99				0.81			
	Transporte terrestre	0.90				0.61			
	Transporte turístico	0.77				0.60			
9. Deporte y recreación	Parques de diversiones	0.74	1	85.11	1 999	0.51	2	66.04	4 114
	Juegos de azar	0.89				0.66			
	Otros: recreación	0.80				0.84			
	Antros	0.92				0.69			
	Club deportivo y gimnasios	0.94				0.72			
	Otros de deporte	0.82				0.55			
10. Administración Pública	Órganos legislativos	0.93	1	86.70	2 463	0.85	2	77.81	4 271
	Medio ambiente	0.91				0.67			
	Bienestar social	0.93				0.84			
	Relaciones exteriores	0.69				0.75			

Continúa...

Cuadro 1.
República Mexicana. Calidad de representación, varianza explicada y total de observaciones en el estudio a nivel municipal y localidad, 2020

Subsistema	Indicadores	Municipio				Localidad			
		Calidad	Componentes	Varianza	Casos	Calidad	Componentes	Varianza	Casos
11. Servicios urbanos	Disposición de residuos	0.52	1	81.73	1 971	0.99	2	78.09	5 539
	Gasolineras	0.93				0.45			
	Justicia	0.92				0.81			
	Cementerios y servicios funerarios	0.90				0.88			
12. Servicios financieros	Banca	0.93	1	84.00	1 744	0.71	2	66.93	3 911
	Ahorro y crédito	0.92				0.73			
	Casa de cambio	0.70				0.51			
	Inversión	0.65				0.71			
	Seguros	0.94				0.65			
	Fondos de inversión	0.89				0.69			
13. Hotelería y restaurantes	Hoteles	0.93	1	81.54	2 415	0.68	2	75.77	6 366
	Campamentos	0.58				0.90			
	Pensiones	0.84				0.57			
	Restaurantes	0.86				0.80			
	Cafeterías	0.86				0.83			
14. Talleres	Talleres mecánicos	0.99	1	99.43	2 135	0.93	1	92.62	4 736
	Otros de talleres	0.99				0.93			

Fuente: Elaboración del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; SEP, Sistema de Información y Gestión Educativa; y SS, Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud.

la estructura del modelo PCA se basa en la transformación matemática de las variables originales en la matriz X en menos variables no correlacionadas, tal que:

$$X \approx PQ^T$$

donde: las matrices P y Q representan, respectivamente, las matrices de coordenadas factoriales (scores) y contribuciones factoriales (loadings) derivadas de la matriz X .

La idea conceptual detrás de esto es encontrar las combinaciones lineales (componentes o factores) de los valores originales de X y usar solo estas combinaciones en la ecuación de regresión (Martens y Naes, 1989; Martens y Martens, 2001).

El cálculo de los coeficientes de un modelo PCR está dado por:

$$B = (P^T P)^{-1} P^T Y$$

Los valores de los nuevos objetos se pueden predecir mediante la ecuación clásica de regresión:

$$\hat{Y} = PB = XPQ$$

En el caso de los métodos predictivos como el PCR, se utilizó una validación cruzada que se basa en la diferencia entre el vector de valores observados de Y , y el vector de valores predichos de \hat{Y} . Como método de validación cruzada se utilizó la técnica *Leave-One-Out* (Loocv), donde el número de bloques es igual al total de individuos. En este caso, el resultado tiende a ser optimista porque cada predicción se realiza utilizando un modelo calculado con una colección de muestras cercana a la del modelo final.



Cuarta etapa: método de Distancias Ponderadas (DP_2)

El indicador sintético de distancias ponderadas al cuadrado DP_2 fue propuesto por Pena (1977). Este método tiene como finalidad desarrollar indicadores de carácter sintético con base en el concepto de distancia de un conjunto de unidades territoriales en un momento dado, o bien, de una unidad territorial en distintos puntos de observación. El indicador sintético DP_2 se define como:

$$DP_2 = \sum_{i=1}^n \frac{d_{ij}}{\sigma_j} (1 - R_{j,j-1,\dots,1}^2); \text{ con } R_1^2 = 0$$

donde:

$d_{ij} = |x_{rj} - x_{*j}|$: es la distancia de la j -ésima variable del municipio o localidad r con respecto a la base de referencia $x_* = (x_{*1}, x_{*2}, \dots, x_{*n})$. Tomando como punto de referencia el valor mínimo de la variable, siendo esta la peor situación teórica (véase cuadro 2),

σ_j : es la desviación estándar de la variable j ,

$R_{j,j-1,\dots,1}^2$: es el coeficiente de determinación de la regresión del indicador parcial j con respecto a los otros indicadores ($j-1, j-2, \dots, 1$). Esta expresión es parte de la varianza del indicador parcial j que se explica linealmente por el resto de los indicadores parciales,

$(1 - R_{j,j-1,\dots,1}^2)$: es el factor corrector que evita la duplicidad, al eliminar la información parcial de los indicadores ya contenidos en los indicadores precedentes, y

$R_1^2 = 0$: porque la primera componente aporta toda la información y al no existir un componente previo su ponderación es la unidad.⁷

Con la obtención del ICE mediante el método DP_2 , los valores se clasifican en cinco categorías ordinales con el método de Dalenius y Hodges (1959) para la obtención del grado de calidad del entorno. Este método consiste en la formación de estratos de manera que la varianza sea mínima al interior de cada estrato y máxima entre cada uno de ellos, es decir, lo más homogéneos posibles. Para ello se decidió usar un método iterativo que ofrezca un criterio de agrupación óptimo del número de clases (véase cuadro 3).

Además, se presenta un ajuste en la distribución del ICE mediante la identificación de datos atípicos, en la que se incluye una medida robusta de asimetría en la determinación de las colas de la distribución. Por lo que se propone el método de caja de Hubert y Vandervieren (2007). En este sentido, dado que el método de estratificación es muy sensible a la varianza, es necesario identificar los datos significativamente distintos al resto de las observaciones y así reducir el ruido en la identificación de los límites de los estratos (véase cuadro 4).

Por último, para facilitar la interpretación del ICE se propone un método de normalización denominado mínima-máxima, que transforma el índice resultante en un rango de cero a uno. El proceso de normalización consiste en:

$$DP_2 \text{ normalizado} = \frac{\max(DP_2) - DP_2^i}{\max(DP_2) - \min(DP_2)}$$

donde:

DP_2^i : es el valor del ICE del municipio o localidad i ,

$\min(DP_2)$: es el valor mínimo o peor escenario que puede tomar el ICE, y

$\max(DP_2)$: es el valor máximo u objetivo que puede tomar el ICE.

⁷ En esta nota técnica se presenta el método DP_2 de manera resumida. Para mayor referencia se pueden consultar los apartados metodológicos sobre la estimación del Índice de marginación 2020 en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>

Cuadro 2.
República Mexicana. Base de referencia a nivel municipal y localidad, 2020

Indicadores	Base de referencia (municipio)	Base de referencia (localidad)
Indicadores sociodemográficos de marginación	-17.58	-8.53
Subsistema de educación	-2.18	-0.78
Subsistema de salud	-0.78	-0.29
Subsistema de cultura	-0.65	-0.94
Subsistema de asistencia social	-1.13	-0.8
Subsistema de comercio	-0.91	-1.19
Subsistema de comunicaciones	-1.72	-1.47
Subsistema de transporte	-0.72	-0.39
Subsistema de deporte y recreación	-1.51	-1.52
Subsistema de administración pública	-1.02	-1.07
Servicios urbanos	-1.03	-1.02
Servicios financieros	-1.13	-0.86
Subsistema de hotelería y restaurantes	-1.01	-1.25
Subsistema de talleres	-0.6	-1.73
Accesibilidad	-373	-810

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; SEP, Sistema de Información y Gestión Educativa; y SS, Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud.

Cuadro 3.
República Mexicana. Número óptimo de clases a nivel municipio y localidad, 2020

Número de clases	Error estándar	C.V.
Municipio		
24	0.191	0.018
Localidad		
14	0.134	0.014

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; SEP, Sistema de Información y Gestión Educativa; y SS, Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud.

Cuadro 4.
República Mexicana. Límites para el cálculo de estratificación a nivel municipio y localidad, 2020

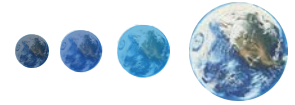
Valores atípicos	Rango	
	Mínimo	Límite
Municipio		
137	6.99	14.71
Localidad		
18 155	0.00	12.83

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; SEP, Sistema de Información y Gestión Educativa; y SS, Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud.

Resultados

La desigualdad socioeconómica y las limitaciones en el acceso a bienes y servicios pueden tener un impacto significativo en la calidad de vida y el bienestar de las personas. Las principales desigualdades dentro de las localidades y municipios del país se deben

principalmente a la baja accesibilidad de la población a centros urbanos y por ende a los bienes, servicios y beneficios que estos ofrecen; así como a barreras sociales (vivienda, educación, ingresos) y a la falta de servicios vinculados a salud, comercio, comunicación, recreación y cultura, transporte, asistencia social y servicios urbanos. Esto aumenta los costos de vida de



las personas, limitando aún más sus oportunidades económicas, generándoles exclusión social, situación que tiene implicaciones en su salud y bienestar.

Los resultados muestran que, a nivel municipal, el ICE destaca la importancia de enfocarse en abatir la desigualdad social en el ámbito de la vivienda y la educación, así como en la promoción de mejoras en los servicios de transporte y espacios de cultura. En los 2 469 municipios del país se confirma la existencia de una profunda desigualdad territorial. Un total de 984 municipios (39.9%) presentan una barrera completa y grave del entorno, donde viven 10.9 millones de personas, es decir, 8.7 por ciento de la población nacional (véanse cuadro 5 y mapa 1). En el otro extremo, 267 municipios (10.8%) no presentan barrera y en 541 (21.9%) es ligera, que en conjunto representan uno de cada tres municipios del país donde habitan poco más de 102 millones de personas, es decir, 81.2 por ciento de la población total. En tanto, 677 municipios (27.4%) cuentan con barrera moderada, suman 12.7 millones de personas, 10.1 por ciento de la población nacional.

Los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas concentran 78 por ciento del total de municipios con barrera completa; seis de cada diez municipios con esta condición se ubican en Oaxaca (véase cuadro 6). En el otro extremo, se observa una distribución más heterogénea de los que no presentan barrera, siendo el estado de México la entidad con la mayor con-

centración relativa de este tipo con 8.6 por ciento, seguido de Nuevo León (6.7%) y Ciudad de México (5.6%).

La distribución de los municipios por entidad federativa señala que 39.5 por ciento de los de Guerrero tienen barrera completa, mientras que dicha proporción en Oaxaca alcanza a ser de 37 y 31 en Chiapas. Si se toman en cuenta los grados de barrera completa o grave, Oaxaca alcanza un valor de 78 por ciento, posicionándola como la entidad con las peores condiciones. En cambio, la Ciudad de México es la entidad con el mejor entorno, dado que solo una de sus 16 demarcaciones territoriales presenta barrera ligera, seguida por Baja California (83%) y Colima (70%). No obstante, esto denota la enorme heterogeneidad territorial existente en el número de unidades político-administrativas en cada entidad federativa.

En el cuadro 7 se puede ver la distribución de la población, la cual muestra prácticamente el mismo patrón ya descrito para los municipios. De tal manera que en Oaxaca, Guerrero y Chiapas se concentra casi 73 por ciento de la población en municipios con barrera completa; mientras que, en el otro extremo, una de cada tres personas habita en el estado de México, Ciudad de México y Jalisco.

Al interior de cada entidad federativa es notable la gravedad de las barreras en el entorno en Oaxaca, Guerrero y Chiapas,⁸ ya que en el primero, la mitad de su población habita en municipios con barrera

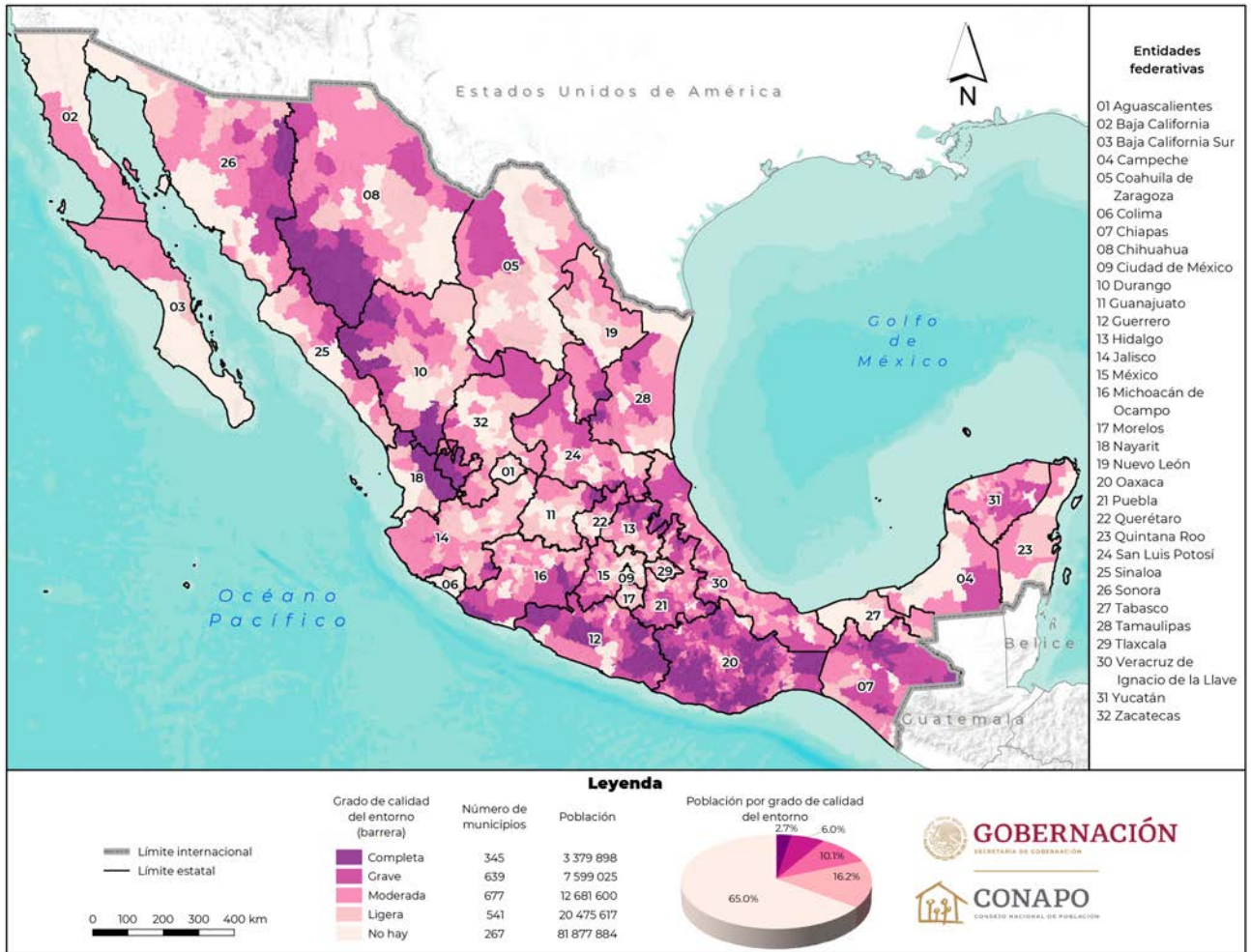
Cuadro 5.
República Mexicana. Municipios y población por grado de calidad del entorno, 2020

Grado del ICE (barrera)	Municipios		Población		Límites del estrato
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	
Total	2 469	100.0%	126 014 024	100.0%	
Completa	345	14.0%	3 379 898	2.7%	[0.854 9.243]
Grave	639	25.9%	7 599 025	6.0%	(9.243 10.530]
Moderada	677	27.4%	12 681 600	10.1%	(10.540 11.496]
Ligera	541	21.9%	20 475 617	16.2%	(11.496 12.784]
No hay	267	10.8%	81 877 884	65.0%	(12.784 43.711)

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; SEP, Sistema de Información y Gestión Educativa; y SS, Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud.

⁸ El INEGI (2021b) señala que Oaxaca (7.2%) y Guerrero (6.8%) son las entidades federativas con las prevalencias más altas de población con discapacidad en el país.

Mapa 1.
República Mexicana. Grado de calidad del entorno por municipio, 2020



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; SEP, Sistema de Información y Gestión Educativa; y SS, Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud.

completa y grave, mientras que en el segundo alcanza una proporción de 43 y 37 en el tercero. En cambio, Ciudad de México (98.3%), Baja California (96.9%) y Colima (95.0%) tienen las mejores condiciones para la mayoría de su población.

Por otro lado, a nivel localidad el ICE muestra que las necesidades de la población se centran en los servicios de transporte, de recreación y cultura, la falta de servicios de asistencia social, servicios de administración pública, servicios de salud y comunicaciones.

Los resultados por localidad también confirman una fuerte desigualdad en las condiciones del

entorno. Como sucede en los estudios a nivel localidad, es evidente la concentración de la población en pocas localidades y la dispersión de esta en muchas: 80 por ciento de la población total habita en contextos sin barreras, representando apenas siete por ciento del total de localidades censadas en 2020, mientras que menos de uno por ciento de la población vive en localidades con barrera completa, lo cual representa 1.2 millones de personas habitando casi 26 mil localidades, es decir, 13.7 por ciento del total de estas (véanse cuadro 8 y mapa 2).

La distribución de las localidades por entidad federativa según grado de calidad del entorno,



Cuadro 6.
República Mexicana. Municipios por entidad federativa según grado de calidad del entorno, 2020

Clave de la entidad	Entidad federativa	Nacional	Grado de calidad del entorno				
			Completa	Grave	Moderada	Ligera	No hay
	Nacional	2 469	345	639	677	541	267
01	Aguascalientes	11	—	—	—	5	6
02	Baja California	6	—	—	1	—	5
03	Baja California Sur	5	—	—	1	1	3
04	Campeche	12	—	1	3	3	5
05	Coahuila de Zaragoza	38	—	1	8	15	14
06	Colima	10	—	—	—	3	7
07	Chiapas	124	26	53	34	7	4
08	Chihuahua	67	13	10	21	15	8
09	Ciudad de México	16	—	—	—	1	15
10	Durango	39	6	8	11	9	5
11	Guanajuato	46	2	3	7	26	8
12	Guerrero	81	32	26	16	3	4
13	Hidalgo	84	8	19	20	27	10
14	Jalisco	125	5	8	49	52	11
15	México	125	—	13	23	66	23
16	Michoacán de Ocampo	113	3	14	57	32	7
17	Morelos	36	—	—	5	22	9
18	Nayarit	20	3	—	2	7	8
19	Nuevo León	51	1	4	13	15	18
20	Oaxaca	570	212	234	84	33	7
21	Puebla	217	16	86	76	33	6
22	Querétaro	18	—	5	3	3	7
23	Quintana Roo	11	—	—	3	2	6
24	San Luis Potosí	58	1	19	23	10	5
25	Sinaloa	18	—	3	4	5	6
26	Sonora	72	6	18	27	13	8
27	Tabasco	17	—	—	2	6	9
28	Tamaulipas	43	2	6	16	9	10
29	Tlaxcala	60	—	—	7	41	12
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	212	8	72	80	44	8
31	Yucatán	106	1	31	56	13	5
32	Zacatecas	58	—	5	25	20	8

Nota: — indica cero

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; SEP, Sistema de Información y Gestión Educativa; y SS, Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud.

Cuadro 7.
República Mexicana. Población municipal por entidad federativa según grado de calidad del entorno, 2020

Clave de la entidad	Entidad federativa	Nacional	Grado de calidad del entorno				
			Completa	Grave	Moderada	Ligera	No hay
	Nacional	126 014 024	3 379 898	7 599 025	12 681 600	20 475 617	81 877 884
01	Aguascalientes	1 425 607	—	—	—	121 426	1 304 181
02	Baja California	3 769 020	—	—	117 568	—	3 651 452
03	Baja California Sur	798 447	—	—	64 022	18 052	716 373
04	Campeche	928 363	—	31 714	97 736	58 666	740 247
05	Coahuila de Zaragoza	3 146 771	—	9 642	46 395	255 977	2 834 757
06	Colima	731 391	—	—	—	36 691	694 700
07	Chiapas	5 543 828	729 514	1 671 067	1 218 347	584 995	1 339 905
08	Chihuahua	3 741 869	190 262	61 131	210 400	226 035	3 054 041
09	Ciudad de México	9 209 944	—	—	—	152 685	9 057 259
10	Durango	1 832 650	103 317	57 302	138 089	249 011	1 284 931
11	Guanajuato	6 166 934	16 439	46 983	281 934	2 009 282	3 812 296
12	Guerrero	3 540 685	721 676	608 734	710 131	157 050	1 343 094
13	Hidalgo	3 082 841	129 861	311 185	394 184	909 836	1 337 775
14	Jalisco	8 348 151	37 306	62 746	624 237	1 708 477	5 915 385
15	México	16 992 418	—	467 586	955 323	3 839 877	11 729 632
16	Michoacán de Ocampo	4 748 846	46 367	225 159	1 083 806	1 475 654	1 917 860
17	Morelos	1 971 520	—	—	50 415	637 743	1 283 362
18	Nayarit	1 235 456	73 499	—	45 103	165 771	951 083
19	Nuevo León	5 784 442	6 282	28 319	107 456	237 363	5 405 022
20	Oaxaca	4 132 148	1 006 684	1 038 294	822 805	571 176	693 189
21	Puebla	6 583 278	170 348	855 042	1 419 332	1 533 009	2 605 547
22	Querétaro	2 368 467	—	86 801	122 100	173 004	1 986 562
23	Quintana Roo	1 857 985	—	—	110 090	106 676	1 641 219
24	San Luis Potosí	2 822 255	12 163	335 920	554 446	296 233	1 623 493
25	Sinaloa	3 026 943	—	72 888	163 432	308 358	2 482 265
26	Sonora	2 944 840	10 879	32 621	130 312	499 108	2 271 920
27	Tabasco	2 402 598	—	—	89 322	346 594	1 966 682
28	Tamaulipas	3 527 735	8 468	25 711	177 804	222 292	3 093 460
29	Tlaxcala	1 342 977	—	—	67 781	595 268	679 928
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	8 062 579	112 868	1 327 679	2 178 581	2 230 327	2 213 124
31	Yucatán	2 320 898	3 965	212 740	403 297	343 213	1 357 683
32	Zacatecas	1 622 138	—	29 761	297 152	405 768	889 457

Nota: — indica cero

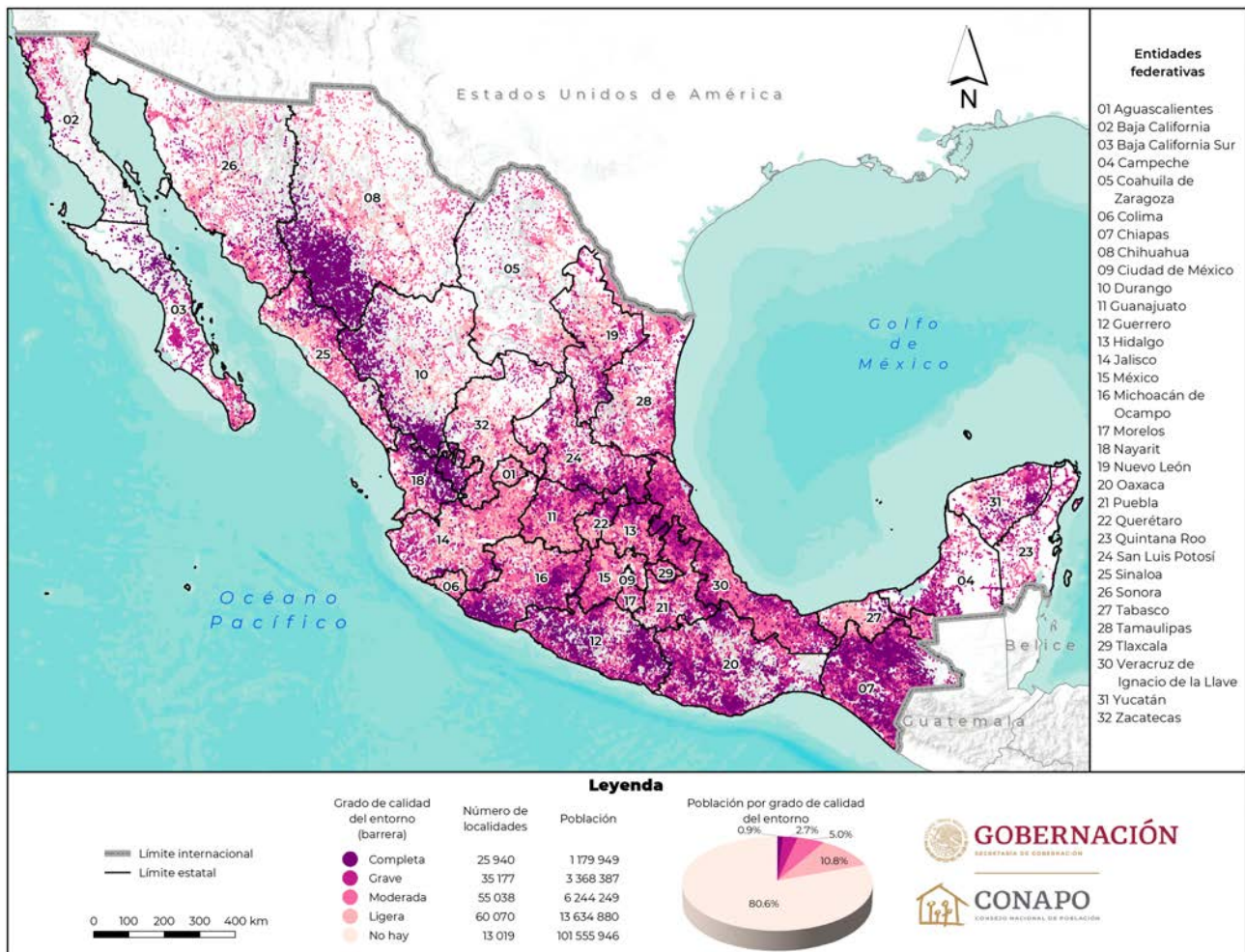
Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; SEP, Sistema de Información y Gestión Educativa; y SS, Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud.



Cuadro 8. República Mexicana. Localidades y población por grado de calidad del entorno, 2020					
Grado del ICE (barrera)	Localidades		Población		Límites del estrato
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	
Total	189 244	100.0%	125 983 411	100.0%	
Completa	25 940	13.7%	1 179 949	0.9%	[0.000 8.454]
Grave	35 177	18.6%	3 368 387	2.7%	(8.454 9.647]
Moderada	55 038	29.1%	6 244 249	5.0%	(9.647 10.443]
Ligera	60 070	31.7%	13 634 880	10.8%	(10.443 11.238]
No hay	13 019	6.9%	101 555 946	80.6%	(11.238 115.348]

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; SEP, Sistema de Información y Gestión Educativa; y SS, Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud.

Mapa 2.
República Mexicana. Grado de calidad del entorno por localidad, 2020



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; SEP, Sistema de Información y Gestión Educativa; y SS, Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud.

muestra claramente el efecto generado por la agregación de datos a nivel municipal, aspecto conocido como falacia ecológica por el Problema de la Unidad de Área Modificable (PUAM).⁹ Debido a esto, Chihuahua ahora es el estado con el mayor número de localidades (5 182, 20.0%) con barrera completa, hogar de 101 mil personas que representan 8.6 por ciento de la población en localidades con tales características (véanse cuadros 9 y 10). Mientras que Chiapas, Guerrero, Durango y Oaxaca, en conjunto acumulan una población de poco más de 780 mil personas, 66.1 por ciento del total de localidades con barrera completa, las cuales representan 62 por ciento del total de este tipo de localidades. En tanto, la mayor cantidad (4 889) con las mejores condiciones del entorno se encuentran en el estado de México, Jalisco, Veracruz, Guanajuato y Oaxaca, lo cual equivale a 38 por ciento del total de localidades sin barrera, en donde habitan 34.7 millones de personas, 34 por ciento de las que tienen este grado de calidad del entorno.

Consideraciones finales

En materia de discapacidad, en 2018 el Gobierno de México determinó ofrecer becas de apoyo o pensiones a personas con discapacidad con el objeto de contribuir al bienestar y disminuir las brechas de desigualdad. En 2019 se creó la pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y el 8 de mayo de 2020 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto que eleva la pensión a rango constitucional, contribuyendo a proteger el bienestar de las personas con discapacidad (DOF, 2021). Para poder acceder a estos beneficios las personas deberán presentar un certificado y/o constancia médica que acredite la discapacidad permanente; el cual, como se señala en los criterios de elegibilidad, podrá ser emitido por cualquier institución de salud pública de los tres órdenes de gobierno.

Esto podrá simplificarse mediante la generación y expedición de un certificado único y estandarizado

que avale médica y civilmente la condición de discapacidad de las personas que así lo requieran.

En este sentido, el ICE se presenta como un indicador resumen de las condiciones del entorno generadas por las dimensiones de marginación, accesibilidad, disponibilidad y presencia de bienes y servicios; con lo que se obtiene una herramienta e información valiosa para el apoyo en la emisión del primer certificado oficial de discapacidad en México.

Asimismo, el ICE ofrece aspectos útiles para la planificación y programación de programas sociales encaminados a la atención de personas con discapacidad, entre los cuales podemos mencionar:

- Cuenta con la ventaja metodológica que ofrece la técnica de generar un indicador comparable en el tiempo, aspecto que podrá ser utilizado para valorar los avances y retrocesos de los diferentes contextos territoriales.
- Permite identificar aquellos lugares con los contextos territoriales más desventajosos socialmente. Por ejemplo, los mapas 1 y 2 muestran las zonas de la Sierra Madre Occidental en Chihuahua, Sinaloa, Durango y el norte de Jalisco; la Sierra Madre del Sur en grandes porciones de Guerrero y Oaxaca; la Sierra Madre Oriental en la región de la Huasteca, y los Altos de Chiapas.
- El análisis estadístico permite valorar qué aspectos sociales y territoriales deben atenderse para mejorar los diferentes entornos. En este sentido, el ICE 2020 muestra qué carencias en cuanto a bienes y servicios se tienen en un espacio determinado, así como las dificultades relacionadas con la movilidad.
- Por otro lado, como insumo para la certificación de discapacidad, el ICE ofrece la información necesaria para integrar la evaluación de la condición de discapacidad de las personas que deseen obtener su certificado, al ofrecer una valoración del entorno donde desarrollan su vida y actividades diarias.

Bajo este contexto, el 12 de abril de 2023 fue publicado en el DOF el proyecto de NOM en materia de Certificación de la Discapacidad PROY-NOM-039-ssa-2023, donde se presentan los criterios, el

⁹ Los datos agregados en unidades territoriales "artificiales" con fines estadísticos y censales, generalizan los fenómenos sociales, lo cual puede generar inferencias erróneas sobre el comportamiento de las variables estudiadas (Openshaw, 1984).



Cuadro 9.
República Mexicana. Localidades^{1/} por entidad federativa según grado de calidad del entorno, 2020

Clave de la entidad	Entidad federativa	Nacional	Grado de calidad del entorno				
			Completa	Grave	Moderada	Ligera	No hay
	Nacional	189 244	25 940	35 177	55 038	60 070	13 019
01	Aguascalientes	2 021	7	24	135	1 504	351
02	Baja California	5 538	363	257	729	3 607	582
03	Baja California Sur	2 542	510	876	907	189	60
04	Campeche	2 762	315	1 337	827	236	47
05	Coahuila de Zaragoza	4 029	56	322	1 202	2 164	285
06	Colima	1 226	10	26	489	598	103
07	Chiapas	21 110	3 816	7 662	7 734	1 562	336
08	Chihuahua	12 186	5 182	732	1 655	4 006	611
09	Ciudad de México	634	20	40	202	292	80
10	Durango	5 888	2 241	814	725	1 842	266
11	Guanajuato	8 805	230	651	1 643	5 347	934
12	Guerrero	6 748	2 634	2 047	1 435	464	168
13	Hidalgo	4 690	269	749	1 418	1 606	648
14	Jalisco	10 329	988	1 066	2 213	5 039	1 023
15	México	4 891	82	419	1 301	2 023	1 066
16	Michoacán de Ocampo	8 643	1 352	1 798	2 302	2 678	513
17	Morelos	1 575	17	83	308	766	401
18	Nayarit	2 846	1 118	269	574	700	185
19	Nuevo León	4 821	201	724	1 355	2 182	359
20	Oaxaca	10 699	2 202	3 784	2 658	1 195	860
21	Puebla	6 568	400	1 560	2 275	1 651	682
22	Querétaro	2 191	139	396	634	759	263
23	Quintana Roo	2 206	184	406	1 216	322	78
24	San Luis Potosí	6 553	616	1 728	2 330	1 650	229
25	Sinaloa	5 491	605	597	1 270	2 743	276
26	Sonora	7 266	411	533	2 311	3 694	317
27	Tabasco	2 472	196	179	830	1 054	213
28	Tamaulipas	6 566	216	779	3 259	2 072	240
29	Tlaxcala	1 175	50	147	398	332	248
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	19 844	964	4 123	8 802	4 949	1 006
31	Yucatán	2 433	393	700	567	532	241
32	Zacatecas	4 496	153	349	1 334	2 312	348

Nota: ^{1/} No se consideran 188 localidades censales con una población de 30 613 personas.

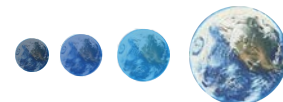
Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; SEP, Sistema de Información y Gestión Educativa; y SS, Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud.

Cuadro 10.
República Mexicana. Población en localidades^{1/} por entidad federativa según grado de calidad del entorno, 2020

Clave de la entidad	Entidad federativa	Nacional	Grado de calidad del entorno				
			Completa	Grave	Moderada	Ligera	No hay
	Nacional	125 983 411	1 179 949	3 368 387	6 244 249	13 634 880	101 555 946
01	Aguascalientes	1 425 599	55	558	2 563	126 227	1 296 196
02	Baja California	3 764 258	4 866	15 284	60 318	216 927	3 466 863
03	Baja California Sur	798 437	11 256	13 737	14 414	22 780	736 250
04	Campeche	928 363	6 497	29 050	97 269	104 258	691 289
05	Coahuila de Zaragoza	3 146 018	674	4 543	15 156	145 056	2 980 589
06	Colima	731 391	108	240	3 835	44 524	682 684
07	Chiapas	5 533 952	304 221	1 019 310	954 323	606 913	2 649 185
08	Chihuahua	3 741 869	101 770	37 414	38 856	146 963	3 416 866
09	Ciudad de México	9 209 944	634	1 666	25 779	39 196	9 142 669
10	Durango	1 832 464	72 653	30 887	43 787	252 547	1 432 590
11	Guanajuato	6 165 482	4 685	32 543	159 636	1 398 296	4 570 322
12	Guerrero	3 540 239	241 961	437 066	523 061	291 995	2 046 156
13	Hidalgo	3 082 841	13 491	122 942	279 153	561 185	2 106 070
14	Jalisco	8 347 239	30 786	21 795	80 123	615 719	7 598 816
15	México	16 987 983	3 790	102 222	593 377	1 618 976	14 669 618
16	Michoacán de Ocampo	4 748 825	19 896	66 396	257 752	942 305	3 462 476
17	Morelos	1 970 357	2 768	3 424	24 128	235 772	1 704 265
18	Nayarit	1 235 345	46 109	15 666	27 639	168 495	977 436
19	Nuevo León	5 784 256	2 401	13 471	41 773	96 390	5 630 221
20	Oaxaca	4 128 756	161 226	497 711	551 924	366 959	2 550 936
21	Puebla	6 583 278	31 974	254 972	581 965	844 509	4 869 858
22	Querétaro	2 368 439	4 874	30 622	104 925	327 717	1 900 301
23	Quintana Roo	1 857 953	2 493	25 681	90 729	56 888	1 682 162
24	San Luis Potosí	2 822 127	14 601	95 316	270 493	476 104	1 965 613
25	Sinaloa	3 026 146	9 121	21 639	74 352	568 094	2 352 940
26	Sonora	2 943 019	3 410	8 852	47 647	213 366	2 669 744
27	Tabasco	2 402 598	14 902	17 553	182 135	830 932	1 357 076
28	Tamaulipas	3 527 735	3 502	13 597	44 100	220 277	3 246 259
29	Tlaxcala	1 342 977	475	1 297	8 518	120 797	1 211 890
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	8 062 527	59 972	405 174	900 203	1 428 210	5 268 968
31	Yucatán	2 320 891	2 315	19 017	105 511	130 352	2 063 696
32	Zacatecas	1 622 103	2 463	8 742	38 805	416 151	1 155 942

Nota: ^{1/} No se consideran 188 localidades censales con una población de 30 613 personas.

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; SEP, Sistema de Información y Gestión Educativa; y SS, Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud.



proceso, la metodología para la certificación de la discapacidad y el registro para la identificación y caracterización de personas con discapacidad (DOF, 2023). Como parte de la certificación de la discapacidad, el ICE es una de las tres herramientas que se utilizarán para valorar el entorno de las personas solicitantes del certificado. En la identificación de las barreras en los factores ambientales (entorno), primero se aplican dos instrumentos¹⁰ que permitirán identificar desde la experiencia de las personas solicitantes, los factores que funcionan como barreras y en qué nivel (leve, moderado, grave y completo; DOF, 2023). Posteriormente, con la información sociodemográfica de las y los solicitantes, se vinculará la localidad o el municipio de residencia declarado, el cual también ofrece el nivel de barrera definido por el ICE para tales niveles geográficos. De tal forma, que los tres instrumentos aportan un peso proporcional a la valoración de las barreras en los factores ambientales,¹¹ y así obtener un resultado numérico global que valora la discapacidad (DOF, 2023).

No obstante, debe señalarse que el ICE como todo instrumento de medición es perfectible. A pesar de que el ICE fue construido con información estadística que no fue generada *ex profeso* para evaluar los contextos de la población con discapacidad, podrá beneficiarse en el futuro con los cambios legales y administrativos promovidos en las reformas de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en 2018. Muestra de ello es la publicación en el DOF del 22 de diciembre de 2022, de los *Lineamientos para captar, integrar y presentar información de población con discapacidad en programas de información del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica* (DOF, 2022). Con este procedimiento legislativo, el ICE podrá alimentarse de información estadística vinculada directamente de las

personas con discapacidad, de forma que será más preciso el análisis de los contextos donde habitan y se desarrollan las personas con discapacidad.

Finalmente, en el marco del Consenso de Montevideo, el ICE se presenta como una herramienta que puede ayudar al desarrollo e implementación de políticas públicas con enfoque territorial, que promuevan la reducción de las desigualdades económicas y sociales tomando en cuenta a todas las personas sin distinción alguna y sean partícipes activas del desarrollo sustentable del país y de la región de América Latina y el Caribe.

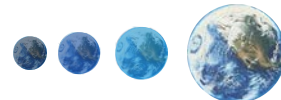
Fuentes consultadas

- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2022. (2021, 29 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Bienestar. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639618&fecha=29/12/2021#gsc.tab=0
- Cámara de Senadores. LXIII Legislatura. (2021). *Dictamen de la Comisión de Salud de la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a diversas instancias, para instrumentar la reforma de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y de la Ley General de Salud, en materia de discapacidad*. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-22-1/assets/documentos/Dict_Salud_Reforma_Ley_Salud_Materia_Discapacidad.pdf
- Cámara de Senadores. LXV Legislatura. (2022). *Dictamen de la Comisión de Salud de la proposición con punto de acuerdo en materia atención integral a personas con discapacidad*. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/03/asun_4346213_20220330_1648660050.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*. <https://lac.unfpa.org/es/publicaciones/consenso-de-montevideo>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). *La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/>

¹⁰ Los instrumentos señalados se denominan "Inventario de factores ambientales del Hospital Craig (CHIEF, por sus siglas en inglés)" y "Encuesta Modelo de Discapacidad (extracto)".

¹¹ Se contempla realizar una ponderación estandarizada de acuerdo con los cuatro componentes estipulados por la CIF, los cuales arrojarán un resultado global que determina el porcentaje de discapacidad. Los componentes y la ponderación son: funciones y estructuras corporales (40%), actividad y participación (40%), factores ambientales (20%) y factores personales (0%) (DOF, 2023).

- documentos/2019-05/Discapacidad-Protocolo-Facultativo%5B1%5D.pdf
- Consejo Nacional de Población. (2023). Índices de marginación 2020. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>
- Consejo Nacional de Población, Instituto Mexicano del Transporte y Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial. (2023). *Análisis geoespacial de la accesibilidad a centros urbanos de las localidades de México*. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/analisis-geoespacial-de-la-accesibilidad-a-centros-urbanos-de-las-localidades-de-mexico?idiom=es>.
- Dalenius, T. y Hodges, J. L., Jr. (1959). Minimum variance stratification. *Journal of the American Statistical Association*, 54, 88-101.
- García-Formentí, A. (2022, agosto 2). *Al fin tendremos una NOM para discapacidad. Yo también. Discapacidad con todas sus letras*. <https://www.yotambien.mx/opinion/certificacion-de-la-discapacidad-en-mexico/>
- Hubert, M. y Vandervieren, E. (2007). An adjusted boxplot for skewed distributions. *ScienceDirect*, 52 (12), 5186-5201. <https://doi.org/10.1016/j.csda.2007.11.008>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020a). *Censo de Población y Vivienda 2020. Principales resultados*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020b). *Censo de Población y Vivienda 2020: Marco conceptual*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021a). *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas*. <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021b, diciembre 3). *Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas con Discapacidad (datos nacionales)* [comunicado de prensa]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_PersDiscap21.pdf
- Jolliffe, I. (2002). *Principal Component Analysis*. Springer.
- Lineamientos para captar, integrar y presentar información de población con discapacidad en Programas de Información del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. (2022, 22 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Junta de Gobierno. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675264&fecha=22/12/2022#gsc.tab=0
- Martens, H. y Naes, T. (1989). *Multivariate Calibration*. John Wiley & Sons.
- Martens, H. y Martens, M. (2001). *Multivariate Analysis of Quality*. John Wiley & Sons.
- Organización Mundial de la Salud. (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud: CIF: versión abreviada*. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43360>
- Openshaw, S. (1984). Ecological Fallacies and the Analysis of Areal Census Data. *Environment and Planning A*, 16 (1), 17-31. http://www.dpi.inpe.br/cursos/ser301/referencias/Openshaw_EcoFallacyArealCensusData_EP&A_1984.pdf
- Pena Trapero, J. B. (1977). *Problemas de la medición del bienestar y conceptos afines. Una aplicación al Caso Español*. INE.
- Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-039-ssa-2023, en materia de Certificación de la Discapacidad. (2023, 12 de abril). *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5685424&fecha=12/04/2023#gsc.tab=0
- Secretaría de Desarrollo Social. (2012). *Estructura del Sistema Normativo de Equipamiento*. <http://cdam.unsis.edu.mx/files/Servicios%20publicos%20municipales/4%20Mercados/Sistema%20Normativo%20de%20Equipamiento%20Urbano%20SEDESOL.pdf>.
- Secretaría de Educación Pública. (2021). *Sistema de Información y Gestión Educativa*. <http://snie.sep.gob.mx/SNIESC/>.
- Secretaría de Salud. (2021). *Catálogo de Clave Única de Establecimientos de Salud*. Dirección General de Información en Salud. http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s_clues.html.
- Seoane, J. A. (2004). Derecho y personas con discapacidad. Hacia un nuevo paradigma. Siglo Cero.



- Revista Española sobre Discapacidad Intelectual*, 35 (2009), 20–50. <https://sid-inico.usal.es/docs/F8/ART6723/articulos2.pdf>
- Somarriba, N. (2008). *Aproximación a la medición de la calidad de vida en la Unión Europea*. [Tesis doctoral, Universidad de Valladolid]. www.eumed.net/tesis-doctorales/2010/mnsa/index.htm.
- Somarriba, N. y Pena, B. (2009a). Synthetic Indicators of Quality of Life in Europe. *Social Indicators Research*. https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-94-007-0753-5_3729
- Somarriba, N. y Pena, B. (2009b). La medición de la calidad de vida en Europa, el papel de la información subjetiva. *Estudios de economía aplicada*, 27 (2).
- Somarriba, N. y Pena, B. (2010). Un análisis dinámico de la Calidad de Vida y de la Convergencia en Europa. *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, 20, 283-324.
- Zarzosa, P. (2005). *La calidad de vida en los municipios de la provincia de Valladolid*. Diputación Provincial de Valladolid.
- Zarzosa, P. (2009). Estimación de la pobreza en las Comunidades Autónomas españolas, mediante la Distancia DP2 de Pena. *Estudios de Economía Aplicada*, 27 (2), 397-416.
- Zarzosa, P. (2012). The Social Welfare in Spain before the Crisis: Territorial and Chronological Analysis. *International Journal of Advances in Management and Economics*, 1 (4), 165-171.
- Zarzosa, P. y Somarriba, N. (2013). An Assessment of Social Welfare in Spain: Territorial Analysis Using a Synthetic Welfare Indicator. *Social Indicators Research*, 111, 1-23.





Desigualdad territorial y vulnerabilidad social en el marco del Consenso de Montevideo: el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT) como proyecto detonador de desarrollo en el sur del país

Álvaro Lomelí Covarrubias,¹ Omar Alejandro Aréizaga Gutiérrez,²
Anna Carolina Jiménez Reyes² y Leticia Herrera Bautista²

Resumen

Teniendo en consideración la celebración de la primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo durante el mes de agosto de 2013, donde se reconoce que las desigualdades territoriales agravan las inequidades económicas, sociales y ambientales, el presente trabajo se centra en reconocer las labores realizadas en el marco del Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (PDIT, 2020) y la implementación del proyecto Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT) como un proyecto estratégico que pretende impulsar el crecimiento de la economía regional fomentando mayor integración del territorio y, con ello, abatir el rezago social que ha colocado a su población en condiciones de vulnerabilidad a lo largo del tiempo. Además, se examina la convergencia del CIIT con algunas de las medidas prioritarias y acuerdos internacionales, particularmente, con aquellas que devienen del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD).

Términos clave: *Corredor interoceánico, Istmo de Tehuantepec, transporte, Oaxaca, Veracruz, ordenamiento territorial, vulnerabilidad social, Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.*

Introducción

El Istmo de Tehuantepec se distingue por ser una región vasta en diversidad cultural, patrimonial, ambiental y que, por su peculiar geografía, se le ha conferido una posición estratégica en términos económicos y políticos. Esta zona es la parte más angosta del territorio nacional entre los dos océanos, une el Pacífico y el Atlántico, con tan solo 220 km lineales entre San Francisco del Mar en Oaxaca y Coatzacoalcos en Veracruz.

Históricamente, esta región ha tendido a ser aprovechada a través de la implementación de diversos proyectos. Como ejemplos, se encuentra lo acontecido en 1858, cuando el gobierno estadounidense solicitó a México privilegios de tránsito comercial por los puertos del Istmo. También, en 1907, durante el gobierno de Porfirio Díaz, se presentó una de las épocas más dinámicas económicamente en la región con la conclusión de la construcción del ferrocarril, la cual detonó el continuo tránsito de mercancías. Además, el siglo xx estuvo marcado por iniciativas de proyectos para la ruta transístmica, como fue el Plan Alfa-Omega que, en 1977, buscaba impulsar un sistema de transporte de carga transístmico empleando contenedores, particularmente después de 1980 con la apertura comercial y la creciente internacionalización de la economía (Martner, 2012).

¹ Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (alvaro.lomeli@sedatu.gob.mx).

² Dirección de Planeación y Ordenamiento Metropolitano, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (omar.areizaga@sedatu.gob.mx, pe.anna.jimenez@sedatu.gob.mx, lae.herrera@gmail.com).

La región del Istmo se mantiene como una zona estratégica a nivel nacional para competir en los mercados internacionales, por ello, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, señala el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (PDIT, 2020) como un proyecto regional que puede impulsar el crecimiento de la economía regional, a través del Corredor Multimodal Interoceánico.

Aunado a lo anterior, con la publicación del PDIT, esta región quedó conformada por 79 municipios, 46 en el estado de Oaxaca y 33 en el estado de Veracruz, con una superficie total de 47 939.5 km². Además, destacan cuatro metrópolis: Acayucan, Coatzacoalcos, Minatitlán y Tehuantepec.

En cuanto a recursos naturales, el Istmo se considera una de las zonas con mayor biodiversidad del país, debido a que en la región confluyen reinos neotropical y neártico y de las biotas de los Golfos de México y de Tehuantepec (Zolla, 2004, p. 9). En el territorio del Istmo se reconocen tres Áreas Naturales Protegidas con diferentes niveles de protección, 134 Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación, 21 zonas críticas identificadas por los estados de Oaxaca y Veracruz por su alta biodiversidad, grado de conservación y por las amenazas a las que están sujetas, dos humedales de importancia internacional; diversas regiones prioritarias para la conservación, dos terrestres, cinco hidrológicas, siete marinas y cuatro de importancia para la conservación de las aves.

Al mismo tiempo, el Istmo es una de las zonas más desiguales del país, Oaxaca es uno de los estados de la República con las mayores tasas de mortalidad infantil y materna, los más altos índices de analfabetismo, desnutrición, marginación y migración (Zolla, 2004). En términos territoriales, 29.7 por ciento de la población de la región vive en municipios pertenecientes a Oaxaca, mientras que 70.3 por ciento lo hace en municipios de Veracruz (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020), especialmente en tres zonas metropolitanas: Coatzacoalcos, Minatitlán y Acayucan, las cuales concentran los equipamientos, los empleos y los servicios. Al mismo tiempo, estas zonas acaparan la mayor parte de los recursos, lo que genera inequidades económicas, sociales y ambientales, respecto al resto de los municipios que la componen.

La región del Istmo es un ejemplo del patrón de distribución de la población en América Latina, donde la constante es una alta tendencia a la urbanización, concentración de población y actividades en pocos centros económicos dinámicos, con limitadas opciones para el desarrollo de localidades rurales y centros más pequeños, donde la vulnerabilidad y la segregación de la población está condicionada por su ubicación.

En el contexto de la rápida urbanización de los países del continente americano, es que representantes de 38 países miembros y asociados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas firman el CMPD, el cual reconoce las características propias de la distribución de la población en América Latina, sus oportunidades y riesgos, acordando ocho puntos en materia de desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad. El presente artículo establece como objetivo principal mostrar cómo el PDIT con el proyecto del CIIT coadyuvan a cumplir con algunos de los acuerdos del CMPD. Para cumplir con este propósito, en las siguientes secciones se describen las fuentes consultadas y el procedimiento metodológico empleado en la investigación. Posteriormente, se ofrece una breve descripción del estado actual de la zona de estudio a través del examen de indicadores demográficos, económicos y territoriales. Más adelante se describen los componentes del proyecto CIIT y se reseñan los avances obtenidos hasta 2022. Enseguida, se señalan las acciones realizadas por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en el marco de la implementación del CIIT alineadas al CMPD. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre los retos que se pueden presentar en el proyecto con un enfoque de cumplimiento a los acuerdos del CMPD.

Metodología

La metodología empleada para la realización de este documento consistió en un trabajo de gabinete, que incluyó la revisión de instrumentos de índole nacional e internacional que sirvieron como base y referente tales como: el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Cuarto Informe de Labores de la SEDATU, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU) 2021-2024, la Estrategia Nacional de



Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020-2040, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), así como el CMPD de la CEPAL, estos últimos, adscritos a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El análisis de la información se complementó con la revisión de indicadores estadísticos provenientes de instituciones oficiales a nivel nacional como el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) e INEGI. Este cuerpo de ideas permitió formular nuevas premisas y reflexiones en aras de contribuir a las discusiones sobre los retos que quedan por atender en materia de derechos humanos, desigualdad territorial, vulnerabilidad social y la implementación de proyectos como el CIIT.

Recorrido histórico de los proyectos implementados en el Istmo de Tehuantepec

El proyecto del CIIT es una iniciativa que tiene como finalidad el aprovechamiento de la configuración espacial propia de un istmo que, a grandes rasgos, se trata de una “Franja de tierra firme, relativamente estrecha, que une dos porciones del continente” (Lugo, 2011, p. 228). Dada su estructura angosta y la posición del territorio nacional, esta región goza de una posición estratégica debido a que los océanos Pacífico y Atlántico flanquean sus costas. Esta situación ha motivado en múltiples ocasiones a impulsar distintos proyectos de interconexión entre ambos océanos. Por lo anterior, la creación de un corredor de transporte y comercio interoceánico a fin de impulsar el desarrollo social y económico es de larga data y sus inicios se pueden rastrear en la primera década del siglo xx, con la inauguración del Ferrocarril del Istmo. Esta vía férrea, que conecta a Coatzacoalcos en el Golfo de México y a Salina Cruz en el Pacífico, significó un avance para la integración de la región, ya que facilitó el transporte de mercancías y personas, cuestión que se tradujo en nuevas oportunidades comerciales y de desarrollo económico. Sin embargo, las crisis económicas y sociales que se sucedieron en la época provocaron un período de desaceleración y un franco abandono de la zona.

No fue hasta el sexenio de José López Portillo en la década de los ochenta, que se retomó la idea de impulsar nuevamente este proyecto de interconexión oceánica por medio del Plan Alfa-Omega. Este proponía la idea de modernizar el sistema de transporte de carga mediante la mejora y la expansión de las infraestructuras ya existentes, como el ferrocarril y los puertos, particularmente el de Salina Cruz y Coatzacoalcos, aunque tampoco prosperó de la manera prevista. Posteriormente, en 1996, el Gobierno de México presentó el Proyecto Transístmico, también conocido como el “Programa Integral de Desarrollo Económico para el Istmo de Tehuantepec”. Este plan, a diferencia de los anteriores, incluyó la construcción de un nuevo puerto y un ferrocarril de carga de alta capacidad para facilitar el transporte de mercancías. Sin embargo, al igual que los proyectos anteriores, no se llevó a cabo por falta de consenso político y financiamiento. También en 1996, durante la administración de Ernesto Zedillo, se volvió a lanzar otra iniciativa a la que se le denominó como el “megaproyecto” del Programa Integral de Desarrollo Económico para el Istmo de Tehuantepec. Su objetivo fue la creación de un parque industrial y un sistema de transporte en el sureste mexicano como alternativa al Canal de Panamá. Desafortunadamente, no se obtuvieron los resultados esperados.

Nuevamente, en 2001, durante el mandato de Vicente Fox, se propuso el llamado “Plan Puebla-Panamá”, que pretendía involucrar a los gobiernos locales de México con seis países de Centroamérica. Se estimó una inversión cercana a los 80 millones de pesos, de los cuales la mayor parte se destinaría a la industria petrolera. Los resultados no fueron alentadores. Más adelante, en 2013, durante la administración de Enrique Peña Nieto, se planteó la creación de un corredor logístico, industrial y turístico. Se requeriría una inversión de aproximadamente 20 mil millones de dólares. Para llevarlo a cabo, se buscó la participación tanto del gobierno como de empresas privadas, incluyendo la atracción de inversión proveniente de China (Portal de transparencia de la Ciudad de México, s/a).

En suma, han sido numerosas las iniciativas propuestas para el Istmo a lo largo del siglo xx y xxi sin que se hayan obtenido los resultados esperados.

Lo anterior, ha sido propiciado principalmente por la falta de atención a las características de la población y sus necesidades, en tanto que los proyectos planteados se han limitado al desarrollo de infraestructura para el transporte. La complejidad que significa la integración de los elementos físicos, naturales y sociales en el marco de los derechos humanos, el desarrollo económico, el combate a las desigualdades territoriales y la vulnerabilidad social son algunos de los retos más acusados que se plantean para las subsiguientes iniciativas en la región.

Perfil demográfico, económico y territorial del Istmo

Con el propósito de brindar un panorama más amplio y conciso de la zona de estudio, resulta imprescindible mencionar ciertos aspectos clave que integran la configuración del espacio analizado. Por esta razón, en las siguientes páginas se detallarán algunos de los atributos más sobresalientes de índole social y físico-territorial que integran al Istmo de Tehuantepec, comenzando con una descripción detallada del perfil demográfico, seguido del perfil económico y concluyendo con la parte correspondiente al perfil territorial.

Perfil demográfico

Para 2020, el Istmo contaba con una población total de 2 380 164 habitantes, correspondiente a 1.9 por ciento del total nacional; de esta cifra, en los municipios pertenecientes a Oaxaca habita 29.7 por ciento de la población y en los municipios de Veracruz 70.3 por ciento (INEGI, 2020). Es interesante observar cómo la distribución territorial de la población no es homogénea dentro de la región. Esta situación de disparidad es uno de los debates más acusados dadas las crecientes problemáticas en términos de asignación de recursos y aplicación de políticas públicas. Además, se coloca como uno de los retos más importantes para eliminar las desigualdades en el territorio.

En lo que se refiere a población indígena, en Oaxaca 57 por ciento de las personas se auto describen como indígenas; no obstante, solo 30.4 por ciento de personas hablan alguna lengua indígena; por su parte, nueve por ciento de la población se identifica

como afromexicana. En los municipios correspondientes al estado de Veracruz, la presencia indígena asciende a 25.8 por ciento, mismos que se auto describen como tal. De estos, ocho por ciento hablan alguna lengua indígena y 16 por ciento se consideran afromexicanos. La población indígena es predominantemente zapoteca, nahua y mixe (INEGI, 2020).

En términos de los indicadores de pobreza publicados por el CONEVAL en 2020, en al menos 64 de los 79 municipios de la región, más de 50 por ciento de su población vivía en situación de pobreza, específicamente el municipio de San Lucas Camotlán donde 99 por ciento de su población se encuentra en esta situación (véase cuadro 1).

Respecto a la población en situación de pobreza moderada, en 27 municipios más de 50 por ciento de su población se encontraba en esta situación, en el extremo, San Miguel Tenango en Oaxaca con 70.6 por ciento se posicionaba como el municipio con el mayor porcentaje de su población en pobreza moderada. Por último, la población en situación de pobreza extrema alcanzaba un promedio de 18.0 por ciento para la región, San Lucas Camotlán era el municipio con mayor porcentaje de población en pobreza extrema con 55.7 por ciento.

Los indicadores anteriores reflejan que el Istmo, en especial los municipios de Oaxaca, es una zona donde más de la mitad de su población se encuentra en condiciones marginales, sin acceso a los servicios básicos y, por lo tanto, se deberían tomar medidas contundentes para disminuir estas situaciones.

Otro indicador que da cuenta de las carencias en la región es la vulnerabilidad social que considera diferentes aspectos socioeconómicos como son: el acceso a la educación, salud, vivienda, empleo, ingreso y población; el municipio con mayor vulnerabilidad es San Pedro Huamelula en Oaxaca (CONEVAL, 2020), 52.3 por ciento de su población presentaba desventajas respecto a su capacidad de anticipar, lidiar, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza (Ruiz Rivera, 2012).

Una de las variables más representativas a la hora de medir los grados de vulnerabilidad tiene que ver con el ingreso percibido, de manera que la insuficiencia de estos no permite cubrir sus necesidades básicas. Lo anterior, desencadena que las personas



que se enfrentan a estas dificultades suelen estar expuestas a un mayor riesgo de encontrarse en pobreza, exclusión social y dificultades para conseguir una vida digna. Así, a grandes rasgos en la región del Istmo la vulnerabilidad por ingresos impactaba en promedio a 4.9 por ciento de la población, siendo Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, el municipio con el mayor índice de vulnerabilidad por ingreso con 11.7 por ciento de sus habitantes en esta condición.

En cuanto a la calidad y espacio de la vivienda, en promedio 20.6 por ciento de la población enfrentaba dificultades en este aspecto, San Mateo del Mar es el municipio con menor calidad y espacio de vivienda con 69.5 por ciento de su población en vulnerabilidad.

Para cerrar el apartado se retoma el indicador Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual permite dar cuenta del grado de desarrollo, pobreza y rezago de la población a través de la medición de las condiciones materiales y las desigualdades interregionales en tres dimensiones fundamentales como son la salud, el ingreso y la educación. En este contexto, el IDH de la región del Istmo de Tehuantepec se ubicó en un valor de 0.694, es decir, un rango medio, lo que significa que aún hay diversos aspectos que atender para conseguir territorios más integrados y homogéneos, al tiempo de dirigir los esfuerzos hacia las zonas más necesitadas y desiguales. Santiago Ixcuintepec en Oaxaca es el municipio que cuenta con el menor IDH con 0.536.

Perfil económico

Respecto a las unidades económicas que se registran en la zona, en 2020 se cuantificaron cerca de 103 401 unidades. Al analizar la distribución de las actividades por sector, se observa que la actividad primaria representa solo 1.9 por ciento de las unidades económicas, lo que significa que, pese a que la mayor parte de las localidades son rurales, las actividades agrícolas y agropecuarias no tienen representatividad en la región. Los municipios de Santo Domingo Tehuantepec y San Mateo del Mar en Oaxaca presentan la mayor concentración de unidades en la actividad primaria.

Las actividades secundarias son incipientes al concentrar 17.3 por ciento de las unidades económicas de la región. Los municipios de Coatzacoalcos en Veracruz y Heroica Juchitán en Oaxaca tienen la menor

presencia en dicha actividad, lo que indica una alta concentración industrial en pocos municipios de la región.

En contraste, la actividad terciaria es la más dominante en la región del Istmo, con una presencia de 81.3 por ciento de las unidades económicas, Coatzacoalcos es el que goza de mayor relevancia en dicho sector con 97 567 unidades económicas, esto derivado de su concentración de población.

La producción bruta total en 2020 se estimó en 550 332.32 millones de pesos. La actividad primaria contribuyó con 1.4 por ciento de la producción bruta total, siendo Salina Cruz el municipio que registra la mayor contribución con 110 903 millones.

La actividad secundaria representó 10.7 por ciento de la producción bruta total, Coatzacoalcos registra la mayor contribución con 1 766 885 millones. Por último, la actividad terciaria es la que tiene la mayor contribución a la producción bruta total, representando 88 por ciento. De nuevo, Coatzacoalcos registra la mayor contribución con 505 659 millones de pesos (véase cuadro 1).

Considerando a la población ocupada por sector de actividad, únicamente 3.8 por ciento realiza actividades primarias, el municipio de Dionisio del Mar en Oaxaca es el sitio donde la mayoría de su población se dedica a este sector. La población ocupada en el sector secundario concentra 2.4 por ciento de los trabajadores, es decir, pocas personas generan gran parte importante de la producción bruta de la región, en el municipio de San Pedro Comitancillo, la mayoría de su población está ocupada en industria, construcción o generación de energía. Por último, confirmando la vocación de la región, 93.8 por ciento de la población trabaja en actividades terciarias, Ciudad Ixtepec es el sitio donde la mayoría de su población trabaja en ese rubro.

A partir de las unidades económicas, la producción bruta total y la población ocupada por sector, se puede afirmar que el Istmo de Tehuantepec se encuentra terciarizado, con una limitada presencia de actividades primarias, pero con una importante aportación a la producción por parte de las actividades secundarias. La especialización en el sector servicios y comercio puede indicar una dependencia significativa de la economía regional en actividades no relacionadas con la producción de bienes primarios o industriales. Para fomentar un desarrollo más

Cuadro 1. Indicadores sociales, económicos y territoriales de la región Istmo de Tehuantepec, 2020			
Indicadores sociales		Menor	Mayor
Población total del Istmo de Tehuantepec		2 447 884 habitantes	
Pobreza	58.5%	El Barrio de la Soledad 23.1%	San Lucas Camotlán 99.0%
Pobreza moderada	41.2%	El Barrio de la Soledad 18.5%	San Miguel Tenango 70.6%
Pobreza extrema	18.0%	El Espinal 2.3%	San Lucas Camotlán 55.74%
Vulnerabilidad social	23.2%	San Lucas Camotlán 0.8%	San Pedro Huamelula 55.3%
Vulnerabilidad por ingreso	4.9%	Santiago Astata 0.1%	Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río 11.8%
Calidad y espacio de la Vivienda	20.6%	Angel R. Cabada 6.9%	San Mateo del Mar 69.5%
Índice de Desarrollo Humano	0.694	Santiago Ixcuintepec 0.536	Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río -0.797
Indicadores económicos		Menor	Mayor
Unidades económicas		103 401	
Actividad primaria	1.9%	San Blas Atempa 0.04%	San Francisco del Mar (45.7%)
Actividad secundaria	17.3%	Unión Hidalgo 0.2%	San Blas Atempa 70.2%
Actividad terciaria	97.8	Uxpanapa 364	El Barrio de la Soledad 99.0%
Producción Bruta Total		\$550 332.32	
Actividad primaria	1.40%	Acayucan 0.01%	San Dionisio del Mar 77.00%
Actividad secundaria	10.7%	Asunción Ixtaltepec 0.04%	Santa María Chimalapa 83
Actividad terciaria	88%	Uxpana 2.5%	Ciudad Ixtepec (88..3%)
Población Ocupada		320 388	
Actividad primaria	3.80%	Acayucan 0.06%	San Dionisio del Mar 61.1%
Actividad secundaria	2.40%	Asunción Ixtaltepec 0.03%	San Pedro Comitancillo 96.0%
Actividad terciaria	93.80%	Uxpanapa 0.5%	Ciudad Ixtepec 84.6%
Indicadores territoriales			
Población en localidades urbanas	814 528 habitantes		
Población en localidades rurales	1 565 636 habitantes		

Fuente: Elaborado por Víctor Manuel Nieto González con base en datos de CONEVAL (2020), e INEGI, Censo Económico 2019 y Censo de Población y Vivienda 2020.



equitativo y sostenible, será importante diversificar la economía, promover la creación de empleo en diferentes sectores y fortalecer la infraestructura y el apoyo a la producción local.

Perfil territorial

Según datos del Programa de Ordenamiento Territorial de la Región del Istmo de Tehuantepec (POTR-IT), en 2020, la región del Istmo estaba compuesta por un total de 6 880 localidades, de las cuales, 6 763 se clasificaron como rurales, que equivalen a 98.3 por ciento, sin embargo, únicamente concentran a 814 528 habitantes, cifra que representa 34.2 por ciento de la población total. Por su parte, 117 localidades, es decir, 1.7 por ciento de las localidades son urbanas y concentran a 1 565 636 de personas que equivalen a 65.8 por ciento de la población total.

Otro indicador elaborado por CONEVAL es el Grado de Accesibilidad a Carreteras Pavimentadas, el cual se construye a partir de la existencia de carretera pavimentada, la ubicación de las localidades, pendiente del terreno, tipo de vegetación, uso de suelo, existencia de cuerpos de agua, disponibilidad de transporte público y tiempo de desplazamiento a las localidades con más de 15 mil habitantes. De las 6 880 localidades que se localizan en el Istmo y que son consideradas por el CONEVAL, 23.9 por ciento tiene una accesibilidad alta, mientras que 42.3 tiene una accesibilidad baja o muy baja. Este indicador muestra la baja disponibilidad de caminos y mínima conectividad dentro de la región.

A partir de la distribución de población, es posible observar tres grandes núcleos de población urbana. El primero de ellos, se localiza al nororiente de la región del Istmo y se compone por los municipios de Coatzacoalcos, Minatitlán y Acayucan. El segundo, al norponiente, conformado por San Andrés Tuxtla, Catemaco y Santiago Tuxtla; por último, localizado al sur de la región, existe otro compuesto por los municipios de Santo Domingo Tehuantepec, Juchitán de Zaragoza, Salina Cruz, Ciudad Ixtepec y Matías Romero Avendaño (véase mapa 1).

Estos datos reflejan las desigualdades que se articulan en la región, evidenciando que la mayor parte del territorio es rural y el abandono del campo, dado que

el porcentaje más alto de la población se concentra en las localidades urbanas. Esto también puede ser explicado por la falta de infraestructuras y equipamientos en el ámbito rural que motiva a las personas a dirigirse y asentarse en los lugares con mayor número de servicios.

El panorama anterior, refleja parte de la complejidad del espacio analizado. La desigualdad a la que se enfrenta el territorio del Istmo de Tehuantepec, en donde la mayor parte de sus municipios enfrentan altos niveles de pobreza, marginación, vulnerabilidad social y limitaciones para el adecuado desarrollo de las necesidades básicas representan uno de los grandes retos para la región. Es importante abordar estas problemáticas y trabajar hacia la mejora de las condiciones de vida de la población.

PDIT: Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec

El PDIT plantea como eje principal el proyecto del CIIT, el cual se formuló como una plataforma logística que integra la prestación de servicios de administración portuaria que realizan las entidades competentes en los puertos Coatzacoalcos (Veracruz) y de Salina Cruz (Oaxaca) y su interconexión mediante transporte ferroviario e infraestructura carretera para ofrecer servicios de carga, transporte, almacenaje, embalaje y servicios logísticos diversos.

Los trabajos para consolidar el CIIT incluyen la rehabilitación de la Línea Z del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec y 84 puentes en el trayecto, la cual hasta diciembre de 2022 tenía un avance de 61.5 por ciento. Para establecer una conexión funcional en la región disminuyendo los tiempos y costos de traslado, las obras en carreteras y vialidades incluyen la modernización de la carretera federal MEX-185 Acayucan-La Ventosa con ampliación de 10 a 12 metros de ancho, rectificación de curvas, tres puentes, nueve entronques y un viaducto, que para 2022 reportó un avance de 85 por ciento, además, de que se construyeron 33 kilómetros de carreteras en San Blas Atempa, Santo Domingo Tehuantepec, Asunción Ixtaltepec, Santa María Chimalapa y San Juan Guichicovi.

Se espera que el puerto de Salina Cruz sea el recinto portuario con el mayor calado en el país con 20 metros de profundidad y una capacidad instalada de

300 mil TEUs,³ las obras realizadas hasta 2022 incluyen la construcción de un rompeolas, con un avance de 41.2 por ciento, rehabilitación del muelle comercial con 45.5 por ciento de avance y la construcción de un Centro Regulador de Tráfico que incluirá aduana y servicios complementarios para las embarcaciones.

Para el puerto de Coatzacoalcos, la nueva infraestructura incrementará su capacidad a 300 mil TEUs, mediante el reforzamiento de uno de sus muelles, la rehabilitación de sus patios y una Terminal Especializada de Contenedores con capacidad de hasta 1.3 millones de TEUs. Durante 2022 se instaló un sistema eléctrico de mediana y baja tensión, sistema de suministro de agua potable, drenaje pluvial, red de contraincendios y un acceso ferroviario al recinto de Pajaritos⁴ para vincular el puerto con la red ferroviaria.

Para complementar las actividades del CIIT, el PDIT incluye la conformación de diez Polos de Desarrollo (PODES) que contarán con todas las condiciones para albergar industrias, facilitar e incentivar las vocaciones, así como las cadenas productivas regionales, con el objetivo de impulsar la actividad industrial y las inversiones productivas. Los PODES contarán con incentivos para atraer la inversión que detone el desarrollo económico y social de la región, con base en las vocaciones productivas con mayor potencial.

Durante 2022, el Gobierno Federal adquirió terrenos en los que pretende instalar los PODES, se adquirieron 331 hectáreas en el municipio de San Blas Atempa y se firmaron los convenios de ocupación previa para garantizar los predios de Santa María Mixtequilla, con 502 hectáreas y Ciudad Ixtepec con 412 hectáreas. Asimismo, se realizaron las gestiones para recibir en donación dos terrenos adicionales en Chivela con 234 hectáreas, en el municipio de Asunción Ixtaltepec y otro predio más en Donají de 185 hectáreas.

Si bien, el CIIT es el proyecto principal de impulso a la región, a diferencia de otros proyectos considerados en el Istmo de Tehuantepec propuestos en las últimas décadas, el PDIT reconoce el impacto

que tendrá la implementación del CIIT en el Istmo, por tanto, su objetivo principal será detonar, acelerar y multiplicar cambios sistémicos en la región, siempre a favor de nuestros pueblos originarios y en beneficio de la población más vulnerable.

A grandes rasgos, al reconocer a la población de la región, el PDIT plantea cinco objetivos fundamentales que son:

- I. El fortalecimiento de la infraestructura social y productiva en la región.
- II. El tránsito hacia un nuevo modelo de crecimiento económico.
- III. Integrar acciones que combatan a la pobreza extrema.
- IV. Implementar un enfoque sustentable en beneficio del medio ambiente.
- V. Preservar la diversidad lingüística y cultural, la memoria y los patrimonios culturales de los diferentes pueblos que integran la región.

En este sentido, instituciones como la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se han sumado con programas y acciones a cumplir con estos objetivos.

Acciones en el marco del CIIT alineadas al Consenso de Montevideo

El CIIT forma parte de un proyecto de Estado que persigue estar en consonancia con las tendencias mundiales de desarrollo, progreso y bienestar para sus habitantes en el marco de sustentabilidad y justicia social. Por ello, es posible observar que, dentro de las acciones encaminadas hacia la implementación de este, se incorporan a su dimensión ambiental, política, social y espacial elementos que entrecruzan de manera transversal con muchas de las políticas y acuerdos nacionales e internacionales.

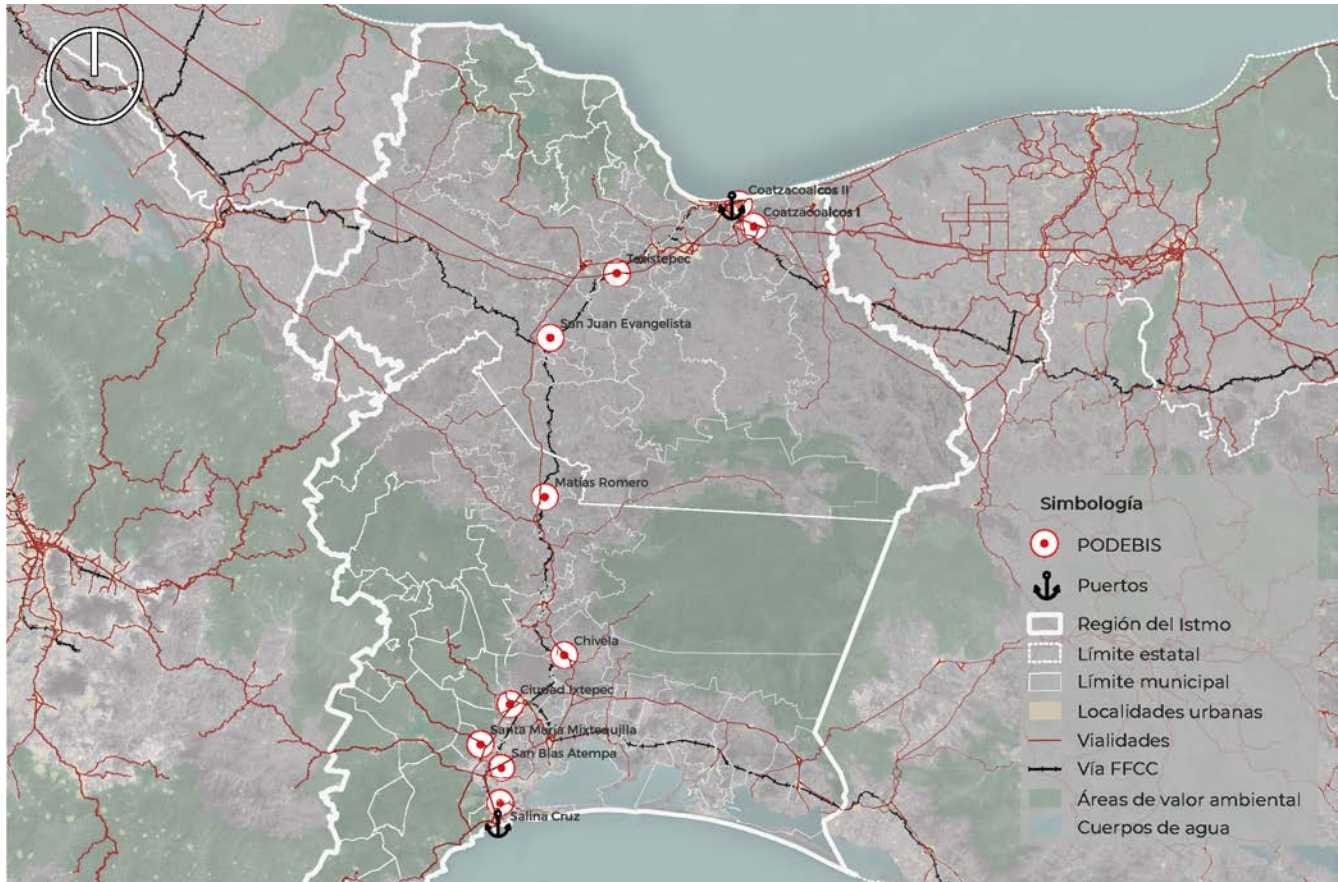
Principios como los contenidos en el PND 2019-2024, los objetivos del PNOTDU 2021-2024, la ENOT 2020-2040, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 ODS de la ONU al tiempo de la concordancia con el CMPD de la CEPAL, constituyen parte de las directrices que se incorporaron al proyecto CIIT.

³ Deviene del acrónimo en inglés Twenty-foot Equivalent Unit. Es una unidad de medida de capacidad aproximada del transporte marítimo expresada en contenedores.

⁴ Es una obra de infraestructura para la plataforma logística que forma parte del CIIT y que fue inaugurada en marzo de 2021.



Mapa 1.
Región Istmo. Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec y Polos de Desarrollo



Fuente: Elaborado por Urb. Hiram Olaya Contreras con base en PDIT (2020) e INEGI, Marco Geoestadístico Nacional 2020.

En este contexto, es importante resaltar el papel que ha tenido el CMPD para las instituciones encargadas de impulsar, desarrollar e implementar proyectos que se materializan en los espacios en sus diferentes escalas como es el caso del CIIT, el cual se erige como uno de los más ambiciosos a escala regional e incluso ha sido denominado proyecto prioritario para el país. Este consenso es un instrumento de vital importancia dada la incorporación de componentes sociales como salud, derechos humanos, vulnerabilidad, migración, entre otros. Es una guía y referente para la elaboración de programas más incluyentes que abarquen todos los aspectos de la realidad física y humana en aras de alcanzar el desarrollo acorde con las necesidades de las sociedades, atacando las desigualdades territoriales y la vulnerabilidad social.

Por ello, la SEDATU, en el ejercicio de sus atribuciones, ha buscado mantener una estrecha vinculación con los instrumentos de carácter nacional e internacional anteriormente mencionados y se han reflejado en sus diferentes programas y proyectos prioritarios que a saber son: el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU); el Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) y los Proyectos Prioritarios del Gobierno de México. Es relevante mencionar que al interior del PMU, existen cuatro vertientes que buscan particularizar en aspectos clave para disminuir las desigualdades socioespaciales por medio de la mejora de las infraestructuras y equipamientos en los espacios públicos y son las siguientes: 1) Mejoramiento Integral de Barrios; 2) Regularización y Certeza Jurídica; 3) Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial; y 4) Obras Comunitarias.

Para el caso específico del CIIT, la SEDATU ha tenido presencia en los últimos años a través de los apoyos que significa la implementación del PMU en tres de estas vertientes, así como en lo referente a la parte de los proyectos prioritarios. Según datos del Cuarto Informe de Labores de la SEDATU, publicado en 2022, en la parte correspondiente a la vertiente de Mejoramiento de Barrios, fueron realizadas cerca de 67 obras con una inversión de 2 119.7 millones de pesos, enfocándose en 20 municipios de la región del Istmo de Tehuantepec, en los estados de Oaxaca y Veracruz, beneficiando alrededor de 500 mil personas. Entre las obras de mejoramiento de infraestructura y equipamiento se encuentran ágoras, foros, casas de cultura, escuelas, mercados, plazas, parques, unidades deportivas, espacios públicos, muelles, malecones, calles, espacios públicos, proyectos integrales, así como proyectos ejecutivos. La dotación de espacios de calidad, la mejora en los servicios de movilidad y la elaboración de instrumentos que permitan implementar acciones de planificación urbana ha contribuido a favorecer el acceso a la ciudad y, con ello, la mejora en la calidad de vida de sus habitantes.

En lo que respecta a la atención de los proyectos prioritarios y en el marco de la vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT), cuyo objetivo principal ha sido la elaboración y actualización de los instrumentos de planeación urbana y ordenamiento territorial, se llevó a cabo la elaboración del Programa de Ordenamiento Territorial de la Región del Istmo de Tehuantepec, además de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano de los municipios de Santa María Mixtequilla, San Juan Bautista Tuxtepec y Juchitán de Zaragoza en el estado de Oaxaca, con una inversión de aproximadamente 7.5 millones de pesos en favor de los cerca de cinco millones de personas de la región.

En la vertiente de Obras Comunitarias, cuya finalidad es el equipamiento de espacios colectivos que permitan la convivencia en armonía, tomando en cuenta los usos y costumbres de los pueblos e involucrando a su población en la toma de decisiones, en el tramo 2 del proyecto CIIT, en los municipios de Matías Romero Avendaño y San Juan Guichicovi, en el estado de Oaxaca, se obtuvieron diversas peticiones de comités para la realización de obras comunitarias.

Las acciones anteriores, permiten observar las sinergias que existen con el CMPD, en su apartado sobre “Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad”, particularmente con las medidas prioritarias 76, 77, 79, 80, 81 y 82, las cuales manifiestan, a grandes rasgos, la necesidad de cimentar territorios mayoritariamente integrados por medio del desarrollo, diseño y promoción de proyectos e instrumentos que se encarguen de la gestión de los espacios urbanos de manera que se fomente la convivencia, el esparcimiento, la salud física y mental y, con ello, el aumento de la calidad de vida de sus habitantes. Además, la ordenación de territorio debe poner en el centro a los individuos y a sus necesidades, en el contexto del respeto a los derechos humanos (CEPAL, 2013).

Prospectiva y retos en la región

El PDIT es un programa regional derivado del PND, el cual tiene un periodo de actuación limitado a seis años, no obstante, las obras que integran el CIIT y las acciones relacionadas con la plataforma logística requieren tiempos más amplios para su conclusión y consolidación.

El trabajo que le corresponde a las secretarías de estado, gobiernos estatales y municipales deberán trascender periodos de gobierno, para lo cual podrán realizarse convenios de coordinación y seguimiento que comprometan a las instituciones a concluir obras e implementar políticas, estrategias y acciones que atiendan a la población de la región.

En este sentido, este trabajo reconoce que en el marco del CMPD, en el territorio del Istmo, en apego a la medida prioritaria 76, todavía es necesario la formulación de políticas e instrumentos de gestión territorial y urbana en el resto de los municipios en los cuales aún no se tienen intervenciones.

Respecto a la medida prioritaria 77, la brecha entre las zonas urbanas y rurales continúa existiendo, por lo que deberán promoverse proyectos de impulso al campo que puedan sumarse al CIIT a través de los PODES. Sobre la medida 78, el correcto desarrollo de los PODES servirán para perfeccionar los procesos de descentralización y desconcentración de las zonas urbanas, promoviendo la accesibilidad y disponibilidad de servicios básicos, equipamientos



y empleos en al menos siete sitios distintos a las metrópolis actuales.

Como parte de las medidas prioritarias 80 y 83, el reto para las administraciones siguientes estará en la elaboración e instrumentación de planes de ordenamiento territorial y ecológico que consideren el valor ambiental de la región, favorezcan la transición energética y la producción y consumo sostenibles, evitando daños sociales y ambientales.

Dentro de las zonas metropolitanas actuales, el desafío será promover asentamientos humanos en zonas aptas, para prevenir y mitigar impactos y desastres socioambientales, para combatir la vulnerabilidad ambiental dada su cercanía a las costas y a las zonas de valor ambiental, para así dar cumplimiento a la medida prioritaria 81. De la mano de esta medida, los gobiernos locales deberán capacitarse continuamente para atender de manera integral desastres naturales, antes y después de los eventos.

Posteriormente, en congruencia con la medida prioritaria 84, sin importar el periodo de gobierno, los funcionarios públicos deberán estar capacitados para instrumentar los planes y programas derivados de las obras y acciones del CIIT, poniendo atención a las particularidades sociodemográficas y las necesidades específicas de los diferentes grupos poblacionales.

Para concluir, una cuestión final consiste en proponer que hacia el interior de los planes y proyectos que se plantean para la zona, se reflexione sobre el tema de la alta especialización en el sector servicios, que desafortunadamente vuelve propensa a la población a cualquier adversidad de carácter global.

Consideraciones finales

El análisis de la información anteriormente presentada muestra una clara desigualdad en la región del Istmo de Tehuantepec. Estas disparidades, tanto en términos territoriales como en los aspectos de índole económico-sociales revelan falta de coordinación y voluntad política para llevar a cabo los planes que se han planteado para el desarrollo de la región, pues si bien, es cierto que se han implementado numerosos proyectos en la zona, hasta el día de hoy no han tenido el éxito esperado.

La creación del CIIT y la implementación de acciones vinculadas al PDIT son un primer paso para lograr la redistribución territorial de la región, la mayor parte de estas obras y proyectos se alinean a los acuerdos de carácter internacional, particularmente a las medidas prioritarias del CMPD, que buscan fomentar el desarrollo sostenible y promover los derechos humanos, no obstante, las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y las limitaciones para el adecuado desarrollo humano que se observan en la región, no puedan ser corregidas únicamente con el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, se requieren acciones que se vinculen en el tiempo, se le den seguimiento y se evalúen los verdaderos impactos en la población. Finalmente, los actores sociales que inciden en el Istmo deberán adaptarse a las nuevas necesidades y realidades.

Fuentes consultadas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>
- Cuenta Pública 2020. *Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec*. Print.AYH.01.INTRO.pdf (hacienda.gob.mx)
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación (DOF). [30 de junio 2023]. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Gobierno de México. (2020). *Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020-2024*.

- <https://www.gob.mx/ciit/documentos/programa-para-el-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec-2020-2024>
- Gobierno de México. (27 de junio 2023). *Corredor Interoceánico Istmo de Tehuantepec*. <https://www.gob.mx/ciit>
- Índice de Desarrollo Humano Municipal 2020. (s/a). <https://www.idhmunicipalmexico.org/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Censo Económico 2019*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020a). *Marco Geoestadístico. Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463807469>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020b). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Lugo, J. (2011). *Diccionario Geomorfológico*. Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 1-479. <http://www.publicaciones.igg.unam.mx/index.php/ig/catalog/view/32/32/95-1>
- Martner, C. (2012). El sur también existe: el corredor multimodal del istmo de Tehuantepec en la era de la globalización. *Región y Sociedad*, xxiv (54), 97-134.
- Naciones Unidas. (25 de septiembre de 2015). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopto-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#>
- Portal de Transparencia de la Ciudad de México. (s/a). <https://transparencia.cdmx.gob.mx/>
- Ruiz, N. (2012). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones geográficas*, 77, 63-74. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018861120120001000006&lng=es&tlng=es
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (02 de junio de 2021). *Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano-2021-2024>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (09 de abril de 2021). *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ordenamiento-territorial-de-la-sedatu-2020-2040>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2022). *Cuarto Informe de Labores*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/cuarto-informe-de-labores20212022?state=published>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2023). *Programa de Ordenamiento Territorial de la Región del Istmo de Tehuantepec*. https://www.dof.gob.mx/2022/SEDATU/Programa_de_Ordenamiento_Territorial_de_la_Region_del_Istmo_de_Tehuantepec.pdf
- Zolla, C. (2004). *El análisis del megaproyecto del Istmo de Tehuantepec y las opciones del desarrollo indígena en Istmo de Tehuantepec: de la regional a la globalización (o apuntes para pensar un quehacer)*. Programa Universitario México Nación Multicultural, UNAM, 2-164.



Movilidad laboral en las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara, 2000-2020

Eric Barrón¹

Resumen

Las ciudades son nodos de atracción para millones de personas por la diversidad de bienes y servicios y de oferta laboral que ofrecen. En ellas se realizan miles de traslados por razones de trabajo, lo cual tiene implicaciones económicas y sociales en los lugares donde se concentran los empleos, como los relativos a transporte y movilidad. Por ello, es importante estudiar la movilidad laboral en las grandes ciudades como una forma de apreciar un fenómeno altamente dinámico. El presente documento es un ejercicio exploratorio sobre la movilidad laboral en las zonas metropolitanas (ZM) de Monterrey y Guadalajara, la segunda y tercera metrópolis más importantes del país respectivamente. El análisis se basó en la generación de matrices origen-destino para obtener los saldos netos de migración laboral con información censal de 2000, 2010 y 2020; con lo cual, se obtuvieron los montos de *commuters* externos e intrametropolitanos, y de características sociodemográficas como sexo, grupos de edad y años de escolaridad. Esto permitió identificar una intensa movilidad laboral concentrada en los municipios centrales de las metrópolis, principalmente de población masculina, joven y con más de 12 años de escolaridad; aunque en el caso de los municipios exteriores de Monterrey, estos se presentan como puntos de atracción de un importante número de población ocupada residente en municipios centrales.

Términos clave: *movilidad humana, commuting, empleo, zonas metropolitanas, metrópolis, saldo neto migratorio.*

Antecedentes

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD) contiene diez medidas prioritarias que buscan reafirmar los esfuerzos en la implementación de los asuntos de población y desarrollo, suscritos en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo después de 2014 en América Latina y el Caribe (Naciones Unidas [NU] y Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2013).

La medida prioritaria G. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad, presenta acuerdos relacionados con la movilidad de la población en entornos urbanos, los cuales buscan promover la adopción de estos temas desde el enfoque basado en derechos humanos. En dicha medida se habla de construir territorios articulados, integrados y cohesionados, de promover la igualdad de oportunidades dentro de las ciudades, formular estrategias de desarrollo del sistema de ciudades que incluyan el ordenamiento territorial y la sostenibilidad ambiental; así como planificar y ordenar el desarrollo territorial y urbano formulando políticas de movilidad, asentamientos humanos y de localización de actividades

¹ Dirección de Poblamiento y Desarrollo Regional Sustentable, Secretaría General del Consejo Nacional de Población (ebarron@conapo.gob.mx).

que consideren entre sus objetivos evitar el uso de zonas vulnerables y protegidas (NU y CEPAL, 2013). Asimismo, el acuerdo 84 señala que debe promoverse la utilización del análisis sociodemográfico georreferenciado, desagregado por sexo, raza y etnia para mejorar la planificación territorial y la gestión del riesgo ambiental (NU y CEPAL, 2013, p. 28).

En este marco, se presenta este análisis exploratorio relacionado con la movilidad humana, en particular la relacionada con la población ocupada y sus desplazamientos hacia su lugar de trabajo en entornos metropolitanos. “De la movilidad espacial de la población se reconocen dos tipos principales: 1) la de carácter migratorio o residencial, permanente; y 2) la cotidiana, pendular” (Casado, 2008). Estos últimos desplazamientos son cortos, reiterativos o cíclicos; es una permanencia breve en comparación a una migración. Sin embargo, el fenómeno es más amplio por la diversidad de motivos que llevan a las personas a trasladarse, estableciéndose así otras tipologías de movilidad espacial de la población, como: movilidad cotidiana, residencial, viaje y migración (Casado, 2008).

La movilidad cotidiana se puede definir “como el conjunto de desplazamientos que suponen el retorno al lugar de pernocta habitual dentro de un mismo día [...] donde estadísticamente predominan los desplazamientos por trabajo” (Casado, 2008), dado que es más común que las personas en edad laboral trabajen en un lugar diferente al de su residencia (González, 2018). No obstante, dentro de la movilidad cotidiana se pueden establecer otras formas como las debidas a la escuela (Rodríguez, 2022), quizá la segunda más importante en términos absolutos, o bien, por obtención de bienes, ocio, etcétera.

En este documento nos centraremos exclusivamente en la movilidad laboral. En los estudios urbanos la movilidad cotidiana por trabajo se le conoce ampliamente con el concepto anglosajón de *commuting* (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [SEDATU]; Consejo Nacional de Población [CONAPO] e Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2018). El Diccionario Cambridge señala que el *commuting* es aquella actividad de viajar regularmente entre el trabajo y el hogar (Cambridge University Press and Assessment, 2023).

El análisis de la movilidad laboral implica adentrarse no solo en los flujos de los orígenes y destinos de la población ocupada, también trata de las dinámicas territoriales determinadas por el mercado. Conocer el intercambio de trabajadores entre unidades geográficas, por ejemplo, entre municipios metropolitanos, permite definir el grado relativo de centralidad de dichas unidades, en términos de su papel en el mercado metropolitano de trabajo (Duhau, 2003). La oferta y demanda de mano de obra se vincula directamente con la importancia económica y social de los asentamientos humanos. De hecho, los distritos comerciales y administrativos centrales de una ciudad por lo general son los destinos de un importante número de viajes (Larralde, 1997), fundamentalmente por trabajo.

Es así que las ciudades son los principales centros de desarrollo socioeconómico en el mundo; son zonas de atracción para millones de personas por la diversidad de bienes y servicios y de oferta laboral que en ellas se pueden encontrar. Sin embargo, también son centro de problemas relacionados con la contaminación ambiental, desigualdad socioeconómica y riesgos ambientales que anualmente generan desastres por fenómenos naturales. Por ello, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat, 2020) coloca a las ciudades como actores indispensables para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sustentable dentro de la Nueva Agenda Urbana.

El tamaño de las ciudades se relaciona directamente con el mercado laboral a diferentes escalas territoriales, como a nivel local y regional. Las ciudades han sido estudiadas para comprender las dinámicas territoriales, sociales y económicas, impulsadas por el desarrollo económico de los países. Los principales análisis sobre las ciudades se centran en clasificarlas de acuerdo con su tamaño poblacional; otros estudios buscan entender sus dinámicas sociales y territoriales para desarrollar políticas públicas orientadas a promover una urbanización armónica, que permita ofrecer servicios básicos universales y de calidad, así como transporte eficiente y de calidad (ONU-Habitat, 2020).

En este contexto, diversas instancias gubernamentales e internacionales han promovido el desarrollo de estudios y metodologías para analizar las



ciudades, tomando como principal factor indicativo del nivel de atracción económica que estas representan debido a su tamaño, ya que se ha demostrado la fuerte influencia regional que tienen en los territorios aledaños a ellas (Dijkstra et al., 2019; Dijkstra y Poelman, 2008). Por ejemplo, en este 2023 India se convirtió en el país más poblado, posición que ocupó China por más de 100 años, con una población por arriba de 1 400 millones de personas, cuyo *boom* demográfico se aglutinó en sus ciudades, al grado de tener actualmente cinco megaciudades² y para 2030 tendrá dos más (Navarro et al., 2023). Esta situación se encuadra en las proyecciones de la urbanización, las cuales indican que para 2035 se espera que la mayoría de la población mundial habite alguna ZM, fundamentalmente de la región Asia-Pacífico (ONU-Habitat, 2020).

Aunque el fenómeno de urbanización es menos intenso en América Latina y el Caribe, existen ciudades densamente pobladas y extensas; y México no es la excepción en cuanto al fenómeno de urbanización. De acuerdo con el INEGI, 78.6 por ciento de la población habita localidades de 2 500 y más habitantes³ (INEGI, 2021a). Prácticamente, 64 por ciento de esta población vive en localidades con 15 mil y más habitantes, este umbral ha sido utilizado para delimitar las ciudades que pertenecen al Sistema Urbano Nacional (SUN) en México, cuya última actualización señala la existencia de 401 urbes; de las cuales, 74 fueron catalogadas como ZM⁴ (SEDATU y CONAPO, 2018).

Ejemplos como la delimitación del SUN, es uno de diversos estudios académicos e institucionales que buscan establecer una clasificación de las

urbes mexicanas, en la búsqueda del posicionamiento como herramientas de planificación y definición de políticas públicas. Uno de estos esfuerzos es la delimitación de las ZM en México, cuyo primer ejercicio formal data de 1976 (Unikel, 1978), mientras que hasta 2004 se dio el primer esfuerzo institucional por establecer criterios técnicos para su delimitación y así emitir una guía operativa para entender y clasificar a las urbes más importantes del país.

Este trabajo oficializó y conformó el Grupo Interinstitucional para la Delimitación de Zonas Metropolitanas de México, el cual emite y propone criterios técnicos para la delimitación de ZM, lo que permite generar diversos estudios encaminados a evaluar las dinámicas sociodemográficas y económicas a un nivel distinto a los establecidos en los marcos geográficos convencionales.

La importancia de valorar la movilidad laboral en las grandes ciudades tiene que ver con el entendimiento de las dinámicas territoriales, debido al impacto social y económico que implican los miles de viajes cotidianos que la población ocupada genera por trabajo, en esferas relativas a la vivienda, en la oferta de bienes y servicios, así como de transporte y movilidad cotidiana. Bajo este contexto, el presente estudio retoma la delimitación de las ZM para realizar un análisis exploratorio de la conmutación laboral, en particular de las ZM de Guadalajara y Monterrey; las cuales han representado el segundo y tercer lugar a nivel nacional en importancia demográfica y económica. Un análisis previo fue elaborado por Rodríguez (2022) para la ZM del Valle de México, el cual es la base del presente estudio; en este trabajo se utiliza la más reciente delimitación de metrópolis en México.

El documento se integra por tres apartados. El primero detalla la metodología utilizada para el análisis exploratorio de la movilidad laboral en las dos ZM seleccionadas, explicando las fuentes de información usadas para su realización y la generación de las matrices de origen-destino. El segundo apartado presenta los principales resultados de los saldos netos, tanto extrametropolitanos como intrametropolitanos, así como una distinción de los flujos por principales características sociodemográficas. La última sección expone las conclusiones y la importancia de realizar estudios longitudinales y comparativos entre unidades

² Ciudades con más de diez millones de personas. Las cinco megaciudades de India son: Delhi, Bombay, Calcuta, Bangalore y Chennai.

³ El INEGI identifica el ámbito territorial de las localidades de forma dicotómica: rural, localidades menores a 2 500 habitantes; y urbanas aquellas con más de 2 500 habitantes o son cabeceras municipales sin importar su población.

⁴ En la delimitación 2015 una zona metropolitana se definió como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil y más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018).

geográficas, más allá de los múltiples estudios centralizados en la gran urbe de la Ciudad de México.

Metodología

Para analizar la movilidad laboral se usaron los datos de las muestras censales de población 2000, 2010 y 2020 (INEGI, 2001, 2011, 2021b). Estos datos se han convertido en una fuente de información crucial para el análisis de la movilidad laboral a nivel municipal, ya que es la única que contiene información para todo el país.

En el ejercicio censal 2000 se preguntó por primera ocasión el lugar de trabajo. La pregunta permitió identificar la entidad federativa y el municipio o delegación de lugar de trabajo. Este reactivo se retomó para el censo 2010 y en la Encuesta Intercensal 2015, pero al mismo tiempo se complementó con la batería de preguntas relativas a movilidad cotidiana⁵ y ambos reactivos se mantuvieron en el cuestionario ampliado 2020 (INEGI, 2020). Es así como es posible tener un panorama de la evolución de la movilidad laboral en tres observaciones censales (2000, 2010 y 2020), así como en uno intercensal (2015).

Con fines de comparabilidad decenal, en este trabajo se utilizaron únicamente los datos censales para obtener estimaciones a nivel municipal y evaluar el periodo 2000-2020, con lo cual fuera posible asociar la información de conformación de las ZM.

El objetivo fue la población ocupada de 15 años y más, sin tomar en cuenta la población ocupada que no especificó su edad, ni aquella que no declaró su condición de ocupación en la semana de referencia, además de la población ocupada que al momento del censo declaró trabajar en otro país o no especificó lugar de trabajo. Asimismo, en el caso de los datos censales 2020, de los 2 469 municipios y demarcaciones territoriales especificados en el Marco Geoestadístico (MG) del mismo año, no se consideraron tres municipios,⁶ debido a que en el ejercicio censal no fue posible obtener información.

Antes de la generación de las matrices origen-destino por trabajo, se construyeron tres bases de datos correspondientes a cada uno de los años de observación con el apoyo del paquete estadístico Stata 15. Con la finalidad de no comprometer la capacidad de procesamiento de la computadora, las bases de datos se construyeron a nivel nacional uniando las 32 bases de datos estatales para cada año censal, extrayendo de ellas únicamente los campos de interés:

- Identificación geográfica: entidad federativa, municipio o demarcación territorial;
- Diseño muestral: factor de expansión;
- Datos generales de las personas: sexo y edad;
- Escolaridad: escolaridad acumulada;
- Condición de actividad; y
- Municipio y entidad de trabajo.

Por último, a las tres bases de datos nacionales resultantes se les asociaron campos de identificación de los municipios que conforman las ZM de Monterrey y Guadalajara, con el fin de obtener la información de los flujos externos hacia dichas zonas, o bien, sus saldos netos intrametropolitanos.

Con respecto a la información para la identificación de los municipios metropolitanos, esta corresponde a la delimitación 2020. El presente documento es el primer análisis realizado con dicha delimitación debido a que los trabajos del Grupo Interinstitucional para la Delimitación de Zonas Metropolitanas concluyeron a finales del primer trimestre de 2023 y cuyos resultados serán publicados durante el tercer trimestre de este mismo año.

El trabajo del Grupo Interinstitucional se prolongó por más de dos años, debido a la pandemia por la COVID-19. Durante este tiempo de trabajo se dio un cambio conceptual fundamental y otros ajustes técnicos; el producto institucional cambió al nombre de *Metrópolis de México 2020* (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2023). Entre otros cambios sustanciales, ahora se tiene que las denominadas ZM forman parte de un grupo de tres entes urbanos denominados *metrópolis*: i) las propias ZM, ii) *metrópolis municipales* y iii) *zonas conurbadas*. Las ZM son las de mayor tamaño poblacional y están conformadas por un grupo de municipios donde se encuentra una ciudad central

⁵ Estas preguntas son relativas a estimar la movilidad cotidiana de la población ocupada, así como de la población estudiantil.

⁶ Seybaplaya (04012), Campeche; Honduras de la Sierra (07125), Chiapas; y La Magdalena Tlaltelulco (29048), Tlaxcala.



de 100 mil y más habitantes, así como de otro conjunto de municipios con integración física y funcional (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2023).

Cabe resaltar que la integración funcional en la definición de las Metrópolis de México está relacionada con dos indicadores de movilidad laboral. Por una parte, se evalúa la población ocupada⁷ de un municipio que se traslada a trabajar a un municipio que forma parte del núcleo principal de una metrópoli; y por el otro, la magnitud del *commuting* en sentido inverso, es decir, población ocupada residente en un municipio central y que labora en otro municipio de la misma metrópolis (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2023).

Una vez ubicados los registros en las bases de datos de a la población ocupada residente en las dos ZM de interés, se generaron las matrices origen-destino. Las matrices establecen en las filas el origen de los flujos, es decir, los municipios de residencia habitual de la población ocupada, mientras que las columnas representan los destinos o municipios a donde las personas se trasladan para trabajar.

Las matrices generadas se basaron en el análisis sobre la movilidad laboral en la ZM del Valle de México⁸ realizado por Rodríguez (2022), retomando así los indicadores sobre movilidad laboral (véase cuadro 1) y los aspectos de valoración sociodemográfica: sexo, grupos de edad y escolaridad. Asimismo, con fines de analizar las dinámicas territoriales en “anillos” como lo hizo Rodríguez (2022), en este trabajo se analizó la movilidad laboral utilizando la tipología de municipios metropolitanos (centrales y exteriores)⁹ definidos por el Grupo Interinstitucional, y con ellos generar dos áreas de análisis: central, conjunto de municipios centrales, y exterior, para el caso de los exteriores.

⁷ En la delimitación de las metrópolis (antes zonas metropolitanas) estos indicadores tienen como población objetivo a la población ocupada de 15 a 70 años.

⁸ En las Metrópolis de México, la zona metropolitana del Valle de México cambió de nombre a zona metropolitana de la Ciudad de México.

⁹ Los municipios que cuentan con una localidad o conurbación de 100 mil y más habitantes, la cual es considerada como ciudad central, son catalogados como municipios centrales; mientras que las demarcaciones territoriales que no cuentan con una conurbación con la ciudad central, pero tienen una alta integración física y funcional se estipulan como municipios exteriores. El conjunto de estos dos tipos de municipios conforma una zona metropolitana (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2023).

Resultados

En México, la ZM de la Ciudad de México históricamente siempre ha sido la más poblada. En 2020, su población era de 21.4 millones de personas (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2023). Ninguna otra urbe en el país alberga siquiera la mitad de la población de ella. A pesar de que durante la década de 1980 y a inicios del siglo XXI la ZM de la Ciudad de México inició un proceso de desindustrialización, no ha dejado la primacía económica en el país (Sobrino, 2016). En orden de importancia le siguen la ZM de Monterrey con 5.3 millones de personas y Guadalajara con 5.1. Después de ellas se encuentran once metrópolis que tienen entre uno y menos de tres millones de personas (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2023).

Sin duda alguna, las ZM de Monterrey y Guadalajara históricamente también han tenido una importancia económica fundamental en el país a nivel regional. No podrían entenderse las dinámicas territoriales y económicas en el occidente, sin Guadalajara, ni el norte del país sin la influencia económica de Monterrey. En este sentido, Monterrey y Guadalajara ocupan el segundo y tercer lugar nacional en cuanto a dinamismo ocupacional, respectivamente; por un lado, Monterrey cuenta con especialización en industria de la maquinaria, eléctrica y de electrónicos, Guadalajara, por el otro, también se especializa en la industria eléctrica y de electrónicos, además de la química (Sobrino, 2016).

El mercado laboral en ambas ZM es tan importante que los flujos de conmutantes laborales que provienen y se dirigen al exterior se han incrementado entre 2000 y 2020. Es mayor el número de personas que viven fuera de las metrópolis y llegan a trabajar a ella (véase cuadro 2). Es indiscutible que hacia 2020 el flujo creció considerablemente, especialmente en Monterrey. Para este año, el saldo de Guadalajara se incrementó 70 por ciento, mientras que el flujo de trabajadores en Monterrey creció 343 por ciento; aunque los montos absolutos han sido y siguen siendo mayores en la primera. Esto es un indicio que muy probablemente permita entender por qué en 2020, Monterrey se colocó como la segunda metrópoli más poblada del país, desbancando a Guadalajara quien había ostentado por mucho tiempo esta posición.

Cuadro 1. Indicadores de movilidad laboral

Indicador	Definición
Población que trabaja en el mismo lugar de residencia	Población ocupada que no realiza desplazamientos entre diferentes municipios para trabajar.
Población que trabaja en lugar diferente al de residencia	Población ocupada que tiene que desplazarse entre diferentes municipios para trabajar.
Población no residente que llega a trabajar	Población ocupada que no reside en el municipio donde se ubica su trabajo.
Saldos de conmutación (movilidad)	Es la diferencia entre la población ocupada que trabaja en un municipio y la población ocupada residente en la misma unidad territorial. Muestra la relación entre la demanda de empleo y la oferta local.
Relación de ocupados	Es el cociente entre la población ocupada que trabaja en un municipio y la población ocupada residente en ella. Muestra cuánta es la demanda laboral respecto a la oferta local.
Saldo de conmutación relativo	Es la división del saldo de conmutación entre la población ocupada residente en un municipio, multiplicado por 100 para presentar su porcentaje. Muestra el superávit o déficit de la demanda laboral respecto a la oferta local.
Relación de retención	Corresponde al cociente entre la población que trabaja en el mismo municipio donde vive y la población ocupada residente en ella. Muestra el grado de permanencia de los residentes en la misma unidad administrativa.
Relación de salida	Es el cociente entre la población ocupada que sale del municipio donde vive hacia otra unidad para trabajar y la población total ocupada residente en la misma. Muestra el nivel de desplazamientos de la población local para trabajar.
Relación de llegada	Es el cociente entre la población que llega a un municipio diferente al que vive para trabajar y la población total ocupada residente en ella. Muestra la importancia relativa de la población de llegada respecto a la población local.

Fuente: Elaboración del CONAPO con base en Rodríguez y Martínez (2021).

Cuadro 2.
ZM de Guadalajara y ZM de Monterrey. Intercambio y saldo neto migratorio, 2000, 2010 y 2020

Intercambio	2000		2010		2020	
	Flujo	Saldo	Flujo	Saldo	Flujo	Saldo
ZM de Guadalajara						
Viven fuera de la metrópoli, pero trabajan en la metrópoli	27 190	11 104	41 801	18 475	61 612	31 486
Viven en la metrópoli, pero trabajan fuera de la metrópoli	16 086		23 326		30 126	
ZM de Monterrey						
Viven fuera de la metrópoli, pero trabajan en la metrópoli	21 279	9 939	28 822	5 315	41 405	23 538
Viven en la metrópoli, pero trabajan fuera de la metrópoli	11 340		23 507		17 867	

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, censos de población y vivienda 2000, 2010 y 2020.



Al valorar los datos por las variables sociodemográficas seleccionadas, Guadalajara tuvo incrementos en prácticamente todas las desagregaciones sociodemográficas, con excepción de la población de 60 años y más, y en aquellas con las menores credenciales educativas (0 a 4 años de escolaridad); destacando claramente el incremento en el saldo de la población con cinco y hasta once años de escolaridad hacia 2020, y en menor medida con más de 12 años de escolaridad (véase gráfica 1).

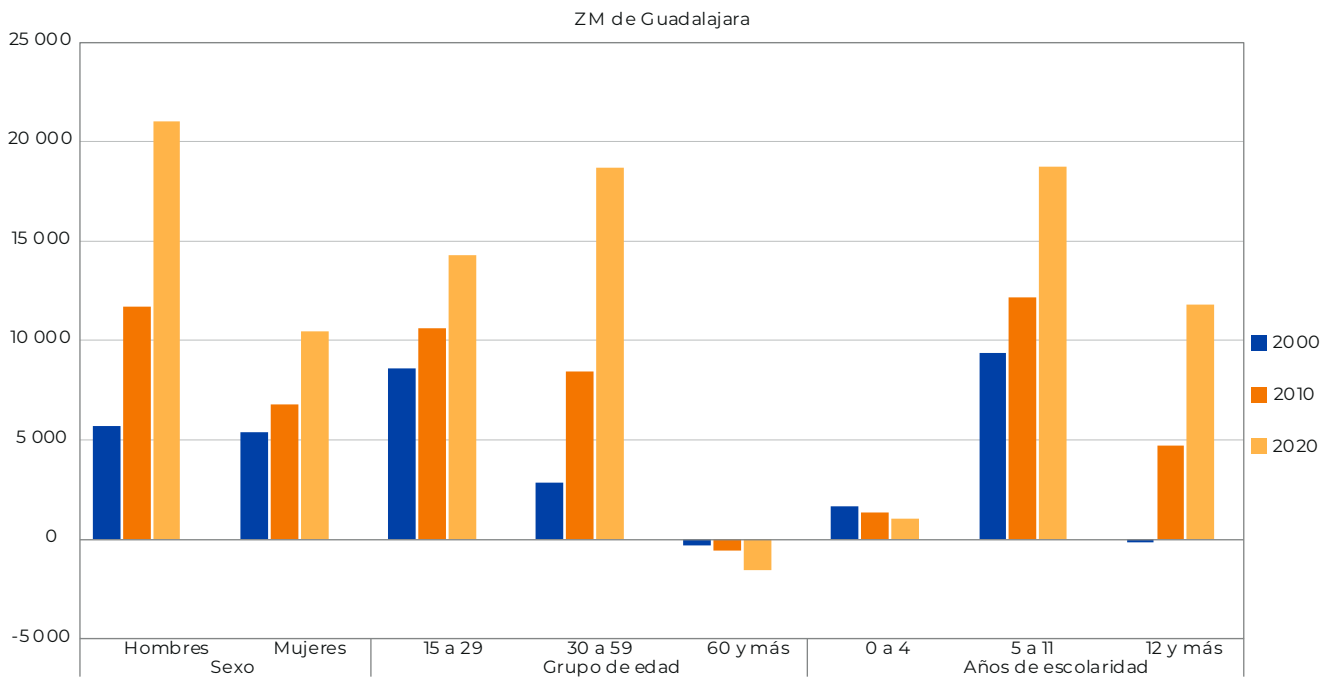
En el caso de Monterrey, entre 2000 y 2010 hubo una disminución en la atracción de población ocupada y en 2020 en todos los rubros hubo una intensa captación de población masculina, de adultos jóvenes (30 a 59 años) y población con 12 años y más de escolaridad, sin dejar de ser relevante la llegada de población con cinco y hasta once años de escolaridad. Esto denota la atracción de un capital humano más especializado en Monterrey.

Al analizar los saldos bilaterales de las ZM por áreas, se advierte la primacía del área central en la atracción de conmutantes de municipios no metropolitanos hacia las ZM (véase gráfica 2). En el caso de Guadalajara, la llegada de conmutantes laborales externos al área central de la metrópoli entre 2010 y 2020 fue mayor en comparación a la de Monterrey, a pesar de que al contrastarlas entre sí el incremento en puntos porcentuales es considerablemente más alto en esta última metrópoli.

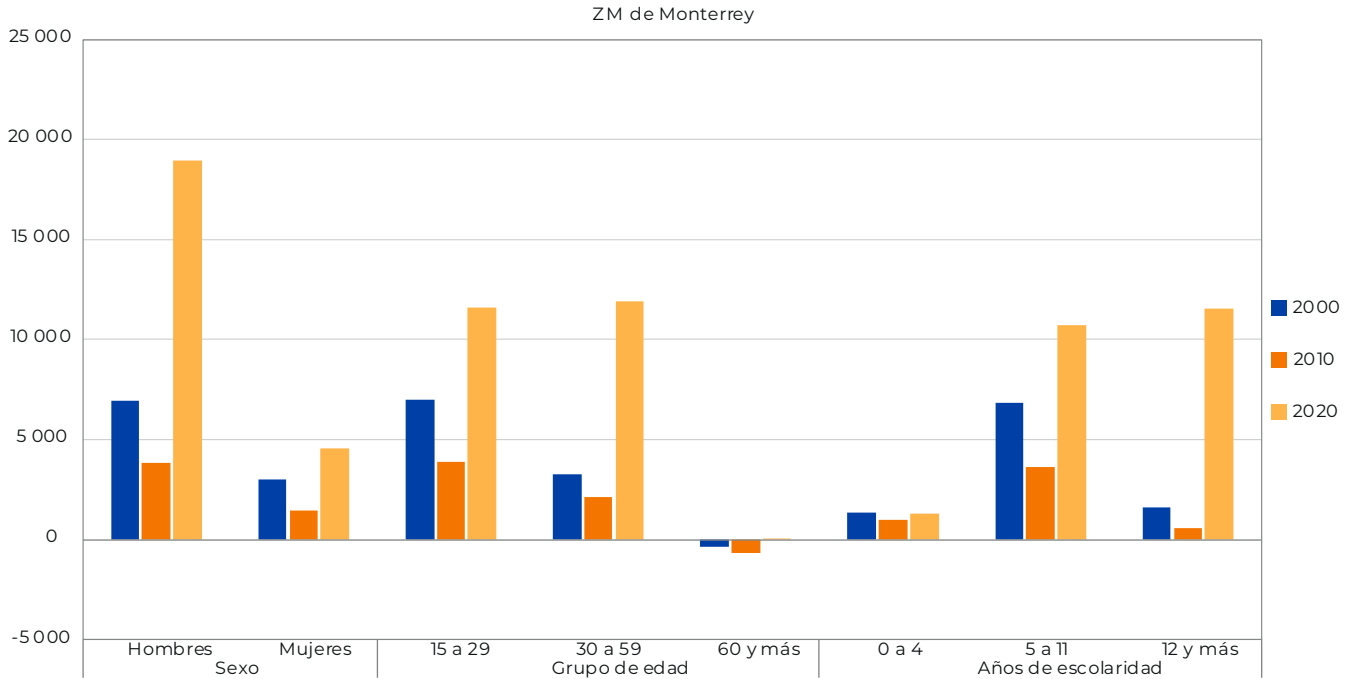
En el área exterior de ambas ZM, los saldos bilaterales muestran una constante disminución. En Monterrey, por ejemplo, si bien existía un saldo de 1 072 personas en 2000, para 2020 dicho valor se redujo hasta ser negativo. Un aspecto que plantea que los municipios centrales, en efecto, son los ejes del mercado laboral de las metrópolis, aunque los municipios exteriores de este tipo de ciudades también requieren de mano de obra calificada. Duhau (2003)

Gráfica 1.

ZM de Guadalajara y ZM de Monterrey. Saldo neto migratorio por sexo, grandes grupos de edad y años de escolaridad, 2000, 2010 y 2020



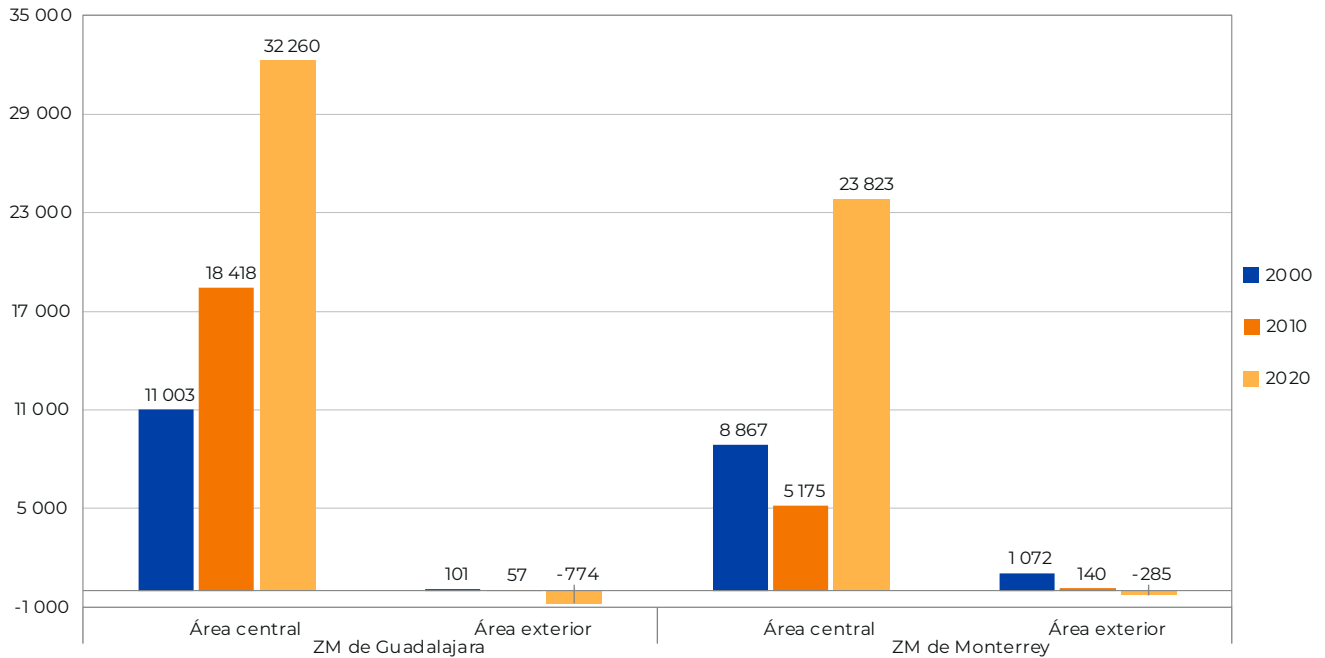
Continúa...



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, censos de población y vivienda 2000, 2010 y 2020.

Gráfica 2.

ZM de Guadalajara y ZM de Monterrey. Saldos bilaterales de conmutantes laborales por tipo de área, 2000, 2010 y 2020



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, censos de población y vivienda 2000, 2010 y 2020.



señala que el grado de centralidad de los municipios se puede definir por la concentración relativa de puestos de trabajo en estos. Asimismo, como se plantea en el análisis del *commuting* para la definición de las metrópolis en México, “es más probable que un municipio exterior califique como lugar de residencia de población que trabaja en los municipios centrales de una metrópoli, a que califique como lugar de trabajo de población que reside en municipios centrales” (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2023).

En cuanto a la movilidad laboral intrametropolitana, se hace patente que la población ocupada de Guadalajara se desplaza en menor medida hacia otro municipio metropolitano por cuestiones de trabajo, en comparación con Monterrey. En términos absolutos, en Monterrey 906 240 personas se trasladan a otro municipio metropolitano para laborar, que representa casi 40 por ciento de la población ocupada; mientras que en Guadalajara es de 557 895 personas (24.3%). Quizá esta diferencia se explique por la configuración territorial propia de cada municipio y de las mismas metrópolis; por ejemplo, algunos de los municipios centrales de Guadalajara son más extensos y poblados que los de Monterrey, y por ello haya una mayor concentración de actividades económicas en éstos. Evidentemente están muy por debajo de la movilidad laboral de la Ciudad de México, que asciende a 3 278 186 personas¹⁰ que tienen que trasladarse a otro municipio diferente al de su residencia para trabajar, lo que en términos relativos representa 36.5 por ciento.

En Guadalajara, la intensidad de la conmutación intrametropolitana se situó en 24 por ciento en 2020, dos puntos porcentuales menos que lo presentado en 2010. En cambio, Monterrey tuvo una proporción cercana a 40 en 2020, prácticamente el mismo valor de 2010, pero cuatro puntos porcentuales mayor a los observado en 2000 (véase gráfica 3).

Estas tendencias se observan de la misma manera por sexo, grupos de edad y años de escolaridad. No obstante, al ver detenidamente los datos hay una

mayor movilidad laboral masculina *versus* femenina, y entre las personas de 30 a 44 años, así como en los sectores de la población con mayor educación. Este último aspecto es coincidente con los hallazgos de Rodríguez (2022) referente a que la población más joven es más móvil, y que los sectores con mayor educación tienden a aceptar trabajos en lugares distintos a los de su residencia porque son capaces de solventar los gastos de esos traslados.

Los mapas 1 y 2 muestran el saldo neto intrametropolitano tanto de la ZM de Guadalajara como la de Monterrey. En el caso de Guadalajara, los municipios de Guadalajara y Zapopan concentran la mayor oferta laboral. Ambos son los municipios metropolitanos centrales que dieron origen a la ciudad y a la actual metrópoli, si bien el proceso de conurbación con Tlajomulco de Zúñiga y El Salto se dio a inicios de la década de 1990 (Calonge, 2019).

Otro municipio importante en la concentración de los empleos es El Salto, debido a que alberga sectores económicos estratégicos, como la automotriz o la agroindustria; de hecho, cuenta con el segundo corredor industrial más grande de México, el cual llega hasta el municipio de Ocotlán (Calonge, 2019). El Salto es considerado como municipio central, pero al no ser contiguo a los municipios de Guadalajara y Zapopan, se presenta como otro núcleo de empleos al interior de la metrópoli. Por su parte, Juanacatlán es el único municipio exterior de esta ZM cuyo saldo no es menor al de Tonalá, y quizá sea en parte a la influencia socioeconómica que ejerce El Salto en esta zona de la metrópoli, porque incluso hay una conurbación intermunicipal entre una localidad de este municipio y Juanacatlán.

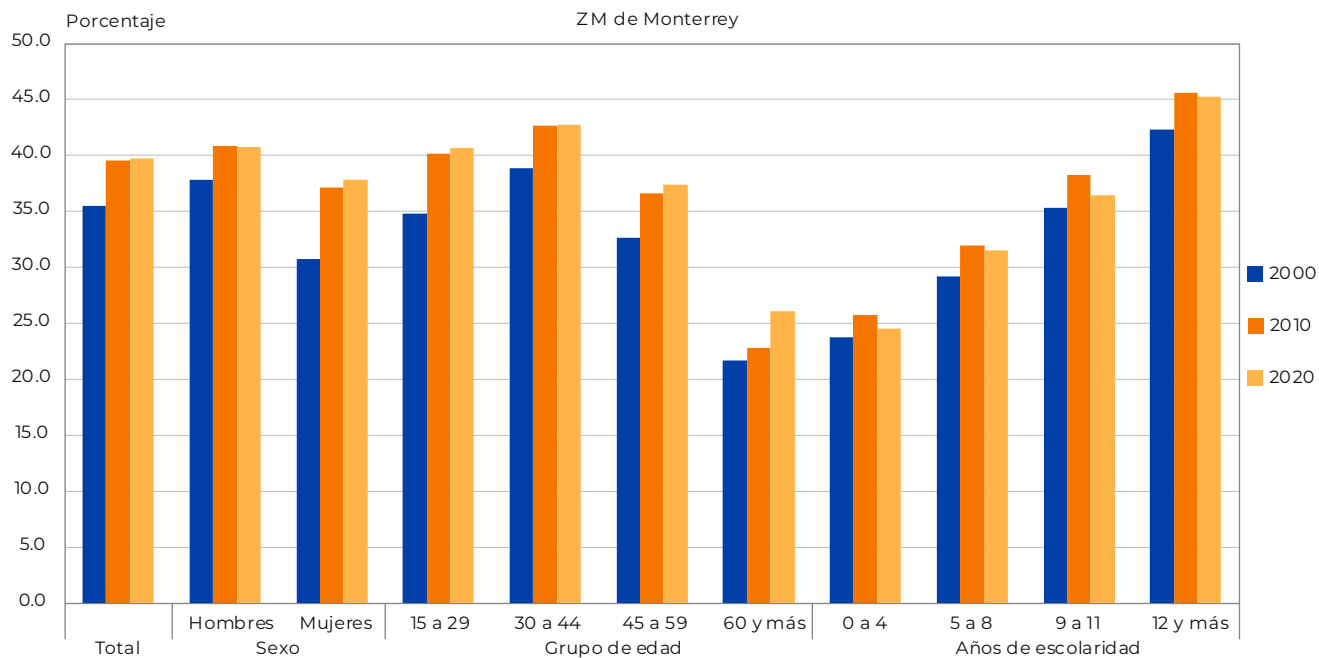
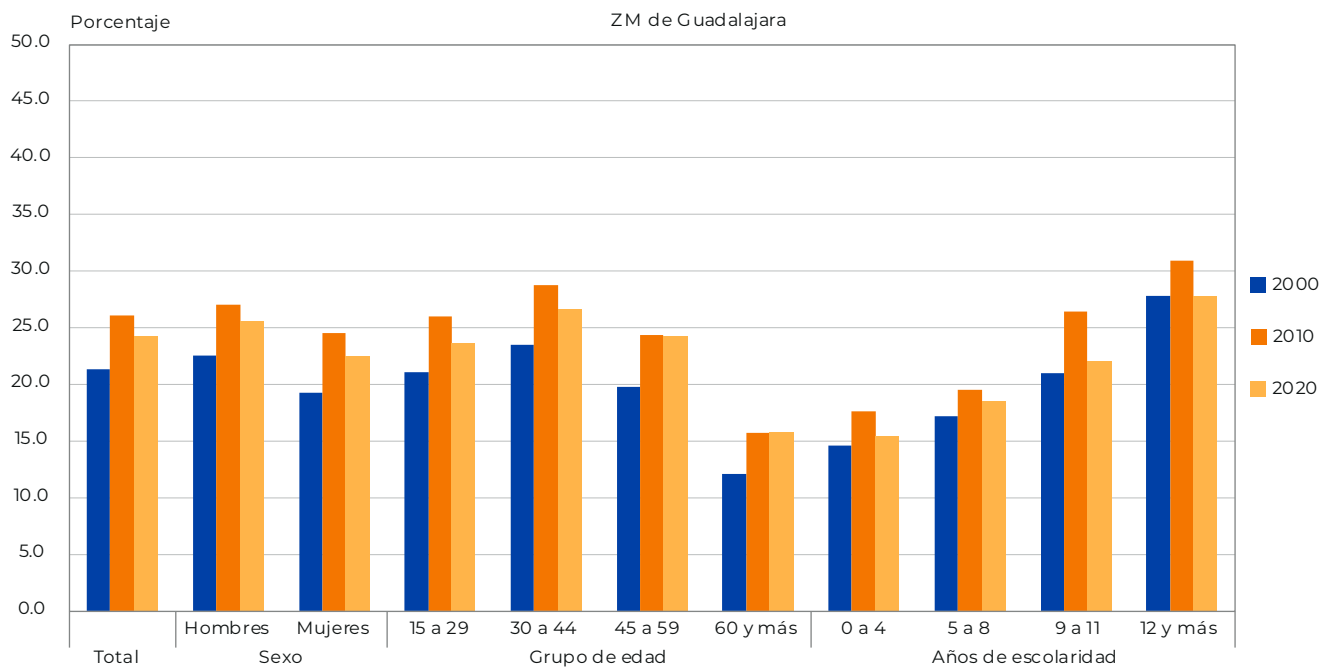
Precisamente, los municipios de Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga tuvieron saldos intrametropolitanos de conmutación laboral negativos, posicionándose como unidades territoriales con una menor oferta de empleos, a pesar de que, por ejemplo, en Tlajomulco de Zúñiga se encuentra el Aeropuerto Internacional de Guadalajara y diversas actividades económicas complementarias a este.

En tanto, la ZM de Monterrey, como se mencionó anteriormente, tiene una mayor intensidad en su movilidad laboral. El mapa 2 muestra que la concentración de empleos está centralizada en el municipio

¹⁰ Las estimaciones de Rodríguez (2022) en el número de conmutantes intrametropolitanos en la ZM del Valle de México asciende a 3 312 689 personas, lo que representa 36.2 por ciento de la población ocupada. Esta diferencia con el dato arriba mencionado se debe al cambio en la conformación de municipios metropolitanos 2020 en comparación a 2015.

Gráfica 3.

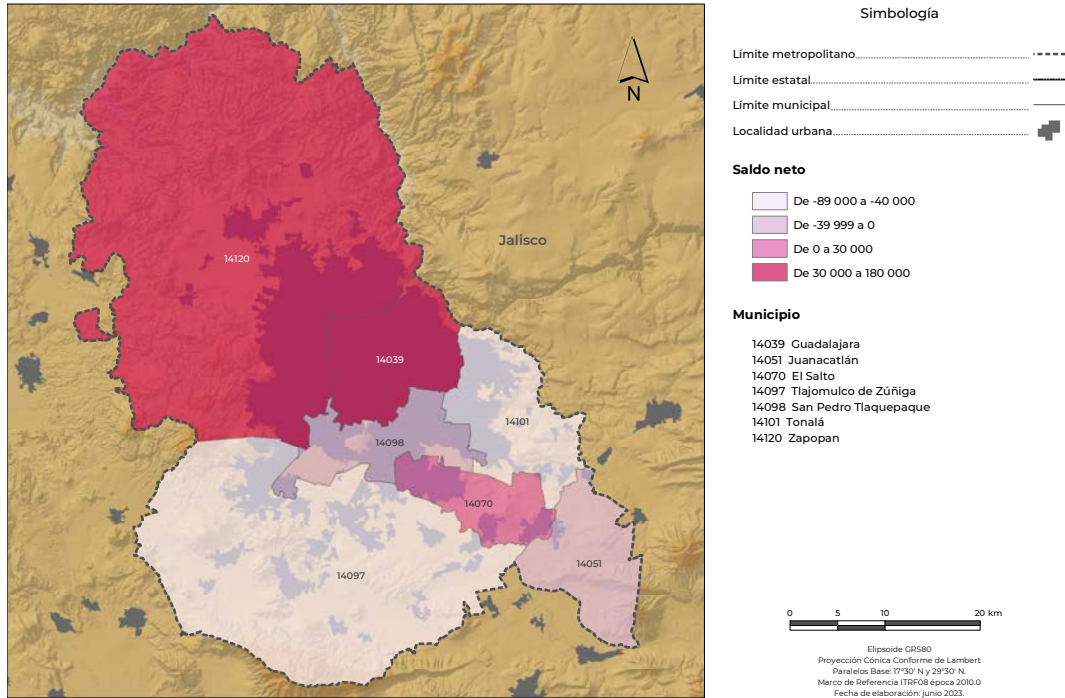
ZM de Guadalajara y ZM de Monterrey. Intensidad de la conmutación intrametropolitana por sexo, grupos de edad y años de escolaridad, 2000, 2010 y 2020



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, censos de población y vivienda 2000, 2010 y 2020.

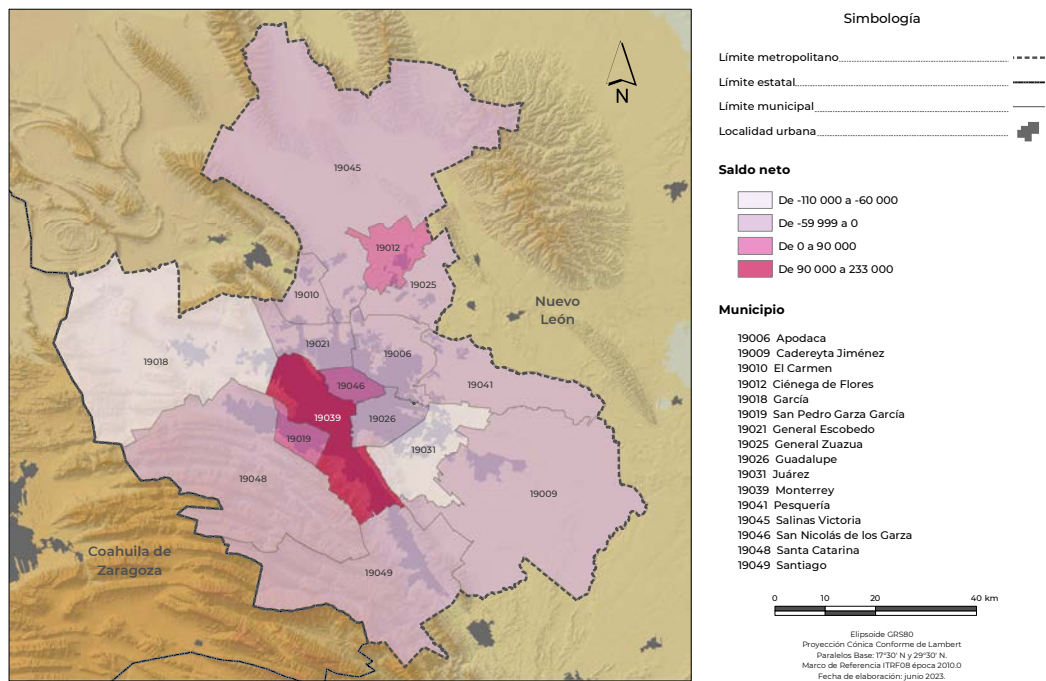


Mapa 1.
ZM de Guadalajara: Saldo neto intrametropolitano, 2020



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

Mapa 2.
ZM de Monterrey: Saldo neto intrametropolitano, 2020



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

de Monterrey, y de forma secundaria en San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza, municipios aledaños y conurbados a Monterrey.

Como sucede en Guadalajara, Monterrey también presenta otro núcleo atractor de empleos: el municipio de Ciénega de Flores, ubicado al norte de la ZM, catalogado como exterior. Por ejemplo, este municipio tiene un impulso en la actividad industrial que le ha permitido formar parte del Cinturón Norte Industrial de Monterrey, una iniciativa que busca promover el desarrollo económico e industrial de la región.¹¹

En el cuadro 3 se puede visualizar el intercambio de población ocupada entre las dos áreas estableci-

das (central y exterior).¹² Los datos señalan que, en efecto, el área central de ambas ZM concentra la mayor parte de la oferta laboral; no obstante, el área exterior de Monterrey retiene 58.1 por ciento de su población ocupada, en comparación a 48.1 por ciento del área exterior de Guadalajara. Esto es un indicativo de que los municipios exteriores de Monterrey también ofrecen un mercado laboral importante.

Como se había advertido, lo anterior deja ver que Guadalajara tiene una menor movilidad laboral dentro de su área central en comparación con Monterrey, ya que la primera retiene prácticamente a toda su población ocupada, mientras que, en la

Cuadro 3.
ZM de Guadalajara y ZM de Monterrey. Indicadores de la conmutación laboral intrametropolitana por tipo de área según sexo, 2020

Sexo	Zona metropolitana	Área	Indicadores de movilidad laboral									
			Residen	Trabajan	Residen y trabajan	Salen	Llegan	Saldo	Relación de saldo	Retención (%)	Salen (%)	Llegan (%)
Total	Guadalajara	Central	2 285 688	2 290 834	2 284 926	762	5 908	5 146	0.2	100.0	0.0	0.3
		Exterior	11 388	6 242	5 480	5 908	762	-5 146	-45.2	48.1	51.9	6.7
		Total	2 297 076	2 297 076	2 290 406	6 670	6 670	0	0.0	99.7	0.3	0.3
	Monterrey	Central	2 096 331	2 136 464	2 059 195	37 136	77 269	40 133	1.9	98.2	1.8	3.7
		Exterior	184 286	144 153	107 017	77 269	37 136	-40 133	-21.8	58.1	41.9	20.2
		Total	2 280 617	2 280 617	2 166 212	114 405	114 405	0	0.0	95.0	5.0	5.0
Hombres	Guadalajara	Central	1 341 304	1 344 891	1 340 885	419	4 006	3 587	0.3	100.0	0.0	0.3
		Exterior	7 327	3 740	3 321	4 006	419	-3 587	-49.0	45.3	54.7	5.7
		Total	1 348 631	1 348 631	1 344 206	4 425	4 425	0	0.0	99.7	0.3	0.3
	Monterrey	Central	1 327 004	1 352 290	1 299 314	27 690	52 976	25 286	1.9	97.9	2.1	4.0
		Exterior	123 656	98 370	70 680	52 976	27 690	-25 286	-20.4	57.2	42.8	22.4
		Total	1 450 660	1 450 660	1 369 994	80 666	80 666	0	0.0	94.4	5.6	5.6
Mujeres	Guadalajara	Central	944 384	945 943	944 041	343	1 902	1 559	0.2	100.0	0.0	0.2
		Exterior	4 061	2 502	2 159	1 902	343	-1 559	-38.4	53.2	46.8	8.4
		Total	948 445	948 445	946 200	2 245	2 245	0	0.0	99.8	0.2	0.2
	Monterrey	Central	769 327	784 174	759 881	9 446	24 293	14 847	1.9	98.8	1.2	3.2
		Exterior	60 630	45 783	36 337	24 293	9 446	-14 847	-24.5	59.9	40.1	15.6
		Total	829 957	829 957	796 218	33 739	33 739	0	0.0	95.9	4.1	4.1

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

¹¹ En la propuesta del Cinturón Norte Industrial también se encuentran los municipios metropolitanos de San Nicolás de los Garza, Escobedo, El Carmen, General Zuazua y Salinas Victoria (Bárceñas, 2022). CAINTRA es un organismo empresarial representante del sector industrial del estado de Nuevo León.

¹² Los flujos en este caso permiten comparar únicamente los intercambios de población ocupada entre las dos áreas, razón por la cual los montos son inferiores a los presentados en el análisis a nivel municipal.



segunda, casi dos por ciento de su población ocupada (37 mil personas) se traslada del área central hacia un municipio exterior por razones de trabajo. En este mismo contexto, el área exterior de Monterrey acusa una retención cercana a 58 por ciento, diez puntos porcentuales más que Guadalajara; esto es, hay más personas que viven en un municipio exterior de Guadalajara y tienen que viajar a un municipio central para trabajar, en comparación con Monterrey, donde el área exterior tiene una importancia relativa de 20 por ciento, mientras que en Guadalajara apenas es de 6.7.

En cuanto al intercambio de trabajadores por área según sexo, se identifica una mayor movilidad de la población masculina. En Monterrey, el porcentaje de retención en el intercambio de trabajadores por área es de 94.4 por ciento, contra 99.7 de Guadalajara. Al observar los valores de las áreas exteriores, 57.2 por ciento de la población masculina viaja por trabajo, mientras que en Guadalajara dicho valor es casi doce puntos porcentuales menor.

Este patrón es muy similar entre la población femenina al comparar ambas ZM, sin embargo, se confirma una menor movilidad entre esta población en comparación a la masculina, tal y como Rodríguez (2022) apunta respecto a la ZM del Valle de México. La ZM de Guadalajara tiene un mayor intercambio de población ocupada femenina del área exterior (46.8%), en comparación con Monterrey (40.1%). Al mismo tiempo, es de resaltar el grado de atracción del área exterior de Monterrey entre la población femenina (15.6%), a diferencia de los datos expuestos para Guadalajara (8.4%).

Consideraciones finales

Las ZM de Monterrey y Guadalajara son metrópolis con una importante actividad económica guiada por sectores estratégicos industriales. Es tal su importancia que entre 2010 y 2020 los flujos laborales extra e intrametropolitanos se incrementaron de forma considerable. Esta dinámica laboral se concentra en los municipios centrales de ambas metrópolis, especialmente en aquellas unidades donde se gestó la ciudad central. No obstante, en ambos casos existen otros municipios, igualmente centrales, que

no son contiguos a los municipios “madre” que están funcionando como polos de atracción laboral, como son El Salto en la ZM de Guadalajara y Ciénega de Flores en Monterrey; municipios identificados con un alto desempeño industrial.

Con la nueva delimitación de ZM, ahora conocidas como metrópolis, Monterrey es la segunda urbe más poblada de México. Los datos presentados en este análisis exploratorio de movilidad laboral dejan ver un importante incremento en los viajes por trabajo, en particular durante 2020, lo cual es sin duda el crecimiento exponencial de empleos que atrajo a miles de personas no residentes habituales a esta metrópoli. Esto puede ser la explicación al crecimiento social de Monterrey para posicionarse como la segunda metrópoli más poblada en 2020.

Para el caso de Guadalajara sucedió el mismo fenómeno de atracción laboral, pero con menor intensidad. La menor movilidad intrametropolitana de Guadalajara *versus* Monterrey, puede ser un indicativo de una mayor oferta de empleos más precarizados. A pesar de lo anterior, los datos muestran que la población ocupada que viaja hacia estas metrópolis se caracteriza por ser mano de obra masculinizada, joven y con altos niveles educativos, especialmente en el caso de la ZM de Monterrey.

El caso de Monterrey es particular, dado que su área exterior tiene una atracción de hasta 20 por ciento de población ocupada residente en el área central; y por sexo, los datos indican que dicha proporción en hombres es de 22.4 y en las mujeres de 15.6. Lo anterior, tendrá implicaciones económicas y sociales en los municipios exteriores de Monterrey donde parece que se están concentrando empleos importantes, en especial, en los temas relativos a vivienda, transporte y movilidad.

Precisamente, estos indicios son insumos para la generación de políticas públicas encaminadas a promover la mejora de la movilidad cotidiana debido al trabajo, aspecto que impulsa el desarrollo económico de las ciudades y que incide directamente en el bienestar de las personas.

Como se señala en el CMPD, es necesario que los gobiernos de los tres órdenes transiten hacia la construcción de territorios articulados, integrados y cohesionados que ayuden a promover la igualdad

de oportunidades dentro de las ciudades; tomando en cuenta enfoques innovadores de la iniciativa privada que se encuentren en la misma ruta (NU y CEPAL, 2013). Precisamente, como la perspectiva de CAINTRA para la conformación del Cinturón Norte Industrial, pues su diagnóstico señala que, para alcanzar su objetivo de crecimiento y consolidación industrial, es necesario promover estrategias que atiendan la movilidad y vialidad, aspectos donde básicamente deben considerar el fenómeno de la movilidad laboral; así como la seguridad y mejora regulatoria dentro del sector industrial de los municipios que conforman dicho grupo (Bárceñas, 2022).

En el mismo sentido, organismos como el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), trabajan en la promoción para coordinar y generar instrumentos de planeación y de toma de decisiones en el ámbito de la metrópolis, con el fin de alcanzar diálogos y sinergias en beneficio del desarrollo territorial desde una perspectiva sustentable.

Estas dos iniciativas sirven como ejemplo de que existen perspectivas que consideran importante impulsar entornos económicos favorables, de paz y gobernabilidad a todos los niveles para solucionar los problemas de la población y el desarrollo (UN y CEPAL, 2013). Por lo cual, es necesario que todos los actores sociales y políticos de los países miembros de Naciones Unidas asuman las medidas prioritarias aprobadas en el CMPD.

Fuentes consultadas

- Bárceñas, A. (2022, mayo 26). Propone Caintra crear Cinturón Norte Industrial. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/2022/05/26/propone-caintra-crear-cinturon-norte-industrial/>
- Cambridge University Press and Assessment. (2023). *Cambridge Dictionary*. <https://dictionary.cambridge.org/us/>
- Calonge, F. (2019). Viajando por la periferia del Área Metropolitana de Guadalajara, México. *Cuadernos de Antropología Social*, 50, 67–84. <http://www.scielo.org.ar/pdf/cas/n50/1850-275X-cas-50-67.pdf>
- Casado, J. (2008). Estudios sobre movilidad cotidiana en México. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII (273). <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-273.htm>
- Dijkstra, L., Poelman, H. y Ackermans, L. (2019). *Road Transport Performance in Europe. Introducing a New Accessibility Framework Working Papers*. A series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional and Urban Policy. *European Commission*. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2019/road-transport-performance-in-europe
- Dijkstra, L. y Poelman, H. (2008). Remote Rural Regions. How Proximity to a City Influences the Performance of Rural Regions. *Regional Focus. European Union Regional Policy*, 1, 8.
- Duhau, E. (2003). División social del espacio metropolitano y movilidad residencial. *Papeles de Población*, 9 (36), 161–210. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S140574252003000200008&script=sci_abstract
- González, M. (2018). Movilidad cotidiana y habitar periurbano en el Área Metropolitana de Guadalajara: entre el costo y el beneficio social. *Contexto. Revista de La Facultad de Arquitectura de La Universidad Autónoma de Nuevo León*, XII (16), 67–79. <https://www.redalyc.org/journal/3536/353667618005/353667618005.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2001). *XII Censo de Población y Vivienda 2000. Microdatos. Muestra (cuestionario ampliado)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/#Microdatos>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). *Censo de Población y Vivienda 2010. Microdatos. Muestra (cuestionario ampliado)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/#Microdatos>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020: Marco conceptual*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021a). *Principales resultados por localidad (ITER). Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Microdatos>



- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021b). *Censo de Población y Vivienda 2020. Microdatos*. Muestra (cuestionario ampliado). <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Microdatos>
- Larralde, A. (1997). Los desplazamientos cotidianos de los habitantes en el Área Metropolitana de Monterrey. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 12 (3), 473–520. <https://doi.org/https://doi.org/10.24201/edu.v12i3.1001>
- Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>
- Navarro, L., Vicente, J. y Marzo, J. (2023, abril 9). Por qué India ya supera a China en habitantes: Así es la explosión demográfica del país de las megaciudades. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2023-04-09/por-que-la-india-ya-supera-a-china-en-habitantes-asi-es-la-explosion-demografica-del-pais-de-las-megaciudades.html>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2020). *La Nueva Agenda Urbana Ilustrada*. UN-Habitat. <https://unhabitat.org/es/the-new-urban-agenda-illustrated>
- Rodríguez-Vignoli, J. (2022). Conmutación laboral: El caso de la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM), censos del siglo XXI. En Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México 2022*, 4 (4), 115–134.
- Rodríguez-Vignoli, J. y Martínez, A. (2021). Nuevas herramientas y análisis sobre segregación residencial socioeconómica, migración interna y movilidad cotidiana en Costa Rica, Guatemala y el Perú, 1980-2018. *Población y Desarrollo*, 136, 86.
- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*.
- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). *Metrópolis de México 2020* (en prensa).
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Consejo Nacional de Población. (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf
- Sobrino, J. (2016). Localización industrial y concentración geográfica en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 31 (1(91)), 9–56. <https://doi.org/https://doi.org/10.24201/edu.v31i1.1502>
- Unikel, L. (1978). *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras* (2a ed.). El Colegio de México.





Desplazamiento interno por violencia y debilidad del Estado mexicano

Rodrigo Jiménez Uribe¹

Resumen

México ha experimentado un incremento de homicidios, causados principalmente por actividades relacionadas con el narcotráfico. Al abordar dicho problema como un asunto de seguridad pública y no de salud pública este se ha acrecentado. Una de sus consecuencias es el desplazamiento interno; en este artículo se muestra que existe una correlación estadísticamente positiva y significativa con lo cual cabe preguntarse si la violencia es producto de la debilidad del Estado que no ha podido proteger a la población de la violencia. El gobierno ha reconocido el desplazamiento interno y ha emprendido acciones para atenderlo, pero aún falta la aprobación de una ley federal. A diez años de la firma del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo es pertinente llamar la atención sobre la vulneración de los derechos humanos de la población que es víctima de desplazamiento interno de manera forzada.

Términos clave: *Desplazamiento interno, desplazamiento forzado, homicidio, inseguridad pública, debilidad/fragilidad del Estado.*

Introducción

En las últimas décadas, México ha vivido una escalada de violencia, en particular de homicidios dolosos, causados la gran mayoría de ellos por la inseguridad provocada por el crimen organizado y el narcotráfico. La

respuesta del Estado mexicano ha generado aún más violencia al tratar un asunto de salud pública como un problema de seguridad pública que lejos de mitigarla la ha acrecentado, pues se trata de una “guerra fallida” (Morales, 2011, p. 26). El desplazamiento interno (DI) asociado a la violencia representa uno más de los efectos colaterales de la guerra al narcotráfico y la respuesta que se había dado provenía de la sociedad, es decir, había sido una respuesta privada por parte de las víctimas civiles (Durin, 2018, p. 222). Este artículo muestra que estadísticamente existe una correlación positiva y significativa entre el desplazamiento interno y la violencia, con lo cual cabe preguntarse si dicha violencia es producto de la debilidad del Estado mexicano que no ha podido ejercer el monopolio de la fuerza y ha sido incapaz de proteger de la violencia a la población (Cruz, 2020, p. 150-151).

En 2019, el Gobierno de México aceptó la existencia del DI y ha emprendido algunas acciones para atenderlo (Ramírez, 2022, p. 20), sin embargo, una de las primeras debería ser la aprobación de una ley a nivel federal que, si bien ya existe un proyecto aprobado por la Cámara de Diputados (Haces y López, 2022, p. 181), aún no se aprueba por la Cámara de Senadores (Corzo, 2022, p. 79), por lo que a junio de 2023 todavía es deuda pendiente la promulgación de una ley.

En 2023 se cumplen diez años de la firma –México incluido– del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD), con el cual se da seguimiento, de manera regional –en América Latina y el Caribe–, al Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, que se realizó en El Cairo, Egipto (Conferencia

¹ Coordinación de Planeación en Población y Desarrollo, Secretaría General del Consejo Nacional de Población (rjimenez@segob.gob.mx).

de El Cairo). El CMPD pone en el centro de la política de población los derechos humanos de todas las personas, con especial énfasis en las poblaciones vulnerables, entre ellas a los desplazados internos, es por ello por lo que atender a esta población debería ser una prioridad en la agenda del Estado mexicano.

Revisión histórica de la violencia en México

La violencia en México ha existido históricamente, la situación geográfica, social y cultural son solo algunos de los factores que han ocasionado a lo largo del tiempo altos índices delictivos en nuestro país. De acuerdo con Elena Azaola (citada en Velázquez, 2017, p. 38), una de las causales del incremento de la violencia en México es la herencia de un México ya violento, aunque cabe destacar que, si bien durante la primera mitad del siglo pasado la tasa de homicidios era muy superior a la de los actuales niveles, esos homicidios no eran perpetrados por grupos delictivos, sino que eran resultado de conflictos y rivalidades personales por motivos de honor (algunos de ellos un tanto azarosos), propiedad, pasionales, venganzas e infanticidios (Núñez, 2016, p. 161, 165, 171, 176; y Piccato, 2008, p. 58, 64); sin embargo, a pesar de las altas tasas, estos de manera general no provocaban DI.

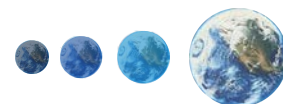
Hasta mediados de la década de los años ochenta la violencia ocasionada por la delincuencia organizada y el combate a la misma no ocupaba un lugar destacado en la agenda del gobierno mexicano, ya que, si bien se sabía de la existencia de grupos dedicados al tráfico de drogas, cuyo destino principal era Estados Unidos, no se encontraba entre los principales temas de seguridad interior y exterior en México, porque la violencia que generaban estaba controlada. Sin embargo, esto cambió con la exportación masiva de cocaína proveniente de Colombia hacia Estados Unidos, y México se convirtió en un lugar de paso de esta, lo cual aumentó y fortaleció a las bandas de narcotraficantes que operaban en el territorio mexicano. A mediados de esta década, la entrada de un gran flujo de dinero abrió la posibilidad de que las negociaciones de los traficantes con las autoridades se hicieran mediante actos de corrupción de una forma que no se había registrado antes; si bien, durante los sexenios

de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari se trató de erradicar este problema, las acciones realizadas fueron insuficientes y el fenómeno creció hasta desestabilizar de manera importante al país en los años noventa (Núñez, 2016, p. 33-34).

En la segunda mitad de la década de los noventa, los niveles de violencia ocasionados por el narcotráfico eran relativamente bajos, sin embargo, los índices delictivos estaban al alza en un país que se enfrentaba a una crisis económica y a movimientos sociales como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Por un lado, en estos años se registró un notable incremento de delitos en el país debido probablemente al impacto económico de la crisis económica de 1995 y al reclutamiento de cuadros criminales para los grandes cárteles de la droga. Adicionalmente, la aparición del EZLN y de algunos grupos de guerrilla complicó el panorama de seguridad para el gobierno mexicano (Núñez, 2016, p. 34) y, a su vez, esto provocó una serie de desplazamientos internos en las distintas regiones de Chiapas afectadas por este movimiento (Martínez, 2020, p. 145).

En 2000, con el triunfo de Vicente Fox y la llegada al poder del Partido Acción Nacional, lejos de modificarse la situación de inseguridad en el país ocasionada por el narcotráfico, se afianzó la expansión del mercado de drogas que ya comenzaba a surgir desde la década pasada. Ese gobierno enfocó sus esfuerzos en materializar las reformas estructurales del Estado neoliberal y continuar con la lógica de la preeminencia del mercado, aunque sin los “controles” logrados por el régimen de partido único. Además de que produjo un incremento en la criminalidad, mientras que fueron relegados la gobernanza y su correlato –el fortalecimiento de la sociedad civil–. El crecimiento del narcotráfico produjo un aumento de la competencia y, por lo tanto, de conflictos y enfrentamientos entre los grupos criminales, así como el mayor contacto y la dependencia entre la clase política y los traficantes produjeron un desequilibrio de poder en favor de los grupos criminales, el aumento y la aceleración de los intercambios ilícitos agudizaron las tensiones entre los cárteles de la droga (Núñez, 2016, p. 35).

En 2006, cuando Felipe Calderón asumió la presidencia de México, heredó una situación en materia de seguridad caracterizada por seis aspectos: 1)



control territorial de varias partes del país por el narcotráfico; 2) una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia; 3) una renuencia del gobierno de Vicente Fox para usar la fuerza pública; 4) conflictos con Estados Unidos por la narcoviolenencia en la frontera; 5) un flujo estable de drogas hacia Estados Unidos; y 6) un aumento considerable en los niveles de consumo de drogas ilícitas en México. Ante esta situación, Calderón decidió tomar como eje principal de su gobierno el combate directo al narcotráfico con el apoyo del Ejército Nacional, la Marina Nacional y las policías locales; así, durante 2007 comenzaron los operativos policiaco-militares en varios estados del país como Michoacán, Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero, que si bien lograron disminuir de manera inmediata la presencia del narcotráfico en las entidades mencionadas, también provocaron el efecto llamado “cucaracha”, es decir, el traslado de los grupos delictivos a otras entidades con su consecuente violencia. De hecho, a raíz del primer operativo que se llevó a cabo en Michoacán, comenzó a crecer la violencia en estados que no presentaban tal fenómeno de manera importante como Sonora, Nuevo León, Veracruz y Tabasco. Paralelamente, como resultado de la política del combate frontal contra el narcotráfico, los enfrentamientos entre las bandas de narcotraficantes crecieron, lo cual conformó la tendencia al alza en el número de personas ejecutadas por el crimen organizado (Núñez, 2016, p. 36). Este gobierno representó un punto de quiebre, como se puede observar en la tasa de homicidios dolosos, con una severa crisis de legitimidad derivada del proceso electoral, cuya ruta para legitimarse fue declarar la guerra al crimen organizado, sin una concepción clara de sus dimensiones y enraizamiento social, pero sí bajo los cánones del estado policiaco-militar. Lo que dejó poco espacio para la gobernanza y relegó a los derechos humanos, además de propiciar el escenario para el desplazamiento forzado por motivos de inseguridad pública.

Desde 2008, en la medida que la inseguridad se empezó a recrudecer en estados como Guerrero y Michoacán, y la ausencia del Estado se sintió en muchas zonas, fuerzas de autodefensa y policías comunitarias aparecieron gradualmente en por lo menos 22 municipios de nueve estados del país.

Estas pretendían proteger a las comunidades locales del pillaje, la extorsión y la presencia de paramilitares, pandillas, cárteles de la droga y la violencia generalizada (Rubio, 2014, p. 120).

En 2012, con el gobierno de Peña Nieto (en alternancia con los dos gobiernos anteriores) se dio otro punto de quiebre. Los datos sugieren que comenzaron a operar adecuadamente los nuevos controles, pero resultó ser solo un éxito temporal. La proliferación de grupos delictivos más pequeños surgidos a partir de la fragmentación de cárteles a causa de la estrategia de seguridad y las propias luchas entre estos avivó la violencia en el país. Nuevamente no hubo lugar para la gobernanza, los derechos humanos siguieron relegados y el escenario propicio para el desplazamiento forzado por motivos de inseguridad pública se conservó.

En 2018, con el triunfo de López Obrador, en diversos sectores se esperaba un cambio de régimen político, que en el caso concreto de la seguridad pública nuevamente se decidió afrontar con la fuerza del Estado.

Estrategia de seguridad pública fallida

Ante las múltiples consecuencias negativas de la guerra contra el narcotráfico: desequilibrio entre el poder civil y militar, problemas de ejecución y coordinación en labores de seguridad, violaciones de derechos humanos e impunidad de estas, el surgimiento de un nuevo paramilitarismo, el aumento de la violencia y su efecto propagador, y una reestructuración de las organizaciones criminales que las hace más peligrosas, es claro que la estrategia contra el narcotráfico emprendida por el presidente Felipe Calderón fue una “guerra fallida” (Morales, 2011, p. 26).

El informe que publicó en 2009 la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia declara de manera enérgica el fracaso de la guerra contra la droga. El reporte de la comisión no solo subraya los límites y los riesgos de las políticas represivas de control de la oferta, sino que expone con exactitud la forma en que la violencia del crimen y la gran corrupción, provocadas a su vez por la prohibición de las drogas, han socavado la democracia en la región (Morales, 2011, p. 27).

El narcotráfico es un problema social y de salud pública, el consumo de drogas es y será una constante en nuestra sociedad, y debemos aprender a vivir con él. Las estrategias punitivas, además de estar abocadas al fracaso, traen consigo unos costos extremadamente onerosos, tanto en términos materiales como humanos. Es necesario acercarse a las zonas de alta criminalidad a través del Estado, pero no mediante un enfoque de seguridad, sino mediante un acercamiento de salud pública, poniendo énfasis en la comunicación con funcionarios y escuelas. La política social debe incidir en esas regiones, recuperar los espacios públicos, fomentar los programas de empleo hacia los jóvenes para dotarles de oportunidades. Es decir, restaurar el tejido social (Morales, 2011, p. 28).

Desplazamiento interno

La Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos define a las personas desplazadas como: “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”. Las personas en DI “disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país”, y que “no serán objeto de discriminación alguna”. Asimismo, las autoridades nacionales “tienen la obligación y la responsabilidad de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción”. A su vez, “tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria” (Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas [CDH-ONU], 1998, p. 5-6).

De igual manera, el CMPD –en el marco de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe– firmado por México en

2013, establece en sus medidas prioritarias la protección a los derechos humanos de la población que se ha visto forzada a desplazarse, de manera específica la medida prioritaria 72 señala que se debe “Proteger decididamente los derechos humanos, evitando toda forma de criminalización de la migración, garantizando el acceso a servicios sociales básicos, de educación y de salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva cuando corresponda, para todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, prestando particular atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad, entre ellos, los menores no acompañados, las personas que se desplazan en situación irregular, las mujeres víctimas de la violencia, las víctimas de trata, las repatriadas y las que se desplazan forzosamente buscando refugio”, asimismo, la medida prioritaria 88 señala que se debe “Respetar y garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, incluidos a los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial, prestando particular atención a los desafíos que plantean las industrias extractivas y otras grandes inversiones a escala global, la movilidad y los desplazamientos forzados, y desarrollar políticas que garanticen la consulta previa, libre e informada en los asuntos que les afecten, de conformidad con lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2013).

Desplazamiento interno como resultado de la violencia

En América Latina el fenómeno del DI se ha intensificado en la medida que los problemas de inseguridad y violencia con el crimen organizado y el narcotráfico se han exacerbado (Rubio, 2014, p. 90). De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del total de las 50 ciudades con los mayores índices de homicidios, 41 se hallan en América Latina y el Caribe; siendo esta la región más violenta del planeta, con una tasa de 22 homicidios por cada 100 mil habitantes y 39 por ciento de todos los homicidios a nivel mundial (Alvarado y Muggah, 2018, p. 2, 6).



Desde los años setenta el DI comenzó a tener presencia en México principalmente por casos de intolerancia religiosa, conflictos comunales y disputas por tierras y recursos naturales en algunos estados como Nayarit, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero y Chiapas (Velázquez, 2017, p. 29-30).

En 2006 y 2008, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) publicó estudios bien documentados sobre el DI en México, como consecuencia de los patrones de violencia, con éxodos de personas en al menos 12 estados, indicando que, de manera paralela a la migración hacia Estados Unidos y Canadá, el desplazamiento forzado interno tenía su origen sobre todo en Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, Michoacán, Guerrero y Veracruz (Concha, 2015).

En 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señalaba en su reporte que el contexto de violencia generalizada afectaba diversas zonas de México, y que ello había derivado en DI (Díaz y Romo, 2019, p. 106).

El informe global 2014 del Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos (IDMC, por sus siglas en inglés) establecía que la expansión de la violencia criminal, de grupos delictivos y las operaciones militares para combatirlos, habían sido causa del desplazamiento de 160 mil personas (Mercado, 2016, p. 190).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) señalaba en 2016 que entre las principales causas de desplazamiento forzado interno en el país se encontraba el levantamiento del EZLN; la violencia generada por intolerancia religiosa y las violaciones graves a los derechos humanos en diversos puntos del territorio nacional; desastres naturales ligados al cambio climático; violencia por enfrentamientos entre grupos delincuenciales; el surgimiento de autodefensas; el ejercicio de la actividad periodística; y, la ejecución de algunos proyectos de infraestructura (Cruz, 2020, p. 145).

De acuerdo con Rubio (2014, p. 112), en México las actividades de la delincuencia organizada, como homicidios, desapariciones, violaciones a los derechos humanos, extorsión, amenazas, cobro de cuotas de piso, asaltos y robos, desalojos arbitrarios, así como la corrupción e impunidad, desesperanza e impotencia han sido causas de desplazamiento interno forzado.

Todo ello ha provocado un clima generalizado de inseguridad, a través de violencia indirecta (víctimas de fuego cruzado), o violencia directa.

Si bien, el DI es provocado por una serie de factores multidimensionales de conflictos sociales: intolerancia religiosa, disputas entre comunidades, controversias por la propiedad de la tierra y sus recursos; fenómenos de origen natural: inundaciones, terremotos o erupciones volcánicas; no hay duda de que el incremento de las actividades de grupos armados y la lucha contra ellos por autoridades gubernamentales: fuerzas armadas, policías de distintos órdenes, y el surgimiento de grupos de autodefensa, ha provocado que mayor cantidad de personas tengan que salir huyendo de sus hogares, generando en los hechos zonas de exclusión (Consejo Nacional de Población [CONAPO], 2021, p. 55).

Según el Banco Mundial (2022) se estima que a mediados de 2021 más de 84 millones de personas fueron desplazadas por la fuerza, de las cuales 85 por ciento vive en países en desarrollo; a su vez, el reporte anual de 2021 del IDMC (2022a y b), señala que en ese año se alcanzó un récord de eventos de desplazamientos internos relacionados con el conflicto y la violencia, llegando a la cifra sin precedentes de 53.2 millones de personas en situación de DI debido a conflictos y violencia en 59 países y territorios. Esto representa un aumento de 5.8 millones frente a 2020, la cifra global de conflictos y violencia fue la más alta registrada hasta el momento, con 14.4 millones.

La violencia como detonante del desplazamiento interno

Se ha observado que la violencia es la principal causa de DI en el país, ante el aumento en la incidencia de hechos delictivos, los cuales continúan con una tendencia creciente, pese a la intervención de las autoridades.

Rubio (2014, p. 123-124) utilizando el censo 2010 encuentra que a nivel nacional existe una relación directa entre violencia y desplazamiento, al comparar las tasas de homicidio por entidades federativas y localidades más afectadas por la violencia; dichas localidades experimentaron una notable pérdida de población, incluso al controlar por variables demográficas, de migración, urbanización y condiciones

económicas. Las estadísticas indican que los municipios violentos perdieron 4.5 veces más población que los no violentos con las mismas características (mismo o similar nivel socioeconómico).

En 2011 la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez realizó una encuesta determinando que desde 2006, solamente de Chihuahua fueron desplazadas por la fuerza 230 mil personas. Esta encuesta, aunque solo se limita al Valle de Juárez, evidencia un vínculo ineludible entre violencia y DI (Rubio, 2014, p. 123).

Actualmente, México transita por una grave crisis de seguridad pública y violencia generalizada, que tiene su raíz en 2006, cuando se declaró la guerra contra el narcotráfico. Según la CIDH, la violencia y su impacto social es elevado y no se observan cambios sustanciales en la política de seguridad del gobierno mexicano. Se trata de una situación grave que refleja la incidencia de violencia que proviene de diversos agentes estatales, como cuerpos policiacos e integrantes de las Fuerzas Armadas, así como el crimen organizado, e incluso en ciertos casos de las policías "comunitarias" o "autodefensas", y algunas fuerzas privadas de seguridad; que se asocia con la desigualdad social y económica; la existencia de rutas migratorias, de tráfico de armas y drogas; así como de fallas estructurales en el sistema de impartición de justicia (Cruz, 2020, p. 142-143).

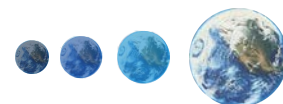
En 2020 México levantó el censo de población y vivienda, en este se agregó una pregunta sobre la causa de la migración, donde una de las opciones de respuesta fue inseguridad delictiva o violencia, para lo cual se encontraron 262 411 personas que migraron de forma interna por inseguridad delictiva o violencia, esto equivale a 4.1 por ciento. En el censo 2000 se realizó la misma pregunta y solo 1.7 por ciento de los migrantes internos (71 mil personas) contestaron que migraron por violencia o inseguridad. Asimismo, se levantó un cuestionario en las localidades menores a 2 500 habitantes, donde se recogieron diversos aspectos de dichas localidades, entre ellas: la presencia de conflictos sociales y la identificación del principal problema. Estas preguntas se realizaron a alguna autoridad local, lo que implica que se recogió la percepción de dichos sitios. En 32 269 de las 184 295 localidades se mencionó la presencia de conflictos sociales (equivale a 17.5%), donde la delincuencia fue el principal motivo

de los conflictos, presentándose en 15 408 localidades (8.4%) con una preponderancia en: estado de México, Tabasco, Guanajuato, Veracruz, Puebla, Hidalgo, Michoacán y Chiapas. A su vez, el principal problema en 8 247 localidades (equivalente a 4.5%) fue la inseguridad, delincuencia y adicciones (CONAPO, 2021, p. 21-22).

Por otro lado, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) capta a las personas que declararon haberse cambiado de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia. En la mayoría de los años los montos globales se encontraron en el rango de los 300 mil, con excepción de las oscilaciones mínima y máxima de 256 mil en 2015 y 474 mil en 2018. Las regiones Centro y Occidente, en ese orden, han tenido siempre los números absolutos más elevados, muchas veces por encima de 100 mil y llegando a casi 200 mil en 2018 para la región Centro (CONAPO, 2021, p. 23). De acuerdo con CONAPO, las personas identificadas por la ENVIPE y el censo 2020 en las preguntas analizadas serían desplazadas internas.

Casos documentados entre violencia y desplazamiento interno

Según el informe 2020 de la CMDPDH (2022), en ese año se registraron 24 episodios masivos de DI que involucraron a 9 741 personas desplazadas en ocho entidades del país, los cuales tuvieron eco en los medios de comunicación causados en primer lugar por violencia generada por grupos armados y en segunda instancia por violencia política, conflictos sociales y territoriales. De los 24 episodios, 14 fueron causados por violencia generada por grupos armados organizados (58.3% del total). Estos episodios ocurrieron en Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Sinaloa y Sonora. Del total de las 9 741 personas desplazadas internamente en 2020, 6 257 (64.2%) tuvieron que desplazarse debido a la violencia generada por grupos armados organizados. Los detonantes fueron: incursiones y ataques violentos acompañados de enfrentamientos; incursiones y ataques violentos; expulsiones y/o amenazas; amenazas y enfrentamientos; enfrentamientos; desalojo forzado e incursiones y ataques violentos; temor fundado ante la violencia de organizaciones criminales y enfrentamientos (CMDPDH, 2022).



Según el último reporte GRID del IDMC, el número de desplazamientos internos debido a la violencia en 2021 fue tres veces mayor que en 2020. Alrededor de 29 000 tuvieron lugar en los estados de Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Tamaulipas y Zacatecas. El 95 por ciento estuvo provocado por la violencia criminal, la mayoría se produjeron en Michoacán, Guerrero y Chiapas. Michoacán fue el más afectado, con 13 mil desplazamientos, una cifra diez veces superior a la de 2020. Gran parte de los desplazamientos estuvieron impulsados por la violencia entre narcotraficantes, especialmente los enfrentamientos entre el Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) y los Cárteles Unidos. La violencia criminal también provocó 3 600 desplazamientos en Zacatecas y otros casos en Nayarit, y esta ha sido la primera vez que se ha registrado este fenómeno en cualquiera de los dos estados (CMDPDH, 2022, p. 77-78).

En los últimos años, de acuerdo con la información reportada por la prensa, gran parte de los episodios detonados por la violencia generada por grupos armados organizados se dieron en el contexto del reacomodo y disputas de poder entre los cárteles en el país, especialmente a la ofensiva lanzada por el CJNG en Michoacán y el Cártel de Caborca en Sonora para apropiarse de las rutas de trasiego de droga y de los territorios de siembra y producción de estupefacientes. En Chihuahua y Guerrero se han observado conflictos entre actores criminales locales que se disputan el control territorial de las zonas serranas, pero que a la vez están siendo presionados por actores externos como el CJNG, y en Sinaloa existe una pugna por el poder dentro del cártel que lleva el nombre del estado tras la extradición del Chapo Guzmán a los Estados Unidos (CMDPDH, 2022, p. 75).

Tanto el contexto de violencia relacionado con la actuación de los cárteles como el de los conflictos políticos, sociales y territoriales indican que el Estado continúa ausente en ciertas regiones del país, o al menos ha sido omiso o incapaz de generar condiciones de seguridad y evitar nuevos desplazamientos. Asimismo, prevalecen muchos casos de comunidades completas en situación de desplazamiento prolongado, por ejemplo, en Chiapas, Oaxaca y Chihuahua, y comunidades que registran constantes desplazamientos desde 2018, como en los municipios de

Aguililla en Michoacán, Aldama en Chiapas y Zirándaro en Guerrero. Este último, de acuerdo con los datos del censo 2020, fue el municipio donde la “inseguridad delictiva o violencia” representó el porcentaje más alto con relación a las demás causas de emigración (CMDPDH, 2022, p. 76).

Sirva de ejemplo, precisamente el caso de Aguililla, Michoacán, ubicada en el corazón de Tierra Caliente, donde existe una falta de presencia del Estado mexicano, y la del crimen organizado es expandirse para adquirir mayor territorio. Esta localidad es el puente entre la sierra y la costa, apenas con 15 mil habitantes está a minutos de la sierra, que es guarida perfecta para las mafias. Al otro lado de la sierra está la costa con acceso al puerto industrial de primer nivel, Lázaro Cárdenas. No existen carreteras entre la localidad y la costa, solo brechas. Los grupos criminales pelean a muerte esas brechas y sus localidades. Los relatos de los lugareños señalan que “cada pocos días llega el rumor de otro rancho asediado, vecinos que dejan sus casas porque un grupo criminal las ocupa y convierte en trincheras” (Ferri, 2021). Los municipios afectados en esta región incluyen además de Aguililla, Buenavista y Tepalcatepec, Coalcomán, La Huacana, Gabriel Zamora, Parácuaro, Churumuco, Chinicuila, Aquila y Coahuayana (CMDPDH, 2022, p. 77).

Recientemente el estado de Zacatecas ha acaaparado los reflectores de la prensa nacional a causa de los desplazamientos masivos de personas. En los últimos años, esta entidad federativa se ha convertido en territorio altamente disputado, ya que las organizaciones criminales han establecido laboratorios para la elaboración de fentanilo y se enfrentan por el control de corredores de narcotráfico hacia la frontera con Estados Unidos. El CJNG y su rival, el Cartel de Sinaloa, se disputan el territorio, son los grupos con mayor fuerza en la entidad federativa, pero también tienen presencia el Cartel del Golfo y dos escisiones de Los Zetas, los Zetas Vieja Escuela y Los Talibanes (Dalby, 2022).

Previamente en 2019, en Guanajuato se disparó la tasa de homicidios por cuenta de la disputa entre el CJNG y el Cartel de Santa Rosa de Lima por el control del hurto de gasolina (huachicoleo). En esas disputas se llegaron a acribillar novias en plena ceremonia, se dejaron restos humanos en puentes, e incluso se torturaron y asesinaron perros. Años atrás también el CJNG enfrentó

a los Carteles Unidos para exprimir a los productores de aguacate en Michoacán; al Cartel de Sinaloa para extorsionar al sector turístico en Quintana Roo; y al Cartel del Noreste para asegurar los pasos fronterizos a Estados Unidos en Tamaulipas (Dalby, 2022).

Vínculo entre homicidios y desplazamiento

Aproximación al desplazamiento interno a través del homicidio doloso en México

La CNDH (2016, p. 73) ha establecido que las formas de violencia incluyen extorsión, amenazas, destrucción de casa habitación, homicidio, secuestro y reclutamiento forzado; estos delitos, denominados de alto impacto, están correlacionados con el desplazamiento forzado interno (CNDH, 2016, p. 73).

Históricamente y en la actualidad, la violencia en todas sus formas y manifestaciones han sido la principal causa de desplazamiento forzado en todo el mundo. La violencia se vincula estrechamente con la inseguridad pública y la estrategia de combate a la delincuencia organizada. En el estudio de las tendencias de desplazamiento forzado en el mundo, se considera el homicidio doloso como uno de los indicadores más precisos para medir la violencia, y al mismo tiempo, para monitorear los flujos de desplazamiento forzado (Rubio, 2014, p. 32).

Se sabe que la ocurrencia de estos delitos propicia el DI, de manera específica el homicidio doloso, que además tiene la ventaja de contar con una cifra negra muy baja. Cuando los homicidios alcanzan un umbral, las personas deciden desplazarse, sin embargo, es necesario reconocer que la violencia afecta tanto a los que se movieron como a los que se quedaron (Díaz y Romo, 2019, p. 106). Diversos estudios académicos muestran que este tipo de defunciones violentas han alcanzado la magnitud suficiente para influir en la disminución o estancamiento de la esperanza de vida nacional, un indicador demográfico que no es tan fácil de alterar (CONAPO, 2021, p. 26).

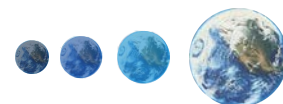
Al analizar la tasa de homicidios por 100 mil habitantes en México, en el periodo de 1931 a 2021, se pueden identificar seis etapas en el tiempo: 1) De 1931

a 1973 con altibajos, pero con una marcada disminución en el tiempo, empezando con tasas alrededor de 60 homicidios por 100 mil habitantes y terminando con niveles alrededor de 20. 2) De 1974 a 1992 donde se observa cierta estabilidad manteniéndose la tasa en 20. 3) De 1993 a 2007 se registra una caída constante pasando de 19.7 hasta alcanzar el mínimo histórico observado del país en 2007 con 8.2 homicidios por 100 mil habitantes. 4) De 2008 a 2011, es de un ascenso muy rápido, pasando de una tasa de 12.9 a casi el doble en 2011 con 23.8. 5) De 2012 a 2015 baja nuevamente hasta 17.4. 6) De 2016 a 2021 la tasa nuevamente se incrementa, de manera similar a la etapa 4, pero con valores mayores cercanos a 30 homicidios por 100 mil habitantes. Con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el escenario actual de los últimos años (hasta 2022) indica una cierta estabilidad del número de homicidios,² pero en montos elevados (véase gráfica 1). Al analizar los homicidios por entidad federativa parecería como si hubiera tres países distintos: uno sumamente violento, otro con magnitudes moderadas y el tercero mucho más pacífico (y no por ello desprovisto de estos sucesos) (Aguirre, 2021; y CONAPO, 2021, p. 26-28).

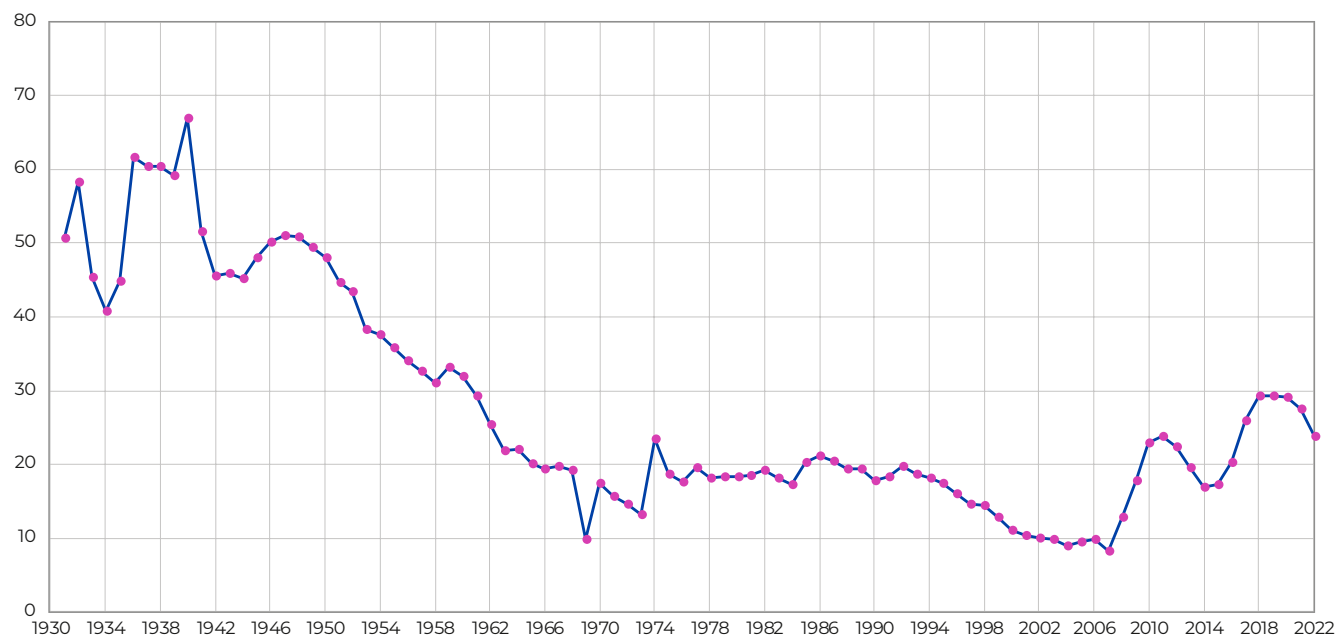
Correlación estadística entre tasa de homicidio y tasa de desplazamiento interno

Es claro que existe una relación entre violencia y DI. Con datos de la ENVIPE 2016, Cruz (2020) encuentra una correlación positiva y significativa –medida a través del coeficiente de correlación de Pearson– en las entidades federativas, de nivel moderado a alto, entre viviendas con desplazamiento forzado por motivos de seguridad y percepción de inseguridad de la población, respecto a distintos núcleos geográficos donde se asienta su vivienda: colonia o localidad (0.497); municipio o delegación (0.670) y entidad federativa (0.731); también encuentra una correlación moderada entre integrantes de la vivienda que declaran haber cambiado de residencia por cuestiones de seguridad y secuestro (0.520). Cabe destacar que no encontró

² En el cálculo de homicidios dolosos también se consideran los feminicidios, ya que estos últimos consisten en homicidios para los cuales se probó que hubo premeditación, es decir, dolo.



Gráfica 1.
República Mexicana. Tasa de homicidio por 100 mil habitantes, 1931-2022



Fuente: Elaboración propia con base en Aguirre (2021), SESNSP (2023) y CONAPO (2018).

correlación entre viviendas con desplazamiento forzado por motivos de seguridad y otros delitos como amenazas, extorsión y homicidio (Cruz, 2020, p. 148).

De acuerdo con la literatura revisada, se puso a prueba estadística la correlación entre la violencia –utilizando como medida aproximada la tasa de homicidio por 100 mil habitantes– (Aguirre, 2021; y CONAPO, 2021, p. 26-28) y el desplazamiento interno –medido a través de la tasa de desplazamiento interno por cien mil habitantes–, con datos sobre conflicto y violencia del IDMC (2022a y b). La serie estadística abarca desde 2009, que es a partir de cuando el IDMC comenzó a generar estimaciones sobre DI en nuestro país, hasta 2021, último año disponible.

Se aprecia que la tendencia de ambas tasas se incrementa en el periodo analizado (2009-2021), si bien la tasa de homicidios presenta una caída y nuevamente un ascenso en el periodo intermedio, explicado por los controles realizados al inicio de la administración de Peña Nieto, que resultó solo en un éxito temporal (véase gráfica 2).

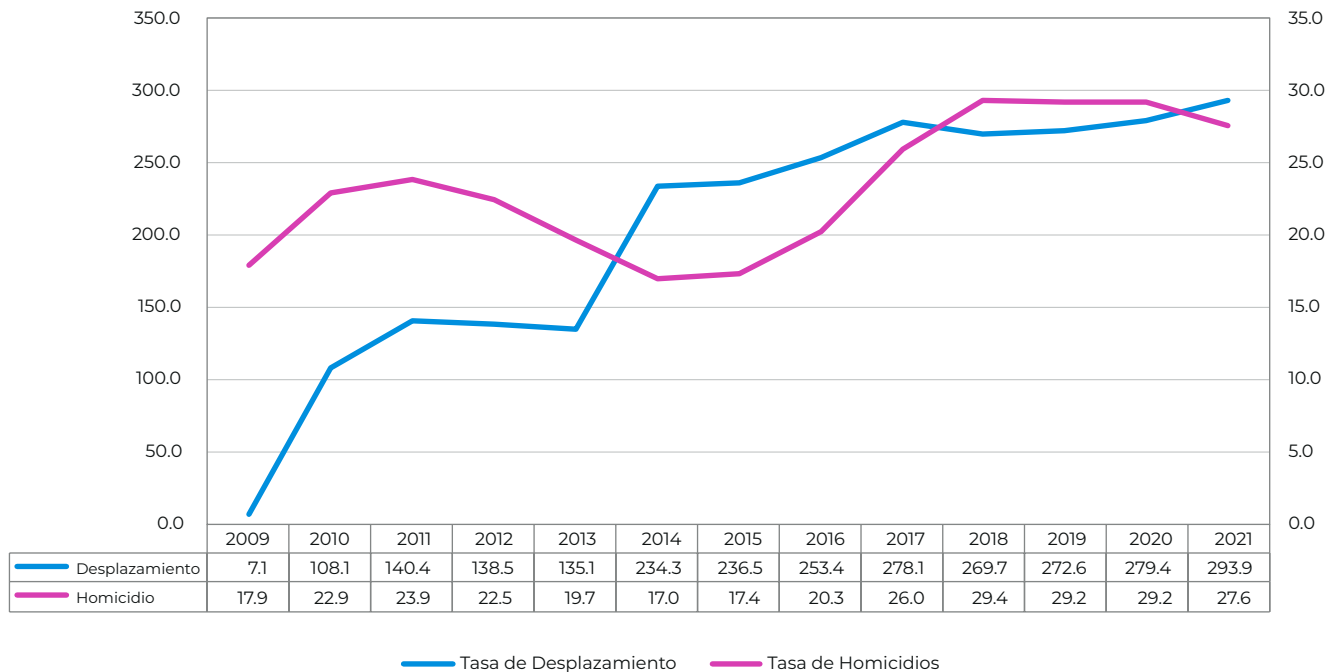
Los resultados indican que existe una correlación positiva y significativa de nivel moderado con un

coeficiente de correlación de Pearson = 0.540, lo cual demuestra que estadísticamente existe una relación estrecha entre la violencia y el DI. Si bien la correlación encontrada es de nivel moderada, se debe tener en cuenta que el registro que existe sobre DI es apenas somero. Como ya se comentó, la fuente de información sobre DI utilizada es la estadística que genera el IDMC (2022a, p. 147), quien a su vez toma como fuente primaria el seguimiento que realiza la CMDPDH (2022, p. 28) sobre desplazamientos internos masivos captados por los medios de comunicación. Lo anterior significa que existe un subregistro de los eventos de DI, pues el de tipo goteo no es registrado por definición metodológica, incluso no todos los eventos masivos están captados, pues una condición es que la prensa los haya reportado.

Por otro lado, de acuerdo con la CNDH (2016, p. 193) el fenómeno de DI es multicausal, y, además, la violencia no solo se refleja a través de los homicidios; las actividades de la delincuencia organizada también se manifiestan en desapariciones, violaciones a los derechos humanos, extorsión, amenazas, cobro de cuotas de piso, asaltos y robos, y desalojos arbitrarios

Gráfica 2.

República Mexicana. Tasa de desplazados internos y tasa de homicidios por 100 mil habitantes, 2009-2021



Fuente: Elaboración propia con base en IDMC (2022a y b); CONAPO (2018); Aguirre (2021); y SESNSP (2023).

(Rubio, 2014, p. 112), por ello, también la variable con la que se está midiendo la violencia solo capta un aspecto de esta.

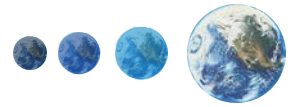
Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, se postula que la correlación encontrada es realmente relevante. Lo anterior abre la puerta para preguntarse si dicha violencia, la cual genera DI, ocurre debido a la debilidad del Estado mexicano.

Estados débiles, frágiles, fallidos, inestables

De acuerdo con Max Weber (citado en Cruz, 2020, p. 150), el papel del Estado consiste en una estructura de dominación que ejerce con éxito el monopolio de la coerción física legítima dentro de un territorio determinado. Si a este se le opone la coerción física no legítima que ejercen grupos e individuos que actúan al margen de la Ley, esto puede interpretarse como la existencia de un estado fallido, pues dicha coerción física legítima es el rol central de la seguridad

pública. Asimismo, según Noam Chomsky (citado en Cruz, 2020, p. 151), la concepción de Estado fallido establece que una de las características particulares de los Estados fallidos es que son incapaces de proteger de la violencia a la población. De hecho, las causas del desplazamiento, en muchas ocasiones, se encuentran ligadas a un estado de derecho fallido; por tanto, el gobierno, incapaz de restablecer el orden social, llega a ser responsable y es, a su vez, incapaz de cubrir las necesidades de los desplazados o no desea hacerlo. “El desplazamiento interno forzado por inseguridad pública, entonces, pone en entredicho el rol central del estado como garante y protector de los derechos fundamentales” (Cruz, 2020, p. 141).

Según Mary Kaldor (citado en Rubio, 2014, p. 31) en países con Estados débiles los conflictos internos de baja intensidad, donde reina la corrupción, impunidad y falta de Estado de derecho, los actores estatales (fuerzas armadas y paramilitares) y los no estatales (guerrillas y cárteles de la droga) juegan un papel preponderante en el control político, de territorio y



de recursos naturales considerados estratégicos. Las principales víctimas de estas formas de violencia son los civiles, ya que los actores no estatales tienden a financiarse –además del tráfico ilegal de drogas, armas y personas– del robo, la extorsión y los secuestros. Estos grupos en combate con el Estado o entre ellos mismos, con identidades propias, estimulan divisiones sectarias, tribales, religiosas y/o de pertenencia a grupos delictivos, generando un ambiente de inseguridad terror e intimidación, muy propicio para la violación de los derechos humanos y tendiente a expulsar a miles de personas, tanto al interior de sus países e incluso fuera de ellos.

Cuando las capacidades de un Estado son limitadas se crean las condiciones necesarias para la crisis humanitaria. Para Susan Martin et al. (citado en González, 2015, p. 95) la debilidad institucional y, por lo tanto, la falta de gobernanza, son las variables que explican por qué los efectos de un fenómeno natural o político se convierten en una crisis humanitaria, donde existe “una amenaza generalizada a la vida, la seguridad física, salud o subsistencia básica que esté más allá de las capacidades de las comunidades en donde residen para resolverla”.

A su vez, Peter Lupsha (citado en González, 2015, p. 97) menciona que existen tres etapas en la relación crimen organizado-Estado: la predatoria, en donde las bandas criminales son solo pandillas que no amenazan al Estado y que son fácilmente controlables por los cuerpos de seguridad; la parasítica, en donde el crimen organizado corrompe al Estado y cuenta con complicidades parciales dentro de este, lo que le permite llevar a cabo el negocio de manera exitosa, pero en la cual el crimen y Estado son dos entidades diferentes; y la simbiótica, en donde el crimen organizado se apodera del Estado y este se pone al servicio de la delincuencia. En esta última etapa el crimen organizado y el Estado son prácticamente lo mismo.

Desde el punto de vista funcional, los Estados en estrecha relación con la criminalidad, no son en realidad Estados fallidos, pues sus estructuras no están colapsadas y cumplen el objetivo de ayudar en la reproducción de las redes criminales transnacionales (González, 2015, p. 99).

Según la tipología de Rotberg (citado en González, 2015, p. 120), los Estados débiles tienen instituciones

a nivel federal que simulan orden y autoridad, pero a nivel local proliferan espacios sin gobernar, donde el control del crimen organizado genera las crisis humanitarias. La debilidad institucional, la corrupción, impunidad y colusión de autoridades con grupos criminales sienta las pautas para la creación de soberanías alternas que grupos criminales ocupan en detrimento de la población civil. La violencia, pues, cumple una función reproductora de un (des)orden paralelo al instaurado por el Estado.

De acuerdo con Keeley (citado en González, 2015, p. 119-120), los Estados sientan las bases para la expulsión humana por tres razones estructurales: cuando hay problemas de identidad dentro de un Estado multinacional; cuando segmentos importantes de población están en contra de la estructura política y económica de ese Estado; y cuando el Estado se colapsa por falta de recursos. Este último sería el caso de México.

Como se puede ver, existe un amplio debate teórico sobre la definición de Estado fallido, débil, frágil o inestable, pero de manera general existe un consenso en que un Estado comienza a fallar cuando las estructuras internas no son viables y, por ende, el aparato se hace disfuncional y se complejiza al momento de responder a todas las demandas de la ciudadanía; llevando a que los bienes tanto políticos como sociales, económicos y culturales, se vean deteriorados. Entonces un Estado falla cuando otros agentes le disputan el monopolio de la violencia, las condiciones de inseguridad se establecen como un común denominador, las políticas sociales se hacen ineficaces para responder a las demandas de la comunidad, el régimen político se degenera y deja de representar o servir a las personas, la economía es obsoleta y genera todo tipo de crisis, el desarrollo humano y la seguridad humana no se garantizan o son precarios, entre otros (Zapata, 2014, p. 106).

Sirva como referencia que en la Declaración de Brasil de 2014 (a 30 años de la Declaración de Cartagena de 1984), se reconoció por primera vez a nivel ministerial, que el “crimen organizado transnacional es un agente de desplazamiento forzado en la región del Triángulo Norte de Centroamérica” (González, 2015, p. 103).

Existe un amplio número de índices que buscan clasificar a los Estados según su debilidad (Zapata,

2014, p. 97). De acuerdo con el Índice de Estados Frágiles (The Fund for Peace, 2022) para ese año, México tiene un valor de 70.3 –incrementándose este en 0.4 puntos respecto al año previo–; donde el peor posicionado es Yemen con 111.7 y Finlandia tiene la mejor posición con 15.1, lo que coloca a nuestro país en la categoría de advertencia (*warning*). Asimismo, el Índice Global de Estado de Derecho (World Justice Project, 2022) señala que México se encuentra en la posición 115 de 140 países evaluados, retrocediendo dos posiciones con respecto al año anterior.

Debilidad del Estado mexicano

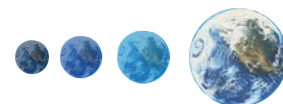
De acuerdo con Michael Mann (citado en Morales, 2011, p. 23), el Estado es una cristalización del poder colectivo, ejercido en dos dimensiones: la primera, el poder despótico, que se refiere a las acciones que las élites estatales pueden emprender sin negociaciones rutinarias con la sociedad civil; y la segunda, el poder infraestructural, que se refiere a la capacidad institucional de un Estado para penetrar su territorio e implementar decisiones. Un poder “filtrado”, que permite coordinar la vida social a través de la infraestructura estatal: gravar riquezas, dar servicios, abarcar efectivamente la totalidad del territorio, etc. Es en esta dimensión del poder donde México tiene carencias y en este sentido, ha sido débil fiscalmente, debido a su mínima capacidad recaudatoria, dependiendo ampliamente del petróleo y las remesas de los migrantes. Esto ha redundado en su incapacidad para cumplir con sus obligaciones y la mala calidad de los servicios públicos.

La falta de vías de comunicación y de servicios sociales en varias regiones específicas del país muestran la relación entre la debilidad del Estado mexicano y la violencia actual. La falta de fortaleza estatal tiene mucho que ver en la explicación de la actual violencia y el fracaso en la guerra contra el narcotráfico. De acuerdo con Escalante (citado en Morales, 2011, p. 23-24), dos de las zonas más violentas del país también son productoras de estupefacientes y de tráfico por excelencia y esto no es casual, sino causal. La violencia relacionada con la droga en la zona de la Sierra Madre Occidental (Durango, Sinaloa, Chihuahua) y la Cuenca del Balsas (Michoacán), tiene mucho que ver con la falta de presencia (y fortaleza) del Estado en la

forma de vías de comunicación que se traduce en el aislamiento de esas regiones (lo que las hace aún más propicias para el trasiego de la droga). Además de la añeja violencia existente en la frontera, la cual no solo existe por el hecho de que esta sea una zona de contrabando *per se*, sino porque las urbes fronterizas han crecido en población (entre 70% y 100%, comparado con 30% nacional durante el periodo que va de 1990 a 2007), mucho más de lo que ha crecido la capacidad estatal para dotarlas de los servicios sociales más básicos, infraestructura urbana, empleo. Es decir, de vías de comunicación y servicios.

De manera complementaria, según Guerrero (citado en Morales, 2011, p. 23), el Estado mexicano es y ha sido débil institucionalmente, incluso con sus propios funcionarios. Dicha debilidad institucional “incuba extensas economías informales que permiten realizar transacciones financieras sin dejar rastro, da paso a la discrecionalidad en las burocracias gubernamentales (lo que las convierte en presas fáciles de la corrupción), además propicia la impunidad de los criminales. La antigua práctica del negocio privado por medio de instituciones públicas, la corrupción, y las relaciones de la clase política con el narcotráfico, forman parte de esto mismo”. Esta debilidad institucional tiene que ver con cómo nace y ha funcionado el ancestral negocio del tráfico de drogas en México, ya que, de acuerdo con Astorga (citado en Morales, 2011, p. 23), “el narcotráfico es desde sus inicios parte del régimen posrevolucionario: nace supeditado al poder político (en la figura de los gobernadores) y se desarrolló por medio de instituciones, mediaciones estructurales, que sirven de vínculo entre el narco y el poder político”. La relación entre los grupos policiacos y los de la delincuencia organizada generan un clima de temor y desconfianza hacia las instituciones que son responsables de cuidar y procurar por la seguridad pública del país (Tapia, 2013, p. 105).

Escalante (2022, p. 4) señala que existe una correlación innegable entre aumento de homicidios dolosos y presencia de las fuerzas armadas. En los estados y regiones en los que ha habido operativos y despliegue de las fuerzas federales aumentó después, de manera desproporcionada, la tasa de homicidios. La intervención de las fuerzas federales y armadas en tareas de seguridad pública responde, al menos en



parte, a una crisis del poder municipal, de la policía de este nivel de gobierno en particular, que en varias ciudades se ha visto desmantelada por medio de arrestos a elementos corruptos, vinculados con el crimen, o con el despido de otros tantos agentes. De ahí la militarización, además de otras propuestas como la del mando único policial, pues se considera a la policía local como el eslabón más vulnerable y menos eficaz de toda la estructura de seguridad (Morales, 2011, p. 25).

El problema radica en que esta policía local corrupta, ineficiente y abusiva, es la que organizaba los mercados informales e ilegales. Esta fuerza pública, tan arraigada en lo local, históricamente ha sido necesaria para organizar los múltiples mercados que existen y que implican transacciones cotidianas y regulares de las que un porcentaje importante de la sociedad forma parte. Se trata de todos esos mercados y fenómenos que florecen en los márgenes de la legalidad y del Estado. Así funcionaba el comercio, relaciones laborales, contrabando, etc. Cuando funcionaba bien, la amenaza de la fuerza detrás de este orden era invisible, pero al extirpar el eslabón de la policía local e intentar sustituirlo por un ejército intransigente e incorruptible el resultado fue un aumento de la violencia, producto de la incertidumbre. No solo entre narcotraficantes y policías, sino entre todos los actores armados que toman parte de la situación: comuneros, contrabandistas, ambulantes, policías privadas, etc. En el empeño de imponer el cumplimiento de la ley y el Estado de derecho a la mala, desde el ejecutivo federal, se rompieron los acuerdos de orden local y cada actor protegió sus propios intereses de mala manera. La crisis del orden local parece un factor decisivo para explicar los niveles de violencia del México actual, con el papel contraproducente por parte de las fuerzas armadas (Morales, 2011, p. 25-26).

La falta de fortaleza estatal tiene mucho que ver en la explicación de la actual violencia y el fracaso de la guerra contra el narcotráfico, pero actualmente la violencia del país no viene solo de los actores ligados al narcotráfico, sino de un fenómeno más complejo cuya consecuencia es la hegemonía criminal en diversos órdenes: masacres y guerras locales; extorsión y venta de protección (derecho de piso); secuestro; feminicidios; trata de migrantes y trata de blancas; robo de combustible; desapariciones forzadas que terminan

en fosas clandestinas; tala clandestina, mercado de homicidios, apropiación de negocios, captura de pueblos, desplazamiento de autoridades, gobiernos paralelos. Hay más homicidios, más variedad criminal y más exigencia a la sociedad por parte del Estado de impuestos, multas y deudas. Florece el narcotráfico y florece la opresión criminal sobre negocios, ciudades y gobiernos (Aguilar, 2022, p. 1).

La violencia ha generado una ceguera que nos impide ver que los criminales siempre han estado aquí y haciendo más o menos lo mismo (Escalante, 2022, p. 5). Lo que ha cambiado es el régimen político y el entramado social bajo el cual se desarrollan. “Mientras que durante el PRIATO sus actividades eran permitidas, aunque acotadas, a cambio de gobernabilidad mediante la politización de todas las actividades; con la transición, los equilibrios locales e institucionales, construidos durante años, no se renovaron en pro de un funcionamiento canónico de la democracia, el mercado y el derecho” (Sánchez, 2022).

“Pero este cambio no implicó que desaparecieran las necesidades de intermediación y extracción, propias de las actividades ilícitas, sino que, ante la falta de protección institucional de prácticas ilegales, la violencia se convirtiera en una alternativa menos costosa frente a la cooptación de autoridades. De modo que no es el crimen el que ha contaminado a la sociedad, sino la sociedad la que, de varias formas, ha incorporado al crimen” (Sánchez, 2022).

En este contexto, el uso del ejército, para contrarrestar la violencia, ha resultado poco efectivo porque su entrada rompe con las nuevas dinámicas de protección locales; porque, aunque así lo desearan las últimas tres administraciones, ni todas las Fuerzas Armadas alcanzarían para cubrir los focos rojos del territorio nacional; porque el deber del Ejército no es hacer valer la ley, ni la procuración de justicia es imponer la fuerza del Estado en un territorio determinado y, porque, la demanda de protección de actividades ilícitas y de seguridad continúa, y el ejército se convierte en un actor altamente valorado para ese fin. La militarización por completo de la Guardia Nacional se argumenta en que la violencia ha rebasado la capacidad de las policías y se teme que esta se pervierta y corrompa; sin embargo, esta política de seguridad pública significa la prolongación de una política fallida, que solo seguirá

empeorando las condiciones de seguridad y violencia en el país (Sánchez, 2022). De esta manera, el desplazamiento forzado se convirtió en una respuesta privada a la crisis de seguridad pública por parte de la población (Durin, 2018, p. 222), pues la respuesta por parte del Estado, hasta antes de reconocer este fenómeno, había sido el silencio.

Posicionamiento del Estado mexicano ante el desplazamiento interno

Ausencia del Estado

Existe una normatividad que es insuficiente y la falta de mecanismos interinstitucionales para reconocer el desplazamiento forzado como una realidad penal, social y humanitaria no exime a las autoridades de su responsabilidad de prevenirlo y atenderlo, con el fin de favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia de sus derechos (Chamberlin, 2022, p. 84).

Debido a la ausencia de normatividad y un protocolo de asistencia a los desplazados internos, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV, 2020) elaboró un Protocolo de Atención en Casos de Desplazamiento Forzado y una Cartilla de Soluciones Duraderas: Reasentamiento, Retorno y Reintegración (CEAV, 2020), para dar respuesta a la necesidad apremiante de contar con bases para la atención a las víctimas de esta problemática con un enfoque multidisciplinario y humanitario, en espera de una legislación específica en el tema. Este Protocolo tiene como objetivo general la creación y diseño de un marco de actuación para personas víctimas de desplazamiento forzado interno, dirigido a funcionarios de dicha Comisión, a las instancias que componen el Sistema de Atención a Víctimas y a las que se encuentran obligadas por la Ley General de Atención a Víctimas y por el Modelo de Atención Integral a Víctimas en México.

Sin embargo, el Protocolo no pretende, ni puede, suplir la urgente necesidad de un marco legal específico y comprensible. El DI no es reconocido hoy como una violación autónoma a derechos humanos y mucho menos un delito, únicamente en Sinaloa se ha regulado el desplazamiento forzado interno como

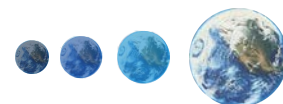
delito (Corzo, 2022, p. 89). Lo anterior obliga a su atención por vía de otras violaciones o delitos y, por tanto, inadecuada e insuficientemente. Este es un fenómeno existente y actuante en el país que requiere de una normatividad específica que prevenga, en su caso sancione y establezca las herramientas y los medios para la atención adecuada a las víctimas, así como las acciones que deberán emprender las autoridades en el corto, mediano y largo plazos, a fin de establecer soluciones duraderas que protejan sus derechos.

Si bien no existe una legislación específica sobre desplazamiento forzado para prevenir, atender y reparar integralmente dicho fenómeno de movilidad humana, es necesario resaltar que la garantía y protección de los derechos de las personas desplazadas supera la ausencia de una ley o marco normativo nacional.

Debido a que no hay facultad expresa en la Constitución sobre DI, en el ámbito local se han publicado diversas disposiciones jurídicas, a nivel constitucional y legal. Del análisis de las constituciones locales puede concluirse que no se encuentra visibilizado el problema del DI en sus textos, salvo honrosas excepciones, como la Constitución de la Ciudad de México, las de Coahuila, Durango, Guerrero y, por último, la de Oaxaca; en todas ellas se menciona al desplazamiento forzado interno. En cuanto a leyes se refiere, son pocas las entidades federativas que han aprobado una regulación especial, solamente Chiapas, Guerrero, Sinaloa y Zacatecas (Corzo, 2022, p. 78). Sin embargo, estas legislaciones locales no han funcionado del todo bien, ya que carecen de reglamentación.

El Tribunal Interamericano estableció que las autoridades de cada Estado, para cumplir con la debida diligencia, deberán aplicar efectivamente el marco jurídico de protección existente y contar con políticas de prevención que permitan actuar de manera eficaz ante las violaciones a derechos humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009, párr. 258).

El principio 7 de los Principios Rectores estipula que las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitar el DI, por lo que este debería ser la excepción. Bajo ese supuesto, los desplazamientos tendrían que ser el último recurso, asimismo, el Estado también debería evitar aquellos escenarios o circunstancias que pudiesen provocarlos (Haces y López, 2022, p. 121).



Acciones de respuesta por parte del Estado mexicano

En 2019 el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas Rodríguez hizo el reconocimiento público de la existencia del DI en México, asumiendo la urgencia de la intervención del gobierno federal en su prevención y atención. Este hecho logró trascender el discurso político y trajo consigo el inicio de múltiples acciones. De la serie de acciones que surgieron a partir de visibilizar oficialmente el DI, se puede destacar su inclusión en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2021-2024 (PNDH), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2020.

La construcción de este programa especial incluyó la participación de organizaciones de la sociedad civil, representantes de organizaciones populares, de personas expertas y funcionarios públicos especialistas en la materia. El PNDH es el documento programático rector de la política pública de derechos humanos a nivel nacional, el cual se propone establecer un modelo de gestión estructurado y articulado con los tres órdenes de gobierno (Ramírez, 2022, p. 20).

Asimismo, se integraron siete acciones específicas, que corresponden a cuatro objetivos prioritarios de los cinco que reúne el PNDH. Tales acciones contemplan: la realización de acciones de difusión de información, impulsar un marco normativo especializado, capacitar y sensibilizar a las personas servidoras públicas, implementar medidas de atención integral para el retorno, acogida, integración o reubicación de la población desplazada en condiciones dignas y seguras, elaborar diagnósticos sobre el fenómeno, llevar a cabo análisis de riesgo que permitan prevenir y atender las causas de los desplazamientos y garantizar la implementación de mecanismos de participación de las personas desplazadas en los procesos de prevención, atención y reparación integral (CMDPDH, 2022, p. 79). Cabe señalar que este Programa se construyó bajo la premisa de brindar soluciones de raíz a las violaciones de derechos humanos, por lo que cada uno de sus cinco objetivos prioritarios busca dar respuesta a las causas estructurales que propiciaron la crisis de derechos humanos (Calderón y Castruita, 2022, p. 11).

Si bien, aún no se ha adoptado una ley especializada para abordar el desplazamiento de conformidad con los Principios Rectores, actualmente existe un proyecto de ley sobre la temática impulsada desde el gobierno mexicano, denominada Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno. De acuerdo con esta propuesta existen cuatro grandes causas: 1) relativas a conflictos internos en las comunidades; 2) concernientes a desastres naturales; 3) relacionadas con proyectos de desarrollo a gran escala; y 4) vinculadas a situaciones de violencia, delitos y/o violaciones a derechos humanos. En cada una de estas categorías el Estado tiene, teóricamente, la posibilidad de prevenir los desplazamientos (Haces y López, 2022, p. 181). También debe considerarse que las causas que generan DI han comenzado a entrecruzarse y esto complejiza mucho más la atención que se requiere, ya que las problemáticas se potencian, por ello es importante mitigar y atender de raíz las causas estructurales, es decir, incidir en indicadores de pobreza, desigualdad, comunicación a poblaciones aisladas y fortalecimiento de la capacidad del Estado.

La Iniciativa de Proyecto de Ley fue aprobada de manera unánime el 29 de septiembre de 2020 por la Cámara de Diputados, la cual, al momento de escribir este artículo, aún se encuentra en espera de dictaminación por parte del Senado de la República. Sin embargo, en el entendido de que el desplazamiento forzado existe en nuestro país, que ya se han hecho estudios que demuestran su presencia, que el gobierno ya lo reconoció, que se han presentado varias iniciativas y que una de ellas ya se aprobó por la Cámara de Diputados, que es donde se decide el impacto presupuestario, entonces cuestiona Corzo (2022, p. 79) ¿cuáles son las razones para que aún no haya en el país una legislación especializada en la materia? La visita en septiembre de 2022 de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, la Sra. Cecilia Jiménez-Damary, quien presentó observaciones y recomendaciones generales para el Estado mexicano de manera preliminar, después de visitar Chiapas, Chihuahua y Guerrero, y reunirse con diversas autoridades, organizaciones de la sociedad civil, integrantes de la academia y con personas y comunidades víctimas de desplazamiento forzado interno,

representaba un momento coyuntural para que finalmente el Estado mexicano atendiera las necesidades de personas y comunidades afectadas por el DI y promulgara la tan esperada ley al respecto, sin embargo, el momento coyuntural pasó e incluso en noviembre de 2022 hubo un cambio en la representación de dicho cargo, siendo la Sra. Paula Gaviria Betancur quien asumió el encargo. En julio de 2023, en visita oficial a nuestro país, la nueva relatora entregó el informe de recomendaciones generales al Estado mexicano, pero sin mucho eco.

Reflexiones finales

La regulación que llegue a aprobarse debe abarcar dos aspectos; uno de ellos está relacionado con el objetivo de evitar que este tipo de acciones se sigan registrando, causándole daño a la población, razón por la cual las leyes deben contemplar la arista sancionatoria o penal. El otro tiene que ver con la protección a la persona en sí misma, marcando espacios de prevención, protección y reparación por el daño que se le causó, acordes a una normativa en el ámbito de los derechos humanos (Corzo, 2022, p. 71).

La política pública, además de brindar atención a las víctimas, debe tener un enfoque que permita transitar de la reacción a la prevención y de esta forma afrontar las causas estructurales que originan la problemática, no desde un enfoque de seguridad pública, sino atendiendo a las poblaciones que han quedado a merced de los grupos criminales a través de caminos, infraestructura y política social que restaure el tejido social (Morales, 2011, p. 28). De acuerdo con Salazar (2014), las causas estructurales del desplazamiento interno son de índole social y económica: pobreza, desigualdad, desempleo, desventajas históricas, faltas de oportunidad para ciertos sectores de la población, así como el abandono de algunas comunidades por parte del Estado; por lo anterior, la solución de raíz no debe abordarse como un problema de seguridad pública. Asimismo, se deben fortalecer las capacidades institucionales mediante recursos suficientes y adecuados para su implementación (Calderón y Castruita, 2022, p. 14).

La literatura revisada muestra de manera fehaciente la relación tan estrecha entre violencia/homi-

cidios dolosos y DI, lo cual se constata en este trabajo desde el punto de vista estadístico, incluso y a pesar de los pocos datos que se tienen sobre DI y que con toda seguridad son incompletos, debido a que se carece de un registro en el país (IDMC, 2022a y b, p. 78) y a que las propias víctimas muchas veces viven esta situación en el anonimato por temor a represalias (Díaz y Romo, 2019, p. 19).

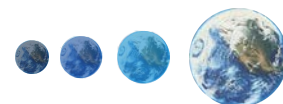
Por otro lado, considerando que México está calificado como un país con ciertos problemas en el Estado de derecho (The Fund for Peace, 2022) y como un país con cierta fragilidad/debilidad (World Justice Project, 2022), cabe preguntarse si la violencia experimentada en el país, misma que genera DI ocurre debido a la debilidad del Estado mexicano, al perder el monopolio de la fuerza.

Es claro que existen factores multicausales que detonan el DI (CONAPO, 2021), y si bien hace falta mayor investigación para determinar la causalidad de la pregunta planteada, con la revisión de la literatura se postula que, al menos, un Estado débil/frágil es una condición para que ocurra el DI por motivos de violencia en un país, pues incluso, los índices mencionados utilizan como parte de sus insumos indicadores relacionados con violencia, seguridad, corrupción, criminalidad y, en el caso del Índice de Estados Frágiles, también DI (The Fund for Peace, 2022).

Históricamente, México ha sido un reconocido país de acogida para personas en refugio y asilo, sin embargo, este cobijo ofrecido a extranjeros no se les ofrece a nuestros connacionales, por ello el Estado mexicano debe cumplir con las medidas prioritarias establecidas en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo que brindan protección a la población en desplazamiento interno para hacer valer su estado de derecho, velar por sus derechos humanos, darles protección y asistencia humanitaria, asegurándoles todas las condiciones necesarias para encontrar soluciones duraderas.

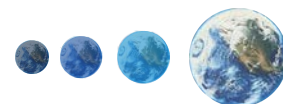
Fuentes consultadas

- Aguilar Camín, H. (2022, agosto). La muerte tiene permiso, Nexos. <https://nexos.com.mx/?p=69016>
- Aguirre Botello, M. (2021). México, *tasa de homicidios por 100 mil habitantes desde 1931 a 2020*.



- <http://www.mexicomaxico.org/Voto/Homicidios100M.htm>
- Alvarado, N. y Muggah R. (2018). *Crimen y violencia: Un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Crimen-y-violencia-Un-obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Banco Mundial. (2022, 13 de abril). *Estados frágiles y afectados por conflictos*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/fragilityconflictviolence/overview>
- Calderón Ríos, J. L. y Castruita Yscapa, S. P. (2022). *De lo invisible a lo público*. En Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Secretaría de Gobernación, *Desplazamiento Forzado Interno en México: del reconocimiento a los desafíos*. http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/DGPPDH/pdf/DESPLAZAMIENTO_FORZADO_INTERNO_EN_MEXICO.pdf
- Chamberlin, M. W. (2022). *La obligación de protección a víctimas de desplazamiento forzado interno en México. Un protocolo de atención*. En Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Secretaría de Gobernación, *Desplazamiento Forzado Interno en México: del reconocimiento a los desafíos*. http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/DGPPDH/pdf/DESPLAZAMIENTO_FORZADO_INTERNO_EN_MEXICO.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf
- Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. (1998). *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2020). *Protocolo de Atención en Casos de Desplazamiento Forzado*. Secretaría de Gobernación. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/606109/PROTOCOLO-DE-ACTUACION-ENCASOS-DE-DESPLAZAMIENTO-FORZADO.pdf>
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. (2022). *Episodios de desplazamiento inteno forzado masivo en México, Informe 2020*. <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2020.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México*. https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_Inf_esp_dfi_mexico.pdf
- Concha, M. (2015, 28 de febrero). Desplazamiento forzado interno en México. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2015/02/28/opinion/023a2pol>
- Consejo Nacional de Población. (2018). *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*. <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>
- Consejo Nacional de Población. (2021). *Diagnóstico nacional sobre el desplazamiento forzado interno*, SEGOB. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/diagnostico-nacional-sobre-la-sitacion-del-desplazamiento-forzado-interno-en-mexico>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf
- Corzo Sosa, E. (2022). *Insuficiente regulación sobre desplazamiento forzado interno en México*. En Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Secretaría de Gobernación, *Desplazamiento Forzado Interno en México: del reconocimiento a los desafíos*. http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/DGPPDH/pdf/DESPLAZAMIENTO_FORZADO_INTERNO_EN_MEXICO.pdf

- Cruz Islas, I. C. (2020). *Desplazamiento forzado interno, seguridad pública y gobernanza en México*. El Colegio del Estado de Hidalgo. <https://huellasdelamigracion.uaemex.mx/article/view/12183>
- Dalby, C. (2022, 10 de enero). Los horrores de Zacatecas podrían repetirse en cualquier lugar de México. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/horroros-zacatecas-pueden-repetirse-mexico/>
- Díaz Pérez, M. C. y Romo Viramontes, R. (2019). *La violencia como causa de desplazamiento interno* Aproximaciones a su análisis en México. CONAPO, SEGOB. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz_2019_web_color-comp.pdf
- Durin, S. (2018). Las víctimas de la crisis de seguridad pública en busca de resguardo. Los desplazados por la violencia desde el Noreste de México. En C. A. Flores Pérez (Coord.), *La crisis de seguridad y violencia en México. Causas, efectos y dimensiones del problema*, CIESAS.
- Escalante Gonzalbo, F. (2022, agosto). En la violencia 2008-2022. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=69014>
- Ferri, P. (2021, 23 de abril). Aguililla, vida y muerte en el pueblo asediado por el narco, *El País*. <https://elpais.com/mexico/2021-04-24/aguililla-vida-y-muerte-en-el-pueblo-asediado-por-el-narco.html>
- González González, E. (2015). Crisis humanitaria, violencia criminal y desplazamiento forzado en el Triángulo Norte de Centroamérica. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 122-123, mayo-diciembre. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/57439>
- Haces Velasco, M. de los Á. y López Basilio E. E. (2022). Prevención del desplazamiento forzado interno, responsabilidad del Estado mexicano. En Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Secretaría de Gobernación, *Desplazamiento Forzado Interno en México: del reconocimiento a los desafíos*. http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/DGPPDH/pdf/DESPLAZAMIENTO_FORZADO_INTERNO_EN_MEXICO.pdf
- Internal Displacement Monitoring Centre. (2022a). *Global Internal Displacement Database, 2021 Internal Displacement*. <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>
- Internal Displacement Monitoring Centre (2022b). GRID, *Desplazamiento interno por conflicto y desastres en 2021*. <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2022/>
- Mercado Mondragón, J. (2016). El desplazamiento interno forzado en México. *El Cotidiano*. pp. 190. http://sitios.dif.gob.mx/cenddif/wp-content/uploads/2017/05/desplazamiento_interno.pdf
- Martínez Coria, R. (2020). El desplazamiento forzado de poblaciones indígenas en México, la gestión de justicia desde el Estado y la sociedad civil en los últimos 30 años. En Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos y Comisión Mexicana de Ayuda a Debido Refugiados, Secretaría de Gobernación, *Desplazamiento Forzado Interno en México: del reconocimiento a los desafíos*. http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/DGPPDH/pdf/DESPLAZAMIENTO_FORZADO_INTERNO_EN_MEXICO.pdf
- Morales Oyarvide, C. (2011). La Guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia. *Aposta Revista de Ciencias Sociales*, 50, Madrid. <https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950246005.pdf>
- Núñez Cetina, S. (2016). *Violencia y justicia durante la posrevolución. El homicidio en el Distrito Federal, 1920-1940*. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-719X2016000100149
- Piccato, P. (2008). El significado político del homicidio en México en el siglo XX. *Cuicuilco*, 15, (43). <https://www.scielo.org.mx/pdf/cuicui/v15n43/v15n43a3.pdf>
- Ramírez Silva, A. (2022). El estado del arte y el andamiaje institucional para la atención de los desplazados forzados internos. En Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Secretaría de Gobernación *Desplazamiento Forzado Interno en México:*



- del reconocimiento a los desafíos.* http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/DGPPDH/pdf/DESPLAZAMIENTO_FORZADO_INTERNO_EN_MEXICO.pdf
- Rubio Díaz Leal, L. (2014). *Desplazamiento interno, inducido por la violencia: Una experiencia global, una realidad mexicana.* https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/libro_desplazamiento_una_realidad_mexicana.pdf
- Salazar Cruz, L. M. (2014, enero-junio). Modalidades del desplazamiento interno forzado en México. *Iztapalapa. Rev. Cienc. Soc. Humanid*, 35 (76). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-91762014000100053#B31
- Sánchez Rodríguez, P. (2022, 14 de agosto). Guardia en Alto. *La Razón.* <https://www.razon.com.mx/uploads/files/2022/08/13/13Agosto2022.pdf>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2023). *Incidencia delictiva del fuero común, reporte de víctimas.* <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published>
- Tapia Pérez, J. (2013). La inseguridad pública: causas y consecuencias. *El Cotidiano*, 180. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32528338007.pdf>
- The Fund for Peace. (2022). *Fragile States Index.* <https://fragilestatesindex.org/>
- Velázquez Moreno, A. L. (2017). *Desplazamiento interno por violencia en México: Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado.* <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37820.pdf>
- World Justice Project. (2022). *The Global Rule of Law.* <https://worldjusticeproject.org/>
- Zapata Callejas, J. S. (2014). La teoría del estado fallido: entre aproximaciones y disensos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad.* <https://www.redalyc.org/pdf/927/92731211004.pdf>





Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos *versus* Colombia en materia de desplazamiento interno forzado. Consideraciones para su análisis en México

Ivet Alejandra Ruiz Ramírez¹

Resumen

El 20 de noviembre de 2013, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), condenó al Estado Colombiano por hechos cometidos en relación con la denominada “Operación Génesis”, llevada a cabo a principios de 1997 en una zona cercana a territorios de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del Río Cacarica, departamento del Chocó, que resultaron en la muerte del señor Marino López Mena, el desplazamiento forzado masivo de más de tres mil personas y la explotación ilegal a sus territorios. El presente artículo analiza la interpretación evolutiva que hizo la Corte IDH de los principios del Derecho Internacional Humanitario (DIH), del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y del Derecho Internacional de los Refugiados (DIR), y expone el marco legal y teórico que sustenta los derechos de los pueblos y comunidades afrodescendientes, así como los desafíos para su efectividad en América Latina, el Caribe, y para el caso de México.

Términos clave: *Derechos humanos, desplazamiento interno forzado, guerrilla, Operación Génesis, grupos paramilitares, territorios, comunidades indígenas, Principios Rectores, Convención Americana, Corte IDH, DIH, DIDH, DIR.*

Contextualización del caso

La guerrilla hizo su aparición en Colombia durante los años 60, con la entrada de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Ejército de Liberación Nacional, adicionalmente, grupos paramilitares se formaron a partir de 1988 y su presencia se consolidó en la década de los noventa con los grupos: Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), compuesto por antiguos integrantes del EPL.

La presencia histórica de la guerrilla, contrarrestada y disputada por “bloques” o “grupos” paramilitares, se fue extendiendo y agudizando en lo que se conoció como proceso de “pacificación”,² lo que provocó que la población afrocolombiana de la región tuviera que soportar en su territorio la presencia de diversos grupos armados que provocaron una ola de terror y destrucción del tejido social y la organización comunitaria, amenazas, asesinatos y desapariciones, que originaron desplazamientos forzados masivos, a finales de la década de los noventa, periodo que generó una crisis humanitaria en el país.

En ese contexto se ejecutó la “Operación Génesis”,³ y de forma simultánea se desarrolló la “Operación Cacarica”, a cargo de un grupo de paramilitares, que

¹ Secretaría General del Consejo Nacional de Población (ivvet.ruiz@conapo.gob.mx).

² Periodo que se llevó a cabo durante la segunda mitad de los años 90 donde los grupos paramilitares de las AUC comenzaron una ofensiva a la guerrilla con el propósito de apoderarse del control de la Región del Bajo Atrato Chocoano, realizando amenazas, intimidaciones, persecuciones, bloqueos económicos y asesinatos que afectaron a varias comunidades de los municipios de Riosucio, el río Cacarica y Curvaradó.

³ Operación militar del Estado colombiano, que se llevó a cabo entre el 24 y el 27 de febrero de 1997 para combatir y neutralizar al frente 57 de las FARC, que tenía secuestrados a diez infantes de marina.

tenían asignado el “Bloque Chocó”, objetivo militar determinado por coordenadas del Ejército colombiano para capturar y/o neutralizar a la guerrilla y liberar a los infantes de marina secuestrados. En el marco de la “Operación Cacarica”, grupos paramilitares ejecutaron al señor Marino López Mena el 27 de febrero de 1997, desmembraron su cuerpo, cortaron su cabeza y de acuerdo con lo que afirmaron testigos y familiares de la víctima, la llevaron a manera de trofeo a un patio donde comenzaron a jugar con ella como si fuera un balón y a burlarse de los rasgos afrodescendientes de la víctima, lastimando la honra y reputación de su familia, así como la de integrantes de su comunidad.

La tortura y muerte del señor Marino López, los bombardeos ejecutados en la región, así como las amenazas de los paramilitares contra la población civil, obligaron aproximadamente a 3 500 personas de origen afrodescendiente a huir de sus territorios, alrededor de 2 300 se asentaron en los municipios de Turbo y Bocas de Atrato, departamento de Antioquia, y otras 200 personas cruzaron hacia Panamá, donde les fue negada la protección y estancia, por lo que tuvieron que retornar a otras comunidades de paz en territorios del Río Cacarica, en Colombia.

La Corte IDH⁴ constató que los hechos de violencia ocurridos en el marco de las operaciones Génesis y Cacarica, los bombardeos que se efectuaron para atacar a la guerrilla, así como la tortura y muerte del señor Marino López, fueron los que provocaron el desplazamiento forzado de las comunidades que habitaban la cuenca del Río Cacarica, por lo que señaló “no son actos aislados, sino que forman parte de una estrategia de consolidación paramilitar, toma de territorios y sometimiento de un enemigo común, por la manera que se ‘utiliza’ a Marino López como medio o instrumento para obtener un fin y se realiza en un contexto predeterminado y con un objetivo específico, vale decir, causar terror para lograr el desalojo de

una población civil no combatiente”.⁵ Adicionalmente se comprobó que incluso con posterioridad a los hechos, las comunidades desplazadas siguieron siendo objeto de actos de hostigamiento, amenazas y violencia por parte de grupos paramilitares.

Las comunidades desplazadas permanecieron en diferentes asentamientos cerca de cuatro años, tiempo en que la población sufrió hacinamiento, falta de atención, carencias de servicios básicos como alimentación, salud, educación y agua entre otros. Entre la población desplazada en su mayoría se encontraban mujeres, niñas y niños, incluso algunos nacieron en los campamentos donde se refugiaban y como consecuencia, se constataron violaciones graves a los derechos humanos y se produjeron afectaciones a los bienes individuales y colectivos de las comunidades afrodescendientes, que consistieron en destrucciones, saqueos y la explotación ilegal de sus territorios por parte de empresas madereras que contaban con “Permisos de Aprovechamiento Forestal” otorgados por el Estado colombiano desde 1993.

Marco jurídico de protección de los derechos humanos aplicado en la sentencia

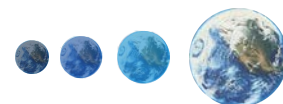
Derivado de los hechos anteriormente expuestos, la Corte IDH (2013), en ejercicio de su función jurisdiccional, emitió una Sentencia (vinculante e inapelable) al Estado colombiano, Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) desde el 31 de julio de 1973, y que ha reconocido la competencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) a través de diversos instrumentos, y la competencia contenciosa de la Corte IDH, el 21 de junio de 1985.

Lo relevante del análisis de la sentencia deriva de la interpretación evolutiva a los postulados del Derecho Internacional Humanitario (DIH),⁶ del

⁴ Órgano jurisdiccional autónomo establecido en 1978 al entrar en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se encarga de su aplicación a través de dos funciones: una consultiva en la que emite opiniones e interpretaciones de la Convención Americana u otros acuerdos internacionales pertinentes a la protección de los derechos humanos en América; y una jurisdiccional o contenciosa, que le permite determinar si existen elementos para emitir sentencia a los Estados Parte por violaciones a los derechos humanos.

⁵ Párrafo 114 de la Sentencia Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca Del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia, emitida por la Corte IDH, el 20 de noviembre de 2013.

⁶ Conjunto de normas que por razones humanitarias, tratan de limitar los efectos de los conflictos armados y proteger a las



DIDH⁷ y del Derecho Internacional de los Refugiados (DIR), que más adelante se desarrollará, así como de los artículos violentados de la Convención Americana o Pacto de San José, instrumento regional de mayor relevancia para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que reconoce los derechos y libertades que los Estados Parte se obligan a respetar y garantizar.

Así, en relación con el derecho de circulación y residencia, consagrado en el artículo 22.1 de la Convención Americana, el Tribunal determinó que este también protege el derecho a no tener que salir forzosamente del territorio del Estado en el cual se halle legalmente, es decir, el derecho a no ser desplazado forzosamente dentro de un Estado Parte, por lo que consideró que el Estado colombiano incurrió en responsabilidad internacional por el desplazamiento forzado en dos niveles distintos: en primer lugar, por su rol activo en originar el desplazamiento y, en segundo, por la falta de respuesta adecuada y efectiva con posterioridad al evento, por lo que incumplió sus obligaciones de garantizar la asistencia humanitaria y establecer las condiciones que permitieran a las comunidades desplazadas retornar con las medidas de seguridad necesarias.

En cuanto al rol activo del Estado, la Corte IDH comprobó que “la ejecución de la ‘Operación Génesis’ fue simultánea, en ‘contubernio’ y coordinada con la acción del grupo paramilitar ‘Bloque Chocó’” (Corte IDH, 2013, párr. 105), el cual actuó en contubernio con el Ejército colombiano, provocando los desplazamientos forzados a los pobladores de las comunidades de la cuenca del Río Cacarica, responsabilizándolo por el desarrollo de dicha operación y por haber incumplido con su obligación de garantizar

los derechos a la integridad personal y a no ser desplazados forzosamente.

La interpretación evolutiva que hace la Corte IDH al derecho de circulación y residencia, implica que este también protege el derecho a no ser desplazado forzosamente, con lo que se establece la obligación de los Estados Parte de asegurar que las poblaciones desplazadas puedan regresar a sus lugares de origen sin riesgo de que se vean vulnerados sus derechos, es decir, proveer las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro a su lugar de residencia habitual o su reasentamiento voluntario en otra parte del país.

Adicionalmente, el máximo Tribunal determinó que los hechos ocurrieron en el contexto de un conflicto armado no internacional, por lo que interpretó el alcance de las obligaciones en forma complementaria con la normativa del DIDH, en particular, los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949; el artículo 3 común a los cuatro Convenios; el Protocolo II de los Convenios relativos a la protección de las víctimas de conflictos armados de carácter no internacional (Protocolo Adicional II) y el DIDH Consuetudinario.

Para la aplicación de la Convención Americana, la Corte IDH se apoyó en el artículo 17 del Protocolo Adicional II, el cual prohíbe ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto armado, salvo que esté en peligro la seguridad de los civiles o por razones militares imperiosas, y en ese caso, se deberán tomar “todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación” (Corte IDH, 2013, párr. 222).

Un elemento adicional que contribuyó a la decisión de la Corte IDH fue el estudio que aportó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH),⁸ quien afirmó que el Estado colombiano ordenó y ejecutó la operación militar Génesis, donde se planearon bombardeos que ocasionaron daños

personas que no participan o que ya no participan en los combates, limita los medios y métodos de hacer la guerra. Suele llamarse también derecho de la guerra ya que solo se aplica en situaciones de conflicto armado para proteger a las víctimas y contiene disposiciones como la conducción de las hostilidades, los estatutos de combatiente y de prisionero de guerra, la protección del emblema de la cruz roja y de la media luna roja.

⁷ Conjunto de normas internacionales, convencionales o consuetudinarias, en que se estipula el comportamiento y los beneficios que las personas o grupos de personas pueden esperar o exigir de los gobiernos, protege a la persona humana en todo tiempo, haya guerra o paz y favorece su completo desarrollo, dispone acerca de aspectos de la vida en tiempo de paz.

⁸ Primer órgano autónomo y consultivo de la Organización de Estados Americanos (OEA) en tutelar los derechos humanos en el Sistema Interamericano, inició su actividad en 1960. Entre sus funciones están: analizar denuncias por violaciones a derechos humanos, supervisar la situación de los derechos humanos en los Estados miembros y abordar cuestiones temáticas prioritarias y específicas.

a la población civil, sin que hayan tomado medidas preventivas, ignorando los deberes generales y especiales de protección y que los bombardeos “se realizaron de manera indiscriminada”, sin respetar las disposiciones del DIH pertinentes, como son los principios de distinción, proporcionalidad y precaución, acciones que causaron miedo y pusieron en riesgo la seguridad e integridad personal de las comunidades afrodescendientes y ocasionaron su desplazamiento.

En cuanto a los actos crueles, inhumanos y degradantes a los que fue sometido el señor Marino López, así como la privación de su vida por miembros de grupos paramilitares atribuibles al Estado colombiano por la aquiescencia o colaboración que prestaron agentes de la fuerza pública, la Corte IDH lo consideró de especial relevancia toda vez que el derecho a la vida ocupa un lugar fundamental por ser el elemento esencial para el ejercicio de los demás derechos, así como que la violación al derecho a la integridad personal, física y psíquica, tiene diversas connotaciones de grado y cuyas secuelas varían de intensidad según los factores en cada situación concreta. Por tanto, declaró la responsabilidad del Estado colombiano por incumplir sus obligaciones de prevenir y proteger el derecho a la vida y a la integridad personal tanto de la víctima como de su familia, así como de investigar eficazmente los hechos.

Adicionalmente la Comisión IDH, observó que el Estado no cumplió con su obligación internacional de protección a favor de un grupo de alto riesgo de violación de derechos humanos, incumpliendo el deber de proteger y respetar la integridad socio cultural de las comunidades afrodescendientes, y el derecho a la igualdad de protección ante la ley, violentando el derecho a la no discriminación y a la protección de la honra y la dignidad.

Por otra parte, de la investigación que aportaron representantes de las víctimas para la emisión de la sentencia, se argumentó que las violaciones de derechos humanos deberían ser interpretadas teniendo en cuenta su condición de afrodescendencia, los principios y normas del DIH y la constitución de los mismos como crímenes de lesa humanidad, en la medida que “existía un plan de cometer un ataque sistemático contra las comunidades afrodescen-

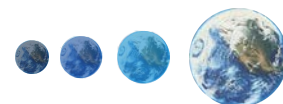
dientes habitantes de la cuenca del río Cacarica” (Corte IDH, 2013, párr. 214).

En cuanto a los derechos a la integridad personal de las niñas y niños desplazados, así como de aquellos que nacieron en situación de desplazamiento, la Corte IDH retomó las resoluciones emitidas para el Caso de la Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia (Corte IDH, 2012), en la cual condenó el bombardeo ejecutado el 13 de diciembre de 1998 por la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) en el departamento de Arauca, que resultó en 17 personas muertas, entre ellas 4 niños y 2 niñas, y 27 heridas, de ellas 5 niñas y 4 niños, así como el Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia (Corte IDH, 2005), perpetrada entre el 15 y 20 de julio de 1997 por grupos paramilitares que privaron de la libertad, torturaron y asesinaron a aproximadamente 49 personas, entre ellas dos menores de edad, destruyeron sus cuerpos y los arrojaron al Río Guaviare, Municipio de Mapiripán, Departamento del Meta.

En ambas condenas concluyó que las condiciones resultan especialmente graves cuando los afectados son personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como el caso de niñas y niños, ya que ante una situación de conflicto armado interno “son los menos preparados para adaptarse o responder a dicha situación y, tristemente, son quienes padecen sus excesos de forma desmesurada” (Corte IDH, 2013, párr. 327).

Por tanto, afirmó que para asegurar los derechos de la niñez se debe priorizar lo estipulado en la Convención Americana y la Convención sobre los Derechos del Niño, *corpus juris* internacional de protección de este grupo etario.

Asimismo, y previo a la emisión de la sentencia, la Comisión IDH solicitó aplicar la noción de “interseccionalidad” por las “múltiples formas de discriminación, entre las cuales están su condición de desplazados, su género, etnicidad y su condición de niñez”(Corte IDH, 2013, párr. 308). Los representantes coincidieron al señalar que “la calidad de las víctimas y su especial cosmovisión, que se expresa en sus usos y costumbres, evidencia la necesidad de que el análisis jurídico se enmarque en una perspectiva diferencial que la reconozca” (Corte IDH, 2013, párr. 311).



De los análisis y opiniones emitidas en el caso y las pruebas presentadas, la Corte IDH logró determinar la responsabilidad del Estado colombiano por la violación a los derechos de niños y niñas, por la falta de protección a la familia, por no adoptar las medidas para prevenir el desplazamiento, por incumplir sus obligaciones de garantizar la asistencia humanitaria y un retorno seguro, la protección del derecho a la vida y a la integridad personal de la comunidad en general y los derechos a la integridad personal de niños y niñas desplazadas, y de aquellos que nacieron en situación de desplazamiento, así como por no adoptar medidas especiales y diferenciadas para su

protección, de atención a sus necesidades especiales durante el desplazamiento dada su condición de mayor vulnerabilidad y el impacto diferenciado que el desplazamiento forzado causa en ellos.

Por otra parte, en relación con el derecho a la propiedad privada consagrado en la Convención Americana, la Corte IDH emitió una interpretación evolutiva y señaló que este derecho protege la vinculación estrecha que los pueblos indígenas y otras comunidades o pueblos tribales, como las afrodescendientes, guardan con sus tierras y con los recursos naturales de los territorios ancestrales y los elementos incorporales que se desprendan de ellos. Debido a esa

Imagen 1.

Pavarandó concentró el mayor campamento de personas desplazadas, la mayoría en condiciones de hacinamiento y precariedad



Fuente: Abad Colorado J. (1997). Pavarandó, Colombia. En *Colombia plural. Otro país, otro periodismo*. <https://colombiaplural.com/colombia-recordara-pavarando/>

conexión intrínseca con el territorio, la protección del derecho a la propiedad, su uso y goce, es necesaria para garantizar su supervivencia, sin embargo, durante el desplazamiento forzado, las comunidades afrocolombianas fueron víctimas de saqueos y destrucción de sus casas, y sus territorios fueron utilizados ilegalmente por empresas de extracción de madera, las cuales realizaron un uso irracional en forma mecanizada de los recursos maderables del Cacarica, generando un profundo daño en el territorio, los recursos forestales y en las condiciones de vida de las minorías étnicas.

Incluso, el Peritaje Antropológico propuesto por los representantes de las víctimas ante la Corte IDH, reveló que la economía de la región era básicamente de autosubsistencia, es decir, dependía de los cultivos de “pancoger”,⁹ la pesca artesanal, la caza y la explotación maderera, por lo que las condiciones de vida de la población de la zona eran de marginación, pobreza y segregación. Lo anterior fue confirmado por el peritaje del Estado en el “Informe Operación Génesis”, donde se determinó que la región del Urabá Chocoano y Antioqueño se caracterizaba por “un abandono constante del Estado en términos de asistencia social, no solo en expresiones de educación, donde la cobertura es de las más bajas del país, sino también en salud y, sobre todo, en desarrollo sostenible” (Corte IDH, 2013, párr. 87).

Por tanto, para la Corte IDH, la destrucción de los hogares de esta población, además de constituir una pérdida de carácter económico, afectó sus condiciones básicas de existencia, por lo que consideró que la violación al derecho a la propiedad colectiva fue de especial gravedad, y responsabilizó al Estado colombiano por la violación a este derecho en perjuicio de los miembros de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica y por no tomar las medidas eficaces para reparar los daños ambientales generados.

Para la interpretación de este artículo, la Corte IDH se valió de las Normas del DIH Consuetudinario, particularmente la 7 y 133 que señalan que “las partes

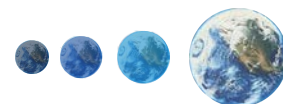
en un conflicto deberán hacer en todo momento la distinción entre bienes de carácter civil y objetivos militares. Los ataques solo podrán dirigirse contra objetivos militares. Los bienes de carácter civil no deben ser atacados” y “deberán respetarse los derechos de propiedad de las personas desplazadas”, respectivamente.

De igual forma, proclamó el principio 21.3 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas (Principios Rectores), el cual indica que la “propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales”, lo que contribuyó a que la Corte IDH, considerará la responsabilidad del Estado colombiano por los actos relacionados con incursiones paramilitares que causaron o propiciaron la violación del derecho a la propiedad colectiva, en perjuicio de las comunidades desplazadas del Cacarica y por no garantizar un recurso efectivo que remediará la ilegalidad de las explotaciones madereras en los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes, ni que las decisiones de tribunales internos que han tutelado los derechos de estas comunidades a su propiedad colectiva, fueran cumplidas a cabalidad, violando el derecho a la protección judicial (25.2.a y 25.2.c) de la Convención Americana.

La Corte IDH reafirmó que el deber de investigar no debe entenderse como “una simple formalidad condenada a ser infructuosa” sino como una obligación seria, imparcial y efectiva, orientada a la determinación de la verdad y al eventual enjuiciamiento y castigo de los autores de los hechos y la obligación de investigar con debida diligencia requiere utilizar todos los medios disponibles para llevar a cabo, dentro de un plazo razonable, todas aquellas actuaciones y averiguaciones que sean necesarias con el fin de intentar obtener el resultado que se persigue.

Como consecuencia, el máximo Tribunal condenó al Estado colombiano por no cumplir con su deber de investigar con la debida diligencia a integrantes de la fuerza pública que pudieron haber tenido participación y responsabilidad en la colaboración con unidades paramilitares en el desarrollo de las operaciones Cacarica y Génesis. La responsabilidad internacional del Estado se fundó en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de este, valorando si el

⁹ Se denominan así aquellos cultivos que satisfacen parte de las necesidades alimenticias de una población determinada. En la zona cafetera son cultivos de pancoger: el maíz, el frijol, la yuca, el plátano, entre otros.



Estado adoptó las medidas necesarias y efectivas de prevención y protección ante el conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.

Finalmente, y en relación a los artículos violentados de la Convención Americana, la Corte IDH recordó la obligación que tienen los Estados Parte de “respetar los derechos y libertades reconocidos y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (artículo 1.1 de la Convención Americana). Por lo que, de acuerdo con el Máximo Tribunal, la obligación de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos comprende el deber jurídico de los Estados de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación” (Corte IDH, 1988, párr. 174).

Como es posible observar, para la emisión de la sentencia en materia de desplazamiento forzado interno, la Corte IDH recurrió a resoluciones previas y a los postulados y normas del DIH y del DIDH, a pesar de que en el Estado colombiano, los derechos de los pueblos y comunidades afrodescendientes, están reconocidos en su Ley 31 del 19 de julio de 1967, mediante la cual se aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales en los países independientes, que reconoce a las “comunidades negras” el derecho a la propiedad colectiva de los territorios que ocupan ancestralmente y, por ende, las facultades de uso y explotación de sus suelos y bosques.

En la Ley 70, promulgada el 31 de agosto de 1993, se reconoce “a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de

producción, el derecho a la propiedad colectiva”, que complementa lo dispuesto por el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia.

Marco jurídico internacional del desplazamiento interno forzado. Consideraciones para su análisis en México

Los Principios Rectores, definen a las personas desplazadas internas como “aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (Naciones Unidas, 1998).

Bajo esta definición, los factores que provocan desplazamientos forzados al interior de los Estados, se limitan a situaciones de conflicto armado o guerras internas, violaciones a los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas, sin embargo, los desplazamientos arbitrarios también pueden ser motivados por diferentes situaciones ya sea políticas, sociales, económicas e incluso culturales, por ejemplo, políticas de *apartheid* (limpieza étnica) o prácticas discriminatorias, proyectos de desarrollo en gran escala, castigo colectivo, persecuciones, entre otros factores, para ser tomados en cuenta en futuros análisis.

El objeto de los Principios Rectores es estudiar las causas y consecuencias de los desplazamientos internos, el estatus de las personas desplazadas en el Derecho Internacional (DI), el grado de protección que les conceden los marcos institucionales existentes y la forma de mejorar su protección y asistencia, asimismo, pretenden ser una guía en el tratamiento de las personas desplazadas en sus diferentes fases (durante el desplazamiento, el retorno o reasentamiento y la reintegración).

Sin embargo, cabe puntualizar que, aunque representan una guía en el tratamiento de los fenómenos de desplazamientos forzados, no son un

instrumento vinculante, ni establecen mecanismos jurídicos que hagan exigible el derecho de toda persona o comunidad a no ser desplazada; más bien se constituyen como un ideal común o una directriz, tal como lo expresa el párrafo 11 de su Nota de presentación al postular que lo que buscan “es ser una declaración de carácter persuasivo que proporcione una orientación práctica y sea al mismo tiempo un instrumento de política educativa y concienciación y desempeñar una función preventiva en la respuesta tan necesaria a la crisis mundial de los desplazamientos internos”.

Al respecto, quizá valga la pena recordar el papel que para algunos juristas representa la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), al considerarla un documento sin fuerza vinculante debido a que, por un lado, constituye una declaración de principios o una constitución moral internacional que proclama derechos, y por otro, carece de mecanismos de control o garantía de cumplimiento de los mismos y por tanto de protección de los derechos que proclama (Casas Baamonde, 2014), lo que la convierte en un ideal común para todos los pueblos y naciones de proteger los derechos humanos y en la “directriz para la formación de tratados internacionales de derechos humanos de Naciones Unidas” (Castañeda, 2016).

Lo cierto es que, a través de la interpretación evolutiva de los Principios Rectores, la Corte IDH, 2013, en el análisis de la sentencia contra el Estado colombiano, logró dimensionar el impacto que el desplazamiento interno forzado origina, su complejidad y la amplia gama de derechos humanos que afecta, por lo que, en atención a las circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión en las que se encontraron las comunidades desplazadas de la cuenca del Río Cacarica, a finales de la década de los noventa, determinó que su situación debió ser entendida como una condición de facto de desprotección, por lo que los Estados Parte están obligados a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, medidas que ameritan el otorgamiento de una especial atención por las autoridades.

De igual forma, para garantizar la protección de los derechos humanos de las personas y comunidades desplazadas, la Corte IDH se valió de los postulados del

DIH, del DIDH y del DIR, tal como lo sugiere la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994, en su conclusión Decimosexta.

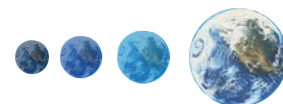
En este sentido, es necesario aclarar que, aunque la finalidad del DIH y del DIDH es proteger la vida, la salud y la dignidad de las personas, ambos sistemas normativos lo hacen en circunstancias y modalidades diferentes.¹⁰

Por otra parte, el DIR brinda protección jurídica, asistencia y garantías de seguridad en los países de acogida a los refugiados que han cruzado una frontera internacional, una vez que han acreditado los fundados temores que tienen de ser perseguidos, para lo cual se establece toda una serie de principios, conceptos y definiciones en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, para determinar la procedencia o no de la condición de refugiado.

En el caso analizado, aproximadamente 200 personas que fueron desplazadas, con el objeto de salvaguardar su vida e integridad, se dirigieron hacia Panamá por la cercanía con los límites territoriales, y bajo los postulados del DIR, podrían haber solicitado la condición de refugiado, sin embargo, este país les negó la ayuda y asistencia humanitaria, por lo que se vieron obligados a regresar a Colombia. Este hecho es relevante, no solo porque Panamá contravirtió el DIH que proclama la protección de derechos de las personas civiles en situaciones de conflicto armado, sino también, porque por lo general, las personas desplazadas internas no cruzan una frontera estatal o internacional reconocida y tampoco buscan protección en otro país.

Lo que se puede observar es que el marco jurídico de las personas refugiadas contrasta con el de las personas desplazadas, el cual presenta desafíos importantes, ya que aunque las necesidades de protección de ambas figuras son las mismas, las condiciones de

¹⁰ El DIH contiene disposiciones sobre cuestiones que están fuera del ámbito del DIDH, como la conducción de las hostilidades, los estatutos de combatiente y de prisionero de guerra, la protección del emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El DIDH dispone acerca de aspectos de la vida en tiempo de paz que no están reglamentados por el DIH, como la libertad de prensa, el derecho a reunirse, a votar y a declararse en huelga.



movilidad y los instrumentos jurídicos que les ofrecen garantías de seguridad no lo son. Es decir, aunque las personas desplazadas muchas veces son obligadas a huir de los lugares donde residen por las mismas razones que las personas que buscan refugio en otro país (conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos), las primeras no se benefician de la asistencia y protección del DIR, sino que permanecen bajo la protección de su gobierno, debido a la lógica del Derecho Internacional que establece que es responsabilidad de los Estados proteger a sus ciudadanos, es decir, “la responsabilidad primaria de prestar protección y asistencia a las personas internamente desplazadas que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción” (CICR, 2018, p. 3).

Lo anterior se traduce en indefensión jurídica a las personas y comunidades desplazadas para garantizar su vida, seguridad e integridad en el territorio o país en que se encuentren, a pesar de que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ha reconocido que por lo general, las personas desplazadas son más vulnerables en diversos ámbitos (mayores tasas de mortalidad, están expuestas a un mayor riesgo de ataques físicos, agresiones sexuales y secuestros, y suelen verse privadas de alojamiento, alimentación y servicios sanitarios adecuados), situaciones que se agravan cuando se trata de poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad como las indígenas y/o afrodescendientes.

Cabe señalar que, aunque el ACNUR ha buscado incidir en el fenómeno del desplazamiento interno forzado, para que este organismo pueda atender el tema se tienen que cumplir ciertos requisitos:

- Debe recibir una solicitud o una autorización de la Asamblea General o de cualquier otro órgano competente de las Naciones Unidas;
- Obtener el consentimiento del Estado interesado y, si procede, de otras partes en el conflicto;
- Tener acceso a la población afectada;
- Gozar de condiciones de seguridad adecuadas para el personal del ACNUR y de otros interlocutores;
- Disponer de un cometido claro, en el que se establezcan las responsabilidades y la rendición de cuentas, con la capacidad de intervenir directamente en relación con cuestiones de protección;

- Contar con los recursos y la capacidad de intervención adecuados (ACNUR- UIP 2001, p. 28).

Además de emitir recomendaciones para tratar a las poblaciones desplazadas, las resoluciones de la ONU intentan recordar a los países las obligaciones conforme al DIDH, al DIH y al DIR, y promover conforme a estos sistemas normativos, la implementación de “medidas efectivas para prevenir y evitar el desplazamiento forzado interno y sus causas, y para la protección y asistencia a las personas afectadas por el desplazamiento” (Resolución No. 2850 [2014]), así como emitir recomendaciones para que los Estados miembros incluyan en sus planes, políticas y programas sectoriales las necesidades especiales de las poblaciones desplazadas, tomando en cuenta los siguientes instrumentos para que sean aplicados al marco normativo nacional:

- Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos (A/HRC/13/21/Add.4);
- Proyecto de Resolución Desplazados Internos (AG/doc.5463/14) y,
- Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 (ONU-EIRD, 2005).

Con la entrada en vigor de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de las poblaciones más pobres y vulnerables, por lo que a las recomendaciones anteriores se suman:

- El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (UNISDR, 2015);
- Protección y asistencia para los desplazados internos (A/RES/72/182), y
- La protección de las personas desplazadas internas: Manual para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ONU, UNHCR, 2021), entre otras.

Por otra parte, el CICR es otro organismo internacional que busca incidir en el tema del desplazamiento interno invocando el DIH y el principio de

imparcialidad, para lo cual participa activamente brindando “protección y asistencia a las víctimas de conflictos armados internacionales y no internacionales y de disturbios interiores y tensiones internas” (ACNUR-UIP 2001, p. 29), entre ellos se incluye a las personas o comunidades desplazadas, a quienes como personas civiles que no participan directamente en las hostilidades de un conflicto armado o en situaciones de violencia, protege por razones humanitarias, dejando fuera a las personas o grupos de personas que son desplazadas internas por otras causas.

La ayuda que proporciona este organismo internacional en México se centra en la colaboración con la Cruz Roja, y a través de esta brinda asistencia a personas migrantes que tienen mayores riesgos de vulnerabilidad, restablece contactos familiares, asiste en salud primaria, agua, saneamiento y hábitat, asimismo, brinda asistencia psicosocial a comunidades afectadas por violencia armada.

Por tanto, los diferentes esfuerzos internacionales por proteger el derecho a no ser desplazados forzosamente, conforme a la interpretación evolutiva de la Corte IDH al artículo 22.1 de la Convención Americana, son significativos, y se enmarcan en una serie de normas y estándares para su aplicación por cada Estado Parte, por lo que toca a cada una de las naciones asegurar normas y mecanismos de control vinculantes para hacer exigible este derecho.

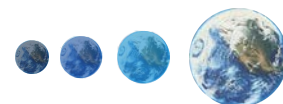
En América Latina y el Caribe también se cuenta con mecanismos de control, que no son pocos, para lograr la efectividad de los derechos humanos. En este sentido destaca el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (Consenso de Montevideo), celebrado del 12 al 15 de agosto de 2013, con representantes de 38 países miembros y asociados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el que se ratificaron los principales compromisos internacionales en materia de población y desarrollo y se establecieron medidas prioritarias para dar seguimiento al Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, en El Cairo, Egipto (Conferencia de El Cairo), que orientó la política de población a un enfoque de derechos humanos, bienestar social, igualdad y potenciación de género, diversas formas de familia, desarrollo sostenible, y los derechos sexuales y reproductivos.

El Consenso de Montevideo, resultado de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, marcó la pauta para una nueva agenda del desarrollo sostenible, y es ampliamente aceptado y reconocido entre organismos internacionales y regionales y organizaciones no gubernamentales, por lo que representa el acuerdo intergubernamental más importante en materia de población y desarrollo. Dentro de los principios generales que adopta está el destacar la universalidad, igualdad, transversalidad, integralidad, inclusión, solidaridad, equidad y dignidad de los derechos humanos en la aplicación de los enfoques hacia todos los grupos en condición de vulnerabilidad.

Este instrumento reconoce además que los temas de población y desarrollo están estrechamente vinculados con las realidades económicas, sociales y ambientales, y que para abordarlos se requiere fortalecer la cooperación internacional, las alianzas mundiales, regionales y subregionales, y establecer acuerdos entre países, con enfoques innovadores y la focalización de problemáticas particulares.

El capítulo H. Pueblos Indígenas: Interculturalidad y Derechos, acuerda siete medidas prioritarias para la construcción de sociedades más equitativas y justas. De estas destacan los compromisos 85, 86 y 88, que hacen un llamado a respetar y aplicar las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como las del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales; a respetar el derecho a la libre determinación, y a respetar y garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, prestando particular atención a los desafíos que plantean las industrias extractivas y otras grandes inversiones a escala global, la movilidad y los desplazamientos forzados, y desarrollar políticas que garanticen la consulta previa, libre e informada en los asuntos que les afecten.

Por su parte el capítulo I. Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial, establece medidas prioritarias de cumplimiento obligatorio a fin de visibilizar la particular situación de las personas y comunidades afrodescendientes. La medida prioritaria 92 hace un llamado a respetar la Declaración y el Programa de Acción de Durban de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la



Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, y la 94 a considerar las dinámicas demográficas y socioculturales particulares de las poblaciones afrodescendientes en el diseño y la aplicación de las políticas públicas, garantizando su plena participación, y el desarrollo de estadísticas desagregadas.

Por tanto, se pueden contabilizar una serie de normas y estándares internacionales y regionales que buscan la efectividad de los derechos humanos, que a través de diversos organismos buscan proteger a las personas o grupos históricamente discriminados y de especial vulnerabilidad como lo son los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, sin embargo, no deja de ser una tarea primordial del Estado Nación, proteger y garantizar los derechos humanos de la población que se encuentra bajo su jurisdicción, para lo cual se tiene que adaptar el marco jurídico que muchas veces resulta insuficiente en particular, para las personas y comunidades víctimas de desplazamiento interno forzado.

Derecho a la libre autodeterminación de los pueblos

De los derechos humanos fundamentales reconocidos por el DI, el derecho a la autodeterminación de los pueblos y la soberanía de éstos sobre sus riquezas y recursos naturales (recursos y territorio), cobra especial relevancia, no solo por los instrumentos y mecanismos internacionales y regionales que lo consagran y lo hacen valer, sino por la reiterada y constante violación a este derecho tanto en el ámbito internacional como nacional.

Özden y Golay (2010), destacan el aspecto económico del derecho a la autodeterminación de los pueblos, el cual se establece a través de la soberanía de sus recursos naturales, toda vez que la independencia política no puede separarse de la soberanía económica, es decir, la soberanía de los recursos complementa el reconocimiento del derecho a la autodeterminación, le da un sentido más concreto.

Este derecho en el nivel supranacional, es decir, dentro de un Estado Nación, se erige no solo como una forma de autonomía y expresión de plena soberanía, sino como un medio de subsistencia, ya que al

ejercer el derecho de disponer libremente de los recursos naturales se garantiza el desarrollo económico y el bienestar del pueblo.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 61/295, 2007) refuerza la protección de los derechos de los pueblos originarios al reconocerles autonomía, la libre determinación para elegir libremente su condición política y en su artículo 26, derechos sobre sus tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido, para lo cual Los Estados Parte deben asegurar el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos, respetando sus costumbres, tradiciones y sistemas de tenencia de la tierra.

El Convenio No. 169 de la OIT reivindica el derecho de estos pueblos a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural.

Sin embargo, estos derechos no se reconocen cuando se planifican proyectos, ya sea para el desarrollo de operaciones militares, como fue el caso de la sentencia analizada, o los llamados planes de desarrollo modernizador que impactan comunidades originarias que se vuelven presa fácil de grupos e intereses políticos y económicos para despojarlos y apoderarse de su territorio.

Adoptando una perspectiva de análisis enfocada en la teoría capitalista, imperialista, neoextractivista, acumulación capitalista por despojo, reparto territorial, guerras y áreas de influencia, y análisis geopolítico y geoeconómico, se puede afirmar que el desplazamiento interno forzado provocado por la violencia de grupos armados (legales e ilegales) busca en general una apropiación del territorio para su utilización en la operación de empresas clandestinas. En la mayoría de las ocasiones, este es el verdadero objetivo detrás del desplazamiento forzado de pueblos y comunidades originarias, no solo como en el caso analizado en Colombia, sino particularmente, en territorios megadiversos donde son aplicadas políticas de Estado neoextractivista, que se caracteriza de acuerdo a Terán (2014), por impulsar

el llamado desarrollo nacional a través de la industrialización de la naturaleza, es decir, comprometer el territorio habitado regularmente por comunidades indígenas y campesinas para extraer sus codiciados “recursos minerales estratégicos” y priorizar proyectos de desarrollo para la construcción de represas hidroeléctricas, fábricas, cuarteles militares, exploraciones de pozos petroleros, etcétera.

En este sentido, cabe recordar que el Urabá chocono en Colombia, región disputada durante décadas por los grupos armados y escenario de múltiples episodios de desplazamiento interno forzado, destaca por su importancia geoestratégica, por su diversidad, riqueza hídrica, por ser una selva húmeda tropical lluviosa, además de ser frontera con Panamá, que lo convierte en un corredor de acceso tanto al océano Pacífico como al Atlántico, y favorece el tráfico de armas, insumos químicos y drogas ilícitas a nivel internacional. Asimismo, de acuerdo con el análisis de la Corte IDH, es un territorio estratégico a nivel militar porque sirve de zona de refugio y de corredor de movilidad al suroeste y occidente antioqueño, región que se convirtió en uno de los epicentros de la confrontación armada que se extendió a regiones cercanas como el Chocó, usado por grupos para tráfico de armas y drogas ilícitas.

En México no han sido pocos los episodios de desplazamiento interno forzado asociados a fenómenos de violencia provocada por grupos armados particularmente en zonas consideradas ricas en diversidad, recursos naturales y minerales, Chiapas es un ejemplo, ya que en 2017 se documentó un desplazamiento masivo de aproximadamente cinco mil indígenas tzotziles derivado de una supuesta disputa territorial entre los municipios de Chalchihuitán y Chenalhó.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2018), afirmó que los factores que ocasionaron el desplazamiento forzado fueron los conflictos político-electorales y disputa de límites territoriales, sin embargo, es de destacar que el estado sureño cuenta con reservas probadas de oro, plata, cobre y maderas preciosas, entre otros recursos, además de su importancia geoestratégica, considerada un espacio vital para potenciar megaproyectos de desarrollo bajo un discurso modernizador, lo que permite asociar que la violencia provocada por los grupos arma-

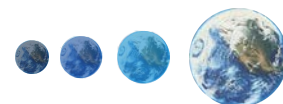
dos busca en realidad una apropiación del territorio a través del despojo y el desplazamiento masivo de las comunidades originarias.

De acuerdo con Guilly (2002), el despojo a través de la violencia es el instrumento preferido del capitalismo, y constituye un método constante de acumulación de capital en el proceso histórico, despojo que se traduce en represión, robo, secuestro, intimidaciones, enfrentamientos, utilización de grupos mercenarios o paramilitares para provocar desplazamientos forzados y de esta forma arrebatarles a los pueblos y comunidades la riqueza de sus territorios e incluso asesinatos a personas defensoras de los derechos de los pueblos a fin de desalentar la organización comunitaria por la defensa del territorio.

Esta lógica de despojo es el resultado de la aplicación de un modelo capitalista que inició en la década de los setenta con la imposición del neoliberalismo en América Latina a través de las dictaduras militares –fomentadas por Estados Unidos de América (EE. UU)–, dando paso a un Estado terrorista (Fazio, 2012) que actúa como el “nuevo dispositivo para la ocupación forzosa de territorios y la acumulación de capitales por desposesión o despojo –vía el establecimiento de nuevas economías de enclave– articulando complejos militares-empresariales multinacionales y transnacionales” (Fazio, 2018).

Donde el modelo económico capitalista requiere del poder del Estado para que este trabaje en función de sus intereses, le proporcione los recursos públicos y los proteja, insertando un discurso modernizador que en realidad busca destruir o desaparecer las estructuras tradicionales o ancestrales, la modernidad se impone como la tendencia civilizadora que considera a los principios ancestrales tradicionales como obsoletos e ineficaces, es decir, declara a las comunidades originarias enemigos de la civilización e impone una nueva lógica basada en la explotación, despojo y represión (Bolívar Echeverría, 2008).

En la sentencia expuesta, el desplazamiento forzado de las comunidades afrocolombianas se enmarcó en un contexto de guerrilla que inició en la época de los años 60 en Colombia, sin embargo, este proceso no fue ajeno al proceso de aplicación del modelo capitalista, donde EE. UU, se consolidó como potencia hegemónica imperialista y ha imple-



mentado políticas neoliberales, basadas en estrategias militares para reafirmar territorios e imponer monopolios dividiendo al mundo en territorios estratégicos y áreas de influencia. A la vez esta reorganización hegemónica del capitalismo neoliberal ha generado las más distintas y variadas formas de guerra que son utilizadas como mecanismos de control social (Fazio, 2019).

En este punto se destaca la importancia del análisis geopolítico y geoeconómico ya que “devela la forma como el capitalismo está pensando el espacio para que sea funcional a sus intereses corporativos” (Fazio, 2018, oct.), donde la violencia cumple una función “técnica y utilitaria, y en determinadas circunstancias tiene la intención de ‘ajustar’ el comportamiento de una población o comunidad por medio de una alteración en el costo esperado o calculado de ciertas acciones. En ese sentido, la violencia cumple también una ‘función comunicativa’ con una dimensión claramente disuasiva (Fazio, 2019).

De esta forma, América Latina se ha convertido en uno de esos objetivos por la potencialidad de sus recursos, convirtiéndola en un laboratorio donde han sido aplicados diversos experimentos políticos, económicos, sociales y culturales que se gestan desde la Casa Blanca y el Pentágono con su *Doctrina de Seguridad Nacional*,¹¹ acompañados de planes estratégicos que tienen como fin último transformar el territorio en función de intereses estadounidenses. Estos planes forman parte de la agenda militar de EE. UU, establecen objetivos definidos y diversas formas de “guerra” (asimétricas, encubiertas y no convencionales, como las guerras de espectro completo y de baja intensidad), con el objetivo de desarticular al enemigo interno y apropiarse del territorio (Fazio, 2016).

Parafraseando al Dr. Carlos Fazio (2019), la guerra de baja intensidad es una guerra reducida al territorio donde EE. UU no pone a los soldados, sino que arma a grupos disidentes, los financia y capacita para que realicen actos de terrorismo y sabotaje, y luego regresen a las bases lejanas al territorio, estos son los llamados grupos paramilitares o mercenarios, por lo que el conflicto de baja intensidad es una lucha político militar. De esta forma utiliza

pocos recursos humanos y materiales y solo invierte en labores de inteligencia iniciando una guerra psicológica a través de los medios para el control de la población y los recursos.

Aunque existen diferentes tipos de comportamiento paramilitar, su función principal es proveer “seguridad extralegal (de tipo caciquil, paramilitar o mafioso) a las diversas operaciones legales e ilegales que tienen lugar en zonas de importancia geopolítica, estratégica o de bonanza económica (minería, hidrocarburos, agronegocios, megaproyectos, biodiversidad, etc.), sirve de mecanismo para asegurar resultados ventajosos en transacciones riesgosas” (Fazio, 2019).

Así lo expresó en noviembre de 1999, el entonces Subcomandante Insurgente Marcos, en la plática impartida ante la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos en La Realidad, Chiapas, donde afirmó que existen tres constantes en todas las guerras: la conquista de territorios, la destrucción del enemigo y la administración de la conquista y reorganización de los territorios conquistados. Estas diversas formas de guerra determinan a un enemigo en común, la humanidad, ya que “todo lo humano que se oponga a la lógica del mercado es un enemigo y debe ser destruido”¹² para después reorganizar y reconstruir los territorios en función de intereses imperialistas.

Lo anterior se puede observar en el análisis de la sentencia, donde las comunidades afrodescendientes que fueron desplazadas de su territorio por grupos paramilitares al margen de la ley, y que actuaron bajo la complicidad y aquiescencia del Estado con el pretexto de combatir la guerrilla de grupos disidentes, en realidad implicó un proceso de apropiación y extracción de recursos maderables de esa zona considerada estratégica, explotación forestal que incluso se siguió realizando en el marco del proceso de retorno de las comunidades desplazadas, a pesar de que en 1999, se había ordenado la suspensión de toda actividad de corte de madera en la cuenca del Río Cacarica.

¹¹ Al respecto véase Fazio (2016).

¹² La cuarta guerra mundial. Fragmento de la plática impartida por el subcomandante Marcos ante la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos en La Realidad, Chiapas, el 20 de noviembre de 1999.

Aplicando el marco conceptual metodológico propuesto por Ulrich Oslender (2004), se cumplen los siete fenómenos geográficos asociados con el terror y el terrorismo, que representan las “múltiples manifestaciones del terror y la manera como las personas lo experimentan y como intentan vivir con él cotidianamente”: 1) la producción de paisajes de miedo (las huellas visibles del terror); 2) Restricciones en las movilidades y prácticas espaciales rutinarias (por ejemplo la instalación de retenes); 3) Dramática transformación del sentido lugar (la percepción del lugar antes y después de un evento traumático); 4) Desterritorialización (el desplazamiento forzado); 5) Movimientos físicos en el espacio (migraciones de corta o larga distancia y duración); 6) Re-territorialización (retorno de las poblaciones desplazadas); y 7) Estrategias espaciales de resistencia (políticas locales de resistencia).

Conclusiones

Los Derechos Humanos son un conjunto de prerrogativas y principios de aceptación universal, jurídicamente reconocidos y garantizados, que aseguran al ser humano su dignidad frente al Estado y sus instituciones, se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,¹³ constituyen la Carta Internacional de los Derechos Humanos, base jurídica para la promoción y defensa de los derechos fundamentales y de la cual se derivan instrumentos de carácter vinculatorio que no solo la amplían sino que fungen como mecanismos de control.

Estos mecanismos de protección de los derechos humanos, buscan asegurar su universalidad y hacer efectiva su exigibilidad. En el Sistema Interamericano esta defensa tiene como objetivo focalizar las normas y estándares internacionales y reflejar las preocupaciones particulares en regiones específicas.

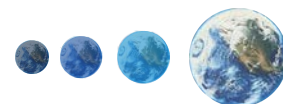
El Estado mexicano, a través de diversos instrumentos, ha reconocido la competencia del DIDH,

así como de los mecanismos regionales de protección sin embargo, a pesar de ser un país comprometido con la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, ya que ha suscrito y ratificado la mayoría de los compromisos internacionales en la materia, no ha logrado garantizar a través de este marco jurídico, su efectividad y exigibilidad, particularmente a grupos específicos en condición de vulnerabilidad.

Derivado de lo anterior y del caso expuesto, se realizan una serie de consideraciones a fin de ser tomadas en cuenta en el análisis del desplazamiento interno forzado en México:

- El conocimiento y reconocimiento de las normas y estándares internacionales de derechos humanos, particularmente de aquellas personas y grupos de personas que viven en condiciones de vulnerabilidad como los pueblos y comunidades indígenas y/o afrodescendientes, toda vez que son los más propensos a sufrir violaciones a sus derechos humanos;
- La armonización y aplicación del marco normativo internacional al marco jurídico nacional;
- La interpretación evolutiva del Derecho Internacional de los Refugiados, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, así como de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a fin de determinar el impacto, marco de actuación y las obligaciones internacionales de los Estados Parte, en favor de los grupos de alto riesgo de violación de derechos humanos;
- La interpretación evolutiva del derecho de circulación y residencia incluye el derecho a no ser desplazado forzadamente;
- La interpretación evolutiva del derecho a la propiedad privada conlleva el derecho a la propiedad colectiva que protege la vinculación estrecha que los pueblos originarios y otras comunidades o pueblos tribales como los afrodescendientes, guardan con sus tierras y recursos naturales para garantizar su supervivencia;
- El derecho a la vida es un derecho fundamental para ejercer los demás derechos;

¹³ Adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entraron en vigor el 23 de marzo y 3 de enero de 1976, respectivamente.



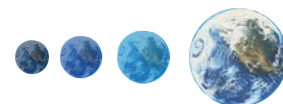
- Se debe priorizar el derecho a la integridad personal de las personas desplazadas, particularmente si se trata de mujeres, niñas, niños y adolescentes, dada su condición de vulnerabilidad y el impacto diferenciado que el desplazamiento genera en ellas;
- Aplicar la noción de interseccionalidad a fin de visibilizar las múltiples formas de discriminación;
- El deber de investigar con la debida diligencia debe considerarse una obligación seria, imparcial y efectiva, orientada a la determinación de la verdad;
- Hacer efectiva la obligación establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de respetar los derechos y libertades reconocidos y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna;
- Promover la aplicabilidad y vigencia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, y su interpretación evolutiva para dimensionar su impacto, y la condición de desprotección en la que se encuentran las personas y comunidades desplazadas, así como la especial atención que requieren por parte de las autoridades;
- Fortalecer el marco jurídico nacional de protección de las personas y comunidades desplazadas que no han cruzado una frontera internacional reconocida;
- Regionalizar los esfuerzos a fin de focalizar las normas y estándares internacionales en zonas específicas, es decir, impulsar la aplicabilidad de los esfuerzos internacionales y regionales de derechos humanos a la agenda del desarrollo nacional, a través de instrumentos claros, objetivos, e innovadores;
- En ese sentido, retomar las medidas prioritarias 85, 86, 88, 92 y 94 establecidos en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo a fin de consolidar esta agenda regional y operacionalizarlas, y que la efectividad y exigibilidad de los derechos humanos sea una realidad;
- Analizar, promover y difundir el marco de protección y respeto del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, y

- Finalmente, pero no menos importante, que el fin último del desplazamiento interno forzado, es la apropiación de territorios estratégicos para la apropiación y control de recursos, despojo que se lleva a cabo a través de la violencia.

Fuentes consultadas

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (1994). *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2021). *La protección de las personas desplazadas internas: Manual para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/6202938d4.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones para los Refugiados y Unión Interparlamentaria. (2001). *Protección de los Refugiados. Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*. En *Guía Práctica para Parlamentarios* (2). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>.
- Bolívar, E. (2008, agosto). Un concepto de Modernidad. La novedad de lo moderno. *ContraHistorias. Discurso Crítico y Modernidad* (11) 7-18. <https://www.contrahistorias.com.mx/pensamientocriticoycontracultura.html>
- Casas Baamonde, M. E. (2014). La protección de los derechos en el Sistema Universal de los derechos humanos (protección internacional de derechos e intereses fundamentales de la comunidad internacional y soberanía de los estados). En C. Monereo, J. L. Monereo y A. Aguilar (Coords.), *El Sistema Universal de los derechos humanos: Estudio sistemático de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes* (pp. 985-1010). Comares.

- Castañeda, M. (2016). *Introducción al Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSUPDH1-1aReimpr.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013, agosto). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018, diciembre). *Recomendación No. 87/2018. Sobre el caso de personas víctimas de desplazamiento forzado interno en diversas comunidades de los municipios de Chalchihuitán y Chenalhó, Chiapas*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Rec_2018_087.pdf
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (1949, 12 de agosto). *Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV)*, 75 UNTS 287. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-4-5tdkyk.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (1977). *Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm#1>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2007). *El derecho internacional humanitario consuetudinario. Normas 7 y 133 del Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*. https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_pcustom.pdf
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2018). *Abordar los desplazamientos internos en conflictos armados y en otras situaciones de violencia*. file:///D:/Downloads/0867_003-ebook.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988, 29 de julio). *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Portal de sentencias. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005, 15 de septiembre). *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Portal de sentencias. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012, 30 de noviembre). *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Portal de sentencias. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_259_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013, 20 de noviembre). *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica. Operación Génesis vs Colombia*. Portal de sentencias. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf
- Fazio, C. (2012). *A propósito del terrorismo, la propaganda y el poder imperial*. https://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/492trabajo.pdf
- Fazio, C. (2016). *Estado de emergencia. De la guerra de Calderón a la guerra de Peña Nieto*. Grijalbo.
- Fazio, C. (2018, 29 de enero). *Marichuy, el Nafta y las ZEE. La Jornada*. <http://www.jornada.unam.mx/2018/01/29/opinion/017a1pol>
- Fazio, C. (2018, 18 de octubre). *Romo y el saqueo de la Lacandona IV. La Jornada*. <https://razacero.com/?p=11969>
- Fazio, C. (2019, 8 de abril). *La guerra de Enrique Peña Nieto. Acerca del monopolio de la fuerza y otras sorpresas*.
- Guilly, A. (2002). *Globalización, Violencia, Revoluciones. Nueve tesis. Bajo el Volcán*, 2 (4) 93-117. <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/bevol/article/view/1810/1395>
- Melik Özden, M. y Golay, C. (2010). *El derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales desde la perspectiva de los derechos humanos*. <https://www.cetim.ch/legacy/es/documents/bro12-auto-A4-es.pdf>
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos* (3ª ed). https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/20claves_2016_WEB.pdf



- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (1969, 22 de noviembre). *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (2014, mayo). *Proyecto de resolución sobre desplazados internos. Resolución AG/doc.5463/14*. <http://www.oas.org/consejo/sp/ag/ag44ordinaria.asp>
- Organización de las Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. <https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>
- Organización de las Naciones Unidas. (1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. https://www.oas.org/dil/esp/1951_Convenci%C3%B3n_sobre_el_Estatuto_de_los_Refugiados.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (1998, 11 de febrero). *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. E/CN.4/1998/53/Add.2. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (s/f). *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Resolución 61/295. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2014, 4 de junio). *Resolución No. AG/RES. 2850 (XLIV-O/14). Desplazados Internos*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2850_XLIV-O-14.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2018, 19 de enero). *Protección y asistencia para los desplazados internos*. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5a9f096d5.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas y Consejo de Derechos Humanos. (2010). *Resolución No. A/HRC/13/21/Add.4 sobre el Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin. Adición Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos*. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fca4b2.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio (No. 169) pueblos indígenas y tribales en países independientes*. <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ab8efa2>
- Oslender, U. (2004). *Geografías del terror: un marco de análisis para el estudio del terror*. <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-144.htm>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012, noviembre). Tomo I. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En *Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Protección de la Persona Aplicables en México*. https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/InstrumentosInternacionales.pdf
- Teran, E. (2014, septiembre). Las espirales del debate sobre extractivismo y los nuevos tiempos. *Rebelión*. <https://rebellion.org/las-espirales-del-debate-sobre-extractivismo-y-los-nuevos-tiempos/>





Desaliento laboral. Una aproximación al análisis de la subutilización de la fuerza de trabajo juvenil de México

Verónica Murguía, Zoraida Ronzón y Ana Elizabeth Jardón¹

Resumen

Para tener un panorama más amplio de la participación de las personas jóvenes en el mercado laboral, se deben estudiar las condiciones de la ocupación y del no empleo con la misma relevancia. A partir de ello, el objetivo del presente documento es analizar el desaliento de la población joven de México como parte de la subutilización de la fuerza laboral. Dicho análisis se realiza desde la sociodemografía, donde se exponen las características principales del desaliento, tanto en términos conceptuales como en lo empírico. El estudio cuantitativo caracteriza a la población joven en situación de desaliento y desocupación para tres años de interés: 2013, 2019 y 2022. Asimismo, se aplican modelos logísticos multinomiales para identificar los factores sociodemográficos asociados al desaliento juvenil, entre los que se destacan ser mujer, tener hijos, cuidar de otras personas, estudiar y tener mayores niveles de cualificación. A manera de conclusión, se sostiene que las personas jóvenes no buscan empleo de manera activa, aunque se desee o se necesite, no por motivos individuales voluntarios, sino por las restricciones impuestas por el mercado laboral.

Términos clave: *Desaliento, desocupación, subutilización de la fuerza de trabajo, población joven.*

Introducción

La juventud es una etapa biopsicosocial de transición entre la infancia y la adultez, donde se pueden experimentar diversos eventos de relevancia en las trayectorias de vida de las personas: concluir el proceso de educación formal, conformación de la propia familia nuclear, participación ciudadana, entre otros. Sin embargo, múltiples factores inciden en la experiencia de dichos eventos, como en el caso de la inserción al mercado laboral, donde las personas jóvenes se encuentran entre las más propensas a la vulnerabilidad y exclusión laboral (Weller, 2009, 2011). Esta situación se caracteriza por el predominio de las siguientes condiciones: altas tasa de ocupación informal, inestabilidad laboral, remuneración no acorde con sus actividades, mayores jornadas laborales, ausencia de contrato escrito, contrataciones por tiempo definido o de prueba, inexistencia de prestaciones de ley o seguridad social, entre otros (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2015a; Rodríguez, 2011; Villalobos et al., 2021).

La inserción de la población joven en el mercado laboral tiene impactos en lo político, económico, social, entre otros. Por ello, es necesario profundizar en el tema desde la ocupación y el no trabajo con la misma relevancia. Tanto una u otra situación manifiestan problemáticas que deben ser atendidas a partir de

¹ Universidad Autónoma del Estado de México (mvmurguias@uaemex.mx, zronzonzh@uaemex.mx, aejardondh@uaemex.mx).

sus peculiaridades. A partir de este reconocimiento, en el presente artículo se hace énfasis en el desaliento laboral,² el cual se define como la condición de las personas que no tienen empleo en el periodo de referencia, no llevan a cabo acciones de búsqueda por motivos relacionados con el mercado laboral, pero sí están disponibles para trabajar (OIT, 2013).

De esta manera, el desaliento visibiliza a un contingente de la población que está en una zona gris, entre la inactividad y actividad económica (Groisman y Sconfienza, 2014). Esta condición no es un problema menor, ya que actualmente no se reconoce a este grupo “ni en la producción de información, ni en las prácticas de investigación, ni en las políticas de empleo” (Escoto et al., 2017, p. 85), lo cual ocasiona dos efectos relevantes. Por un lado, que se tenga una imagen imprecisa del mercado laboral. Por otro, que a las personas en condición de desaliento se les exponga a diversas situaciones de vulnerabilidad, no solo en el ámbito laboral, sino en otras dimensiones de la vida del ser humano como es su identidad, autorrealización e interacción con otros miembros de la sociedad.

Por lo anterior, el objetivo del presente documento es analizar el desaliento de la población joven de México como parte de la subutilización de la fuerza laboral. Para ello, se retoma la propuesta de la OIT (2013), en la cual se considera a la desocupación y al subempleo por insuficiencia de horas como medidas de la Población Económicamente Activa (PEA), y a la fuerza de trabajo potencial desde la Población No Económicamente Activa (PNEA). En esta última se ubica a las personas buscadoras desalentadas.

El contenido del artículo se constituye de cinco apartados. El primero presenta la metodología que guió el proceso para abordar al desaliento de la población joven en México, principalmente, se describe el uso de las fuentes de información y las características del estudio cuantitativo. En el segundo se discute el concepto del desaliento como parte de la necesidad insatisfecha del empleo. El tercero muestra los

perfiles sociodemográficos de la población joven de México en condición de desaliento, así como de la desocupación, esto con el fin de destacar las diferencias y similitudes de ambos grupos para tres años de interés: 2013, 2019 y 2022. El cuarto expone los resultados de los modelos logísticos multinomiales aplicados para identificar los factores sociodemográficos asociados a la situación del empleo juvenil. Y en el quinto se presentan las consideraciones finales, donde se manifiesta la importancia de centrar la atención en la población joven, específicamente la que no tiene empleo, a la luz del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD).

Metodología

La revisión conceptual sobre el desaliento es una parte fundamental del artículo. Por lo cual, el uso de fuentes documentales elaboradas por organismos internacionales como la OIT y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), referencias nacionales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y textos científicos, son insumos requeridos para aportar a la discusión del concepto. Con ello, además de presentar las características, factores y alcances del desaliento, se sustenta la necesidad de considerar al desaliento como parte del análisis de la subutilización de la fuerza de trabajo.

Otra parte relevante del artículo es el análisis cuantitativo del desaliento y la desocupación para evidenciar la subutilización de la fuerza de trabajo en México. Para ello, se utilizaron los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), fuente elaborada por el INEGI. Se retomaron los datos transversales de la encuesta en tres momentos de interés: 2013, 2019 y 2022.³ La inclusión de 2013 se fundamenta por ser el año de inicio del CMPD (CEPAL, 2013). El 2019 se considera en la discusión por ser el año previo a los efectos de la crisis sanitaria mundial producto del COVID 19. Finalmente, 2022 se incluye por las tendencias de recuperación de un mercado laboral constreñido a causa de la Jornada Nacional de Sana Distancia (Gobierno de México, 2020),

² Los términos buscadores desalentados, desaliento y desaliento laboral serán utilizados en este documento como equivalentes para referirse a la condición de personas que no tienen empleo, no llevan acciones concretas para buscar empleo por motivos relacionados con el mercado laboral, pero sí manifiestan disponibilidad para trabajar.

³ Se utilizó el primer trimestre de cada año referido para hacer uso de la variable “trabajos de cuidados” existente únicamente en el cuestionario ampliado.



específicamente por las acciones de confinamiento y de suspensión de actividades no esenciales, así como de la disponibilidad de datos previos al cumplimiento de los diez años del CMPD y de estar a mitad del camino de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).⁴

En cuanto al grupo de población, el interés se acentúa en las personas jóvenes a nivel nacional. La OIT (2015c) refiere que las personas con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años son jóvenes. En cambio, la pauta oficial mexicana indica que el rango de edad para determinar la juventud está entre los 12 y 29 años (Instituto Mexicano de la Juventud [IMJUVE], 2017). Bajo estos referentes, se opta por considerar dentro del presente análisis a las personas entre 15 y 29 años. En este rango se incluye la edad para trabajar y la máxima edad considerada como joven en nuestro país, con lo cual se obtiene un panorama más amplio de la heterogeneidad de la juventud.

La selección de la población joven no es por la edad en sí misma. Si bien es relevante esta etapa de la vida por los eventos de transición, como la culminación de sus estudios, conformación de sus propios núcleos familiares y primeras experiencias en la inserción laboral, existe otra razón que atañe directamente al desaliento. En estudios previos, se han destacado tres principales perfiles con la condición de desaliento: mujeres, adultos en fase de retiro y jóvenes (Arcos y Castillo, 2019; Escoto et al., 2017; Márquez, 2015). La situación de desaliento en las personas jóvenes es una característica más de las malas o pésimas condiciones que caracterizan a este grupo en torno al mercado laboral. En términos generales, es uno de los principales grupos tendiente a la vulnerabilidad y exclusión del mercado laboral (Weller, 2009; 2011).

A partir de las delimitaciones señaladas, se seleccionaron ocho variables sociodemográficas para caracterizar a la población joven en situación de desaliento y desocupación: sexo, grupos etarios, escolaridad, asistencia escolar, situación conyugal, número

de hijos, posición en el hogar y ámbito de residencia. Además, por la relevancia del tema, se incluyó la variable motivo de no búsqueda de empleo en las estimaciones del desaliento.⁵ El producto de dicha caracterización permite tener una mirada más amplia y heterogénea de la subutilización de la fuerza de trabajo.

Finalmente, se aplicaron modelos logísticos multinomiales de cada año para estimar la ocurrencia de las condiciones de actividad (ocupación, desocupación y desaliento), en función de las variables sociodemográficas seleccionadas, excepto motivos de no búsqueda de empleo, debido a que no corresponde con la desocupación. Los resultados de los modelos se expresan en efectos marginales, ya que indican “cuánto cambian las probabilidades de las categorías modeladas [...] en términos del cambio en una unidad de la independiente, dejando el resto de las variables independientes en sus valores medios o constantes” (Escoto et al., 2017, p. 96).

El desaliento laboral

Las encuestas de empleo en hogares en México tienen como referente conceptual a los siguientes organismos internacionales: la OIT, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Grupo de París, el grupo Delhi, la oficina de Estadística de las Naciones Unidas (ONU), el grupo de trabajo intersecretarial de revisión de los Sistemas de Contabilidad Nacional (ISWGNA) y el Acuerdo Laboral de América del Norte (ACLAN) (INEGI, 2020). A partir de esta pauta internacional se ha generado un sistema conceptual para identificar, clasificar y caracterizar a la fuerza laboral.

⁴ Para el momento de la elaboración de este documento no estaban publicados los trimestres de 2023 de la ENOE. Se eligió trabajar con el primer trimestre de 2022 para tener un referente próximo a los 10 años del Consenso de Montevideo y al punto medio de los ODS. Sin embargo, se reconoce que los datos de 2022 reflejan un periodo de ajuste y recuperación del mercado laboral ante la crisis sanitaria del COVID 19.

⁵ La variable “motivo de no búsqueda de empleo” se compone de cuatro categorías a partir de la pregunta P2G2 del cuestionario básico de la ENOE. En cada categoría se agregan los motivos de acuerdo con la propuesta de OIT (2013). Mercado: 1) está esperando la respuesta a una solicitud o está apalabrado con un patrón que lo llamará en fecha próxima, 2) no hay trabajo en su especialidad, oficio o profesión, 3) no cuenta con la escolaridad, los papeles o la experiencia necesaria para realizar un trabajo, 4) piensa que por su edad o por su aspecto no lo aceptarían en un trabajo, 5) en su localidad no hay trabajo o solo se realiza en ciertas temporadas del año, 6) la inseguridad pública o el exceso de trámites lo desalientan a iniciar una actividad. Salud: 7) espera recuperarse de una enfermedad o accidente. Familiares: 8) está embarazada, 9) no tiene quien le cuide a sus hijos pequeños, ancianos o enfermos, 10) No lo(a) deja un familiar. Otros personales: 12) Por otras razones personales.

Uno de los conceptos que atañe al presente estudio es la desocupación, el cual se conforma por aquellas personas que refieren no contar con un trabajo durante el periodo de referencia, llevan a cabo acciones concretas de búsqueda para encontrar uno y, se encuentran disponible para trabajar (OIT, 2013). En los Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (KILM, por sus siglas en inglés), se menciona que la tasa de desocupación se usa para medir la oferta de trabajo no utilizada, por lo que es el indicador más informativo sobre el mercado laboral, debido a que manifiesta el desempeño general del mercado y la economía en términos amplios, pero no contribuye a la medición de las dificultades económicas ni del bienestar (OIT, 2015b). Es decir, la desocupación no pretende ser la magnitud que exprese cuántas personas necesitan trabajar en un lugar y momento determinados, o la medida de cuán grande es el déficit de oportunidades laborales *per se*, lo que sí indica es la magnitud de la población no ocupada que se comporta como buscadora de trabajo ante un déficit de oportunidades (INEGI, 2020, p. 13).

Por lo anterior, en la 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (OIT, 2013), se reconoció que la tasa de desocupación “no puede reflejar totalmente la oferta potencial de trabajo, pues no comprende a todas las personas con necesidades insatisfechas de empleo generador de ingresos” (p. 13). Ante ello, se propone en el proyecto de resolución de la conferencia referida, otras medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo,⁶ donde, además del desempleo, se consideren otros indicadores como el subempleo por insuficiencia de horas y la fuerza de trabajo potencial.

Grosso modo, el subempleo por insuficiencia de horas estima a las personas que desean trabajar más horas, están disponibles para trabajar más horas y han trabajado menos de un límite de horas determinado, esto último en función de circunstancias nacionales

⁶ En la 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo se argumenta que, para “facilitar el seguimiento de los mercados laborales, el proyecto de resolución incluye definiciones y directrices operativas para la recopilación de determinadas medidas relativas a la subutilización de la fuerza de trabajo. Estas comprenden medidas del subempleo por insuficiencia de horas, el desempleo y la fuerza de trabajo potencial, que reflejan especialmente la inadecuación entre la oferta y la demanda de trabajo a consecuencia de una absorción insuficiente de la mano de obra” (OIT, 2013, p. 39).

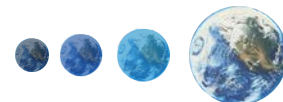
(OIT, 2013). En cuanto a la fuerza de trabajo potencial, la misma fuente refiere que este indicador abarca a las personas que manifestaron su interés en trabajar y se identifican en alguno de los tres grupos mutuamente excluyentes:

- a) buscadores no disponibles: se refiere a las personas sin empleo que están en busca de empleo, pero no se encuentran disponibles para trabajar;
- b) buscadores potenciales disponibles: se refiere a las personas sin empleo que no están en busca de empleo, pero se encuentran disponibles para trabajar, y
- c) buscadores potenciales que desean trabajar: se refiere a las personas sin empleo que no están en busca de empleo ni se encuentran disponibles, pero desean trabajar (OIT, 2013, p. 45).

Si bien se reconoce que todas las medidas referidas son necesarias para profundizar en el estudio de la subutilización de la fuerza de trabajo, para fines de este documento, el enfoque está en un subgrupo de los buscadores potenciales disponibles: buscadores desalentados (véase esquema 1). En esta categoría se incluyen a las personas con las condiciones de buscadores potenciales disponibles, pero sus motivos de no búsqueda de empleo están relacionados con el mercado laboral.⁷

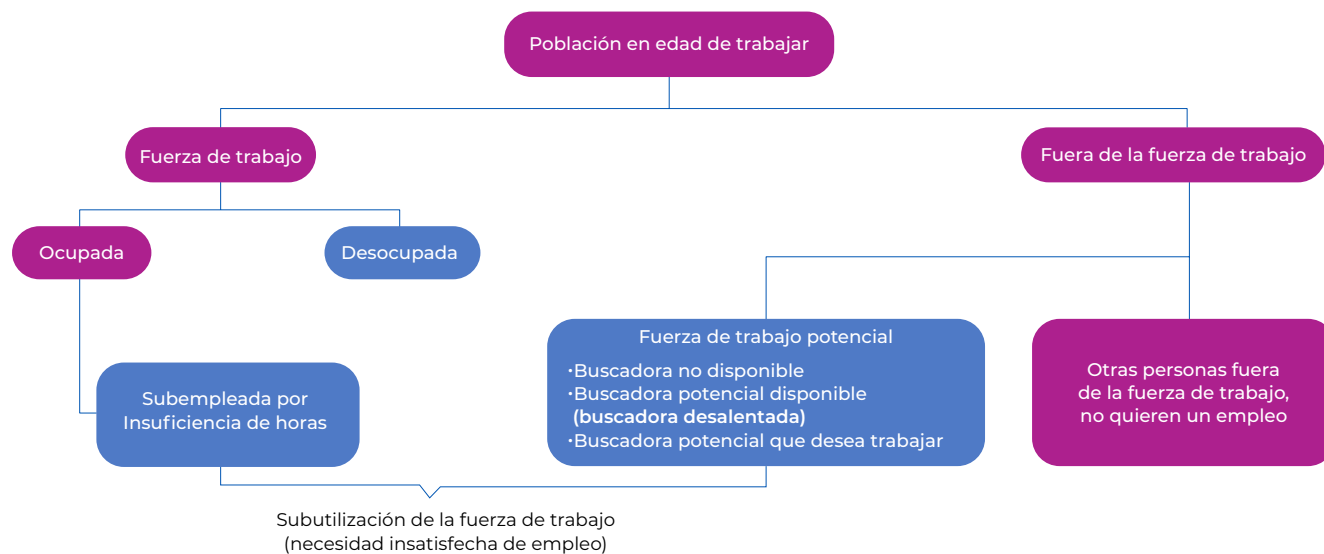
Así, la principal característica que distingue la desocupación del desaliento es la condición de búsqueda de empleo. Al primero, por la acción de búsqueda de empleo, es decir, por hacerse presente en el mercado laboral, es que se clasifica a las personas desocupadas dentro de la PEA (INEGI, 2020). En cambio, por no buscar activamente empleo, los procedimientos actuales de medición ubican a las personas desalentadas como inactivas bajo dos argumentos (Escoto et al., 2017). En primer lugar, se sostiene que la inactividad es una condición voluntaria, ya que no se busca activamente

⁷ Los motivos relacionados con el mercado laboral para no buscar empleo son: fracaso anterior en la búsqueda de un trabajo adecuado; falta de experiencia o calificaciones o de empleos adaptados a las competencias laborales de las personas; escasez de empleos en la región; pérdida reciente del empleo; edad de los buscadores de empleo, considerados demasiado jóvenes o demasiado mayores por los posibles empleadores (OIT, 2013, p. 78).



Esquema 1.

Componentes de la subutilización de la fuerza de trabajo relacionada con la absorción insuficiente de mano de obra



Fuente: Elaboración propia a partir de la OIT (2013, p. 22).

trabajo debido a que se deduce que cuentan con algún otro medio de subsistencia, por lo que no se considera como una oferta potencial de trabajo. En segundo lugar, se hace énfasis en el débil vínculo que tiene este grupo de personas con el mercado de trabajo, esto a causa de los bajos recursos de empleabilidad.

Ambos argumentos son discutibles. Para el primero, Escoto et al. (2017) indican que “más que tratarse de una condición voluntaria, la existencia de este tipo de desempleo es un efecto de las dinámicas del mercado de trabajo que excluyen a cierto contingente de población” (p. 86). Es decir, los obstáculos del mercado laboral se imponen ante la búsqueda de empleo, por lo que el adjetivo voluntario pierde sentido ante un mercado restringido y excluyente.

En cuanto al débil vínculo con el mercado laboral a causa de los bajos recursos de empleabilidad, se denota un círculo vicioso provocado por el mismo mercado. Largos periodos de tiempo dedicados a la búsqueda disminuyen las posibilidades de emplearse en el futuro a causa de la desactualización de capacidades, acotar la red de contactos, perder la experiencia, dificultad financiera, pérdida de la autoestima o que los empleadores consideren como un factor negativo el desempleo de larga duración, lo cual, dificulta escapar

de la marginalidad (Arcos y Castillo, 2019; Groisman y Sconfienza, 2014; OIT, 2013).

A la luz de estos debates, se destaca el fundamento estructural del desaliento y se diluye una explicación predispuesta a una determinación individual voluntaria de la inactividad. Desde esta perspectiva, el mercado laboral es el que genera obstáculos que conducen al distanciamiento y desánimo en la búsqueda activa de empleo, pues su escasa capacidad para absorber a la población que requiere empleo y las malas condiciones laborales, imponen restricciones a buscadores potenciales (Escoto et al., 2017).

Como se puede advertir, la noción de desaliento conlleva a reflexiones sustanciales en términos conceptuales y empíricos en torno al mercado laboral (Márquez, 2015). En primera instancia, las personas en condición de desaliento se catalogan como inactivas, específicamente en el grupo de disponibles. Sin embargo, su misma condición de deseo o necesidad de trabajar, aunque no exista una búsqueda activa, imprime de manera subyacente presión al mercado laboral. Por ello, se debe considerar al desaliento como una medida que, aunado al desempleo, fortalezca el análisis sobre la subutilización de la fuerza de trabajo. Hacer este ajuste, implica modificar el punto de enfoque como

lo señalan Escoto et al. (2017), pues se pasa de captar, de manera sesgada, el problema de la presión sobre el mercado laboral por la vía del desempleo, al déficit de lugares ocupacionales, es decir, a la incapacidad del mercado laboral para incluir a las personas interesadas.

Por su parte, en términos empíricos, el desaliento hace visible lo oculto, por lo que, al ser considerado como una medida que evidencie el problema de la absorción laboral “el desempleo pasa a ser un problema de mayor cuantía a lo usualmente reconocido en las cifras oficiales” (Márquez, 2015, p. 144). Esto conlleva, siguiendo a la autora, a que se replanteen las nociones y mediciones clásicas que estiman la fuerza de trabajo. En consecuencia, se esperaría trastocar la forma de aproximarse a las condiciones del mercado laboral y las acciones derivadas de esa información.

Sin duda, incorporar al desaliento en las mediciones, estudios y políticas concernientes a lo laboral, permite tener otra perspectiva de la composición y dinámica del mercado de trabajo. Por ello, en el siguiente apartado se presentan las estimaciones que caracterizan a la desocupación y al desaliento en la población joven en edad de trabajar. Esta información tiene la intención de mostrar lo amplio y heterogéneo que es la subutilización de la fuerza de trabajo.

Perfiles sociodemográficos de la desocupación y desaliento en la población joven de México

A partir de la propuesta de la OIT (2013) sobre las medidas de la subutilización de la fuerza laboral (desocupación, subempleo por insuficiencia de horas y la

fuerza de trabajo potencial), en esta sección se concentra la atención en la desocupación y en la búsqueda desalentada (medida incluida en la fuerza de trabajo potencial) de la población joven de México. El primero, porque es único indicador actual que mide el desempleo como parte de la fuerza de trabajo, es decir, desde la actividad. Por su parte, el desaliento se considera por la potencial presión que le imprime a la fuerza de trabajo, pero desde la inactividad.

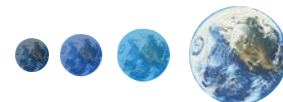
Una tercera parte de la población en edad de trabajar estaba constituida por jóvenes de 15 a 29 años, de los cuales, 31.6 por ciento en 2013, 29 por ciento en 2019 y 28.4 por ciento en 2022, formaron parte de la PEA (véase cuadro 1). La disminución de los porcentajes, al paso de los tres años de referencia, se debe a los procesos de cambio en la estructura demográfica en nuestro país, tendientes al envejecimiento, donde la edad mediana pasó de 22 años en 2000 a 29 años en 2020 (INEGI, s/f).

En las tasas de la situación ocupacional de la población joven, se evidencia que la diferencia entre 2019 y 2022 son mínimas, en comparación con las de 2013 y 2019. Específicamente, en las tasas de desocupación juvenil se observa una diferencia de 2.3 puntos porcentuales. Sin embargo, al ver las distribuciones se puede atribuir ese diferencial al incremento del contingente de no disponibles. La misma tendencia se observa en el grupo de desaliento. En términos generales, estos datos indican que la población joven demandó más espacios en la fuerza laboral en 2013, en comparación con 2019 y 2022, por medio de búsquedas activas de empleo y, a su vez, el mercado impuso más restricciones que llevaron al desánimo en la búsqueda de empleo (véase cuadro 2).

Cuadro 1.
República Mexicana. Población de 15 a 29 años y PEA, 2013, 2019 y 2022

Año	Población		PEA	
	Total	%	Total	%
2013	30 267 314	35.3	16 065 522	31.6
2019	30 825 930	33	16 109 723	29
2022	31 416 061	31.8	16 492 716	28.4

Fuente: Elaboración propia con base en ENOE, 1er trimestre, varios años.



Cuadro 2.
República Mexicana. Situación ocupacional de la población de 15 a 29 años, 2013, 2019 y 2022

Situación	Distribución			Tasas		
	2013	2019	2022	2013	2019	2022
Ocupados	49.9	50.6	50.4	91.7	93.9	94.4
Desocupados	4.5	3.3	3	8.3	6.1	5.6
Desalentados	12	10.6	11.1	26.2	23	23.8
No disponibles	33.6	35.5	35.5	73.8	77	76.2

Fuente: Elaboración propia con base en ENOE, 1er trimestre, varios años.

De igual modo, las tasas de las características sociodemográficas de la población joven desocupada de 2013 son mayores en comparación con 2019 y 2022, excepto la población joven con primaria incompleta de 2019, el cual se equipara y aumenta en un décimo porcentual respecto a la de 2013 (véase cuadro 3). Asimismo, en el comparativo general por años, se observa una mínima diferencia de todas las tasas entre 2019 y 2022. Esto llama la atención, debido a que, en medio de estos años, se constriñó el mercado laboral por las medidas de confinamiento y suspensión de actividades no esenciales como parte de la Jornada Nacional de Sana Distancia. Con ello, se evidencia la recuperación de los indicadores de desocupación en la población joven a niveles de prepandemia (OIT, 2023).

En cuanto a las características sociodemográficas de la población joven desocupada, se observa que las mayores tasas están en los contingentes de mujeres, los grupos de edad más jóvenes, quienes tienen educación media superior y superior, no asisten a la escuela, no están unidos, no tienen hijos, son hijos y residen en el ámbito urbano (véase cuadro 3). De aquí, se destacan tres elementos. En primer lugar, las tasas de desocupación por sexo evidencian las inequitativas oportunidades de acceder a un empleo, donde las mujeres jóvenes tienen que lidiar con mayores obstáculos del mercado laboral que sus pares hombres (Ortiz y Rodríguez, 2021). En segundo lugar, las categorías relacionadas con el hogar muestran que este grupo de jóvenes son parte de la familia nuclear de origen. Como dato de referencia, en el caso de las mujeres, la edad mediana de la primera unión está entre los 21 años (Pérez, 2020), misma edad registrada para tener el primer hijo o hija (Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES], 2020). Finalmente, los niveles de

escolaridad medio superior y superior son rasgos que caracterizan a las personas jóvenes desocupadas. Esto coincide con Loría y Salas (2019), quienes señalan que las personas jóvenes con menor educación experimentan menores tasas de desempleo y, viceversa, lo cual denota la subutilización de personas jóvenes con mayores niveles de capacitación.

Respecto a las personas jóvenes desalentadas, el perfil sociodemográfico se constituye por: mujeres, edades entre 25 y 29 años, nivel de escolaridad medio superior y superior, sin asistencia escolar, estar unidos, tener de 1 a 3 hijos, ser cónyuge o no tener parentesco y residir en un ámbito rural (véase cuadro 4). De este perfil, se destacan dos elementos. Por un lado, el ser mujer, tener mayores niveles de educación y no asistir a la escuela, son características en las que el desaliento coincide con la desocupación. Por otro lado, las personas jóvenes que tienen más edad y que constituyeron su propia familia nuclear, presentan mayores tasas de desaliento laboral. Esto sugiere que la dependencia de otros integrantes del hogar ejerce una necesidad o deseo de trabajo (Escoto et al., 2017). Pero, no se realiza una búsqueda activa debido a las restricciones del mercado laboral, sobre todo en términos de apoyos para armonizar las actividades relacionadas al empleo con las respectivas del hogar. Las altas tasas en la categoría de familia, como principal motivo de no búsqueda de empleo, reflejan la paradoja entre las dimensiones familia y empleo.

En términos generales, las características sociodemográficas de las personas en situación de desocupación y desaliento muestran dos perfiles disímiles frente a la condición de no empleo. Si bien, hay elementos en común como las brechas por género, donde las mujeres encuentran más restricciones en el camino a la

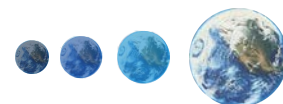
ocupación, o la subutilización de las personas jóvenes con mayor cualificación; hay otras condiciones que hacen notables diferencias como la edad, configuración del hogar y ámbito de residencia. Por lo tanto, cada

indicador debe ser atendido de forma diferencial cuando se analiza el no trabajo en este grupo etario, con el fin de reconocer las diversas expresiones de la subutilización de la fuerza laboral.

Cuadro 3.
República Mexicana. Desocupación laboral en la población de 15 a 29 años, 2013, 2019 y 2022

Características	Distribución			Tasas de desocupación		
	2013	2019	2022	2013	2019	2022
Sexo						
Hombres	59.9	57.3	59.1	7.9	5.4	5.6
Mujeres	40.1	42.7	40.9	9.2	7	6.3
Grupo etario						
15 a 19	26.6	22.4	21	10.1	6.4	6.2
20 a 24	41.9	44.6	41.7	9.1	7.1	6.5
25 a 29	31.4	33	37.3	6.6	4.8	5.2
Escolaridad						
Primaria incompleta	2.2	1.7	1	4.1	4.2	3
Primaria completa	13.9	8.8	7.1	7.1	4.7	4.2
Secundaria completa	40.7	36.4	31.1	8.4	5.5	5.1
Medio superior y superior	43.1	53.1	60.8	9.3	6.8	6.8
Asistencia escolar						
Asiste escuela	13.2	13.6	12.7	7.2	5	4.7
No asiste escuela	86.8	86.4	87.3	8.5	6.2	6.1
Situación conyugal						
No unidos	77.6	79	84.4	9.9	7.1	7.2
Unidos	22.4	21	15.6	5.4	3.8	3
Número de hijos						
Sin hijos	26.6	28.7	29.4	9.9	7.6	7.1
1 hijo/a	8.3	7.8	6.7	8.9	6.1	5.1
2 a 3 hijo/as	5	5.8	4.5	7.1	5.9	4.8
3 o más hijo/as	60.1	57.7	59.3	7.9	5.4	5.6
Posición en el hogar						
Esposo/a	6.2	5.7	4.3	6.7	4.5	3.4
Hijo/a	70.4	71.9	73.8	9.7	7.1	6.9
Otro pariente	13.5	14.1	14.9	9.2	6.1	6.3
Sin parentesco	10	8.3	6.9	4.3	2.8	2.6
Ámbito						
Rural	12.9	12.3	12.5	5.1	3.5	3.5
Urbano	87.1	87.7	87.5	9.2	6.6	6.5

Fuente: Elaboración propia con base en ENOE, 1er trimestre, varios años.



Cuadro 4.						
República Mexicana. Desaliento laboral en la población de 15 a 29 años, 2013, 2019 y 2022						
Características	Distribución			Tasas de desaliento		
	2013	2019	2022	2013	2019	2022
Sexo						
Hombres	31.1	32.1	36.8	23.8	21.1	24.2
Mujeres	68.9	67.9	63.2	26.7	23.4	22.8
Grupo etario						
15 a 19	45	42.4	38.8	21.1	17.4	16.7
20 a 24	32.7	33.6	36.2	29.5	27.4	28.8
25 a 29	22.3	24	25	34.9	31.6	35.2
Escolaridad						
Primaria incompleta	4.1	2.1	2.3	25.9	20.4	23
Primaria completa	19.8	14.6	13.3	24	19.9	21
Secundaria completa	48.2	44.9	43.3	26	20.6	21.6
Medio superior y superior	27.8	38.5	41.1	26.7	27.3	26.4
Asistencia escolar						
Asiste	45.8	48.5	43.5	20.1	17.9	16.2
No asiste	54.2	51.5	56.5	33.8	30	35.2
Situación conyugal						
No unidos	65.7	68.3	71.7	23.3	20.6	21.3
Unidos	34.3	31.7	28.3	32.3	28.5	30.6
Número de hijos						
Sin hijos	35.8	36	35.5	22	19.2	18.4
1 hijo/a	15.2	15.3	14.3	32.7	29.5	33.2
2 a 3 hijo/as	16.2	15.3	12.4	36.2	32	32.2
3 o más hijo/as	32.8	33.4	37.8	24.4	21.5	24.4
Posición en el hogar						
Esposo/a	21.5	17.2	13.1	35	29.4	29.7
Hijo/a	60.8	62.7	65.3	23.6	21	21.8
Otro pariente	14.3	16.6	16.9	24.8	23	22.9
Sin parentesco	3.4	3.6	4.7	29.2	25.7	40
Motivos de no búsqueda de trabajo						
Mercado	21.4	14.9	24	99.5	99.1	99.9
Salud	1.7	2	3.8	100	100	100
Familiares	62.7	65.2	53.4	100	100	100
Otros personales	14.2	18	18.9	99.9	99.8	100
Ámbito						
Rural	27.1	24.5	25.7	29.6	24.1	25.8
Urbano	72.9	75.5	74.3	24.6	22.2	22.5

Fuente: Elaboración propia con base en ENOE, 1er trimestre, varios años.

Factores sociodemográficos asociados a la situación del empleo juvenil en México

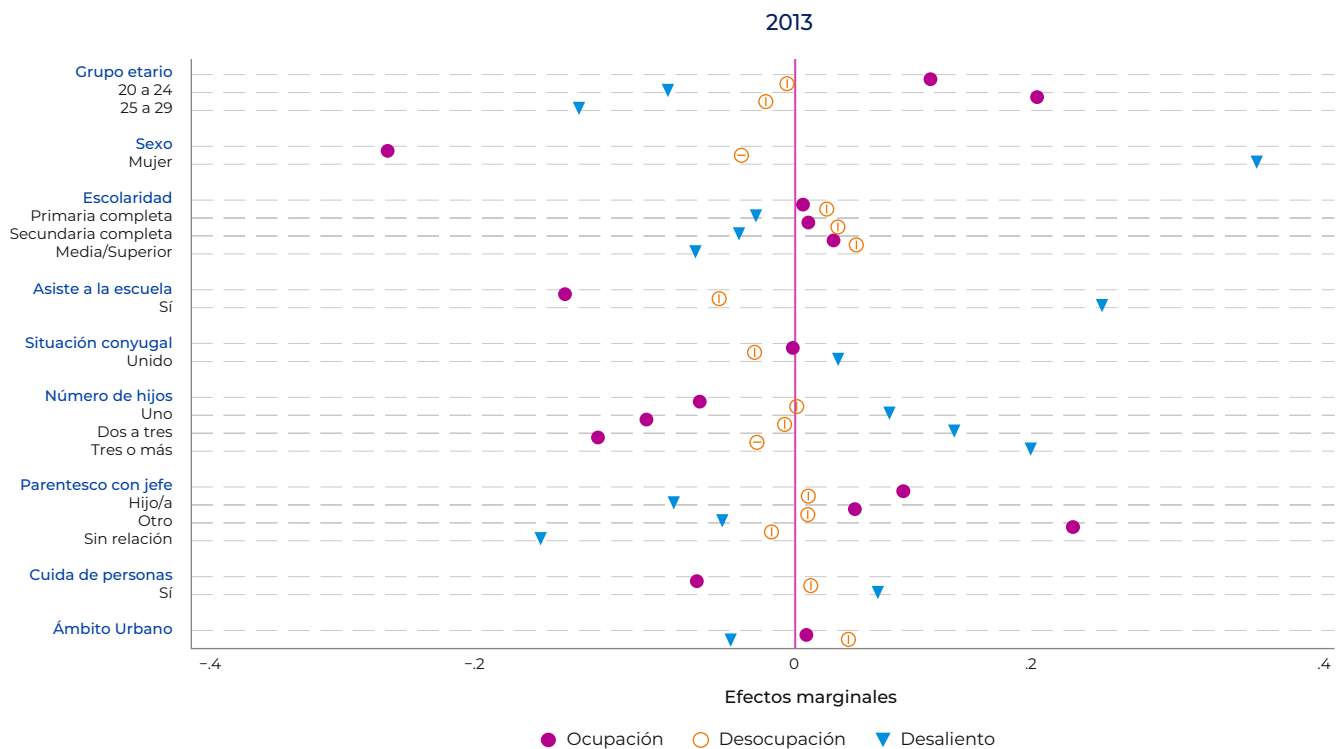
Además de identificar los perfiles sociodemográficos de las personas jóvenes en condiciones de desocupación y desaliento, interesa conocer la ocurrencia de las condiciones de actividad (ocupación, desocupación y desaliento) en función del sexo, grupo etario, nivel de escolaridad, asistencia escolar, situación conyugal, número de hijos, posición en el hogar, trabajo de cuidados y ámbito de residencia. Por el tipo de variables y el número de categorías en la variable respuesta, se estimaron modelos logísticos multinomiales para cada uno de los años de interés.

En la gráfica 1 se muestran los resultados de los modelos a partir de los efectos marginales, donde cero

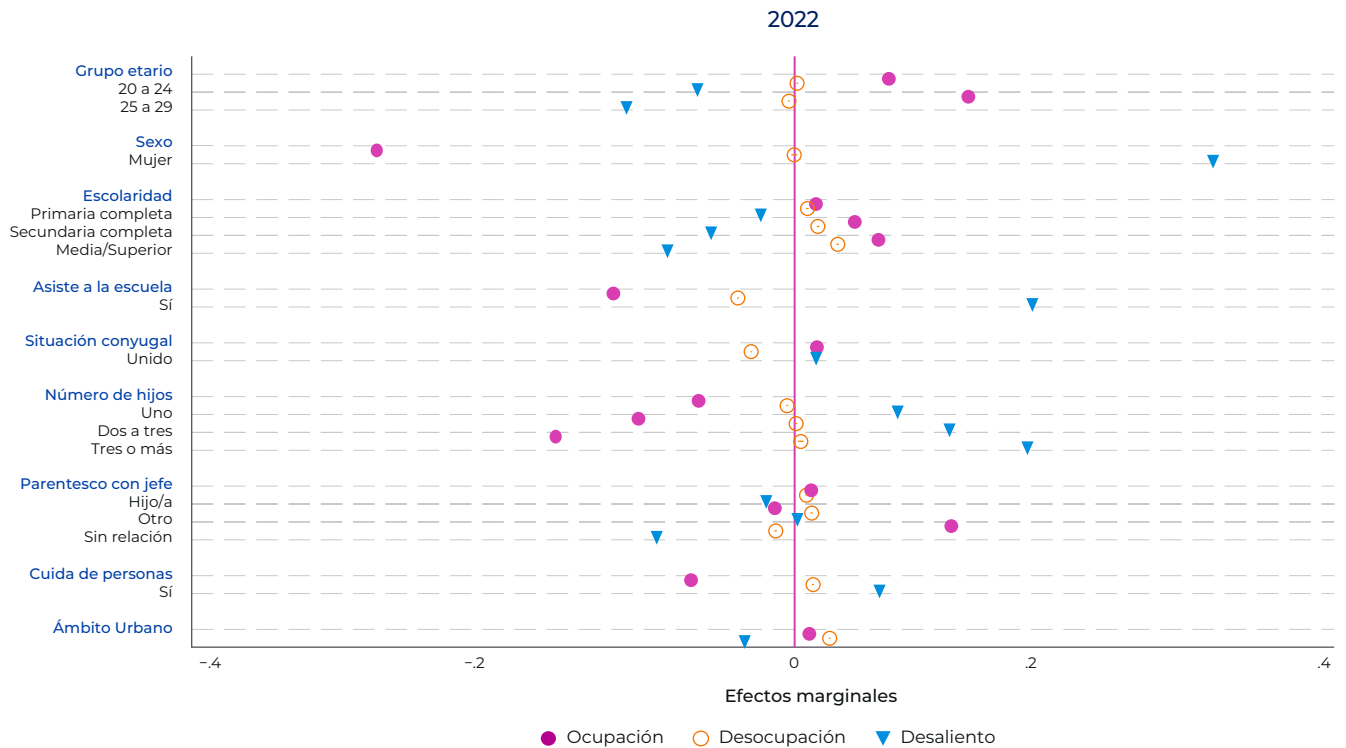
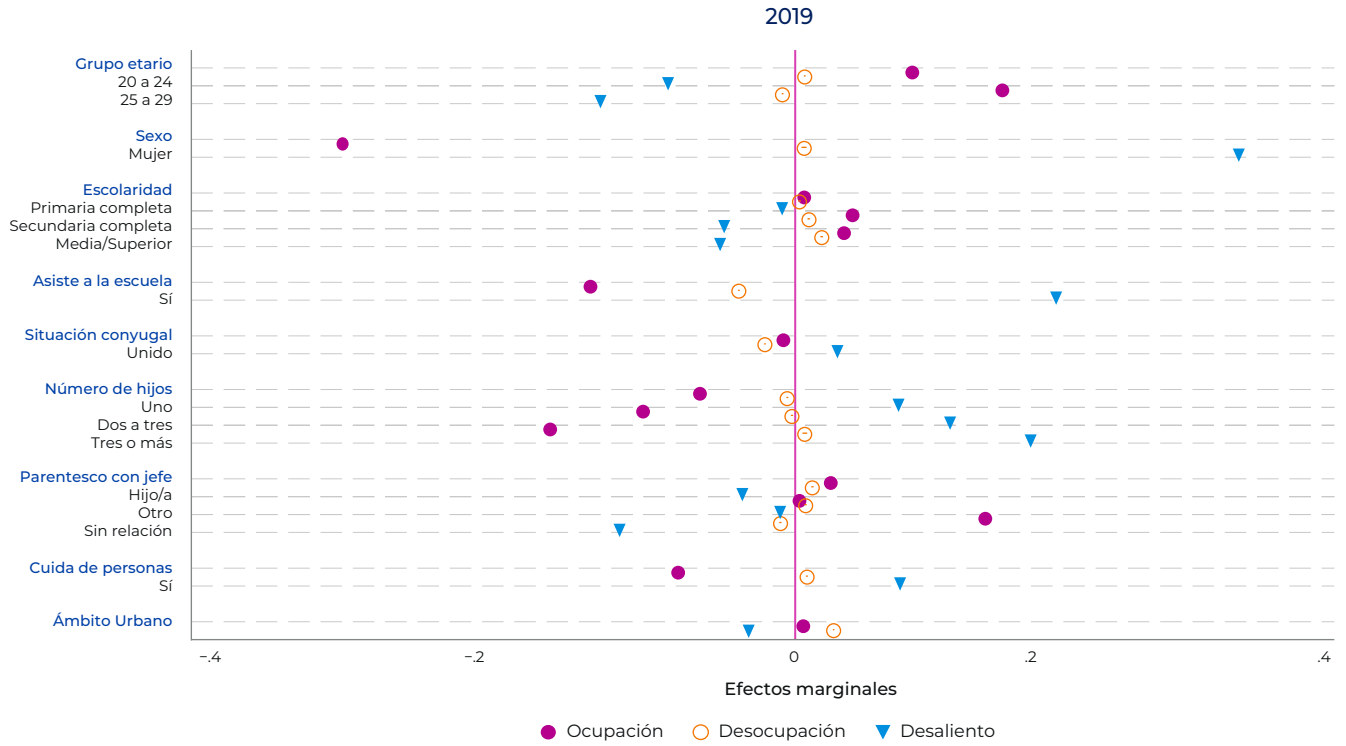
es la ausencia del efecto, los valores de la izquierda manifiestan la reducción de probabilidades de estar en condición de ocupación, desocupación o desaliento y, a la derecha, se muestran los valores que aumentan las probabilidades de estar en dichas condiciones.

En primera instancia, se observa que la edad reduce las probabilidades de la desocupación y desaliento, pero lo hace de manera diferencial. Los efectos negativos de la edad en el desaliento son significativos y estos incrementan con la edad para los tres años de referencia. En cambio, la magnitud de los efectos de la edad en la desocupación es menos significativa, pero a menor edad se incrementan las probabilidades del desempleo, lo cual se hace más evidente en 2019. En términos generales, la edad protege a las personas jóvenes del desaliento, pero las más jóvenes (15 a 19 años) se encuentran más expuestas al desempleo.

Gráfica 1. República Mexicana. Factores asociados a la situación del empleo juvenil



Continúa...



Nota: El gráfico muestra los efectos marginales asociados al cambio en las probabilidades de encontrarse en determinada situación de empleo a partir del modelo propuesto. Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, 1er trimestre, varios años.

En cuanto al sexo, los efectos son esperados. Ser mujer disminuye significativamente las probabilidades de encontrarse en una situación de ocupación y aumenta en demasía la probabilidad del desaliento para los tres años. Sin embargo, el ser mujer tiene otros efectos para la desocupación. En 2013, se disminuyeron las probabilidades de estar en condición de desocupación, en 2019 se tuvo un efecto positivo y, en 2022 su efecto fue nulo. Estas ambivalencias responden a los requerimientos del mercado laboral, el cual posibilita o restringe la inserción de las mujeres a la fuerza laboral dependiendo de sus necesidades.

El nivel de escolaridad presenta efectos negativos en el desaliento, donde, a más nivel educativo, más se disminuyen las probabilidades de encontrarse en una situación de desaliento. Esta tendencia se observa en los tres años de referencia, pero en 2022 se hace más visible la diferencia entre los niveles educativos. En sentido opuesto, entre más es la cualificación de las personas jóvenes, más se incrementa la posibilidad de estar desocupada, sobre todo en 2013, donde las diferencias son mayores. Con esta información, se distingue que la formación media o media superior no es un factor que garantice la obtención de un empleo.

Para los tres años de referencia, los efectos de la variable asistencia a la escuela tiene efectos similares en la población joven. Disminuye significativamente las probabilidades de estar en la condición de ocupación. También se reducen las probabilidades de la desocupación, pero con efectos más pequeños. Sin embargo, la asistencia escolar aumenta sustancialmente las probabilidades del desaliento, lo cual evidencia que las personas jóvenes que estudian tienen necesidades o deseos de contar con un empleo.

En cuanto a la situación conyugal, se observa que el estar unido tiene efectos constantes para la desocupación (negativo) y el desaliento (positivo) en los tres años. En donde se hace notoria la diferencia es en la condición de ocupación. En 2013, el estar unido tuvo un mínimo efecto negativo en la ocupación. En 2019, se incrementó la diferencia del efecto negativo. Pero, en 2022, el sentido del efecto pasó a ser positivo. Es decir, después de la crisis sanitaria por COVID 19, se incrementó la probabilidad de estar ocupado por su condición de unidos.

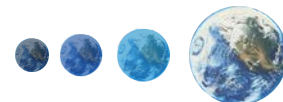
El número de hijos es un factor que incide en la situación ocupacional de la población joven. El tener hijos disminuye las probabilidades en la condición de ocupación, lo cual incrementa la diferencia a medida que se tienen más hijos. En cuanto al desaliento, se observa que el efecto es positivo, es decir, entre más hijos se tenga, incrementan las probabilidades de encontrarse en una situación de desaliento. Finalmente, el número de hijos tiene efectos diferenciados en la desocupación de cada año. En 2013, entre más hijos, se tenían menos probabilidades de estar desocupado. En cambio, en 2019 y 2022, el tener de uno a tres hijos disminuyó las probabilidades de estar desocupado con efectos mínimos, pero el tener más de tres hijos incrementó la probabilidad de la desocupación.

Otra característica de la composición del hogar que influye en la situación ocupacional es el parentesco con jefatura del hogar. El ser hijo contribuye de manera positiva a la desocupación y, con más diferencia, a la ocupación, pero disminuyen las posibilidades de encontrarse en una condición de desaliento. Por su parte, el tener otro tipo de parentesco tiene efectos disímiles en cuanto a la ocupación, ya que en 2013 y 2019 influyó de manera positiva, pero en 2022 el efecto fue negativo. En esta misma característica se observa que el efecto en el desaliento pasa de ser negativa en 2013 y 2019, a ser positiva en 2022. Finalmente, el no tener relación de parentesco disminuye la probabilidad del desaliento con mayor magnitud a diferencia de la desocupación e impacta de manera positiva a la ocupación.

En cuanto al cuidado de otras personas, esta característica incide de manera negativa en las probabilidades de estar ocupado, es decir, aleja a las personas jóvenes del empleo. Esto también es visible en el efecto positivo que tiene el cuidado de otras personas en la desocupación y el desaliento, sobre todo en este último, donde su efecto es más significativo.

Finalmente, el residir en un ámbito urbano tiene un efecto positivo en la ocupación y desocupación de las personas jóvenes. En cambio, este factor contribuye de forma más amplia al desaliento en los tres años de análisis. Dicho comportamiento manifiesta un desánimo en la búsqueda de empleo que podría asociarse a las limitadas opciones de espacios laborales en sus entornos.

A la luz de los resultados de los modelos, se evidencian las restricciones que impone el mercado laboral



a la población joven para tener empleo. Es notorio el desaliento laboral en las personas jóvenes que estudian, tienen hijos o cuidan a otras personas, pues no pueden compaginar diversas actividades personales con el empleo. Esto es un enorme obstáculo desde el sistema para quienes tienen necesidad o deseo de trabajar, dado que los costos de tener un empleo son más altos que los beneficios obtenidos por la actividad laboral. Por ello, el no buscar empleo, no significa una decisión voluntaria e independiente al mercado laboral, al contrario, este último es el promotor de las diferencias en las oportunidades de acceso al empleo y, por ende, es responsable de la exclusión y vulnerabilidad que sufren ciertas poblaciones como la joven.

Consideraciones finales

En 2013 se concretó al acuerdo gubernamental para la región de América Latina y el Caribe denominado Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Una de las medidas prioritarias reconoce a niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos y actores de desarrollo, donde “la actual situación demográfica en la región abre oportunidades para reforzar la inversión social asignada a ellas” (CEPAL, 2013, p. 15). Por esta razón, el presente trabajo se enfocó en la población joven de México, en aras de sumar a la discusión sobre el impacto que ha tenido este acuerdo regional a sus diez años de existencia.

De manera específica, el artículo se desarrolló en torno a la población joven de México sin empleo. Este interés se debe a que, uno de los acuerdos del Consenso de Montevideo es la promoción e inversión en políticas de trabajo y empleo para este grupo etario, donde se fomente la conciliación entre los estudios y la actividad laboral, sin precarizar el trabajo (CEPAL, 2013). En este mismo sentido, el Objetivo 8 de los ODS promueve el empleo decente.⁸ Sin embargo, ¿cómo se puede hablar de empleo decente o de condiciones óptimas de trabajo si no se tiene acceso a él?

A partir de esta inquietud, se abordó el no trabajo de las personas jóvenes de México desde la propuesta

de la OIT (2013). En ella, se refina la mirada de la subutilización de la fuerza de trabajo, en la cual se retoma a la desocupación e impulsa otras medidas como el desaliento. Con la primera, se identifica a la población buscadora de empleo ante el déficit de oportunidades. En tanto, el desaliento destaca que hay un interés por tener un empleo, pero no se realiza una búsqueda activa por considerarse que no se tienen las oportunidades de conseguirlo, principalmente por motivos restrictivos del mercado laboral.

Siguiendo la propuesta de la OIT (2013), el enfoque del artículo estuvo en el desaliento, así como en la desocupación como punto de referencia. Ambas medidas se reconocen necesarias para construir un panorama más amplio de las necesidades insatisfechas del empleo. No obstante, se debe señalar que la incorporación del desaliento es desde fuera de la fuerza de trabajo y no como una adición al desempleo. Es decir, el desaliento es una manifestación del no empleo desde la inactividad, pero que ejerce una potencial presión al mercado laboral.

A través de los perfiles sociodemográficos y los modelos de regresión multinomial, se hace evidente que el mismo mercado laboral genera obstáculos que hace inaccesible el empleo para las personas jóvenes. Hay fuertes restricciones para las mujeres, estudiantes, quienes tienen mayor cantidad de hijos, realizan actividades de cuidado de otras personas o viven en ámbitos rurales. Por ello, se debe de cambiar la noción del desaliento como una mera voluntad individual que causa la inacción de búsqueda de empleo.

El comparativo por años fue pertinente por dos razones. Por un lado, para conocer el panorama de la población joven en tres momentos en torno al Consenso de Montevideo. Por otro lado, para hacer evidente que el mercado laboral discrimina de manera diferencial a las personas jóvenes dependiendo del contexto. Por ejemplo, el número de hijos en 2013 tenía un efecto negativo en la desocupación e iba en incremento este efecto a medida que se tenían más hijos. En cambio, en 2022, este mismo factor manifestó un efecto positivo entre más hijos se tuviera. Esto da indicios de que, las condiciones vividas durante la pandemia por COVID 19, generaron más demanda insatisfecha de empleo de las personas jóvenes con hijos.

⁸ Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos. Este objetivo se compone de 12 metas internacionales. Las metas 8.6 y 8.b son específicas para las personas jóvenes (Naciones Unidas, s/f).

A la luz de esta información, es necesario analizar las políticas de inclusión laboral para la población joven, donde se tenga un panorama más amplio del mercado laboral. No solo en términos de condiciones de empleo y desocupación (fuerza laboral), sino desde otras expresiones de la subutilización de la fuerza laboral como el desaliento (fuera de la fuerza laboral). Bajo este enfoque se reconoce la importancia de considerar políticas integrales e inclusivas, sobre todo en beneficio de aquellos grupos más afectados como el de las mujeres. Las políticas deberían tomar en cuenta servicios de apoyo para quienes requieren la asistencia de hijos u otras personas al cuidado, un esquema laboral que permita compaginar otro tipo de actividades personales con las laborales, así como la compatibilidad entre la oferta educativa con las demandas del mercado laboral.

Finalmente, como parte de los acuerdos del Consenso de Montevideo está el garantizar datos estadísticos confiables, en diversos niveles de desagregación y en materias concernientes a las personas jóvenes, como el empleo (CEPAL, 2013). Por ello, este artículo promueve la reflexión sobre el uso de los tradicionales parámetros de medición del entorno laboral, así como las bases conceptuales que los fundamentan y, al mismo tiempo, revisar la pertinencia de incluir otros indicadores que permitan ampliar el panorama. La prioridad está en visibilizar las diversas manifestaciones de la realidad que viven las personas.

Fuentes consultadas

- Arcos, S. I. y Castillo, D. (2019). Desempleo, precariedad salarial y desaliento de los jóvenes profesionistas egresados del sistema de educación superior de México. En D. Castillo, J. Arzate y S. I. Arcos (Coords.), *Precariedad y desaliento laboral de los jóvenes en México* (pp. 85-136). Clacso, Siglo XXI, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>
- Escoto, A., Márquez, C. y Prieto, V. (2017). Desempleo abierto y desalentado en tres mercados de trabajo latinoamericanos. En S. Ochoa y R. Román (Coords.), *Población y mercados de trabajo en América Latina. Temas emergentes* (pp. 81-118). UNFPA, ALAP, UNAM.
- Gobierno de México. (17 de marzo de 2020). *Jornada Nacional de Sana Distancia*. <https://www.gob.mx/salud/hospitalgea/documentos/jornada-nacional-de-sana-distancia>
- Groisman, F. y Sconfienza, M. A. (2014). Una aproximación al desaliento laboral en Argentina. *Cuadernos del CENDES*, 31 (87), 87-106. <http://ve.scielo.org/pdf/cdc/v31n87/art05.pdf>
- Instituto Mexicano de la Juventud. (30 de octubre de 2017). *¿Qué es ser joven?* Gobierno de México. <https://www.gob.mx/imjuve/articulos/que-es-ser-joven>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Cómo se hace la ENOE. Métodos y procedimientos*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825190613.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s/f). *Edad mediana por entidad federativa, serie de años censales de 1995 a 2020*. https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Poblacion_Poblacion_04_bb9a3db4-4c69-4231-aaaf-abef21dda472#:~:text=Definici%C3%B3n%3A,poblaci%C3%B3n%20con%20edad%20no%20especificada.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2020). Una mirada a la maternidad en México. *Desigualdad en cifras*, 6 (6), 1-2. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BA6N06%20VoBo%20200720.pdf
- Loría, E. y Salas, E. (2019). ¿El desempleo juvenil en México es voluntario? *Estudios de economía aplicada*, 37 (2), 1-14. <https://ojs.ual.es/ojs/index.php/eea/article/view/2612>
- Márquez Scotti, M. C. (2015). *Buscadores, desalentados y rechazados. Las dinámicas de inclusión y exclusión laboral enraizadas en la desocupación* [Tesis de doctorado, El Colegio de México]. <https://hdl.handle.net/20.500.11986/COLMEX/10000932>.



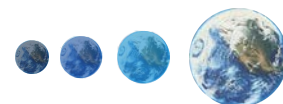
- Naciones Unidas. (s/f). *Objetivo 8. Objetivos para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>
- Organización Internacional del Trabajo. (2013). *Estadísticas del trabajo, el empleo y la subutilización de la fuerza de trabajo. 19.a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. wcms_220537.pdf (ilo.org)
- Organización Internacional del Trabajo. (2015a). Juventud e informalidad. *Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en México*. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_360448/lang--es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo. (2015b). *KILM 9. Desocupación*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_501586.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2015c). *KILM 10. Desempleo juvenil*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_501587.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2023). *Panorama laboral 2022. América Latina y el Caribe*. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_867497/lang--es/index.htm
- Ortiz, D. y Rodríguez, L. (2021). Índice de Vulnerabilidad al Desempleo en México: efectos de la pandemia por Covid-19. *Economía, sociedad y territorio*, xxiii (71), 309-338. <https://doi.org/10.22136/est20231862>
- Pérez, J. (2020). La unión conyugal en menores de edad y el riesgo de disolución. *Coyuntura demográfica. Revista sobre los procesos demográfico en México hoy*, 18, 53-59. <http://coyunturademografica.somede.org/la-union-conyugal-en-menores-de-edad-y-el-riesgo-de-disolucion/>
- Rodríguez, E. (2011). Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina. *Nueva Sociedad*, 232, 119-136. <https://nuso.org/articulo/empleo-y-juventud-muchas-iniciativas-pocos-avances-una-mirada-sobre-america-latina/>
- Villalobos, G., Moraga, G., Guevara, M. y Araya-Castillo, L. (2021). Desempleo juvenil: contribuciones para su disminución desde el emprendimiento. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26 (95), 758-770. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29069613018>
- Weller, J. (2009). *El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales*. CEPAL.
- Weller, J. (2011). Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina. *Nueva sociedad*, 232, 32-49. <https://nuso.org/articulo/panorama-de-las-condiciones-de-trabajo-en-america-latina/>

Anexo 1.						
República Mexicana. Factores asociados a la desocupación laboral en jóvenes, 2013, 2019 y 2022[1]						
Factores	Año			Año		
	2013	2019	2022	2013	2019	2022
	Desocupación			Desaliento		
<i>Sexo (base = Hombre)</i>						
Mujer	0.824 ***	1.800 ***	1.499 ***	13.049 ***	13.888 ***	9.522 ***
<i>Grupo etario (base = 15 a 19)</i>						
20-24	1.571 ***	1.071 ***	1.309 ***	0.835 ***	0.935 ***	0.861 ***
25-29	1.769 ***	1.192 ***	1.537 ***	0.766 ***	0.670 ***	0.673 ***
<i>Nivel de escolaridad (base = Primaria incompleta)</i>						
Primaria completa	1.571 ***	1.071 ***	1.309 ***	0.835 ***	0.935 ***	0.861 ***
Secundaria completa	1.769 ***	1.192 ***	1.537 ***	0.766 ***	0.670 ***	0.673 ***
Media superior y superior	2.064 ***	1.435 ***	1.991 ***	0.598 ***	0.660 ***	0.530 ***
<i>Asistencia escolar (base = No asiste)</i>						
Asiste	0.487 ***	0.459 ***	0.417 ***	4.317 ***	3.799 ***	3.026 ***
<i>Situación conyugal (base = No unidos)</i>						
Unido	0.641 ***	0.632 ***	0.461 ***	1.237 ***	1.259 ***	1.088 ***
<i>Número de hijos (base = Sin hijos)</i>						
Un hijo/a	1.096 ***	0.966 ***	0.965 ***	2.065 ***	2.328 ***	2.160 ***
Dos a tres hijo/as	1.037 ***	1.117 ***	1.188 ***	3.069 ***	3.285 ***	2.971 ***
Más de tres hijo/as	0.812 ***	1.521 ***	1.403 ***	4.584 ***	5.342 ***	4.517 ***
<i>Posición en el hogar (base = Esposo/a)</i>						
Hijo/a	1.036 ***	1.245 ***	1.179 ***	0.537 ***	0.750 ***	0.866 ***
Otro pariente	1.075 ***	1.166 ***	1.301 ***	0.704 ***	0.929 ***	1.029 ***
Sin parentesco	0.592 ***	0.648 ***	0.610 ***	0.194 ***	0.284 ***	0.401 ***
<i>Realiza trabajo de cuidados o asistencia (familiares, niños, adultos mayores, etc)</i>						
Sí	1.271 ***	1.294 ***	1.392 ***	1.613 ***	1.858 ***	1.602 ***
<i>Ámbito de residencia (base = Rural)</i>						
Urbano	1.892 ***	1.919 ***	1.825 ***	0.727 ***	0.782 ***	0.782 ***
Constante	0.058	0.022	0.019	0.074	0.041	0.065

*Valores estadísticamente significativos a $p < 0.001$

[1] Desocupación= Desempleo abierto y Desaliento. Desaliento= Personas que no están ocupadas y que les interesaría trabajar, pero no llevaron ninguna acción para buscar trabajo. En este grupo se excluyen a los pensionados/jubilados, rentistas y estudiantes.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ENOE 1er trimestre, varios años. Categoría base de comparación: "Ocupación".



Anexo 2.			
República Mexicana. Probabilidades estimadas de la situación y factores sociodemográficos asociados al empleo de jóvenes, 2013, 2019 y 2022			
Condiciones	Año		
	2013	2019	2022
*** Situación de empleo ***			
Ocupación	0.819	0.845	0.826
Desocupación	0.066	0.047	0.044
Desaliento	0.115	0.108	0.13
*** Factores ***			
Sexo			
Hombre	0.574	0.58	0.577
Mujer	0.426	0.42	0.423
Grupo etario			
15 a 19	0.263	0.246	0.231
20 a 24	0.374	0.368	0.374
25 a 29	0.363	0.386	0.395
Nivel de escolaridad			
Primaria incompleta	0.044	0.023	0.02
Primaria completa	0.17	0.118	0.104
Secundaria completa	0.42	0.403	0.371
Media superior y superior	0.366	0.455	0.505
Asistencia escolar			
Asiste	0.209	0.219	0.208
No asiste	0.791	0.781	0.792
Situación conyugal			
No unido	0.657	0.668	0.695
Unido	0.343	0.332	0.305
Número de hijos			
Sin hijos	0.249	0.249	0.263
1 hijo	0.092	0.09	0.089
2 a 3 hijos	0.078	0.076	0.067
Más de 3 hijos	0.581	0.585	0.581
Posición en el hogar			
Esposo/a	0.102	0.092	0.084
Hijo/a	0.605	0.613	0.633
Otro parentesco	0.126	0.144	0.144
Sin parentesco	0.166	0.151	0.139
Realiza trabajo de cuidados			
Sí	0.24	0.256	0.21
No	0.76	0.744	0.79

Continúa...

Anexo 2.

República Mexicana. Probabilidades estimadas de la situación y factores sociodemográficos asociados al empleo de jóvenes, 2013, 2019 y 2022

Condiciones	Año		
	2013	2019	2022
<i>Ámbito de localidad</i>			
Rural	0.224	0.215	0.216
Urbano	0.776	0.785	0.784

Fuente: Elaboración propia con base en ENOE, 1er trimestre, varios años.



Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Capítulo C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos. Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Envejecimiento.

Liliana Giraldo-Rodríguez, Luis Miguel Gutiérrez Robledo y María del Carmen García Peña¹

Resumen

El cambio demográfico y el aumento en la esperanza de vida plantean grandes desafíos sociales, económicos y de políticas públicas con enfoque en los derechos humanos. El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD) proporciona un marco estratégico para la acción en materia de población y desarrollo en América Latina y el Caribe. En este contexto surge el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Envejecimiento (GTIE), en el marco del Comité Técnico Especializado de Población y Dinámica Demográfica (CTEPDD). El objetivo de este artículo es presentar una síntesis de los trabajos realizados en el GTIE, específicamente los relacionados con la construcción de indicadores del Capítulo C: envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos, a diez años de su publicación y entrada en vigor. También se discute la idoneidad de los indicadores con desagregación por edad a partir de los 60 años.

Términos clave: *Envejecimiento, Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD), políticas públicas, trabajo institucional.*

Introducción

El acelerado cambio demográfico y el aumento en la esperanza de vida que caracteriza a los países de América Latina y del Caribe plantean desafíos sociales, económicos y de desarrollo de políticas públicas interrelacionadas con enfoque en derechos humanos

y perspectiva de género. Estos cambios en la estructura etaria que se vienen dando desde hace algunas décadas, deben estar acompañados de líneas de acción específicas, planificadas y anticipadas a las necesidades de la población. En este sentido, el envejecimiento poblacional y la necesidad de asegurar un envejecimiento saludable, se convierte en un tema prioritario que debe estar presente en la respuesta institucional y política de los países de la región. Las personas mayores y el proceso de envejecimiento ocupan un lugar destacado en las agendas de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus organismos especializados como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Así como en la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Entre las principales iniciativas contemporáneas lideradas por estos organismos para elaborar políticas públicas hacia las personas mayores con enfoque de derechos, de género, interseccional, intercultural, así como de curso de vida, se posiciona el monitoreo a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y su Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento 2002 (CEPAL, 2002); las cinco declaraciones (2003, 2007, 2012, 2017 y 2022) derivadas de las Conferencias Regionales Intergubernamentales sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores para el seguimiento de los compromisos del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Comisión Económica para

¹ Instituto Nacional de Geriatria (mgiraldo@inger.gob.mx, limgutierrez@inger.gob.mx y mcgarcia@inger.gob.mx).

América Latina [CEPAL], 2003, 2011, 2012, 2017, 2022); el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD) aprobado en la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en Montevideo, Uruguay 2013 (CEPAL, 2013); la Estrategia y Plan de Acción Mundiales sobre el Envejecimiento y la Salud 2016-2020 (OMS, 2016); la Década del Envejecimiento Saludable en las Américas (2021-2030) (OPS, 2022) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015).

Resultado de algunas de estas iniciativas, la OEA y la ONU con el apoyo de la OPS y de la CEPAL, contribuyeron en la elaboración de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015). Esta convención aprobada en 2015 representa el primer instrumento jurídicamente vinculante en la materia y tiene por objetivo promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce del ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad (OEA, 2015).

México se ha adherido a cada uno de estos instrumentos internacionales, y en consecuencia diseña y ejecuta diversas acciones para hacer frente a los retos planteados, así surge el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Envejecimiento (GTIE). El objetivo de este artículo es presentar una síntesis de los trabajos realizados en el GTIE, específicamente los relacionados con la construcción de indicadores del Capítulo C: envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos, del CMPD, a diez años de su publicación y entrada en vigor.

Capítulo C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo

El CMPD considera el envejecimiento como un tema prioritario en los debates demográficos y en la construcción de la política pública. El capítulo C denominado envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos, reconoce la importancia de las

respuestas políticas e institucionales en materia de servicios de salud, seguridad social y cuidados a largo plazo, con perspectiva de género, que garanticen el pleno respeto de los derechos humanos de las personas mayores, y que tengan en cuenta las transformaciones económicas y sociales que se generan a partir de los cambios demográficos y epidemiológicos que experimentan los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, se establece la necesidad de fortalecer la participación de las personas mayores en la toma de sus propias decisiones y como protagonistas del cambio. Los temas de las medidas prioritarias están relacionados con la participación, la protección y seguridad social, la educación, la salud, el cuidado, la muerte digna, el trabajo, la violencia, la discriminación, el ahorro, y la atención en situaciones de desastres (CEPAL, 2013).

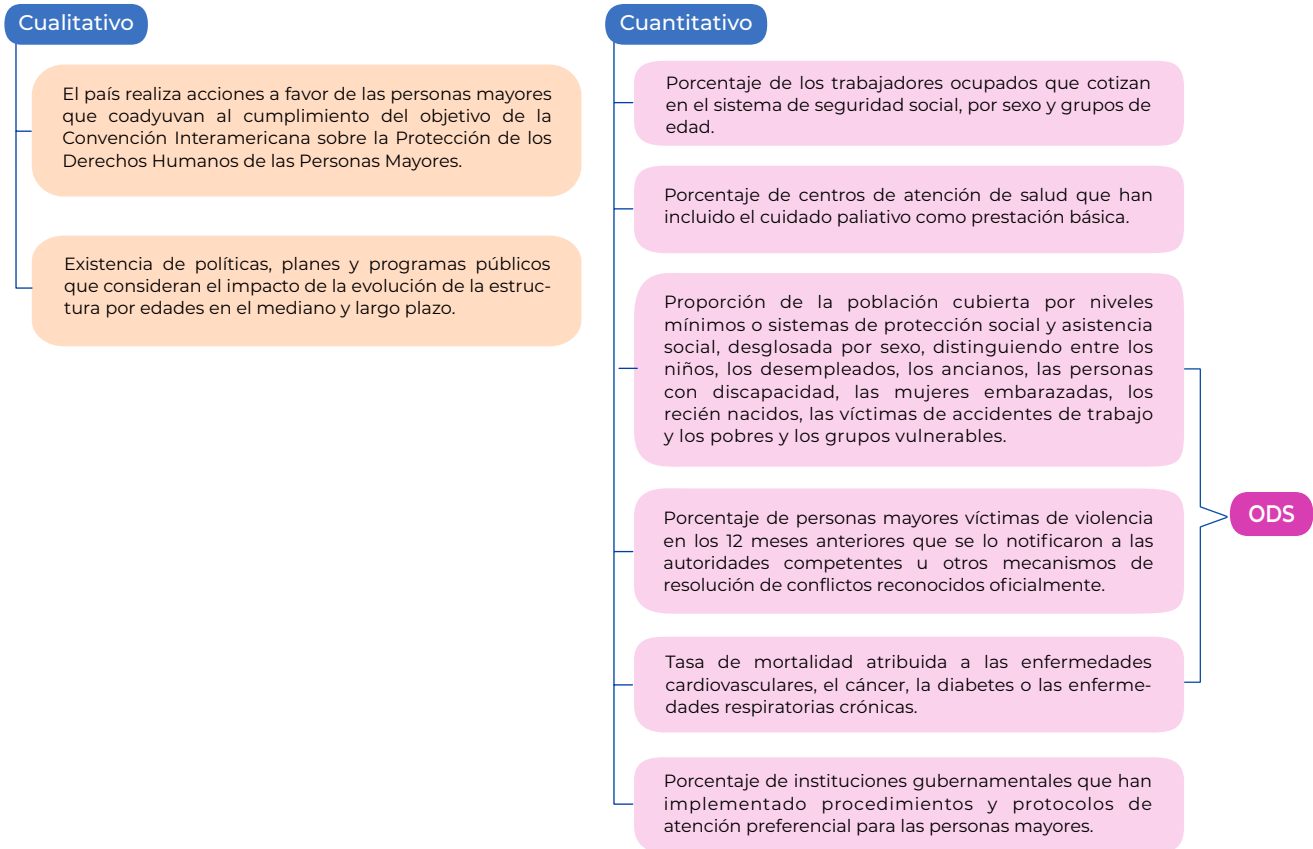
En este sentido, el CMPD insta a los Estados Parte a emprender medidas tendientes a garantizar la calidad de vida, el desarrollo de las potencialidades y la participación de las personas mayores atendiendo a las necesidades de estímulos (intelectuales, afectivos y físicos) y contemplando la diferente situación de mujeres y hombres, con especial énfasis en los grupos más susceptibles de discriminación como lo son las personas mayores con discapacidad, carentes de recursos económicos, de cobertura provisional, así como las personas mayores que viven solas y que no cuentan con redes de contención (CEPAL, 2013).

El Capítulo C contempla 15 medidas prioritarias y ocho indicadores (dos cualitativos y seis cuantitativos), de los cuales tres forman parte de los ODS y uno hace referencia a la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (véase gráfica 1). Los indicadores que se proponen en este capítulo son útiles para la medición del progreso en la implementación del CMPD por parte de los países (CEPAL, 2015, 2018), además contemplan áreas prioritarias del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) y de las recomendaciones de la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe de 2012 (CEPAL, 2018).



Gráfica 1.

Indicadores Capítulo C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos



Fuente: Elaboración propia con base en el CMPD y ODS.

Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Envejecimiento

El tema del envejecimiento poblacional y de las personas mayores debe ser una prioridad en la agenda pública nacional debido a las implicaciones económicas y sociales que puede tener. A medida que la proporción de personas en edades avanzadas continúe aumentando, se incrementa la necesidad de acelerar la investigación en el tema, así como mejorar la recopilación y el análisis de datos para apoyar el desarrollo y evaluación de políticas públicas y programas que respondan a las consecuencias de las transformaciones demográficas y epidemiológicas y,

que a su vez, anticipen las respuestas a las demandas de una población en proceso de cambio.

En 2018 se creó el GTIE para ser un apoyo estratégico en la revisión y análisis de fuentes de datos, y en la elaboración de indicadores que permitan el seguimiento y la evaluación de la situación de las personas mayores de nuestro país mismo que forma parte del Comité Técnico Especializado de Población y Dinámica Demográfica (CTEPDD). Este Comité tiene su origen en 2009 con fundamento en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), que establece la constitución de Comités Técnicos Especializados, como instancias de participación y consulta en los trabajos relativos a la producción e integración de información estadística y geográfica para los Subsistemas Nacionales de Información.

En el GTIE participan representantes de las instituciones que tienen responsabilidades en el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM, 2002). La coordinación del GTIE está a cargo del Instituto Nacional de Geriátrica y desde su creación ha sesionado en 17 ocasiones.

Desde entonces una de sus principales actividades ha sido elaborar indicadores alineados a las necesidades del país, teniendo en cuenta elementos fundamentales como la desagregación por edad, sexo, residencia urbana/rural, y por grupos étnicos y socioeconómicos, cuando sea posible. La desagregación por edad ha sido un tema ampliamente analizado en el GTIE, para ello, se tomaron como referencia los aportes del Grupo de la ciudad de *Titchfield* sobre estadísticas de envejecimiento. El propósito de este grupo ha sido contribuir a identificar brechas y establecer estándares y métodos internacionales para la compilación de estadísticas y datos sobre las principales dimensiones relacionadas con el envejecimiento y desagregados por edad a lo largo del curso de la vida (Statistical Commission, 2019).

En este sentido, los primeros indicadores elaborados por el GTIE en el marco del CMPD fueron los relacionados con temas de salud, específicamente, las tasas de mortalidad atribuida a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes y las enfermedades respiratorias crónicas (indicador C8 del Capítulo C del CMPD y 3.4.1 de los ODS). La medida prioritaria número 26 refiere que los países deben de adecuar las políticas de salud a los desafíos del variado y cambiante perfil epidemiológico resultante del envejecimiento y la transición epidemiológica, reforzando la lucha para erradicar las enfermedades transmisibles e implementando acciones de prevención y tratamiento de las enfermedades crónicas, tradicionalmente denominadas no transmisibles, las cuales están relacionadas con las condiciones de vulnerabilidad social y económica y de salud en los primeros años de la vida de las personas. En esta medida prioritaria se especifica que las políticas deben tener en cuenta especificidades de género, edad, regiones, grupos étnicos y socioeconómicos (CEPAL, 2015).

Las tasas de mortalidad se calcularon a partir de las estadísticas vitales publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de los años 1990 a 2017 (INEGI, 2019) y de las Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050 del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2018). Específicamente, el numerador contiene las defunciones registradas en la entidad federativa de residencia habitual del fallecido y el denominador la población a mitad de año de las proyecciones. Las tasas se calcularon para el periodo 1990-2017, de mujeres y hombres y, diferentes grupos de edad (60-64, 70-74, 80-84, 85 y más). Las causas de defunción se agruparon con base en la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE), para el lapso 1990-1997 se utilizó CIE-9 (OMS, 1978) y para el periodo 1998-2017 CIE-10 (OMS y OPS, 2010).

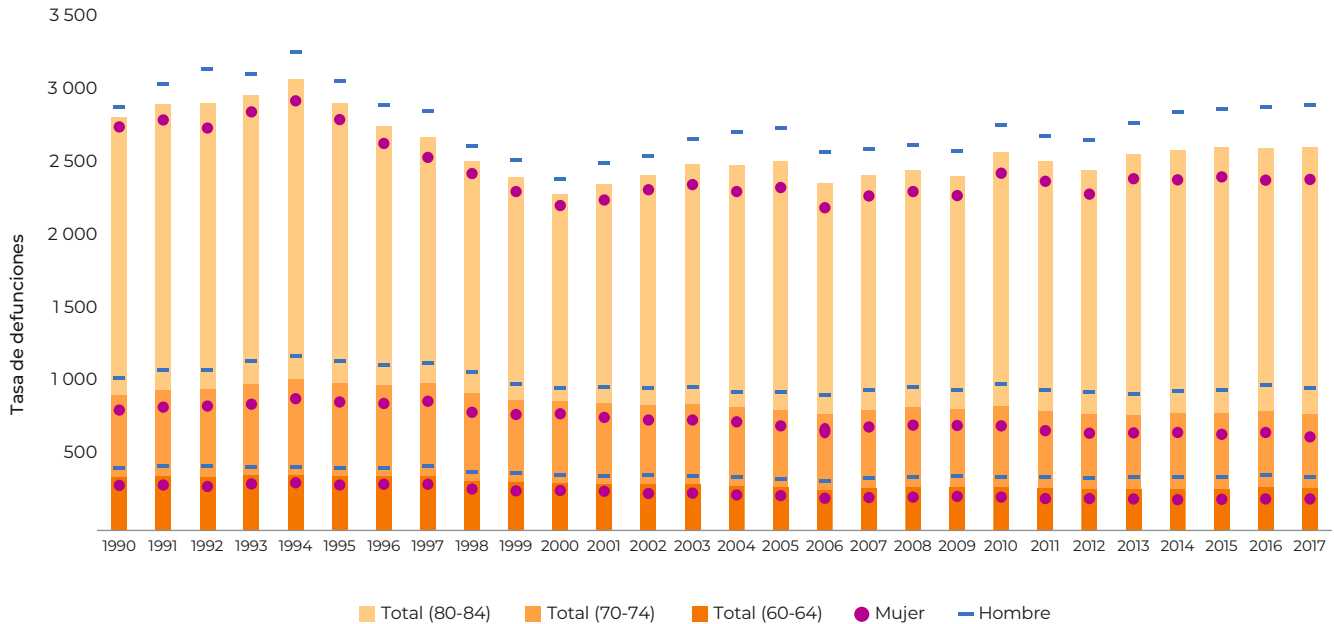
Tasa de defunciones de personas de 60 años y más por enfermedades cardiovasculares

Dentro de este grupo de edad, las enfermedades cardiovasculares son una de las principales causas de muerte y el costo asociado con el tratamiento seguirá aumentando a medida que se incremente el porcentaje de personas mayores (Stringhini et al., 2018). Esta tasa se ha mantenido con ligeros cambios en el periodo de estudio 1990-2017. En 1990 a nivel nacional fue de 1 267 defunciones por cada 100 mil habitantes de 60 años y más y para 2017 fue de 1 140. Las diferencias más importantes se observan entre los grupos de edad y el sexo de la persona mayor. Esta causa de muerte aumenta conforme se incrementa la edad, para 2017 la tasa fue de 289 defunciones por cada 100 mil habitantes de 60 a 64 años, 796 para el grupo 70-74 años y 2 633 defunciones para el de 80-84 años. La tasa de defunciones por enfermedades cardiovasculares es más alta en los hombres con respecto a las mujeres y, a medida que aumenta la edad la tasa de mortalidad por sexo muestra que los hombres tienen mayor riesgo de morir que las mujeres. La brecha entre la tasa de hombres y mujeres ha presentado incrementos en los últimos años del periodo de estudio (véase gráfica 2).



Gráfica 2.

República Mexicana. Tasa de defunciones de personas de 60-64, 70-74 y 80-84 años, por enfermedades cardiovasculares y sexo, 1990-2017



Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2019) y CONAPO (2018).

Tasa de defunciones de personas de 60 años y más por cáncer

Al aumentar la esperanza de vida y disminuir la mortalidad por enfermedades infectocontagiosas, el cáncer se sitúa en las primeras posiciones entre las causas de muerte en el país, precedido solo por las enfermedades del corazón y la diabetes mellitus. Durante el periodo 1990 a 2017, la tasa de mortalidad por esta causa ha presentado ligeras variaciones en todos los grupos de edad analizados. Sin embargo, la tasa de defunción por sexo aumenta conforme avanza la edad y en los hombres de mayor edad las tasas son más altas que en las mujeres, esta diferencia aumenta en los grupos de más edad. En 1990 esta tasa para el grupo de 60-64 años fue la misma para mujeres y hombres: 256 defunciones por cada 100 mil personas; mientras que para el grupo de 70-74 años la tasa fue de 583 para los hombres y 435 para las mujeres; a su vez, para el grupo 80-84 fue de 1 065 defunciones por cada 100 mil hombres, y de 715 en las mujeres. Para 2017 las tendencias

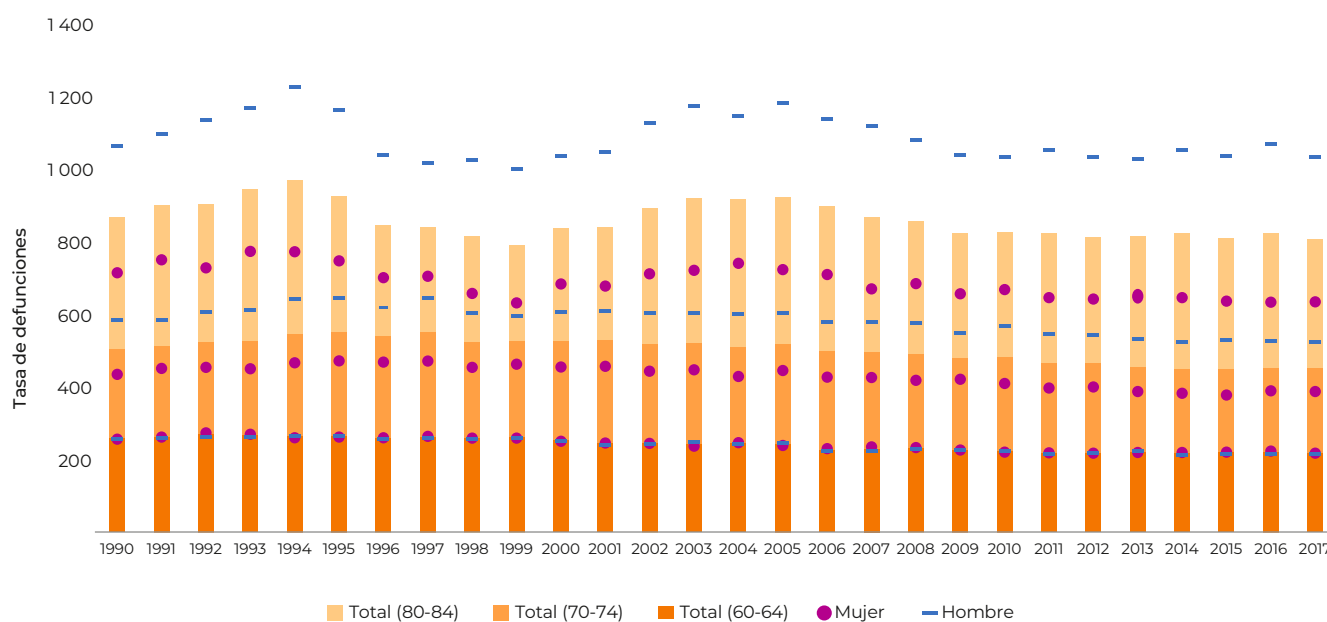
fueron similares, para el grupo 60-64 la tasa para las mujeres fue de 218 y para los hombres de 214, para el grupo 70-74 fue de 524 para los hombres y 387 para las mujeres, mientras que para el grupo de 80-84 años la tasa por cada 100 mil habitantes fue 634 para las mujeres y 1 033 para los hombres (véase gráfica 3).

Tasa de defunciones de personas de 60 años y más por diabetes mellitus

La mortalidad por diabetes mellitus presenta un importante aumento en la población adulta mayor durante el lapso de estudio 1990-2017. En 1990, la tasa de mortalidad por esta causa fue de 357 por cada 100 mil personas de 60 años y más y prácticamente se duplicó para 2017, cuando fue de 607. Esta tasa aumenta conforme avanza la edad. En 1990, la tasa del grupo de 60-64 años fue de 207 defunciones por cada 100 mil habitantes, la del grupo 70-74 ascendió a 360 y la del grupo de 80-84 años fue de 605 defunciones. En 2017 este incremento fue mayor, ya que la tasa pasó de 317 defunciones por cada 100

Gráfica 3.

República Mexicana. Tasa de defunciones de personas de 60-64, 70-74 y 80-84 años, por cáncer (tumores malignos) y sexo, 1990-2017



Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2019) y CONAPO (2018).

mil personas de 60-64 años a 628 en el grupo 70-74 y a 1163 defunciones para las edades de 80-84 años. Entre 1990 y 2005, las mujeres de los primeros grupos de edad tenían un mayor riesgo de fallecer por esta causa de muerte, sin embargo, en los últimos años del periodo analizado las brechas entre hombres y mujeres ha venido disminuyendo, siendo la tasa ligeramente mayor en los hombres (véase gráfica 4).

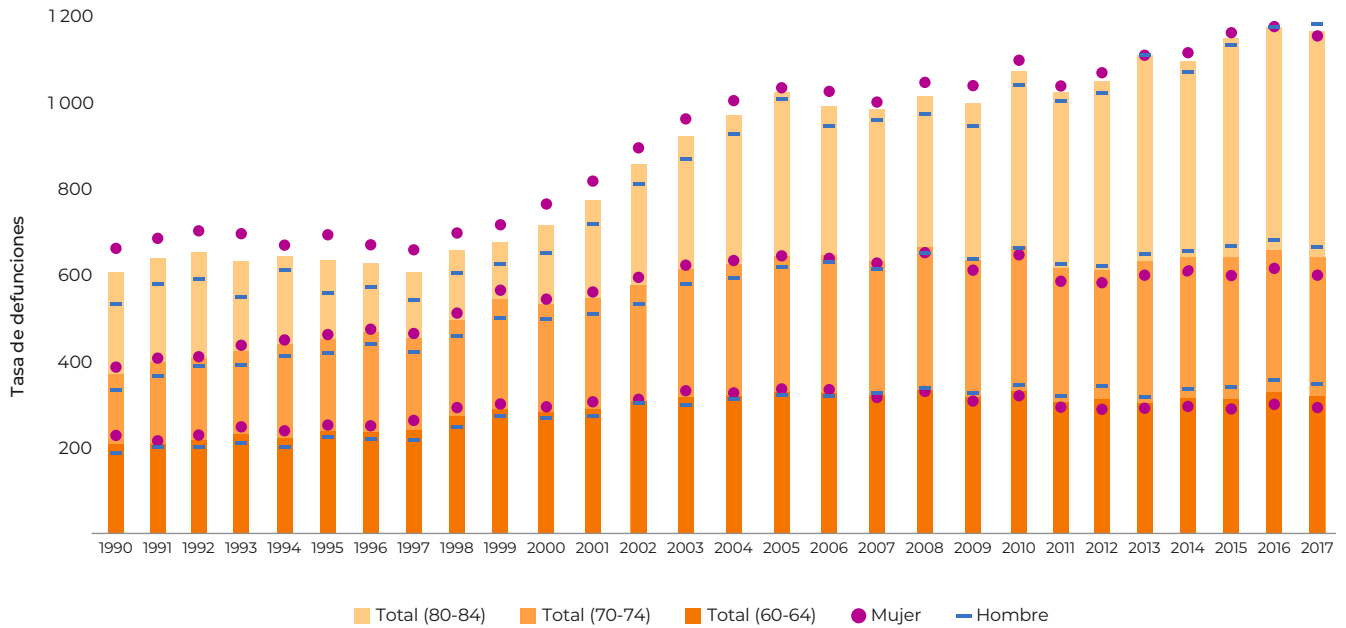
Las tasas de defunciones de personas mayores por diabetes mellitus también revelan que México tiene enormes disparidades y que las condiciones de salud son en gran parte determinadas socialmente. En la gráfica 5 se pueden observar las tasas de la población de 60 años y más por sexo y entidad federativa, para 1990 y 2017. Estados como Tabasco, Tlaxcala, Puebla, Guanajuato, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Morelos, Zacatecas, Campeche, Veracruz y Quintana Roo, principalmente, presentaron incrementos muy superiores al registrado a nivel nacional. En 1990 Oaxaca registró una tasa por esta causa de muerte de 159 defunciones por 100

mil habitantes de 60 años y más, la cual ascendió a 549 en 2017, lo que representó un incremento de 246 por ciento. La tasa de mortalidad en Guerrero pasó de 173 a 586 defunciones por cada 100 mil habitantes de 60 años y más, representando un incremento de 239 por ciento. Chiapas tuvo un incremento porcentual de 221 y Tabasco de 216. Mientras que a nivel nacional, el incremento de la tasa entre 1990 y 2017 fue de 70 por ciento. El menor incremento se presentó en la Ciudad de México (4.4%). Solo Baja California Sur tuvo un decremento en esta tasa, pasando de 413 a 412 defunciones. En cuanto a la tasa de mortalidad por sexo, el mayor incremento para las mujeres se presentó en Oaxaca, donde pasó de 167 a 559 defunciones por cada 100 mil mujeres de 60 años y más, lo que representó un incremento de 234 por ciento, mientras que para los hombres el mayor incremento ocurrió en Guerrero en donde la tasa en 1990 era de 148 y pasó a 611 en 2017, con un incremento de 312 por ciento (véase gráfica 5).



Gráfica 4.

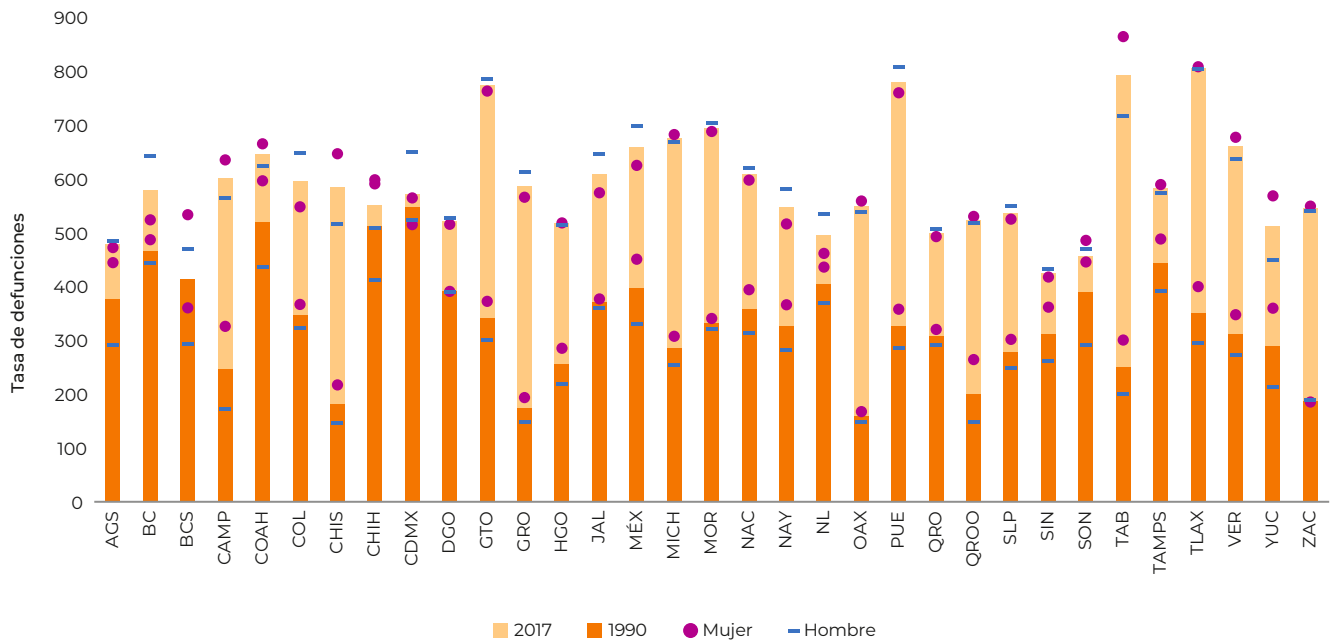
República Mexicana. Tasa de defunciones de personas de 60-64 años y 80-84 años, por diabetes mellitus y sexo, 1990-2017



Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2019) y CONAPO (2018).

Gráfica 5.

República Mexicana. Tasa de defunciones de personas de 60 años y más por diabetes mellitus, sexo y entidad federativa, 1990 y 2017



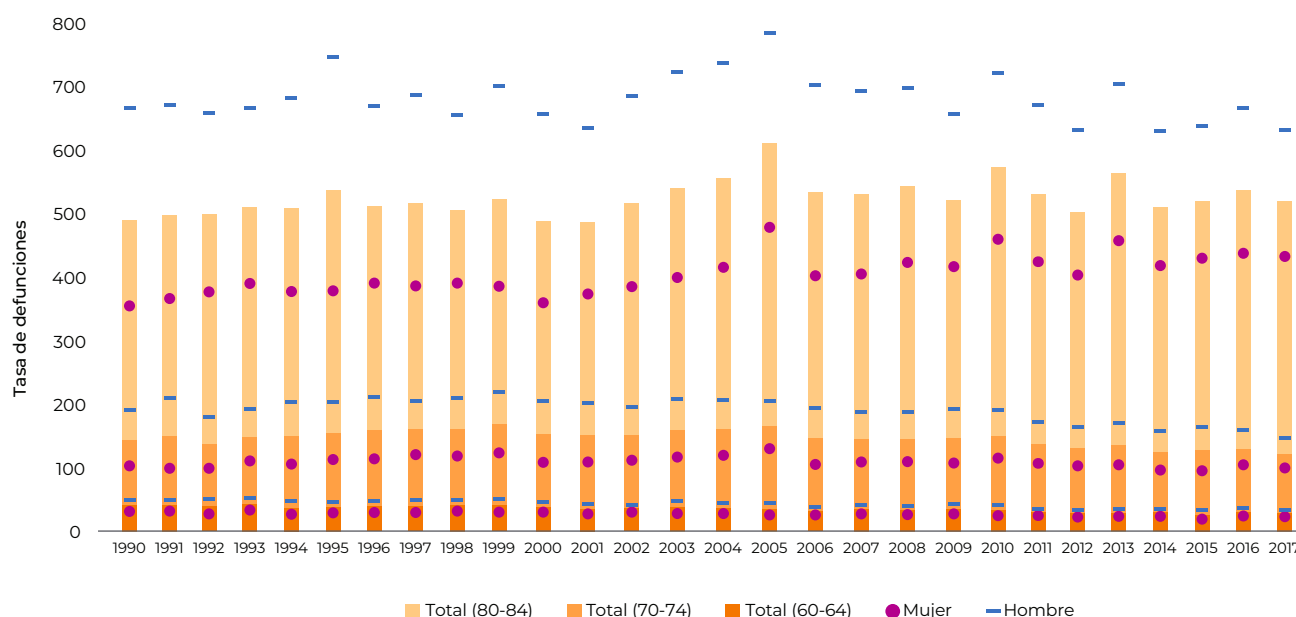
Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2019) y CONAPO (2018).

Tasa de defunciones de personas de 60 años y más por enfermedades respiratorias crónicas

Durante el lapso 1990 a 2017, la tasa de mortalidad por enfermedades respiratorias crónicas ha presentado ligeras variaciones a nivel nacional y en todos los grupos de edad analizados. Sin embargo, en 2005, 2010 y 2013 la tasa de mortalidad por esta causa se incrementó en los grupos de mayor edad. La tasa aumenta conforme avanza la edad y por sexo se encuentran diferencias importantes, los hombres presentan las tasas más altas y la diferencia entre hombres y mujeres es mayor en los grupos más

longevos. En 1990, la tasa por esta causa para el grupo de 60-64 años fue de 31 defunciones por cada 100 mil mujeres y de 49 en los hombres; para el grupo de 70-74 años la tasa fue de 191 para los hombres y 103 para las mujeres, mientras que para el de 80-84 años la tasa fue de 665 defunciones por cada 100 mil hombres de esta edad; en este grupo la brecha respecto a las mujeres casi se duplica (354). Para 2017 la tasa para el grupo 60-64 años fue de 23 defunciones por cada 100 mil mujeres y 33 defunciones en los hombres; aumentó a 147 para los hombres y 99 para las mujeres de 70-74 años, mientras que para el grupo de 80-84 años fue de 432 en las mujeres y 631 en los hombres (véase gráfica 6).

Gráfica 6.
República Mexicana. Tasa de defunciones de personas de 60-64 años y 80-84 años, por enfermedades respiratorias crónicas y sexo, 1990-2017



Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2019) y CONAPO (2018).

Consideraciones finales

El CMPD reconoce las dinámicas cambiantes de población –crecimiento y decrecimiento, cambios en las estructuras de edades, urbanización, migración y cambio en los hogares y estructuras familiares–, que influyen en las oportunidades para el desarrollo

humano y que son esenciales para la planificación del crecimiento económico y social, así como para el desarrollo sostenible, en sus tres pilares: social, económico y ambiental (CEPAL, 2013). Este instrumento representa una agenda común para los países de América Latina y del Caribe en materia de derechos humanos, que aborda temáticas relevantes como



la salud sexual y reproductiva, el envejecimiento de la población, la migración internacional, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente.

El presente trabajo se centra en mostrar algunos indicadores del Capítulo C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos del CMPD, calculados en el marco del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Envejecimiento. Nos basamos en las recomendaciones del Grupo de la ciudad de *Titchfield* para hacer evidente la necesidad de generar estadísticas desagregadas por edad y sexo a partir de los 60 años. Los indicadores que se presentan corresponden a los relacionados con la salud, específicamente, las tasas de mortalidad de las personas de 60 años y más atribuidas a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes y las enfermedades respiratorias crónicas. Los principales hallazgos de este ejercicio mostraron la importancia de la desagregación de los datos estadísticos por sexo, edad y ubicación geográfica.

De manera particular, se encontró que la mortalidad por estas causas en la población adulta mayor mexicana afecta de manera distinta a mujeres y hombres y que el riesgo de mortalidad cambia de manera importante con la edad. En el caso de la mortalidad por enfermedades cardiovasculares, se observó una tendencia estacionaria para edades más jóvenes y creciente para las edades más extremas, asimismo, que los hombres tienen un mayor riesgo de fallecer por esta causa de muerte. Respecto a la mortalidad por cáncer, se detectó que en las edades más jóvenes el riesgo de fallecer por esta causa es similar para mujeres y hombres, sin embargo, las diferencias más grandes se encontraron en los grupos más longevos, en donde la tasa además de incrementarse es, considerablemente, mayor para los hombres. En el caso de la diabetes mellitus, se observó un crecimiento de la tasa a partir de 1998 para ambos sexos y principalmente para los grupos de mayor edad; las mujeres tenían un mayor riesgo de muerte por esta causa en los primeros años del periodo de estudio. Asimismo, se ubicaron diferencias a nivel regional, en donde estados como Oaxaca, Guerrero y Chiapas, presentan los mayores incrementos en la tasa de mortalidad por diabetes mellitus, haciendo evidente los graves rezagos de desigualdad y en el acceso a servicios de salud

que tiene la población mexicana. Por último, respecto a la tasa de mortalidad por enfermedades respiratorias crónicas, se encontró un mayor riesgo para las personas de mayor edad y principalmente, en los hombres más envejecidos.

El indicador tasa de mortalidad atribuida a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes o las enfermedades respiratorias crónicas, del capítulo C del CMPD, es también un indicador de los ODS (3.4.1). En los ODS se propone que el cálculo de este indicador se realice para la población de 30 a 70 años. Las reflexiones realizadas en el marco del GTIE, se unen a la evidencia que muestra que las personas mayores presentan características diversas que pueden ser vistas solo si se producen, analizan y difunden datos desagregados por edad (ESCAP, 2021). En este sentido, el GTIE propone que las estadísticas e indicadores deben de contemplar diferentes niveles de desagregación, principalmente el de la edad a partir de los 60 años. Esta recomendación se fundamenta en los trabajos realizados por el Grupo de la ciudad de *Titchfield*, y en la propuesta de CEPAL. Este último organismo analizó la inserción de las personas mayores en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y señaló la importancia de producir datos desagregados por edad, para mejorar la identificación de aquellos grupos que han quedado atrás, así como, los que son más susceptibles de experimentar situaciones de vulnerabilidad (CEPAL, 2017).

A los aspectos previamente descritos se suma el Sistema de Información Estratégica en Salud, Dependencia Funcional y Envejecimiento (SIESDE),² desarrollado en México, el cual es un proyecto de ciencia de datos especializado que permite procesar y analizar las fuentes del Sistema de Información en Salud (SIS) y del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) para generar estadísticas e indicadores, escenarios prospectivos e información geoespacial a nivel municipal, entidad federativa y nacional, desagregados por múltiples características, principalmente por edad y sexo, con un enfoque de curso de vida del envejecimiento de la población.

² Acceso a la plataforma de indicadores del SIESDE. <http://saludyenvejecimiento.inger.gob.mx>

Es importante contar con datos estadísticos confiables que permitan la desagregación por edad, sexo, ubicación geográfica, entre otras, para identificar los grupos prioritarios en el diseño de programas, así como para la definición de políticas públicas destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general y para el logro de un envejecimiento saludable. De igual forma, los indicadores con diferentes niveles de desagregación permitirán la creación de esquemas de monitoreo y evaluación para la retroalimentación de la política pública.

Fuentes consultadas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002, 4 de agosto). *Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento: los países aprueban el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento*. <https://www.cepal.org/es/eventos/segunda-asamblea-mundial-envejecimiento-paises-aprueban-plan-accion-internacional>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2003, 19 de noviembre). *Primera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento*. <https://www.cepal.org/es/eventos/conferencia-regional-intergubernamental-envejecimiento>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011, octubre). *Declaración de Brasilia: Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21505-declaracion-brasilgia-segunda-conferencia-regional-intergubernamental>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012, 8 de mayo). *Tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento*. <https://www.cepal.org/es/eventos/tercera-conferencia-regional-intergubernamental-envejecimiento>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013, 5 de septiembre). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015, 14 de septiembre). *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38935-guia-operacional-la-implementacion-seguimiento-consenso-montevideo-poblacion>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017, 20 de noviembre). *Las personas mayores y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: oportunidades y desafíos*. <https://www.cepal.org/es/enfoques/personas-mayores-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible-opportunidades-desafios>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017, 28 de noviembre). *Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores. Seguimiento de la Declaración de Asunción*. <https://www.cepal.org/es/notas/cuarta-conferencia-regional-intergubernamental-envejecimiento-derechos-personas-mayores#:~:text=La%20Cuarta%20Conferencia%20Regional%20Intergubernamental,30%20de%20junio%20de%202017>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018, 6 de junio). *Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43622-propuesta-indicadores-sus-metadatos-seguimiento-regional-consenso-montevideo>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022, 15 de diciembre). *Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-regional-intergubernamental-envejecimiento-derechos-personas>
- Consejo Nacional de Población. (2018, 17 de septiembre). *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*.



- <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2021, 29 de noviembre). *Statistical indicators relevant to population ageing and age-disaggregated data in Asia and the Pacific*. <https://unescap.org/kp/2021/statistical-indicators-relevant-population-ageing-and-age-disaggregated-data-asia-and>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Subsistema de Información Demográfica y Social, Registros Administrativos – Estadísticas vitales de mortalidad*. <https://www.inegi.org.mx/datosabiertos/>
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. (2002, 25 de junio). *Diario Oficial de la Federación*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LDPAM.pdf>
- Organización de Estados Americanos. (2015, 15 de junio). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores_firmas.asp
- Organización Mundial de la Salud. (1978). *Clasificación Internacional de Enfermedades CIE-9*. http://www.dgis.salud.gob.mx/descargas/cecece/CIE9MC_ListaTabular.pdf
- Organización Mundial de la Salud. (2016, 28 de mayo). *Estrategia y plan de acción mundiales sobre el envejecimiento y la salud 2016-2020: hacia un mundo en el que todas las personas puedan vivir una vida prolongada y sana*. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/253189>
- Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud. (2010, 5 de octubre). *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Décima revisión, CIE-10*. https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=3561:2010-clasificacion-internacional-enfermedades-cie&Itemid=2560&lang=en
- Organización de las Naciones Unidas. (2015, 25 de septiembre). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Organización Panamericana de la Salud. (2022, 14 de junio). *Década del Envejecimiento Saludable en las Américas (2021-2030)*. <https://www.paho.org/es/decada-envejecimiento-saludable-americas-2021-2030>
- Sistema de Información Estratégica en Salud, Dependencia Funcional y Envejecimiento. (2023, 1 de abril). *Sistema de Información Estratégica en Salud, Dependencia Funcional y Envejecimiento*. <http://saludyenvejecimiento.inger.gob.mx/>
- Statistical Commission. (2019, 8 de marzo). *Titchfield City Group on Ageing and Age-disaggregated statistics: Programme of Work, 2018 to 2023. Prepared by Titchfield City Group on Ageing and Age-disaggregated statistics*. <https://unsstats.un.org/unsd/statcom/50th-session/documents/BG-Item4a-Titchfield-E.pdf>
- Stringhini S., Zaninotto P., Kumari M., Kivimäki M., Lasale C. y Batty G. D. (2018, 1 de febrero). Socio-economic trajectories and cardiovascular disease mortality in older people: the English Longitudinal Study of Ageing. *Int J Epidemiol*, 47(1) 36-46. doi: 10.1093/ije/dyx106. PMID: 29040623; PMCID: PMC5837467.





Apuntes sobre la protección de los derechos de las personas en contexto de migración y movilidad

Mónica Martínez, María Susana Zamora y Gustavo Pineda¹

Resumen

A diez años del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, se examinan las principales acciones del actual Gobierno de México en torno a la movilidad humana desde una perspectiva de protección a los derechos de las personas que se encuentran en contexto de movilidad. Para ello, se hace uso de la estadística migratoria del Estado mexicano que sistematiza la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas a partir de los registros administrativos del Instituto Nacional de Migración. Adicionalmente, se utilizan datos de las detenciones realizadas por el Gobierno de Estados Unidos de América a través de *U. S. Customs and Border Protection*, así como de las solicitudes de refugio gestionadas ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Los principales hallazgos que documenta este artículo dan cuenta de un crecimiento inusitado de la migración irregular aparejado de un incremento en las acciones de protección, vistas mediante la expedición de la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias. Asimismo, se muestra el aumento en la cantidad de personas solicitantes de la condición de refugiado en México como uno de los aspectos asociados a la migración irregular.

Términos clave: *movilidad humana, derechos humanos, migración irregular, política migratoria, refugiados.*

Introducción

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD) consiste en una serie de acuerdos surgidos después de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Uruguay en agosto de 2013 y organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Cabe precisar que el tema central de esa reunión fue examinar los progresos en América Latina y el Caribe en los últimos 20 años e identificar las medidas necesarias para reforzar su implementación en los asuntos regionales emergentes en materia de población y desarrollo, bienestar humano y dignidad, y sostenibilidad (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA], 2013, p. 7).

En este sentido, las medidas² adoptadas en el CMPD se fundamentan en una serie de antecedentes y contextos entre los que destaca, para efectos de este documento, el reconocimiento de la importante y compleja interrelación que existe entre la migración internacional y el desarrollo, así como los desafíos y oportunidades que presenta la migración para los países de origen, tránsito y destino. Asimismo, reconoce que, a pesar de los avances identificados en la región con respecto a la promoción y protección de los derechos humanos, éstos no han alcanzado a

¹ Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Secretaría de Gobernación (momartinezp@segob.gob.mx, mzamora@segob.gob.mx y gpinedal@segob.gob.mx)

² Tales medidas fueron identificadas en la propuesta de agenda regional en población y desarrollo en América Latina y el Caribe.

toda la población, al igual que las políticas sociales aún no benefician a todas las personas, pues muchas continúan viviendo en condiciones de extrema pobreza, enfrentando desigualdades, discriminación y sin ejercer sus derechos elementales.

Con base en lo anterior y dadas las atribuciones de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), el presente documento se encuadra en la medida prioritaria “F. La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes” (CEPAL y UNPFA, 2013, p. 25). En específico, el acuerdo 72 de esa medida del CMPD establece:

Proteger decididamente los derechos humanos, evitando toda forma de criminalización de la migración, garantizando el acceso a servicios sociales básicos, de educación y de salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva cuando corresponda, para todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, prestando particular atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad [...] (CEPAL y UNPFA, 2013, p. 26).

De manera paralela, la política migratoria del Estado mexicano se establece a partir de una serie de disposiciones reglamentadas en su normativa interna –como se muestra a continuación–, y a su vez, se armoniza con las disposiciones del CMPD. Con base en lo anterior, el objetivo de este artículo es analizar las acciones de protección a los derechos humanos emprendidas por el Gobierno de México a las diversas poblaciones en contexto de movilidad a diez años del establecimiento del CMPD.

Metodología

Para la elaboración de este artículo se recurrió a las estadísticas migratorias generadas por la UPMRIP a partir de los registros recabados por el Instituto Nacional de Migración (INM), al ser la instancia encargada por mandato legal de tramitar la entrada, estancia y salida del país de personas extranjeras. Por ello, la información de la UPMRIP es precisa para dar cuenta de la movilidad internacional en el país.

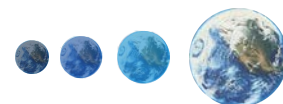
Con base en lo anterior se ofrece un panorama descriptivo de las personas presentadas ante la autoridad migratoria que no pudieron acreditar una estancia regular en el país durante 2011 y 2022, a efecto de poder exponer los principales cambios que han marcado la política migratoria mexicana en los distintos sexenios, como por ejemplo la reducción en ese periodo del número de personas devueltas a su país de origen.

También se presentan las estadísticas relativas a la condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias (2014-2022), a fin de visibilizar el incremento en la expedición de la tarjeta correspondiente como medida utilizada para documentar a las personas que llegaron a México a partir de 2018 en las llamadas “caravanas migrantes”. Por otra parte, se exponen los datos de las detenciones realizadas por Estados Unidos de América a través de *U. S. Customs and Border Protection* (CBP) (2013-2022), para analizar su relación con la dinámica en México.

Por último, se retoma la estadística de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), para mostrar el notable aumento de solicitudes de la condición de refugiado recibidas en México como parte de los cambios más relevantes observados en los patrones de la movilidad humana en la región de América Latina y el Caribe, principalmente, y su impacto en nuestro país.

Una política migratoria basada en la protección de los derechos humanos

La política migratoria del Estado mexicano se constituye sobre la base de los instrumentos programáticos y presupuestales de su gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 (Gobierno de México, 2019) contempla las directrices del trabajo a realizar por parte del servicio público, en aras de lograr el desarrollo del país y el bienestar de su población. El Principio 10 del PND prevé “No más migración por hambre y violencia”, para lo cual se mantiene el diálogo con los gobiernos de los países vecinos para impulsar el desarrollo en la región de América Central y, con ello, promover la movilidad laboral, turística y comercial, a fin de que la migración sea una opción y no una necesidad; para tal efecto, desde el inicio



de esta gestión se llevan a cabo proyectos³ que impulsan actividades laborales y turísticas.

Asimismo, el PND incluye tres ejes transversales: igualdad de género, no discriminación e inclusión; combate a la corrupción y mejora de la gestión pública; y territorio y desarrollo sostenible.

El otro pilar sobre el que se erige la política migratoria del Estado mexicano es el Programa Sectorial de Gobernación (PSG) 2020-2024, cuyo objetivo prioritario número 4 consiste en “Garantizar el pleno ejercicio y goce de los derechos humanos de todas las personas que radiquen, ingresen, residan, transiten o retornen a México a partir del diseño, coordinación e implementación de una política integral de población y movilidad humana” (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2020a, p. 3).

Cabe precisar que el PSG establece estrategias prioritarias asignadas a la UPMRIP, como las siguientes: a) 4.1 Proponer y coordinar una política de migración y movilidad humana con pleno respeto a los derechos humanos, y b) 4.2 Impulsar acciones interinstitucionales y atender de forma integral a las personas en contexto de migración y movilidad humana para el ejercicio de los derechos humanos.⁴

La política migratoria también se erige desde la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, donde se cuenta con el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 (DOF, 2020b), que a la letra dicta el “Objetivo prioritario 1: Asegurar una respuesta articulada de la Administración Pública Federal a la crisis de derechos humanos”. De este se desprende la estrategia “1.5 Impulsar políticas públicas de derechos humanos para atender áreas parcialmente cubiertas por el Estado”, y, específicamente, la acción “1.5.2 Adoptar políticas públicas que aseguren a las personas migrantes y refugiadas la protección y garantía de sus derechos humanos, así como mecanismos de integración social y laboral.”

Con todos estos elementos, en la actual administración del Gobierno de México se puede dar cuenta de la implementación de una política migratoria que busca dar cumplimiento al espíritu de estos instrumentos programáticos a través de los aspectos que se especifican a continuación.

Acciones de protección reflejadas en cifras

El fenómeno de la movilidad humana no deja de mostrar nuevos elementos, dinámicas y composiciones. La ubicación geográfica de México es el escenario utilizado para el tránsito inusitado de personas que buscan llegar a Estados Unidos, máximo polo de atracción de la migración, aun cuando sus políticas de ingreso son restrictivas. Algunas de las razones del incremento de los flujos son coyunturales, mientras que otras responden a una dimensión estructural característica de los países de origen, en América Latina y el Caribe.

En la región pueden destacarse entre los principales cambios observados en la movilidad humana, el aumento en el tamaño de los flujos migratorios; la presencia creciente de mujeres, niñas, niños y adolescentes, lo que da razón de la composición mayoritaria de grupos familiares; el carácter extrarregional y extracontinental de los flujos; el más grande desplazamiento por razones ambientales, políticas y sociales; los cambios en los motivos de la migración aunados a la diversidad de la composición de los flujos por países de origen, así como un notable entorno de vulnerabilidad para todas estas poblaciones en movilidad.

Puede decirse que las caravanas son el parteaguas de los cambios observados en los últimos años en los flujos migratorios, pues, desde la primera que llegó a México a finales de 2018, se ha mantenido la presencia de flujos masivos irregulares. Con excepción de 2017 y 2020 –este último año en ocasión del inicio de la pandemia por COVID-19–, la tendencia de los eventos de presentación⁵ ante la autoridad migratoria al no acreditarse una estancia regular en México está al alza. Sin embargo, justo a partir de entonces se amplía

³ Proyectos como “Sembrando Vida” para generar empleos permanentes y el “Tren Maya” para potenciar la industria turística.

⁴ El Objetivo 4 cuenta adicionalmente con ocho acciones puntuales para dar cumplimiento a esas estrategias.

⁵ Es preciso señalar que estos datos son solo una parte del fenómeno de la migración irregular, ya que su carácter subrepticio inhibe la cuantificación; en consecuencia, los eventos de personas presentadas ante la autoridad migratoria son solo una aproximación.

claramente la brecha entre los eventos de presentación y de devolución al país de origen, lo que significa que, a diferencia del pasado, la política del actual Gobierno de México consiste en facilitar a las personas en condición migratoria irregular una alternativa a la devolución (véase gráfica 1). Esto a su vez, incide en la disminución de las devoluciones a los países de origen. Cabe señalar que estas medidas se siguen implementando y, por ende, continúan acentuando la brecha entre personas presentadas y devueltas porque facilitan la permanencia en el país, al menos por un tiempo, mientras se define la situación migratoria de cada persona con un determinado procedimiento.

En el contexto de la migración irregular, la niñez constituye un grupo especialmente expuesto a la vulnerabilidad, dada la multiplicidad de situaciones a las que se enfrenta, tanto por su edad como por los entornos en los cuales la mayoría de ellas y ellos se han desarrollado; es decir, al provenir de ámbitos asociados a la pobreza, la marginación y

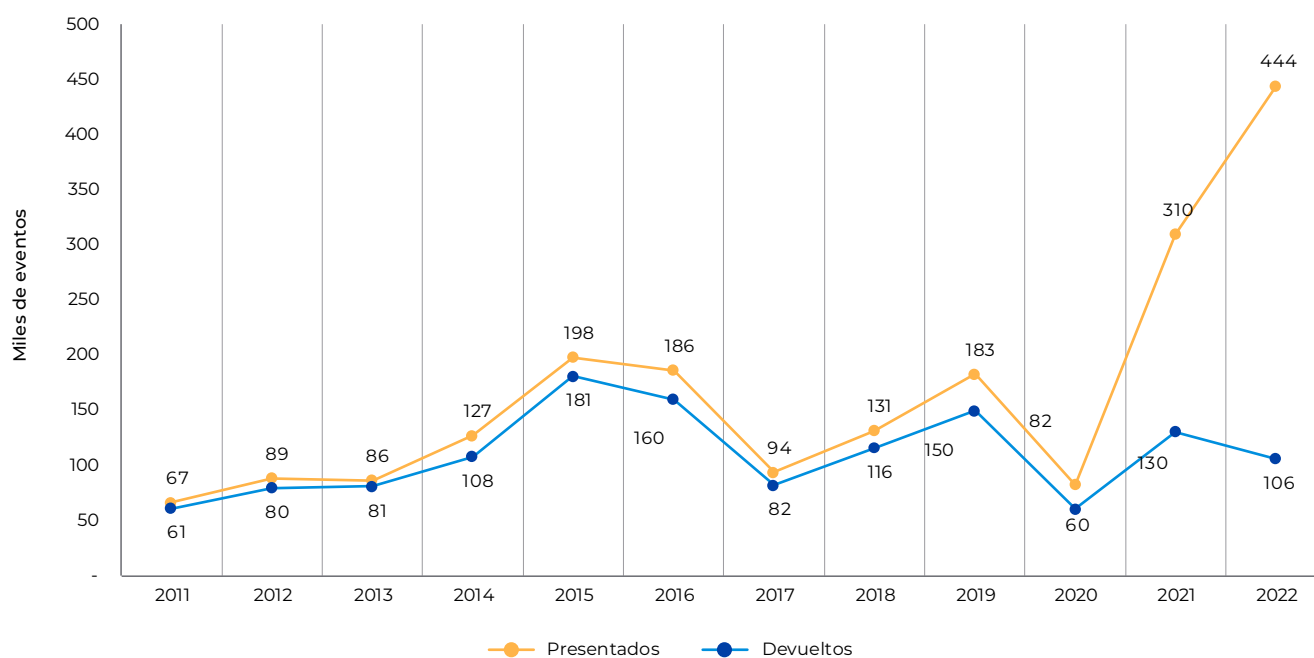
distintos tipos de violencias, así como a situaciones de separación familiar.

En noviembre de 2020 se reformaron diversos artículos de la Ley de Migración en aras de proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad. Básicamente, las reformas reiteran el no alojamiento por ninguna razón de este grupo poblacional en estaciones o estancias migratorias; faculta a las Procuradurías Federal de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes para determinar el interés superior de la niñez como elemento central de garantía integral de derechos; establece que toda niña, niño o adolescente deberá canalizarse a los sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia, y contempla que todas ellas y ellos en situación de movilidad, así como sus familias, deben ser documentados(as) como visitantes por razones humanitarias.

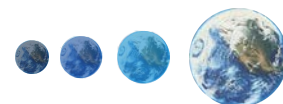
Estas reformas apenas fueron idóneas de cara a la relevante composición de grupos familiares en los flujos de tránsito que vemos en la actualidad.

Gráfica 1.

República Mexicana. Eventos de personas extranjeras presentadas y devueltas por la autoridad migratoria mexicana, 2011-2022 (miles de eventos)



Fuente: UPMRIP, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM.



La gráfica 2 refleja la tendencia al incremento de niñas y niños de hasta 11 años que viajan acompañados desde 2014 –con excepción de 2017 y 2020, este último año afectado por el inicio de la pandemia por COVID-19–, con énfasis en 2021 y 2022 al alcanzarse 52 475 y 42 453 eventos, respectivamente. En el mismo sentido, se observa en ese lapso el aumento de adolescentes de entre 12 y 17 años.

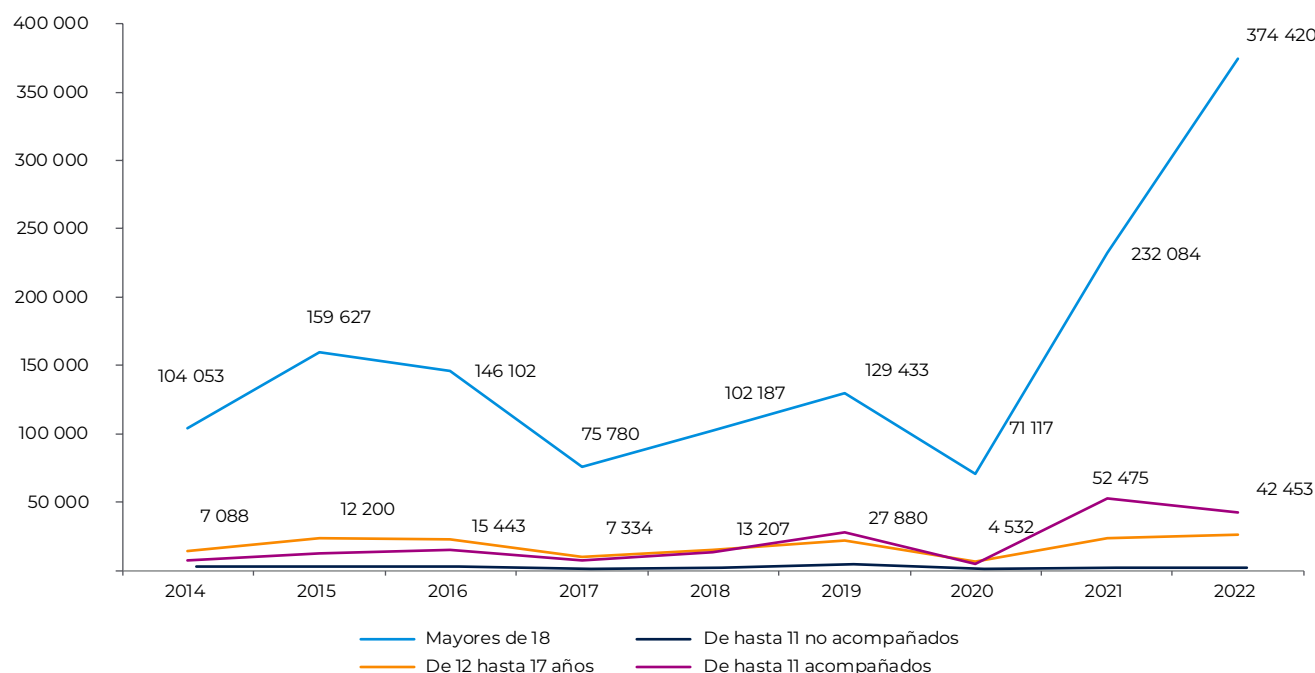
Además de las mencionadas reformas, en términos de protección, el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley de Migración contempla el “respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito [...]”, mientras que en el párrafo 4 del mismo artículo se propone un “enfoque integral acorde a la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las

diversas manifestaciones de la migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, considerando sus causas estructurales y sus consecuencias inmediatas y futuras”. Igualmente, en el párrafo 11 del mismo artículo, se reconoce la unidad familiar e interés superior de la niña, niño o adolescente como criterio prioritario de internación y estancia de personas extranjeras (Ley de Migración, 2011, p. 1-3).

Por otro lado, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, promulgada en 2014, también reconoce los derechos de este grupo poblacional en el contexto de la migración, así como el tipo de alojamiento al que deben acceder si viajan solos(as) o acompañados(as), y las medidas de protección con base en su interés superior, lo que anteriormente fue criticado, ya que era el Instituto Nacional de Migración la misma instancia que detenía y determinaba el interés superior de la niñez (Sánchez, 2021). Gracias a las reformas a la Ley de Migración, actualmente es el Sistema Nacional para

Gráfica 2.

República Mexicana. Eventos de personas en situación migratoria irregular en México,* según grupos de edad, 2014-2022



Nota: * En 2020 y 2021 la cifra de personas mayores de 18 años incluye a las presentadas y las canalizadas.
Fuente: UPMRIP, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM.

el Desarrollo Integral de la Familia la instancia encargada de determinar tal situación.

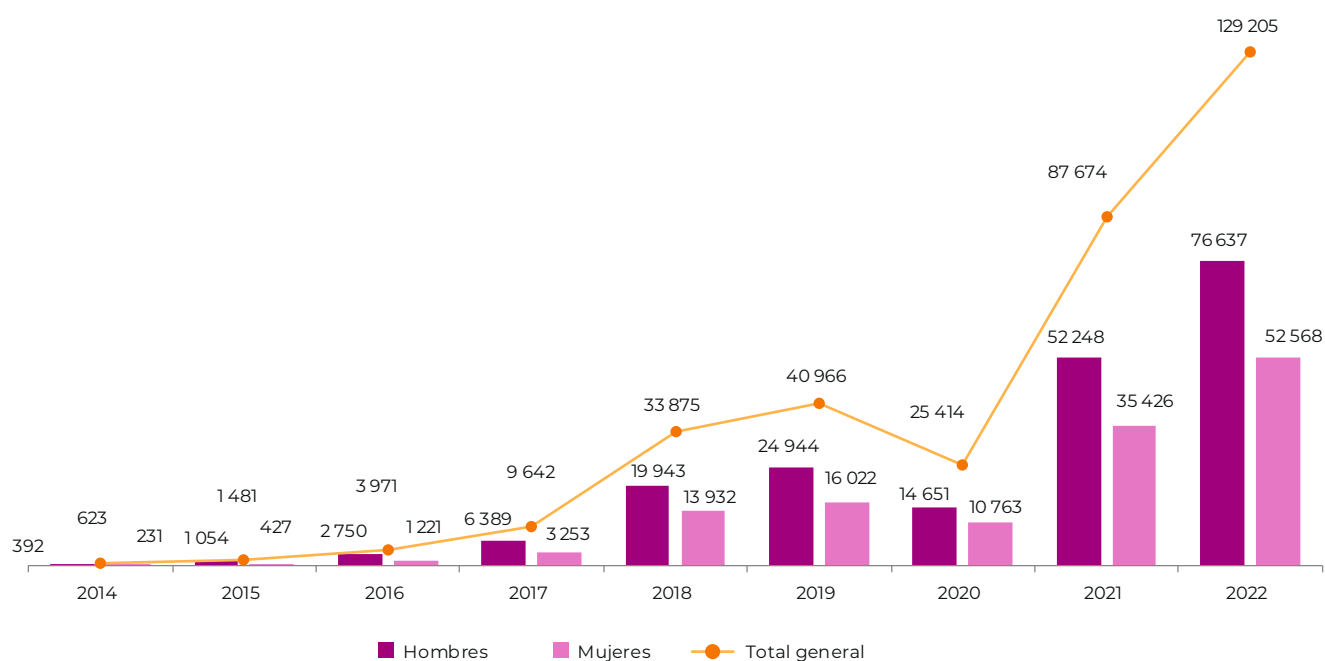
Aunque se han logrado avances importantes en el ámbito legislativo en materia de respeto, protección y difusión de los derechos de niñas, niños y adolescentes, no deja de ser preocupante su presencia en los flujos migratorios irregulares por todo lo que ello significa, como el verse orillados a dejar sus lugares de origen para enfrentarse con la difícil realidad de la migración forzada⁶ y por las consecuencias que suelen ser sumamente dramáticas durante el tránsito por otros países, ya que puede vulnerarse su estabilidad física y emocional y tener impactos irreversibles en su desarrollo personal.

La normativa mexicana no contempla una calidad migratoria de tránsito para los flujos irregulares.

Sin embargo, con la llegada de las caravanas en 2018 se pusieron en marcha estrategias para la documentación de las personas en la medida de lo posible. Bermúdez (2020) ha sintetizado este proceso del cual destaca el Programa Emergente de Emisión de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias⁷ (TVRH) –igualmente esta tarjeta se expide a las personas que solicitan la condición de refugiado en nuestro país–, así como la ampliación en las alternativas a través de oficios de regularización y de salida, entre otras acciones. En la gráfica 3 se muestra el aumento en la expedición de las TVRH, precisamente a partir de 2018 tras la llegada de las primeras caravanas.

También es preciso considerar otras reconfiguraciones en los patrones de movilidad asociadas a la diversidad de las nacionalidades que están repre-

Gráfica 3.
República Mexicana. Expedición de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias, según sexo, 2014-2022



Fuente: UPMRIP, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM.

⁶ De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2006), se entiende a la migración forzada como el movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas.

⁷ El programa culminó el 28 de enero de 2019 y, según el autor, para entonces se habían entregado 13 270 TVRH en Chiapas, la Ciudad de México y Coahuila (Bermúdez, 2020, p. 15).



sentadas en la migración irregular, toda vez que las del norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) han dejado de ser las protagonistas, a la vez que las y los nacionales de otros países adquieren una mayor presencia en términos comparativos.

Durante 2013-2022, las y los nacionales hondureños ocuparon el primer lugar de registro de eventos de presentación ante la autoridad migratoria, con 32.4 por ciento del total, seguido de los guatemaltecos, con 29.4 por ciento. En esos casi diez años los tres países del norte de América Central (Honduras, Guatemala y El Salvador) representaban a 7 de cada 10 eventos de personas presentadas ante la autoridad migratoria mexicana.

En años más recientes se observa un cambio en este patrón, pues debido a sucesos coyunturales asociados con violencia y desastres naturales, así como de inestabilidad política y económica de algunos países de Latinoamérica y el Caribe, destaca el registro de eventos de otras nacionalidades que no habían figurado y otras que incrementaron su presencia.⁸ Es el caso de Haití, que en 2016 y 2021 representó 9.2 y 6.2 por ciento, respectivamente, de los eventos de presentación, e igualmente Cuba (9.3%) y Nicaragua (9.2%), que en 2022 tuvieron una mayor representatividad y, sobre todo, Venezuela, que alcanzó su máximo histórico en ese último año, con 97 078 registros de eventos de presentación, ubicándose en el primer lugar del total de países con eventos registrados, representando 21.8 por ciento.

También se advierte la presencia de flujos extracontinentales, principalmente de África, los cuales incrementaron su representación desde 2016 hasta alcanzar 7.1 por ciento en 2019. Este flujo ha tenido su propio comportamiento en los eventos de presentación, ya que en el periodo de 2012-2015 eran las personas procedentes de Somalia y Ghana quienes representaban en promedio 70 por ciento del flujo africano, mientras que para el periodo 2016-2019,

las personas procedentes de Camerún y República Democrática del Congo representaron 48.5 por ciento de ese flujo. Aunque en menor proporción, es importante destacar la llegada de nacionales de la India, al ser el país asiático que mayormente figuró en los eventos de presentación tanto en 2017 como 2018 (3.6 y 3.3 por ciento, respectivamente).

Además del impacto de la emergencia sanitaria por COVID-19, otro aspecto importante en la presentación de nacionales de uno u otro país ante la autoridad migratoria mexicana radica en las disposiciones administrativas que este gobierno ha puesto en marcha de manera coyuntural o estratégica, como es la imposición o supresión del requisito de visa en pasaportes de algunas nacionalidades.⁹

Por otro lado, también tiene un peso importante la política de devolución del Gobierno de Estados Unidos ya que, definitivamente, impacta en el flujo de personas que se encuentran en México. Por eso merece la pena hacer un breve recuento del tono antiinmigrante que enmarca su política desde la administración presidencial de Barak Obama (2009-2017), con la continuación del programa “Comunidades seguras”,¹⁰ mediante el cual se reforzó la seguridad fronteriza (Villafuerte y García, 2017). Las cifras que resultan de estos procedimientos pueden verse en el cuadro 1.

Más tarde, la campaña política del expresidente Donald Trump (2017-2022) consistió en construir un muro para restringir la migración irregular. Además, inició procesos penales en contra de la población migrante que cometió delitos menores y llevó a cabo la separación de familias (Hines, 2019). Luego se implementó el Protocolo de Protección a Migrantes,

⁸ Sin embargo, el impacto de la pandemia por COVID-19 influyó en el comportamiento de los eventos de presentación pues, a pesar de una reducción de 55% entre 2019 y 2020, en ese lapso se intensificó la presencia de población centroamericana –al pasar de 84.9% a 92.6%–, a la vez que disminuyó la de los flujos extracontinentales y los procedentes del Caribe, lo que probablemente se debió al cierre de fronteras por la emergencia sanitaria.

⁹ Prácticamente desde el inicio del actual gobierno se suprimió el requisito de visa en pasaportes ordinarios a las y los nacionales de Ecuador (DOF, 2018, 29 de noviembre) y Bolivia (DOF, 2021, 10 de mayo); sin embargo, años después se suspendieron los diversos por los que se suprimió el requisito de visa en pasaportes ordinarios a las y los nacionales de Ecuador (DOF, 2021, 20 de agosto y DOF, 2022, 25 de febrero). Además, se han establecido acuerdos para la aplicación temporal de visa en pasaportes ordinarios a los nacionales de Brasil (DOF, 2021, 26 de noviembre y DOF 2022, 3 de agosto), y Venezuela (DOF, 2022, 6 de enero).

¹⁰ Esta iniciativa fue instrumentada en la administración de George Bush y fue coordinada por las fuerzas policiales federales y locales junto con la Agencia de Inmigración y Aduanas (Villafuerte y García, 2017).

Cuadro 1.
Estados Unidos. Distribución porcentual de detenciones de la Patrulla Fronteriza en la frontera suroeste, por país de ciudadanía, años fiscales 2013-2022

País	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
México	64.0	47.3	56.1	46.7	42.1	38.4	19.5	63.2	36.7	33.5
Guatemala	13.1	16.8	17.1	18.2	21.7	29.2	31.0	11.8	2.8	10.4
Honduras	11.2	19.0	10.1	13.0	15.6	19.3	29.8	10.0	18.6	9.0
El Salvador	8.9	13.9	13.1	17.6	16.4	7.9	10.5	4.1	5.8	4.4
Ecuador	1.0	1.0	0.8	0.7	0.5	0.4	1.5	3.0	5.8	1.1
India	0.2	0.3	0.7	0.9	1.0	2.3	0.9	0.3	0.2	0.8
Brasil	0.1	0.1	0.4	0.8	0.9	0.4	2.1	1.7	3.4	2.3
Venezuela	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	2.9	8.5
Cuba	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	2.5	2.3	10.0
Resto de países	1.5	1.7	1.6	2.3	1.9	2.2	2.9	3.2	21.5	20.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	414 397	479 371	331 333	408 870	303 916	396 579	851 508	400 651	1 659 206	2 206 436

Fuente: UPMRIP, SEGOB, con base en U. S. Customs and Border Protection, Nationwide Encounters. Disponible en <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>

que permitía a las autoridades enviar a las personas de regreso al país de origen inmediato, lo cual ha tenido grandes repercusiones en México al ser el último país por donde transita la mayoría de las personas en situación irregular con destino a Estados Unidos.

Con respecto a las detenciones por parte de Estados Unidos, es de resaltar la representación de las y los nacionales de Cuba y Venezuela a partir de 2020 (véase cuadro 1), específicamente en 2022, lo que guarda relación con los eventos de presentación en México como recién se mostró, cuando las y los nacionales de Venezuela representaron prácticamente 22 por ciento del total.

A diferencia de la postura del expresidente Trump, el actual presidente Joe Biden (2021 a la fecha) se ha centrado en atender las causas fundamentales que orillan a la migración en los países centroamericanos; por ejemplo, mediante la inversión de recursos económicos para combatir la pobreza y las violencias, pero ha mantenido la política de detención y devolución de personas en situación irregular (Verea, 2022).¹¹

¹¹ Caben mencionar también otras alternativas impuestas por la actual administración estadounidense como las vías legales ofrecidas para obtener un estatus de documentación temporal a las y los nacionales de Venezuela, Honduras y Nicaragua (Isacson, 2023).

Sobre todo, destaca la imposición de la medida de salud pública Título 42 que permite la suspensión de entradas de personas para prevenir la propagación de enfermedades transmisibles. Si bien esta medida fue cancelada a partir del 11 de mayo de 2023, ha tenido un impacto contundente en la expulsión de personas a México o a su país de origen violando el derecho a la protección internacional sin previa evaluación individualizada de las necesidades, ni con las debidas garantías procesales. Al respecto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Volker Türk, ha señalado que “el derecho a solicitar asilo es un derecho humano, con independencia del origen de la persona, de su estatus migratorio o de cómo haya llegado a una frontera internacional” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2023). Lo anterior sin duda ha propiciado nuevos escenarios y retos, sobre todo por la complejidad de distinguir a las personas que son sujetas de protección internacional de entre aquellas poblaciones que se encuentran en tránsito irregular.

El impacto de la política migratoria estadounidense también se ve reflejado en el número de solicitantes de la condición de refugiado en México, toda vez que las mencionadas restricciones han orillado a miles de personas a solicitarla aquí aun cuando



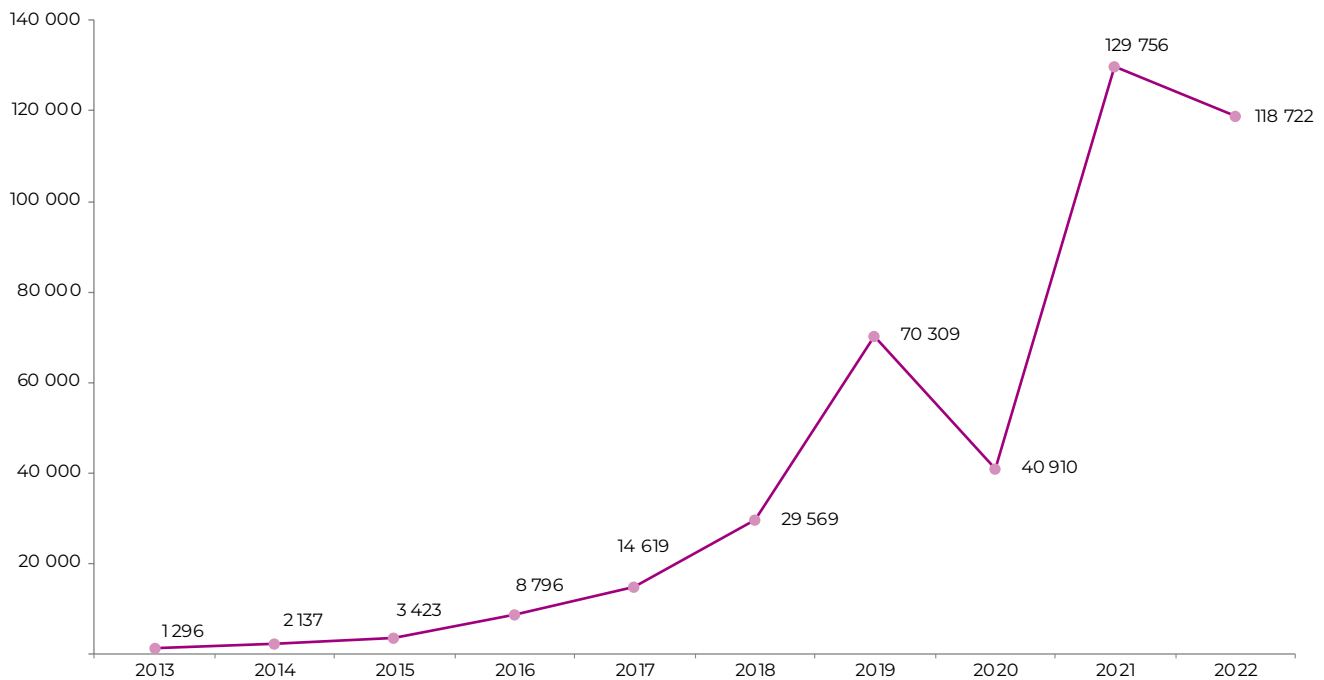
no era su prioridad, lo que se refleja en el enorme crecimiento de la cifra respectiva durante el periodo analizado. El inicio de la pandemia por COVID-19 modificó la tendencia, pero solo eventualmente, pues a más de tres años de su inicio las cifras siguen siendo relevantes. En 2021, después de Estados Unidos y Alemania, México se convirtió en el tercer país con más solicitudes de refugio en todo el mundo, al prácticamente alcanzar la cifra de 130 mil solicitudes recibidas.

Entre los motivos de este incremento se suma el más grande desplazamiento por desastres

naturales observado en la región de América Latina y el Caribe, como se adelantaba al inicio de este artículo. Si bien, por su propia definición el desplazamiento forzado interno es considerado dentro de un mismo país o territorio, la realidad es que muchas personas terminan cruzando alguna frontera internacional ante la imposibilidad de establecerse en su mismo país, porque generalmente se conjugan otras condiciones sociales y económicas como la violencia y la pobreza, lo que ha propiciado grandes movilizaciones en el último quinquenio (véase gráfica 4).

Gráfica 4.

República Mexicana. Solicitudes de la condición de refugiado en México, 2013-2022



Fuente: UPMRIP, con base en datos de la COMAR.

Para mayo de 2023, la tasa de resoluciones positivas en relación con el total de solicitudes resueltas es de 68 por ciento. De los 97 763 refugiados reconocidos en el periodo 2013-2023, los nacionales de Honduras constituyen casi la mitad (47%), seguidos por los nacionales de Venezuela (24%) y los de El Salvador (15%), y casi en ese orden estas nacionalidades han sido beneficiarias de la protección complementaria en ese mismo periodo: Honduras

(32%) y El Salvador (30%), a las que se suman los nacionales de Haití (24%).

Consideraciones finales: Los grandes retos de México ante la movilidad

La situación socioeconómica, política, ambiental y de inseguridad de los países de la región latinoamericana, incluyendo el Caribe, así como en otros

continentes como el africano y algunos países asiáticos son determinantes de la movilidad que se observa en el corredor migratorio de Centro y Norte de América, en el cual México representa la ubicación geográfica con mayor exposición al flujo de personas en situación irregular que intentan llegar a Estados Unidos.

Las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran miles de personas migrantes en México dan cuenta de una movilidad forzada, donde las propias razones de salida de los países de origen son el inicio de las vulnerabilidades, y estas se acrecientan conforme el trayecto por los países de tránsito. A esto se suma la manera en que el crimen organizado negocia con la migración irregular a través del secuestro, el tráfico ilícito y la trata de personas migrantes (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2013).

A diez años del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, el balance en materia de protección a las personas en contexto de movilidad conforme a las atribuciones de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas consiste en el trabajo conjunto en distintos niveles y con diversas instituciones para coordinar y asegurar el respeto de los derechos de las personas en contexto de movilidad; para ello, se han organizado foros regionales y se ha participado en Mesas Estatales para la Construcción de Paz y Seguridad, a efecto de compartir información puntual y actualizada respecto de la situación que guarda la movilidad humana en cuatro grandes regiones del país y en cada una de las entidades federativas donde se ha asistido.¹² Otro gran tema que ocupa de cara al incremento de la migración irregular es el tráfico ilícito de personas migrantes, por lo que se ha creado un Grupo de Trabajo cuyo objetivo es impulsar el fortalecimiento y la articulación de las instituciones federales para dar una respuesta coordinada a este delito bajo un enfoque de derechos de las personas que son objeto de tráfico.

Algunas disposiciones administrativas para gestionar la movilidad humana han respondido a las distintas emergencias que requieren acciones inmediatas para la protección de los derechos humanos.

Sin afán de reiterar las medidas descritas anteriormente como parte de la estrategia de documentación de flujos irregulares para la protección de sus derechos, es oportuno mencionar el notable incremento en la expedición de la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias y las reformas legislativas para preservar la unión de los grupos familiares, las cuales destacan entre las principales acciones de protección y dan cuenta de avances en la legislación en materia migratoria.

Sin embargo, el fenómeno de la movilidad humana es uno de los componentes demográficos que resulta más complejo de proyectar como parte de una política migratoria. Si a esto se suma la aparición de una pandemia que nadie se hubiera imaginado o el desplazamiento en la región por desastres naturales, la planeación parece insuficiente. Es evidente que hay temas pendientes y urgentes como el esclarecimiento de los casos de personas migrantes desaparecidas y asesinadas, para lo cual desde la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación se trabaja en la búsqueda y la investigación mediante un conjunto de acciones y medidas para garantizar el acceso a la justicia de personas migrantes y de sus familias.

Otro gran tema pendiente es la atención del desplazamiento forzado interno, que oficialmente ha sido reconocido en este gobierno y, con ello, se han emprendido acciones para adoptar una política nacional sobre este fenómeno, incluyendo medidas tendientes a ofrecer una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Por último, cabe destacar que el combate a la impunidad es el eje transversal de cualquier política que forme parte de este gobierno y desde el cual todas sus instituciones trabajan de manera comprometida para erradicar esa práctica. Para ello, visibilizar y documentar el panorama de la movilidad humana en México es parte esencial de esta tarea.

Fuentes consultadas

Bermúdez, J. (2020). Análisis de los eventos de presentación y devolución de personas migrantes por parte del INM entre 2011 y 2019. *MovilidadES*.

¹² Aguascalientes, Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.



- Análisis de la Movilidad Humana*, 4, 8-19. http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/movilidades_4
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2013). *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014*. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.48/13. <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. (2020a, 25 de junio). *Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563303/PSG_2020_-_2024.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2020b, 10 de diciembre). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/666833/DOF-Diario_Oficial_de_la_Federacion-PNDH_2020-2024_Programa.pdf
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10042_0.pdf
- Gobierno de México. (2022). *Leyes en materia migratoria. Compendio de Normatividad Migratoria y otros Documentos Relacionados*. <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nacional>
- Hines, B. (2019, noviembre-diciembre). Las políticas migratorias de Donald Trump. *Nueva Sociedad*, 284. <https://nuso.org/articulo/las-politicas-migratorias-de-donald-trump/>
- Isacson, A. (2023). *Cómo la administración Biden puede limitar el acceso al asilo después del título 42*. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. <https://www.wola.org/es/analisis/como-la-administracion-de-biden-puede-limitar-el-acceso-al-asilo-despues-del-titulo-42/>
- Ley de Migración. (2011, 25 de mayo). *Diario Oficial de la Federación*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. (2014, 4 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2023, 11 de enero). Las nuevas medidas de control fronterizo de Estados Unidos ponen en riesgo los derechos humanos. *Noticias ONU. Mirada global. Historias humanas*. <https://news.un.org/es/story/2023/01/1517822>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Glosario sobre migración*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones. (2022, enero-marzo). *Perfil Migratorio de México. Vol. V*. <https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1686/files/documents/perfil-migratorio-de-mexico-enero-marzo-2022-vol-v-l.pdf>
- Sánchez, J. L. (2021, enero-junio). Niñez en tránsito migratorio por México. Instrumentos jurídicos y derechos humanos. *Revista IUS*, 15 (47). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472021000100233
- Verea, M. (2022, enero-junio). La política migratoria de Biden a un año de su administración. *Norteamérica*, 17 (1). <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2022.1.562>
- Villafuerte, D. y García, M. del C. (2017, enero-junio). La política antimigrante de Barack Obama y el programa Frontera Sur: consecuencias para la migración centroamericana. *Migración y Desarrollo*, 15 (28). <https://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v15n28/1870-7599-myd-15-28-39.pdf>





El fenómeno de las caravanas de migrantes en territorio de México

Rafael López Vega, Víctor Manuel Isidro Luna y Alejandra Reyes Miranda¹

Resumen

Dentro de la movilidad humana, las caravanas de migrantes refieren un transitar desde un origen a un destino, como estrategia individual y colectiva. Aquí se definen como una movilidad que utiliza recursos públicos y privados, donde en el espacio involucrado hay una tradición migratoria, y en el que esta movilidad se visibiliza. Puntualizamos que una caravana debe ser: 1) un vector de recursos, 2) un flujo de población que utiliza este vector, 3) la existencia de un país expulsor donde el Estado es débil en tanto no ofrece bienestar a quienes migran, 4) la existencia de un país de tránsito, y un país atractor donde el salario por el mismo trabajo o el Estado de bienestar es mayor, y 5) una lógica administrativa de documentación migratoria. Después, comparamos los antecedentes de estas como parte de los repertorios de protesta social en la región centroamericana y en el sur sureste mexicano. También se aborda su ruta migratoria en 2022, se hacen notar parte de los obstáculos que dificultan su seguimiento. Concluimos que las caravanas son una capacidad colectiva; y observamos que esta capacidad encuentra eco en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

Términos clave: *caravanas, Centroamérica, Estado del bienestar, visibilización, protesta social.*

Introducción

En la movilidad masiva y de carácter irregular que transita por algún territorio, ha sido la población en la que en menor medida se ha puesto la mirada para la consideración y respeto de sus derechos humanos, desde su origen, en el trayecto y desde el momento que llegan a su destino. En 2003, la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales fue creada por 32 países y pionera en ello. Esta Comisión tenía como objetivos colocar a la migración internacional en la agenda mundial, relacionar a la migración con otros fenómenos sociales, y ofrecer recomendaciones (Alba, 2006). La Comisión, estudió la migración bajo un enfoque de derechos humanos, y discutió temas como las políticas migratorias nacionales, la migración laboral, la regularización de los migrantes y la integración de la población migrante en el país de destino. Que la migración debería tener una gobernabilidad internacional fue un aporte valioso. Teniendo como antecedentes la Convención Internacional de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y la resolución 67/219 de las Naciones Unidas que relaciona migración y desarrollo, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de 2013 dio un panorama regional a la migración internacional documentada e irregular en pro del respeto a los derechos humanos. Explícitamente la medida prioritaria 70 menciona que se deben de incorporar

¹ Dirección de Estudios Socioeconómicos y Migración Internacional, Secretaría General del Consejo Nacional de Población (rlopezv@conapo.gob.mx, visidro@conapo.gob.mx y alejandra.reyes@conapo.gob.mx)

principios de coherencia y reciprocidad para “Fortalecer la cooperación entre países de origen, tránsito y destino” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2013, p. 26).

La importancia de la migración internacional ha sido reconocida tanto en países de expulsión como en países de atracción. Aunque la migración de tránsito (no autorizada o irregular) ha recibido menos atención y solo hasta años muy recientes las migraciones masivas han encontrado un lugar en el debate científico y un espacio en los medios de comunicación, su atención ha quedado rezagada, en estricto sentido, en el campo de las políticas públicas. Dentro de la movilidad masiva, una de las variantes ha sido la forzada, principalmente en búsqueda de refugio para salvaguardar sus vidas por una amenaza directa o por no tener los elementos económicos, sociales o ambientales para sostenerla en el lugar de origen. Así, la migración masiva irregular y el refugio no son fenómenos nuevos en la historia de México –tema que se aborda en este trabajo–, pero la visibilización de lo que se ha llamado “caravanas de migrantes” sorprendió a los estudiosos de los fenómenos sociales. Los integrantes de las caravanas corresponden a población irregular, de diferentes nacionalidades, variada composición demográfica y con diferentes fines en relación con el tránsito que tiene planeado individualmente *vis-à-vis* el tránsito planeado de la Caravana.

En su recorrido la población migrante en tránsito demanda servicios públicos y privados, pero también demanda primordialmente una respuesta de política pública de los diferentes órdenes de gobierno con los que deben lidiar –tanto en el territorio de tránsito como en el destino–. ¿Cómo caracterizar este tipo de población en movimiento, al cual genéricamente distintos actores denominan Caravana? ¿Cuáles son sus antecedentes en contraposición con otras formas de movilidad humana? Y por último ¿La ruta territorial de la Caravana contemporánea es nueva o sigue una ruta histórica pese a la constante violencia que atravesada y se vive en el territorio por el cual transitan?

El resultado de la investigación documental encuentra coincidencias en la definición reiteradamente en uso, en la que la Caravana es una movilidad humana que utiliza recursos públicos y privados, donde en el espacio involucrado hay puntos de encuentro y

diferencias sustantivas, por un lado la tradición migratoria en el país de expulsión, el conocimiento de que es posible el tránsito y la reconfiguración del espacio al transitar, y por otro, que se conoce las más de las veces que la intención del tránsito está ineludiblemente ligada al país atractor. Además, en las definiciones están presentes dos elementos altamente correlacionados derivados del hecho empírico de la movilidad: su visibilidad y la búsqueda de seguridad.

En relación con lo que la literatura especializada reconoce como antecedentes de las caravanas, en la segunda sección de este trabajo se advierten los límites de afirmar que los viacrucis de migrantes y las madres con hijos desaparecidos crearon a las caravanas. La Caravana podría ser interpretada como una movilidad social de demanda de derechos –seguridad y libre tránsito–, con antecedentes en la tradición histórica de desplazamiento interno y entre los tres países involucrados en la búsqueda de refugio, en este sentido, la novedad con el pasado estaría en una “estrategia” de tres componentes: la conversión de la frontera sur de México transmutada en base para la reunión, organización y logística de quienes se integrarán en caravanas; el logro de una visibilidad internacional en el corto plazo (que puede ser fugaz y fragmentaria); y el reconocimiento explícito de que su tránsito solo será posible si se negocia con las autoridades migratorias federales.

En la tercera sección se reflexiona sobre la visibilidad de las caravanas de migrantes, que responde tanto al flujo de población migrante como al involucramiento de otros actores; en ocasiones este flujo no es registrado por los medios de comunicación, ejemplificando esta situación, se identifican ciudades donde estuvieron presentes las caravanas o parte de ellas en 2022 y fue notable la ausencia de los medios de información y comunicación para dar cuenta de su tránsito.

Definición de caravana

Hay un importante flujo de población migrante en el mundo que ingresó, reside o trabaja de manera irregular en otro país. Sin tener datos precisos, véanse algunos ejemplos. La migración no autorizada fue de 1.9 a 3.8 millones en la Unión Europea en 2008,



alrededor de un millón en Afganistán en 2013, 1.23 a 1.46 millones en Malasia en 2017, y se estima un total de 11.4 millones para Estados Unidos en 2018 (Migration Data Portal, 2022); en el caso específico de un país del norte de Centroamérica, Honduras, se estima que hace casi diez años, 380 mil personas migrantes vivían en Estados Unidos sin autorización (Reichman, 2013). Sin embargo, la zona gris de la migración irregular, de la cual se sabe muy poco, ha quedado parcialmente descubierta en octubre de 2018 cuando los medios de comunicación masiva visibilizaron la magnitud de los flujos y el entorno político de las llamadas “caravanas de migrantes”,² población principalmente de Guatemala, Honduras y El Salvador que transitan por México irregularmente con la intención de pedir refugio en Estados Unidos.

¿Por qué hay población que migra sin documentos de un país a otro? ¿Por qué decide hacer su desplazamiento solo(a) o acompañado(a) en un gran número? ¿Por qué desean que su desplazamiento irregular en dado momento sea visible? La respuesta a estas preguntas debe abarcar cinco vertientes: 1) la infraestructura para hacer el viaje y medios de organización existentes, 2) una colectividad identificable que no está satisfecha con las libertades del mercado ni del Estado, 3) una localidad expulsora, 4) un canal donde transitar, 5) un destino que representa por experiencias previas la posibilidad de una vida mejor, y 6) la interacción administrativa del país expulsor, el de tránsito y el atractor.

Aunque algunas migraciones se han llevado a cabo con adversidades severas, Sheller y Urry (2006) aseveran que la movilidad necesita una cantidad de recursos fijos, infraestructura pública y privada como parques, hoteles, tiendas, casas de envío de remesas, entre otros. Aquí agregamos que también deben existir la movilidad/portabilidad en el campo de las comunicaciones (telefonía móvil) y aplicaciones informáticas que facilitan las comunicaciones interpersonales de la población migrante. Colectivos de diferentes ideologías, ya desde finales del siglo XX utilizaron la internet para forjar una comunicación que no reconocía fronteras y como asidero para organizarse, es el caso de quienes se movilizaron contra

los organismos financieros internacionales (Primer Foro Mundial), y de quienes una década después con más herramientas de comunicación e informáticas se organizaron en contra de los regímenes dictatoriales al iniciar el siglo XXI (“primavera árabe”), hasta quienes, en otro sentido usaron extensamente las redes sociales para confrontar el desarrollo democrático en el mundo desarrollado –ataque al Capitolio en 2018– (Seoane et al., 2006; Walter, 2022). En el caso de las caravanas, el expresidente de Estados Unidos, Donald Trump, utilizó las aplicaciones de redes sociales para difundir un discurso no favorable a estas, en el que relaciona distintos campos de la política pública –económica, migratoria y social– de los países involucrados (Velasco y Hernández, 2021). También los líderes de las primeras caravanas usaron las aplicaciones informáticas de redes sociales para visibilizar la salida de la población migrante de Honduras (Sánchez et al., 2021).

Aunque hay trabajos sobre caravanas que las estudian de manera monográfica en la ciudad de Tijuana (El Colef, 2018), que las analizan descriptivamente a través de la opinión de la prensa de un diario en un país (Fabregat et al., 2019), que las observan en la narrativa de la experiencia de los adolescentes que viajan en la caravana (Glocker Fafetti, 2019), y que las descomponen en los conceptos de la reproducción y explotación de la población migrante en el sistema capitalista (Salazar, 2019; Izcarra Palacios, 2021), persiste en la literatura especializada la percepción de que las caravanas son como una organización para visibilizar violaciones a los derechos humanos, y que incluso ya son un movimiento social que produce cambios consciente o inconscientemente en las sociedades (Espín, 2021; De la Luz Rizzo, 2021; Varela y McLean, 2019; Paris Pombo y Varela Huerta, 2021; Garibo y Call, 2020; Torre Cantalapiedra, 2022). En esta investigación documental, al aceptar y hacer uso del término “caravana”, se propone que esta es una “capacidad colectiva” que se configura cuando el mercado y los Estados-Nación no garantizan el ejercicio de los derechos humanos básicos, económicos y sociales para el bienestar de la vida cotidiana en el origen, entre estos uno primordial es la “libertad de tránsito” que muestra la incapacidad de garantizar la búsqueda de ese cambio en la vida cotidiana en otra

² Usamos indistintamente caravanas y caravana.

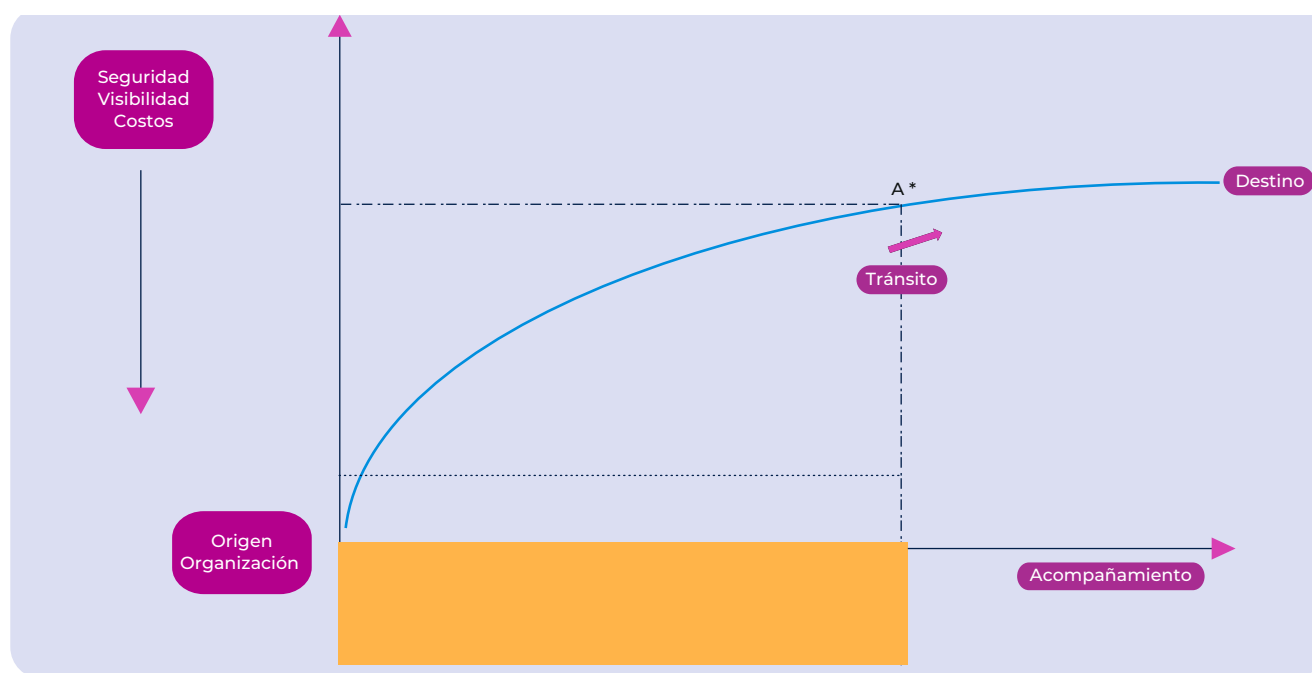
parte.³ Una caravana es una transformación de recursos (infraestructura, dinero, equipos, medios y herramientas de comunicación) y población en una capacidad de movilizarse a bajo costo, de reducción de riesgos –frente a distintas formas de corrupción y de delincuencia–.

La gráfica 1, muestra que en el punto A* dada cierta organización y población acompañada se pueden conseguir atributos como la reducción de costos, la reducción de riesgos en el tránsito y lograr la visibilidad de la Caravana.

Aparte de los atributos de organización y tamaño que pueden determinar la seguridad y reducción de costos, la Caravana debe tener otros componentes que le den unidad y legitimidad ante entidades políticas, la prensa y organizaciones de la sociedad civil. Tres de esos componentes pueden ser los men-

cionados por Mill en torno a la nacionalidad: el deseo de estar bajo un mismo gobierno (ver Hobsbawm, 1990), la simpatía a un grupo y más importante en este caso tener una historia similar (Mill, 1862). La simpatía y estar bajo las mismas reglas en una caravana sería un atributo que se cumpliría débilmente y la historia común de la población migrante es fácilmente identificable en la tradición de expulsión, tránsito, atracción que, principalmente los países del norte de Centroamérica, han tenido hacia México –en algunos casos por más de un siglo de la mano con la formación del Estado-Nación y en otros como destino natural para refugiarse de la violencia social y política dada la contigüidad geográfica y la estabilidad social y económica del país– teniendo como meta principal llegar a Estados Unidos. Lo anterior, en la gráfica 1 está representado por la línea cóncava donde hay un origen,

Gráfica 1.
Conceptualización de las caravanas de migrantes



Fuente: Elaboración propia.

³ Según Sen (1999), colectivos, el Estado y principalmente el mercado, deben fomentar libertades individuales para el desarrollo. Aunque Sen no lo menciona, nada excluye que los individuos libremente puedan asociarse para tener una capacidad que no brindan otros grupos, el Estado y por supuesto el mercado.



un tránsito y un destino planeado, y que esto ha ocurrido por muchos años. Aparte del flujo migrante y la organización de recursos, la tradición histórica le da fuerza, legitimidad y visibilidad a la migración irregular.

Los países del norte de Centroamérica, México y Estados Unidos tienen una larga historia de migración vinculada, tanto por la contigüidad geográfica como por el vértigo de la violencia estatal, los desastres naturales y la emergencia de grandes grupos delincuenciales, que se manifestó en un refugio de hecho (en México en los años ochenta del siglo pasado) como en nuevas y masivas solicitudes de refugio, principalmente, en Estados Unidos. Gandini (2020) afirma que las caravanas actuales de población de Centroamérica que transitan por México tienen como fin solo migrar, escapar de una situación, teniendo menor importancia el destino-atractor que los factores de expulsión; para la autora este tipo de migración desde América Central se le podría llamar forzada sin importar el destino (ver también El Colef, 2018). En este trabajo se considera, que tanto uno o más factores de atracción como uno o más de expulsión se retroalimentan y podrían tener como origen la misma causa. Igualmente se considera que las causas de la expulsión podrían ser la violencia, inseguridad, extorsión y un bajo poder de compra entre otras causas; todo lo cual pudiera englobarse como pobreza, entendida como destrucción de relaciones sociales de una localidad o un país donde el migrante vive; como señala Polanyi (2001, p. 217) a un nivel institucional “La catástrofe de [una] comunidad nativa es un resultado directo de la destrucción rápida y violenta de las instituciones básicas de la víctima.”

Por otra parte, también deben existir países de tránsito y atracción. En el primero, su grado de desarrollo es mayor al país expulsor pero menor al del país de destino, aunque en el país de tránsito la población migrante convive con violaciones a los derechos humanos como lo señala De la Luz (2021), donde mucha población migrante de Centroamérica sufre de violencia física y sexual, también existen canales para que la población pueda desplazarse y formarse rutas históricas. En segundo lugar, la importancia de un país atractor es innegable ya que los migrantes expresan, en el caso de los que proceden del norte de Centroamérica, la necesidad de protección bajo la figura del refugio en Estados Unidos, o en México,

o entrar a Estados Unidos o quedarse a residir en la frontera de México con Estados Unidos (Fabregat et al., 2019; El Colef, 2018; Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2022).

La existencia de un país atractor es el resultado de una desigualdad histórica en el ingreso y riqueza entre países (Freeman, 2019; Isidro, 2022) lo cual fomenta la migración no autorizada. Milanovic (2019) nota que las causas de la migración internacional no autorizada en el largo plazo son la desigualdad entre los países involucrados, en el país receptor debe existir un salario más alto promedio por el mismo trabajo o un Estado de bienestar mayor o, en general, mejores posibilidades de una vida mejor. Similarmente, Aglietta (2018) señala que la población solo sigue las oportunidades. A finales del siglo XIX los flujos de capital fueron a países como Estados Unidos, Australia y en menor medida a la Argentina, y así lo hizo la población igualmente, siglo marcado por las migraciones transatlánticas; en cambio, a finales del siglo XX y principios del XXI los mayores flujos de capital se dirigieron a países desarrollados, al igual que lo hizo la población. Entonces, para la población migrante irregular de Estados Unidos y México, más que un imaginario colectivo, aparecen como una opción para reestructurar la vida cotidiana, la posibilidad de tener un empleo, un mayor poder de compra, y en un sentido implícito contar con un mejor entorno para organizar la vida; tal vez con ello la migración podría transformarse en un hecho moral que materializa aspiraciones presentes en el imaginario “modernista”, “desarrollista”, “institucional” de las personas migrantes (Varela y MacLean, 2019; Heller, 1998).⁴

Por último, la emergencia, evolución y consolidación de una lógica administrativa modifica la migración regular e irregular, los documentos de identidad tienen su propia historia junto a la consolidación de los Estados-Nación. Por ejemplo, en el pasado y presente hay históricamente similitudes y diferencias de políticas nacionales hacia la migración no autorizada. En similitud con la actualidad, la migración no autorizada de algunos países de Europa hacia

⁴ Las redes sociales son una consecuencia de un mejor entorno institucional. Si no hubiera un buen entorno económico-institucional, la red evitaría el desplazamiento al lugar que se puede considerar atractor.

América en el siglo xix e inicios del xx fue individual y masiva, y facilitada por un medio de transporte como el barco donde fácilmente se ha documentado el sobrecupo de camarotes en tercera clase en los viajes trasatlánticos (Keeling, 2012). También, este tipo de migración tuvo experiencias diversas en su tránsito o para establecerse, desde facilidades hasta la exclusión, la discriminación y la no deseabilidad como inmigrantes, Bradford Delong (2022) ha señalado que población migrante de China e India fue excluida en Estados Unidos; y Salazar (2010) ha probado que alguna población de Europa para llegar a Sudamérica primero transitó por Estados Unidos. Sin embargo, hace más de un siglo que en países como Estados Unidos y México las condiciones son diferentes, los registros de entrada son más cuidadosos y el espacio económico para establecerse no está abierto a todas las nacionalidades. Así, en origen, tránsito y destino de la población migrante se entreveran con la selectividad de las personas migrantes, que en el largo plazo podría analizarse como un componente de una política que moldea la composición demográfica de la sociedad de destino.

Antecedentes de las caravanas y movilidades humanas

Las caravanas de 2018 a la fecha necesitaron de ciertos recursos, de un gran tamaño y de un entorno político-económico para ser visibles. Varela Huerta (2020) comenta que “Las caravanas de migrantes no son un fenómeno nuevo, tienen lugar desde la década pasada”. Siguiendo esta línea, la gran mayoría de la literatura señala que los antecedentes de las caravanas son las de madres con hijos desaparecidos y los viacrucis de migrantes. Sin embargo, la búsqueda de la genealogía de las caravanas se cruza con elementos estructurales de mediano plazo (historia, tradición, contigüidad geográfica, permeabilidad de las fronteras, conflictos sociopolíticos, surgimiento de bandas delincuenciales masivas, desigualdad social) y con elementos coyunturales (cambio político en Estados Unidos, declaraciones presidenciales difundidas como oportunidades para migrar, intervención de organismos internacionales, derechos ejercibles como el libre tránsito).

Las madres con hijos desaparecidos comparan con las caravanas la organización y que son un

colectivo, como McLean (2020) y Kron (2016) lo señalan a la fecha actual, son ya casi 20 años de organización en comités. También, comparten con las caravanas que sus integrantes son de diferentes nacionalidades (principalmente de Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala); no obstante, son diferentes en su principal lazo de unión, en las madres con hijos desaparecidos sus lazos de unión son la justicia y saber la verdad de sus familiares que desaparecieron en su tránsito por México para llegar a Estados Unidos o Canadá. En las caravanas algunos de los componentes son el cruce y el tránsito masivo, la reducción de riesgos y la seguridad individual y colectiva, la visibilidad tanto por la aglomeración como por la presencia en los medios de comunicación en imagen y discurso de los líderes y de voces de migrantes que se entrevistan. Este último componente parece haberse desestimado de las interpretaciones de las caravanas, para las cuales el liderazgo va de la mano con la visibilidad de conjunto e individual, de las causas que motivan su reunión y de los objetivos comunes e individuales.

Por otra parte, Torre Cantalapiedra y Mariscal (2020) señalan que los antecedentes de las caravanas están en las madres con migrantes perdidos, pero, específicamente, Torre Cantalapiedra (2022) agrega igualmente a los viacrucis de migrantes. Él comenta que los antecedentes de las caravanas son “los viacrucis migrantes que se llevaron a cabo desde 2007 y posteriormente desde 2014 y hasta mediados de 2018”. De la misma manera, Garibo García y Call (2020) encuentran una continuidad de los viacrucis de migrantes de 2011 con las caravanas y lo que se llama el Éxodo. ¿Puede valorarse a las caravanas como una parte de la evolución de las respuestas de los procesos regionales migratorios a las condiciones que los países de tránsito y destino imponen a la movilidad internacional de la población? En otro sentido, Vargas Carrasco (2018) expresa que los viacrucis tienen una función de “socialización con efectos de aprendizaje colectivo” y de constituirse en “un espacio de visibilización de las demandas con consecuencias mediáticas”.

Tanto el sujeto como el objetivo de las madres con hijos desaparecidos y de los viacrucis de migrantes es distinto al de las caravanas. En primer lugar, como señala Gandini (2020, p. 52) el sujeto de las caravanas corresponde a “los propios actores de la migración



intentando migrar”. En segundo lugar, el objetivo de la Caravana y de la población migrante se basa en una relación política-económica entre la población migrante, el país expulsor, el de tránsito y el de destino.

Afirmamos que movimientos de población en grupo han existido desde muchos años atrás y que, en nuestra era moderna, países desarrollados desplazaron población a otros desde al menos hace 150 años, esta movilidad es interferida por los Estados-Nación y el propio actuar de la población migrante. Si las palabras de Polanyi de la “destrucción de instituciones básicas” ahora las ejemplificamos con Morales Gamboa (2007), diremos que, en Centroamérica, debido a una relación asimétrica con otros países, el proceso de ciudadanía y de brindar derechos y oportunidades ha sido débil posterior a la Segunda Guerra Mundial, y que la población sale de su territorio en busca de un Estado-Nación con mayores derechos y oportunidades. Por otra parte, dependiendo de su contexto, la población migrante en unas ocasiones no va a visibilizar su desplazamiento y en otras sí; mientras que los Estados-Nación buscan administrar lo mejor posible los movimientos de la población dependiendo de sus intereses.

Grandes movilidades humanas han existido en los últimos 150 años. Por ejemplo, a finales del siglo XIX los desplazamientos de un país expulsor a un atractor podían ser constantes o temporales, y la inmigración al país atractor podía tener retorno circular o definitivo al país de origen. En el primer caso, Durand (2016) afirma que entre México y Estados Unidos había un flujo constante de desplazamientos, y en la migración temporal se ha estudiado que la población de Italia aprovechaba la diferencia de estaciones entre el norte y el sur, según Salazar (2010, p. 45), “enormes contingentes de campesinos italianos [...] regresaban a sus tierras de origen durante un lapso del año y emigraban en otro, aprovechando las diferencias estacionales entre el cono sur y la península itálica”. Por otra parte, esta población migrante podía no ser solo circular, sino que, en ocasiones por motivos culturales, sociales e individuales regresaba al país de origen. Por igual, tradición de grandes movilidades humanas como el refugio han existido en México en el siglo xx, población de Centroamérica vino al país a finales de los años setenta y principios

de los años ochenta (Morales Gamboa, 2007), y recientemente el número de población de Haití que solicitó refugio fue de 76 en 2018, 5 581 en 2019, 5 917 en 2020, 51 058 en 2021 y 9 299 en 2022 (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados [COMAR], 2022). Esta población de refugio de diferentes países en México es una variante de un desplazamiento migratorio, si bien en su caso más extremo (Trifu y Terec-Vlad, 2015), donde a partir de los años setenta fue atendida de forma inmediata por las autoridades del país.

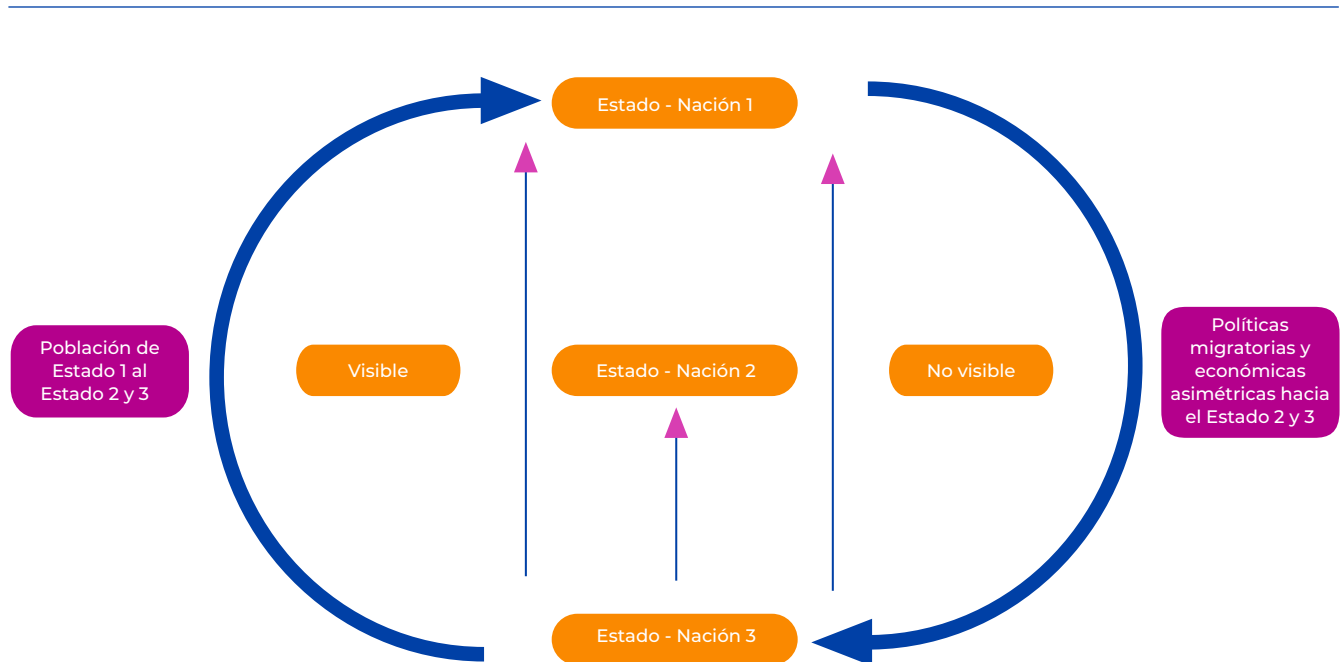
Mencionamos en la sección anterior que las caravanas no solo se componen de población migrante sino de un conjunto de infraestructura pública y privada que se ha englobado bajo el nombre de recursos. Morales Gamboa (2007) reseña que la salida de población de Centroamérica empezó con solicitudes de refugio desde finales de los años setenta, después se sumó la búsqueda de empleo en otro país en las dos décadas posteriores, más tarde, la población salió por desastres naturales, y, por último, que la creación de redes contribuyó a la expulsión de población. Asimismo, describe la salida de población de Centroamérica y la debilidad de esos Estados en brindar oportunidades económicas y derechos a sus ciudadanos, lo que él llama “desciudadanización”:

Datos y diversos estudios sostienen que a partir de 1980 se produjo un cambio en las migraciones internacionales [...] Los emigrantes centroamericanos que residían en otro país de la misma región disminuyeron de 50.2 por ciento a 7.5 por ciento del total de migrantes de la región entre 1970 y 1990; mientras que, por el contrario, la emigración hacia el norte del continente pasó de 49.8 por ciento en los setenta a 92.5 por ciento a inicios de los noventa [...] la descuidadización se expresa en una mayor erosión de ciudadanía precarias, también del impedimento, por razones estructurales, del disfrute de derechos universalmente reconocidos y aplicables, pero que el sistema social no prodiga y también niega [...] Ese debilitamiento de la conexión entre el Estado y la condición social de sus miembros origina la experiencia de la descuidadización (Morales Gamboa, 2007, p. 62, 63 y 127).

La población de algunos países de Centroamérica desea salir por la “desciudadanización”. Como el flujo de población ha sido continuo desde hace muchos años atrás, la visibilidad de la Caravana se debe a la estrategia de la población migrante de hacerse notar, pero también de otros actores como medios de comunicación y gobiernos. Integrantes de las caravanas pueden hacer visible su movilidad para protegerse, mas en ocasiones pueden salir de la caravana y contratar algún coyote o dejarse persuadir por delincuentes, o adelantarse a la caravana o por el contrario estacionarse y esperar a una Caravana mayor. Estudiando el siglo XVI, Himmelfarb (1988) comenta que la pobreza era la piedra de toque de cualquier civilización y que los encargados de definir al pobre eran trabajadores de gobierno o reformadores sociales, pero tal vez la población identificada no se asumía como pobre. Los trabajadores de gobierno buscaban identificar a una población objetivo para dar alimento a la gente necesitada en Inglaterra y parte del norte de Europa y los reformadores sociales procuraban además eliminar vicios atribuibles a esta población

“pobre” como el alcoholismo o la promiscuidad. En ese sentido, si las caravanas son vistas como protestas sociales, tal vez sus antecedentes sean las madres con hijos desaparecidos y los viacrucis de migrantes; en cambio, si las caravanas son una movilidad social, sus antecedentes son sus desplazamientos históricos de Centroamérica, México y Estados Unidos y las condiciones político-económicas de los países involucrados, y bajo esta perspectiva, formarían parte de los medios que la población migrante en situaciones particulares –expectativas generalizadas– presenta para enfrentarlas. La gráfica 2 expresa la asimetría de los Estados-Nación y una larga tradición de desplazamiento entre un país expulsor, uno de tránsito y un atractor. En esta se propone que en el Estado-Nación 3 hay “desciudadanización” y la población es expulsada, en el Estado-Nación 2 la población migrante utiliza cierta infraestructura que permite su tránsito y además puede decidir hacer visible o no visible este tránsito, y el Estado-Nación 1 es el país atractor al que hay intención de llegar dado su nivel de desarrollo. Los números indican una secuencia inversa en

Gráfica 2.
Tránsito de población y asimetrías entre países



Fuente: Elaboración propia.



el grado de desarrollo y relaciones asimétricas en políticas económicas y migratorias las cuales se indican con las flechas laterales. Por último, las Estados-Nación 2 y 3 van a tratar de administrar la migración a niveles controlables.

El paso migratorio

La información del paso migratorio es fragmentada en 2022. Podría ser natural que después de la primera caravana de origen, el seguimiento de esta en el tiempo y de las subsecuentes sea complicado. Una caravana puede fragmentarse y transitar en unidades más pequeñas y, es más, un grupo puede esperar un tiempo, fijarse en el espacio y avanzar unos meses más tarde hacia su objetivo. Sin embargo, una vez que una Caravana es visible ¿por qué llegan a perder esta visibilidad? ¿no sigue siendo un flujo de población que tiene problemas de seguridad y violación de derechos? Una primera explicación es la incertidumbre que la población migrante vive, Fernández de Castro (2018) señala que desde la primera Caravana había una disolución en grupos más pequeños que se parecían a experiencias migratorias anteriores, y se comenta que una vez estando en la frontera, la población migrante no ve que los acuerdos migratorios entre México y Estados Unidos avancen como ellos quisieran (La Jornada, 2019). Agregamos en este trabajo que un factor adicional a esta falta de visibilidad no se debe al comportamiento de la Caravana, sino también al de los medios de comunicación y ciertas autoridades, a pesar de su existencia, hay estados de la República Mexicana y prensa que no registran su paso, siendo que pueden ser peligrosas las condiciones de su tránsito. Por tal motivo, evidenciamos la ruta de la Caravana en 2022 con un seguimiento documental.

Para saber el paso migratorio de las caravanas en 2022, se procedió de la siguiente manera: el seguimiento de noticias y la revisión de los comunicados de la caravana migrante por parte del Programa de Asuntos Migratorios de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y el Colectivo de Monitoreo y Observación Migratoria en Tijuana. Los periódicos han descrito caravanas en las fronteras, pero no hay información sobre otros estados. El 1 de abril de 2022,

el periódico El Imparcial (1 de abril de 2022) informó de una caravana migrante de alrededor de 500 migrantes en Tapachula. Infobae reseñó el 17 de julio de 2022 que cuatro mil migrantes estaban en Huixtla, Chiapas. El Imparcial de Oaxaca (22 de octubre de 2022) reportó que miles de migrantes que demandaban comestibles y servicios bancarios en Tapanatepec, Oaxaca. En el mismo lugar, el 16 de noviembre El Universal señaló de 13 mil extranjeros esperando saber cuál será su situación futura. El Herald de Chihuahua del 11 de diciembre de 2022, reportó que alrededor de mil migrantes estaban en Jiménez y que tenían la ruta planeada de Camargo, Delicias, Meoqui y finalmente la ciudad de Chihuahua. Finalmente, El Imparcial de Tijuana del 20 de septiembre de 2022 (Reyes, 2022) mencionó que algunos migrantes en caravana de diferentes nacionalidades intentaban llegar a Estados Unidos: "En lo que va de septiembre, se han registrado seis cruces irregulares, en los cuales niños y adultos de diferentes nacionalidades buscan ser arrestados por los agentes de la patrulla fronteriza, con la intención de obtener el asilo humanitario."

Sumado a la información anterior, el Programa de Asuntos Migratorios de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y el Colectivo de Monitoreo y Observación Migratoria en Tijuana, mencionaron que en las últimas semanas cercanas al 23 de septiembre hubo población migrante detenida por el Instituto Nacional de Migración y retornada a Tapachula y Villahermosa, agregan que:

Las personas detenidas y retornadas documentadas proceden en su mayoría de Venezuela o Nicaragua. Por las instalaciones, también hay personas de otras nacionalidades, incluidas personas de Colombia, Haití, República Dominicana, Ecuador y Honduras. Hemos documentado la detención y retorno de mujeres, hombres [...] [a] partir de testimonios, se documentó que personas que recibieron FMM [Forma Migratoria Múltiple] previamente por parte del INM, al viajar al norte del país, fueron detenidas en Puebla, Mexicali, Piedras Negras, Ciudad de México (Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos humanos en el SE Mexicano, 2022a, p. 1 y 2).

Con este monitoreo a la caravana migratoria por parte de la universidad y el observatorio, también hay un comunicado sobre la violencia de algunas instituciones en el tránsito de la caravana por Chiapas donde hacen notar en qué ciudades estuvieron.

Desde el pasado jueves 9 de junio y hasta el sábado 11, el grupo de aproximadamente 5 mil personas que salió de Tapachula el día lunes 6 de junio se dispersó en los municipios de Huixtla, Escuintla, Mapastepec y Tonalá, ante la falta de respuesta a los trámites de regularización migratoria prometidos por el INM el martes 7 de junio. La mayoría de las personas, aún después de haber avanzado por la carretera costera, tuvieron que regresar al Centro de Atención Integral al Tránsito Fronterizo (CAITF) de Huixtla para que les otorgaran FMM (Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos humanos en el SE Mexicano, 2022b, p. 1).

Reforzando el tránsito por Chiapas también comentar:

El grupo de aproximadamente 5 mil personas migrantes y con necesidades de protección internacional que salió desde Tapachula el pasado lunes 6 de junio, continuó su camino sobre la carretera costera, desde Álvaro Obregón llegando a Huixtla por la tarde del martes 7 de junio (Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos humanos en el SE Mexicano, 2022c, p. 1).

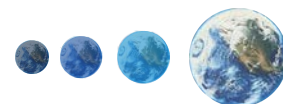
Por último, aunque pueden existir cambios en las rutas de población migrante, investigaciones como las de Ruíz Marrujo y Red de las casas del migrante (2001) señalan que los migrantes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua en su paso por Chiapas, han enfrentado peligros desde 2000 y que la región del Soconusco era donde se concentraban gran parte de las violaciones a los derechos humanos en el trayecto. Similarmente, para Martínez, Cobo y Narváez (2015) ciudades en Chiapas, Tabasco y por ejemplo en Oaxaca, Tapanatepec en 2010 y 2011, fueron parte importante de la ruta migratoria del sur al norte.

Conclusiones

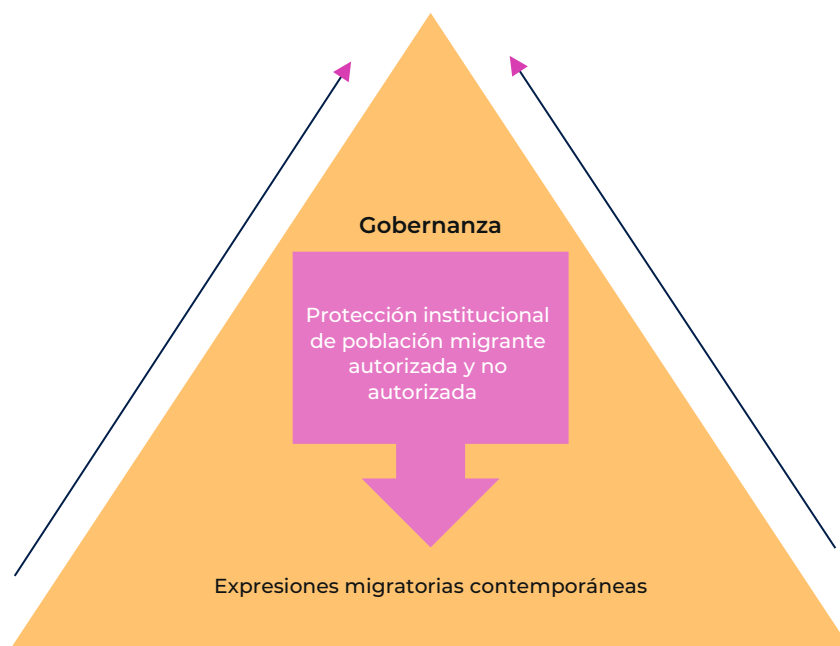
Una Caravana es una movilidad humana que utiliza recursos públicos y privados, donde en el espacio involucrado hay una tradición de un país expulsor, de tránsito y atractor; y además la movilidad logra ser visible. Podemos pensar de una Caravana donde los grupos, el Estado y principalmente el mercado han fallado para brindar condiciones institucionales –económicas, sociales, políticas y culturales– para que la población de un Estado pueda llevar a cabo una vida digna. En este caso la población tendría la libertad de asociarse para hacer una migración irregular pero que es legítima. Morales Gamboa (2007) ha señalado el proceso de descuidadización en Centroamérica desde hace casi 50 años. Polanyi (2001) ha señalado que cuando hay un proceso de destrucción de las instituciones básicas de la víctima, surge un movimiento opuesto (*double movement*), que pone a salvo (*safeguard*) a la población de cada país.

Este movimiento opuesto puede estar reflejado en el CMPD, el cual representa un marco para la gobernanza global que ofrece protección institucional para la migración documentada y no documentada. En él también hay reconocimiento de los derechos humanos de la población migrante, y que se debe garantizar el ejercicio de sus derechos como los de salud, laborales y educación entre otros. En la gráfica 3 se propone cómo el CMPD expresa una gobernanza internacional de la migración que ofrece un marco a las nuevas expresiones de la migración internacional. Como es un marco realizado a un nivel político alto, tiene retrasos o se puede ver rebasado por las nuevas expresiones de migración que están conformadas por la base del triángulo, estas nuevas expresiones moldean y muestran la brecha entre la realidad y lo que se espera de los marcos regulatorios. Las flechas que salen de la base del triángulo hacia la gobernanza indican una brecha institucional o que el fenómeno de la migración no se puede capturar completamente.

Otros estatutos internacionales que ponen de manifiesto los derechos de alguna parte de la población que integra las caravanas, refieren al derecho a la no devolución, al refugio, así como de forma específica, el derecho superior de la niñez. Estas normativas están integradas en las leyes nacionales,

**Grafica 3.**

Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y las expresiones migratorias nuevas, 2023



Fuente: Elaboración propia.

para el caso de México, con ello, se manifiesta que, dadas las causas de su emigración, sobre todo de países de Centroamérica, tendrían recursos no solo para garantizar sus derechos más elementales, sino herramientas jurídicas para no ser considerados y tratados como población migrante irregular. El más reciente instrumento internacional, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, pone de manifiesto la importancia de la mejora de la gobernanza migratoria de cara a los derechos de la población migrante. Entre sus compromisos se encuentran el derecho a la información, ampliar las vías segura, ordenada y regular la migración, proteger el derecho a la libertad, entre otros.

Ante ello, las caravanas, se posicionan como la expresión más viva, con capacidad de organización colectiva, que demanda hacer valer los acuerdos internacionales como parte de una gobernanza migratoria a escala global. De esta forma, las caravanas forman parte de un incentivo social que demandan una gobernanza que no solo haga valer el derecho al libre tránsito, sino también una forma de acceder a un Estado-Nación que les garantice sus derechos humanos.

Fuentes consultadas

- Alba, F. (2006). El Informe de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales. En P. Leite, S. Zamora y L. Acevedo (Coords.). *Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe* (pp. 26-36). Consejo Nacional de Población.
- Aglietta, M. (2018). *Money. 5, 000 Years of Debt and Power*. Verso.
- Bradford DeLong, J. (2022). *Slouching Towards Utopia. An Economic History of the Twentieth Century*. Basic Books.
- Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos humanos en el SE Mexicano. (2022a). INM detiene a persona con Forma Migratoria Múltiple (FMM) y las retorna al sur exponiéndoles a mayores riesgos. https://caravanamigrante.iberomx/uploads/monitoreos_pdf/53cc1486e8eb94dde0dfd403e724b676.pdf.
- Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos humanos en el SE Mexicano. (2022b). *Alto a la violencia institucional del Instituto Nacional de Migración (INM) que pone en riesgo el bienes-*

- tar de las personas migrantes ante la discrecionalidad y arbitrariedad para realizar trámites de regularización migratoria. https://caravana-migrante.iberomexico.mx/uploads/monitoreos_pdf/53c1486e8eb94dde0dfd403e724b676.pdf.
- Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos humanos en el SE Mexicano. (2022c). *El grupo que se desplaza continúa su recorrido desde Álvaro Obregón hacia Huixtla, Chiapas*. https://caravanamigrante.iberomexico.mx/uploads/monitoreos_pdf/93de8a3203be563ac4084ab99b0c85fa.pdf.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (2022). *La Comar en números*. Estadística. <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-282155?idiom=es>.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2022). *Informe especial caravanas 2021. Nuevos retos para las movilidades en México*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-06/Informe_Especial_Caravanas_2021_CNDH.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.
- De la Luz Rizzo Lara, R. (2021). La caminata del Migrante: a social movement. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47 (17), 3891-3910. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1940111>
- Durand, J. (2016). *Historia Mínima de la migración México-Estados Unidos*. El Colegio de México.
- El Colegio de la Frontera Norte. (2018). *La Caravana de migrantes Centroamericanos en Tijuana 2018 diagnóstico y propuesta de acción*. El Colef.
- El Imparcial. (2022, 1 de abril). *Caravana migrante rompe barricada de la Guardia Nacional en Tapachula*. <https://www.elimparcial.com/mexico/Caravana-migrante-rompe-barricada-de-la-Guardia-Nacional-en-Tapachula--20220401-0037.html>
- El Imparcial de Oaxaca. (2022, 22 de octubre). *Migrantes abarrotan bancos y supermercados en Tapanatepec*. 12 de septiembre de 2022. <https://imparcialoaxaca.mx/oaxaca/707940/migrantes-abarrotan-bancos-y-supermercados-en-tapanatepec/>
- El Universal. (2022, 16 de noviembre). *“Estamos rebasados”: Dan ultimátum al INM para quitar módulo de permisos de libre tránsito en Tapanatepec*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/dan-ultimatum-al-inm-para-quitar-modulo-de-permisos-de-libre-transito-en-tapanatepec-oaxaca>
- El Heraldo de Chihuahua. (2022, 11 de diciembre). *Caravana migrante retoma su camino a la frontera en busca del “sueño americano”*. <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/local/chihuahua/caravana-migrante-retoma-su-camino-a-la-frontera-en-busca-del-sueno-americano-9314734.html>.
- Espín Ocampo, J. (2021). Las caravanas de migrantes entre México y Estados Unidos. *Revista UNISCI*, 55, 159-180. <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-110>.
- Fernández de Castro, R. (2018). La caravana migrante, desilusionada y diluida. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/ensayo/2018/12/18/la-caravana-migrante-desilusionada-diluida-217304.html>
- Fabregat, E., Vinyals-Mirabent, S. y Meyers, M. (2019). “They Are Our Brothers”: The Migrant Caravan in Diasporic Press. *Howard Journal of Communications*, 31 (2), 204-217. <https://doi.org/10.1080/10646175.2019.1697400>.
- Freeman, A. (2019). *Divergence, Bigger Time. The unexplained persistence, growth and scape of postwar international inequality*. Manitoba: Geopolitical Economic Research Group (GERG).
- Garibo García, M. G. y Call, T. P. (2020). Caravanas de personas migrantes como expresiones contradictorias de tácticas de sobrevivencia y prácticas de subjetivación. *EntreDiversidades*, 7 (2), 55-93. <https://doi.org/10.31644/ED.V7.N2.2020.A03>.
- Gandini, L. (2020). Caravanas migrantes: De respuestas institucionales diferenciadas a la reorientación de la política migratoria. *REMHU, Interdiscip. Mobil. HUM.*, 28 (60), 51-69. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006004>.
- Glocker Fafetti, V. (2019). Las caravanas migrantes como estrategias de movilidad y espacios de protección, autonomía y solidaridad para los adolescentes centroamericanos. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, xiv (27), 145-175. <https://iberoforum.iberomexico.mx/index.php/iberoforum/article/view/126>



- Heller, A. (1998). *Sociología de la vida cotidiana*. Península.
- Himmelfarb, G. (1988). *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la época industrial*. Fondo de Cultura Económica.
- Hobsbawm, E. (1990). *Nations and nationalism since 1780*. Cambridge University Press.
- INFOBAE. (27 de julio de 2022). *4 mil migrantes se instalaron en la aduana de Huixtla, Chiapas y bloquearon la carretera como protesta*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/07/27/4000-migrantes-se-instalaron-en-la-aduana-de-huixtla-chiapas-y-bloquearon-la-carretera-como-protesta/>
- Izcará Palacios, S. P. (2021). Las caravanas migrantes, las economías del tráfico humano y el trabajo excedente. *Andamios*, 18 (45), 21-45. <https://doi.org/10.29092/uacm.v18i45.809>.
- Isidro Luna, V. M. (2022). World inequality, Latin America catching up, the asymmetries in power. *Japanese Political Economy*, 48 (1), 27-48. <https://doi.org/10.1080/2329194X.2022.2056058>
- Keeling, D. (2012). *The Business of Transatlantic Migration Between Europe and the United States, 1900-1914: Mass Migration as a Transnational Business in Long Distance Travel*. Chronos-Verlag.
- Kron, S. (2016). 'Nacimos De La Nada': Border Struggles and Maternal Politics in Mexico. *Citizenship Studies*, 20 (5): 579-594. <https://doi.org/10.1080/13621025.2016.1182684>
- La Jornada. (2019). *Cunde la desilusión entre migrantes tras acuerdo México EU*. <https://www.jornada.com.mx/sin-fronteras/2019/06/10/cunde-la-desilusion-entre-migrantes-tras-acuerdo-mexico-eu-8752.html>
- Martínez, G., Cobo, S. D. y Narváez, J. C. (2015). Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentado por México. *Perfiles Latinoamericanos*, 23 (45), 127-155.
- McLean, L. (2020). A question that has not end: the politics of life and death in the search for disappeared migrants in Mexico. *Citizenship Studies*, 24 (8), 994-1009. <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1769027>
- Milanovic, B. (2019). *Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World*. Harvard University Press.
- Migration Data Portal. (29 September 2022). *Irregular Migration*. Migration Data Portal. <https://www.migrationdataportal.org/themes/irregular-migration>
- Mill, J. S. (1862). *Considerations on Representative Government*. Harper & Brothers.
- Morales Gamboa, A. (2007). *La Diáspora de la posguerra: regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Paris Pombo, D. y Varela-Huerta, A. (2021). Caravanas de Migrantes, nueva forma de lucha migrante en Mesoamérica. *Trans(Fronteriza)*, 8, 59-65.
- Polanyi, K. (2001). *La gran transformación. Los orígenes económicos y políticos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica.
- Reichman, D. (16 de abril de 2013). Honduras: The Perils of Remittance Dependence and Clandestine Migration. *The Online Journal of The Migration Policy Institute*. <https://www.migrationpolicy.org/article/honduras-perils-remittance-dependence-and- clandestine-migration>
- Reyes, K. (2022, 20 de septiembre). Cruzan en Caravana migrantes a Estados Unidos por muro fronterizo. *El Imparcial*. <https://www.elimparcial.com/tijuana/tijuana/Cruzan-en-caravana-migrantes-a-Estados-Unidos--por-muro-fronterizo-20220919-0037.html>
- Ruíz Marrujo, O. y Red de las casas del migrante -scalabrini. (2001). Los riesgos de cruzar: La migración centroamericana en la frontera México-Guatemala. *Frontera norte*, 13 (25), 7-41. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722001000100001&lng=es&nrm=iso
- Sánchez, I., Rubio Campos, J. y Sumano Rodríguez, A. (2021). Génesis y travesía de la caravana migrante. En C. Contreras Delgado, M. D. Paris Pombo y L. Velasco Ortiz (Coords.), *Caravanas migrantes y desplazamientos colectivos en la frontera México-Estados Unidos* (pp. 209-229). El Colegio de la Frontera Norte.

- Salazar, D. (2010). *Las cuentas de los sueños. La presencia extranjera en México a través de las estadísticas nacionales, 1880-1914*. Instituto Nacional de Migración.
- Salazar Araya, S. (2019). Las caravanas migrantes como estrategias de movilidad. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, xiv (27), 111-144.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Anchor.
- Seoane, J., Taddei, E. y Algranati, C. (2006). Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina. En A. Boron, y G. Lechini (Coords.), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina* (pp. 227-250). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Sheller, M. y Urry, J. (2006). The New Mobilities Paradigm. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 38 (2), 207-226. <https://doi.org/10.1068/a37>.
- Torre Cantalapiedra, E. (2022). El estudio de las caravanas migrantes en México. *Norteamérica*, 17 (2). <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2022.2.525>
- Torre Cantalapiedra, E. y Mariscal Nava D. M. (2020). Crossing borders: migratory strategies in transit of participants in migrant caravans. *Estudios Fronterizos*, 21 (e047), 1-18. <https://doi.org/10.21670/ref.2005047>
- Trifu, A. y Tered-Vlad, L. (2015). Understanding the Transhumance and Migration as Phase in the Humanity Cycles. *International Letters of Social and Humanistic Sciences*, 65, 91-94. [10.18052/www.scipress.com/ILSHS.63.91](https://doi.org/10.18052/www.scipress.com/ILSHS.63.91)
- Varela Huerta, A. (2020). Caravanas de migrantes y refugiados centroamericanos. Un feminismo para abrazar las fugas de quienes buscan preservar la vida. *Revista de Antropología Social*, 29 (2), 245-255.
- Varela Huerta, A. y McLean L. (2019). Caravanas de migrantes en México: nueva forma de defensa y transmigración. *Revista CIDOB d'Afers Internacional*, 122, 163-185. [10.24241/rcai.2019.122.2.163](https://doi.org/10.24241/rcai.2019.122.2.163)
- Vargas Carrasco, F. de J. (2018). El vía crucis del migrante: demandas y membresía. *Trace*, 73, 117-133.
- Velasco Ortiz, L. y Hernández López, R. (2021). Salir de las sombras: La visibilidad organizada en las caravanas de migrantes centroamericanas. En C. Contreras Delgado, M. D. Paris Pombo y L. Velasco Ortiz, (Coords.), *Caravanas migrantes y desplazamientos colectivos en la frontera México-Estados Unidos* (pp. 103-131). El Colegio de la Frontera Norte.
- Walter, B. F. (2022). *How Civil Wars Star*. Penguin Books.



GOBIERNO DE
MÉXICO

GOBERNACIÓN

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONAPO

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN



La situación demográfica de México