



# Programas Sociales y Crimen Organizado en México

Por Ricardo Márquez Blas

Octubre 2020

## Programas Sociales y Crimen Organizado en México

Por Ricardo Márquez Blas

La estrategia nacional de seguridad pública mexicana representa un muy importante punto de confluencia entre dos políticas públicas fundamentales para cualquier gobierno: la social y la de seguridad. La generación de sinergias positivas entre ambas presupone el eficaz funcionamiento individual de cada una y una adecuada coordinación de respaldo mutuo, lo cual no parece estar sucediendo. Los programas sociales son indispensables para atenuar las carencias de una significativa proporción de la población nacional. Sin embargo, es altamente probable que las deficiencias en el diseño y operación de uno de los programas sociales emblemáticos del actual gobierno federal, el Programa de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior, estén propiciando que recursos públicos terminen finalmente en manos de grupos del crimen organizado dedicados al narcotráfico. De continuar intactas tales deficiencias en ese y otros programas sociales, se estarían preservando condiciones y situaciones claramente opuestas a los principales objetivos de dicha estrategia de seguridad. Entre las más relevantes:

- El fortalecimiento de las capacidades financieras y operativas de grupos del crimen organizado en México, especialmente aquellos dedicados al narcotráfico
- El debilitamiento de la efectividad de los esfuerzos bilaterales y multinacionales para combatir al crimen organizado transnacional
- Un injustificable destino para los recursos provenientes de las contribuciones fiscales de los mexicanos

### El Nuevo Contexto y las Capacidades de Adaptación de los Carteles Mexicanos

Los carteles mexicanos enfrentan un nuevo y complejo contexto, con componentes nacionales e internacionales. Ante nuevas condiciones contextuales, tradicionalmente los más importantes carteles y las complejas redes logísticas con que operan han mostrado altas capacidades de adaptación e innovación<sup>1</sup>.

En el plano internacional, las medidas de aislamiento y restricción al tránsito adoptadas por los gobiernos para atenuar los efectos adversos de la pandemia del COVID-19 han alterado: el funcionamiento de los mercados criminales, especialmente el de las drogas ilícitas; las cadenas de suministro, producción y tráfico de las mismas; y las formas de operar de grupos

---

<sup>1</sup> Cfr. Medel, M. and Thoumi, F. “*Mexican Drug Cartels*”; en Paoli, Letizia. Ed. **The Oxford Handbook of Organized Crime**. Oxford, Oxford University Press, 2014. pp. 196-218. Magliocca, Nicholas R. et. al. “*Modeling cocaine traffickers and counterdrug interdiction forces as a complex adaptive system*”. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**. Vol. 116, No. 16, April 16, 2019. p. 7788

del crimen organizado, en particular aquellos dedicados al narcotráfico<sup>2</sup>. La ubicación geoestratégica que ocupa México en los flujos internacionales de drogas ilegales hacia Estados Unidos y la posición privilegiada de los carteles mexicanos en la jerarquía del crimen organizado transnacional han contribuido a la generación de condiciones y alternativas muy particulares.

Por un lado, al ser México el principal proveedor para el mercado norteamericano de metanfetaminas, heroína y cocaína (esta última proveniente de Sudamérica) y el segundo más importante de fentanilo (detrás de China)<sup>3</sup>, tanto las medidas de restricción al tránsito fronterizo adoptadas por el gobierno norteamericano para intentar controlar la pandemia, como el fortalecimiento de sus acciones de interdicción en la frontera Sur, el Caribe y el Pacífico, claramente han implicado mayores dificultades para el tráfico de drogas ilegales.

Por otro, las restricciones impuestas a la circulación y traslado de mercancías por parte de gobiernos en la región asiática por un tiempo limitaron significativamente el abastecimiento de precursores químicos y esto, a su vez, afectó la producción y manufactura local de distintos tipos de drogas sintéticas, como las metanfetaminas y el fentanilo. Sin embargo, particularmente en China, dichas restricciones se han ido relajando y flexibilizando conforme se ha atenuado la severidad de la pandemia.

Así, mientras que en la frontera norte se mantienen las medidas de restricción e interdicción, las capacidades locales para la producción y manufactura de distintos tipos de drogas ilegales paulatinamente se han ido restableciendo. Como nunca antes, esta situación claramente plantea a los carteles mexicanos una alternativa sumamente delicada y riesgosa para la seguridad pública y nacional de México: crecer, ampliar, profundizar y desarrollar el mercado mexicano de las drogas ilegales.

En este contexto, los carteles mexicanos están ajustando sus estrategias, capacidades y logísticas de operación, con el triple propósito de preservar su presencia en distintos mercados criminales; avanzar hacia otros segmentos o áreas de actividad que pudieran representar nuevas fuentes de financiamiento y consolidación de sus capacidades; e incluso fortalecer su imagen pública proveyendo bienes de consumo básico a grupos vulnerables en zonas con escasa, débil, o nula presencia gubernamental<sup>4</sup>.

En el ámbito bilateral, es claro que en el corto y mediano plazo habrá una creciente presión del gobierno norteamericano para propiciar mayores esfuerzos y mejores resultados por parte de las autoridades mexicanas en contra de los grandes carteles del narcotráfico. De no ser así, el gobierno de los Estados Unidos ha adelantado que México podría estar en alto riesgo de incumplir con sus compromisos internacionales<sup>5</sup>. Una contundente muestra de ello es la reciente detención en la ciudad de Los Angeles, California, del ex jefe del

---

<sup>2</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). **COVID-19 and the Drug Supply Chain: from Production and Trafficking to Use. Research Brief**. Vienna, United Nations, 2020. p. 7. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). **World Drug Report 2020. Executive Summary. Impact of COVID-19. Policy Implications**. Vienna, United Nations, 2020.

<sup>3</sup> Drug Enforcement Administration. **National Drug Threat Assessment 2019**. DEA, December 2019. p. 5.

<sup>4</sup> Cfr. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). **COVID-19 ... Op. Cit.** p. 5.

<sup>5</sup> Cfr. The White House. **Presidential Memoranda. Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2021**. Issue on September 16, 2020.

ejército mexicano (2012-2018) por presuntamente haber colaborado con una organización criminal dedicada al tráfico de drogas ilegales.

Este nuevo contexto también incorpora importantes elementos nacionales. Destaca entre ellos la estrategia de seguridad pública del gobierno federal, centrada en la atención de las causas sociales de la criminalidad y la violencia, la cual contrasta tanto con la política de confrontar abiertamente al crimen organizado adoptada en el periodo de Felipe Calderón (2007-2012), como con el énfasis en la detención de objetivos prioritarios o líderes de grupos del crimen organizado que prevaleció en el sexenio de Enrique Peña (2013-2019). Al centrar la atención en las causas sociales de la criminalidad, los esfuerzos y la presión de las fuerzas del orden para desarticular a los más importantes grupos del crimen organizado y detener a sus respectivos líderes han pasado a un lugar secundario.

Con menos presión gubernamental sobre ellos, los carteles mexicanos más poderosos han reforzado un decidido proceso de centralización y dominio de territorios, mercados criminales, eslabones de la cadena de valor, rutas de traslado, estructuras, organizaciones y grupos delictivos. Tales carteles luchan entre sí y contra otros grupos criminales locales o regionales por:

- El control territorial de áreas geográficas y rutas específicas para el narcotráfico y otras actividades ilegales.

Particularmente intensas son las disputas en zonas estratégicas tanto para el ingreso a México de precursores y drogas ya confeccionadas, como para su traslado e introducción al mercado norteamericano

- El dominio de los mercados criminales y su expansión hacia nuevos “nichos” de mercado.

Al tiempo que se hacen del control territorial, también avanzan en la centralización y el reordenamiento de los distintos mercados criminales ahí existentes, tales como el robo de vehículos, el cobro de piso, la extorsión, la piratería, la prostitución, y la venta de alcohol adulterado, medicamentos falsos y drogas al menudeo.

- Su expansión hacia otros eslabones de la cadena de valor de distintos bienes criminales, a fin de también controlar los más rentables.

El caso de la cocaína es ilustrativo. Luego de la marihuana, actualmente representa el segundo mercado de drogas ilegales más importante a nivel mundial<sup>6</sup>, se estima que aproximadamente el 80% de la cocaína destinada al mercado norteamericano llega a través de México<sup>7</sup>, y es la principal fuente de ingresos de grupos del crimen organizado en Centroamérica<sup>8</sup>. En un proceso asociado al cambio de rutas del Caribe hacia México para el tráfico

---

<sup>6</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (ONUDC). **COVID-19 ... Op. Cit.** p. 15

<sup>7</sup> Organización de los Estados Americanos. Secretaría General. **El Problema de las Drogas en las Américas.** Washington, OEA, 2013. p. 47.

<sup>8</sup> Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). **Informe 2019.** ONU, Viena, 2020. p. 78.

de esta droga a los Estados Unidos<sup>9</sup> -el cual ha tomado aproximadamente 25 años- la presencia de los más poderosos carteles mexicanos en los distintos eslabones de la cadena de valor se ha consolidado y ampliado. Se consolidó en el traslado, que representa el eslabón más violento y donde se queda solo el 9% del total de las ganancias, y se expandió tanto a la comercialización internacional a gran escala como a la venta al menudeo, donde se concentran el 25% y el 65% del total de las ganancias, respectivamente<sup>10</sup>.

Un reporte reciente da cuenta del incremento de la presencia de los principales carteles mexicanos en Colombia con el propósito tanto de lograr un mayor control sobre los eslabones de producción y comercialización de la cocaína, como de estabilizar los flujos de producción y las rutas de transporte de la misma. Para alcanzar tales fines se han aliado con distintos grupos criminales locales. Entre otros efectos y consecuencias, esto ha propiciado que la mortal disputa que mantienen en México los carteles de Sinaloa y de Jalisco Nueva Generación se haya trasladado a ciertas zonas de aquel país sudamericano, como el departamento de Antioquia, donde se han registrado incrementos en los índices de violencia<sup>11</sup>.

En el último y más rentable eslabón, el de la venta al menudeo, el esquema de pequeñas células e individuos independientes que compraban droga para luego revenderla y conservar las ganancias, progresivamente ha estado siendo reemplazado por otro donde células e individuos reciben un sueldo por vender y las ganancias finalmente quedan en manos de poderosas organizaciones del crimen organizado dedicadas al narcotráfico. En el mejor de los casos, algunas células de venta al menudeo con cierta capacidad logística y para el ejercicio de la violencia, pueden conservar una moderada parte de las ganancias y el resto lo transfieren al grupo del crimen organizado que controla la zona de venta.

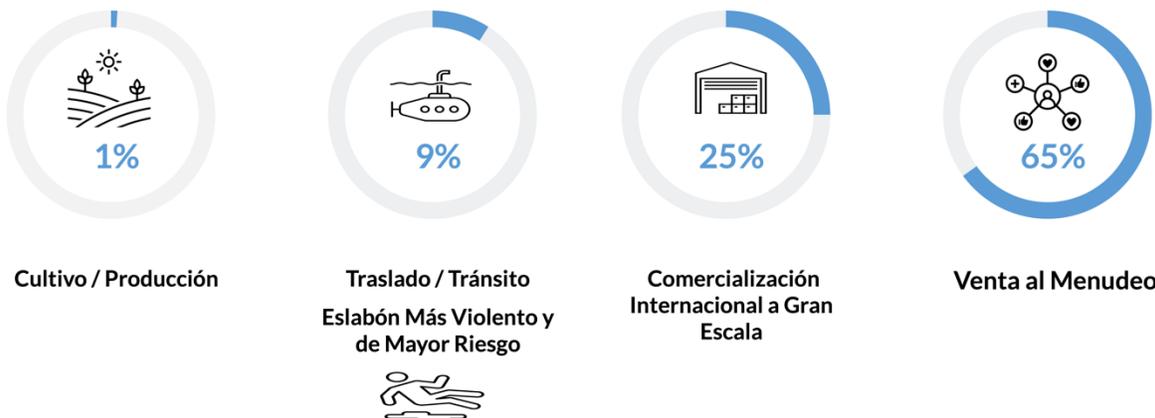
---

<sup>9</sup> Villatoro, J. A.; et. al. “*El consumo de drogas en estudiantes en México: tendencias y magnitud del problema*”. **Salud Mental**. Vol. 39, No. 4, Julio-Agosto 2016. p. 194.

<sup>10</sup> Sobre los porcentajes correspondientes a cada uno de los eslabones de la cadena de valor, véase: Organización de los Estados Americanos. Secretaría General. **Op. Cit.** pp. 55-57.

<sup>11</sup> Pares. Fundación Paz & Reconciliación. **Radiografía de la Ominosa Presencia de los Carteles Mexicanos**. Bogotá, Pares, 2020. pp. 27-28.

## Cocaína. Cadena de Valor. Distribución de las Ganancias



Estos porcentajes varían en función de la droga específica (marihuana, metanfetaminas, heroína, fentanilo, etcétera) y del lugar de que se trate.

## Becarios, No Sicarios. El Caso del Programa de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior

La administración del Presidente López Obrador ha enfatizado que el principal factor diferenciador de su estrategia de seguridad pública respecto a los gobiernos anteriores es su intención de atender las causas de la violencia e inseguridad a través de un ambicioso conjunto de programas sociales. Desde los tiempos de su última campaña presidencial, tal idea quedó sintetizada en una pegajosa frase: *becarios, no sicarios*<sup>12</sup>. También se ha destacado que esos programas sociales están orientados hacia la prevención del delito y representan el 80 por ciento de la estrategia de seguridad y que el otro 20 por ciento recae en la presencia policial<sup>13</sup>.

Ante el notable contraste entre las promesas de mejora casi inmediata y la continuidad de los graves problemas de criminalidad en el país, el gobierno de López Obrador argumentó que requería tiempo para que los dos pilares de su estrategia, los programas sociales y la presencia policial, estuvieran desplegados a lo largo y ancho del territorio nacional. Sin embargo, hace más de un año que ambos están operando plenamente y los problemas de violencia e inseguridad continúan empantanados en los niveles más altos que se hayan

<sup>12</sup> En abril de 2018, en plena campaña presidencial, el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador afirmaba que sus propuestas para hacer frente a los problemas de inseguridad del país podían resumirse así: “becarios sí, sicarios no”. Dominguez, Miguel. “*Da receta AMLO para acabar con sicarios*”. **Mural**. Abril 5, 2018.

<sup>13</sup> López, Jannet. “*AMLO no descarta amnistía y legalización de marihuana en plan de paz*”; en **Milenio**. Marzo 12, 2019. También: López Obrador, Andrés Manuel. Presidente Electo Presenta Plan de Paz y Seguridad 2018-2024. Recuperado el 14 de agosto de 2020, de <https://lopezobrador.org.mx/2018/11/14/presidente-electo-presenta-plan-nacional-de-paz-y-seguridad-2018-2024/>

registrado en la historia contemporánea del país: entre 2018 y 2019 la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes se mantuvo en 29<sup>14</sup>.

No extraña que la interacción entre ambos pilares de la estrategia de seguridad no esté propiciando la ofrecida reducción de la violencia y la criminalidad, pues la generación de sinergias positivas derivadas de su interacción requiere del buen funcionamiento individual de cada uno, lo cual no parece estar sucediendo.

Por un lado, en el eje del componente policial, la recién creada Guardia Nacional, a pesar del gran tamaño que ha alcanzando (96,567 elementos<sup>15</sup>) continúa con significativos problemas de organización y cohesión interna, una limitada coordinación táctico-operativa con las policías estatales y municipales del país, y una eficiencia en el desempeño muy por debajo de lo ofrecido

En el futuro inmediato, distintos factores permiten prever que la limitada coordinación táctico-operativa con las policías locales será aún mayor y podría alcanzar niveles muy bajos. Entre los más importantes: a) la decisión presidencial de vincular la coordinación en materia de seguridad a otros temas altamente conflictivos de la agenda de gobierno, como ha sucedido ya en Chihuahua, donde el gobierno federal decidió excluir de las reuniones diarias de seguridad a las autoridades estatales a causa de las diferencias sobre el problema del agua; b) los recortes a los fondos federales destinados a apoyar las labores de las policías municipales incluidos en el presupuesto de egresos de la federación para el próximo año; c) la salida de la Conferencia Nacional de Gobernadores de la denominada Alianza Federalista, que incluye a diez gobernadores -casi una tercera parte del país- de distintas entidades federativas, entre las cuales se encuentran algunas que concentran altos índices de violencia, incidencia delictiva y crimen organizado, tales como Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Chihuahua y Tamaulipas. Esta limitación en la coordinación en materia de seguridad se acentuará en la frontera norte del país, donde 4 de los 6 gobernadores fronterizos son parte de dicha Alianza.

Por otro lado, el componente de los programas sociales representa una amalgama de funciones muy heterogéneas cuyo impacto en la reducción de los índices delictivos es francamente incierto. Si bien es cierto que el Programa Universal de Becas para Estudiantes de Educación Media Superior ocupa un sitio importante tanto en la estrategia general de seguridad como en la propuesta de programa nacional para la prevención social de la violencia y delincuencia 2020-2024<sup>16</sup>, hace tiempo que la Organización Panamericana de la Salud identificó que se carece de evidencia del impacto en los índices de violencia de este tipo de programas de incentivos económicos para que adolescentes asistan a la escuela<sup>17</sup>.

El *Programa Universal de Becas para Estudiantes de Educación Media Superior* es uno de los 30 programas prioritarios del gobierno federal, por ello está excluido de las medidas de

---

<sup>14</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). **Datos Preliminares Revelan que en 2019 se Registraron 36,476 Homicidios**. Comunicado de Prensa Núm. 432/20. Septiembre 23, 2020. p. 7.

<sup>15</sup> Gobierno de México. **Incidencia Delictiva**. Documento presentado en la conferencia matutina diaria del Presidente Andrés Manuel López Obrador el viernes 18 de Septiembre de 2020.

<sup>16</sup> Cfr. [187.191.71.192/portales/resumen/50082](https://187.191.71.192/portales/resumen/50082). Consultado el 14 de septiembre de 2020.

<sup>17</sup> Organización Panamericana de la Salud. **Prevención de la Violencia Juvenil: Panorama General de la Evidencia**. Washington, OPS, 2016. p. 37.

austeridad decretadas para hacer frente a la crisis de la economía y las finanzas públicas<sup>18</sup>. El carácter universal de este programa indica su pretensión por incluir a todos los estudiantes de educación media superior inscritos en escuelas públicas del país. En 2019 se ejercieron \$25,049,217,600 pesos, se le asignaron \$28,995,175,130 pesos para este año y \$33,171,560,000 pesos para 2021, de acuerdo con el proyecto de presupuesto de egresos de la federación<sup>19</sup>.

### **Presupuesto para el Programa Universal de Becas para Estudiantes de Educación Media Superior, 2019-2021**

Año	Monto (pesos)
2019	\$ 25,049,217,600
2020	\$ 28,995,175,130
2021	\$ 33,171,560,000

El monto de la beca es de 800 pesos mensuales, los cuales son entregados en efectivo cada bimestre durante los 10 meses que dura el ciclo escolar. Es posible conservar la beca hasta por 30 meses, siempre que el beneficiario se mantenga inscrito en alguna institución pública de nivel bachillerato.

No existe requisito de asistencia o desempeño escolar que deba cumplirse para recibir la beca ni para mantenerla<sup>20</sup>. Tampoco hay control ni seguimiento alguno sobre las compras o gastos que los beneficiarios hacen con los recursos que reciben. Hacer esto incluso va en contra de las reglas de operación del programa, las cuales especifican que: “los subsidios que se destinen a becas se considerarán devengados y aplicados cuando se otorguen al/a persona beneficiario/a de las becas, por lo que no habrá un seguimiento posterior al destino que se den a dichos apoyos”<sup>21</sup>

Además de estudiantes de bachillerato, los beneficiarios de este programa son también consumidores de distintos bienes y servicios. Un segmento de estos estudiantes consume drogas ilegales, para comprarlas emplea al menos una parte del dinero de las becas y, a su vez, la mayoría de esos recursos no terminan en manos de vendedores individuales o pequeños grupos de vendedores independientes, sino en manos de grupos del crimen organizado dedicados al narcotráfico, fortaleciendo con ello sus capacidades financieras y operativas.

---

<sup>18</sup> Decreto por el que se Establecen las Medidas de Austeridad que Deberán Observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal Bajo los Criterios que en el Mismo se Indican. **Diario oficial de la Federación**. Abril 23, 2020.

<sup>19</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021*. **Gaceta Parlamentaria. Anexo B**. Septiembre 8, 2020. p. 78.

<sup>20</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). **Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior 2019-2020**. México, CONEVAL, Julio 2020. pp. 19-20.

<sup>21</sup> Secretaría de Educación Pública. *Acuerdo número 05/03/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, para el Ejercicio Fiscal 2020*. **Diario Oficial de la Federación**. Marzo 30, 2020.

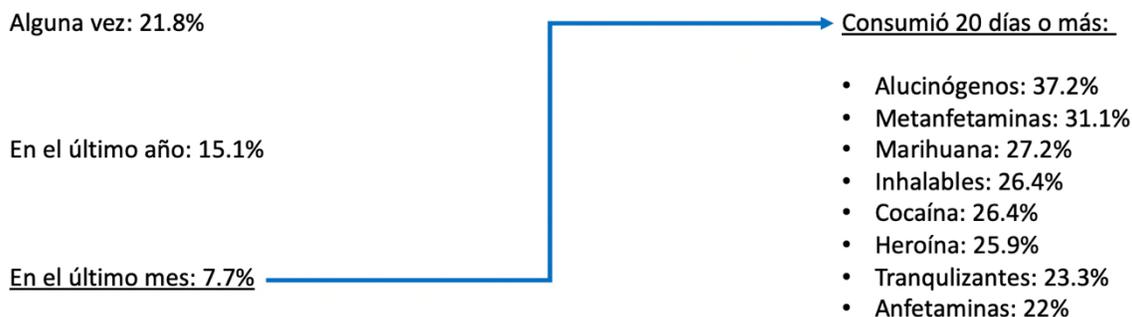
Un estudio reciente para estimar el uso de drogas ilícitas a través del monitoreo de aguas residuales, identificó rastros de cocaína en el 89.5% de escuelas de bachillerato, marihuana en el 81.6%, metanfetaminas en el 36.8%, anfetaminas en el 5.3% y morfina en el 5.3%<sup>22</sup>.

### Presencia de Drogas Ilegales y sus Metabolitos en Aguas Residuales Muestreadas en Centros Educativos de Nivel Bachillerato (Noviembre-Diciembre 2015)

Droga	Presencia
Cocaína	89.5%
Marihuana	81.6%
Metanfetaminas	36.8%
Anfetaminas	5.3%
Morfina	5.3%

Asimismo, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes* (ECODAT 2014), el 21.8% de los alumnos de bachillerato declaró haber consumido drogas ilegales alguna vez, 15.1% en el último año y 7.7% en el último mes. En este último segmento, el subgrupo que dijo haber consumido 20 días o más, 37.2% consumió alucinógenos, 31.1% metanfetaminas, 28.4% marihuana, 27.2% inhalables, 26.4% cocaína, 25.9% heroína, 23.3% tranquilizantes y 22% anfetaminas<sup>23</sup>

### Estudiantes de Bachillerato. Consumo de Drogas Ilegales (2014)



A partir de estos datos, la pregunta pertinente no es si los recursos de este programa están siendo utilizados o no para comprar drogas ilegales, sino el monto probable que se está destinando a ello. No hay información oficial al respecto; sin embargo, es posible ensayar una aproximación confiable con base en tres premisas. Una, que la proporción de

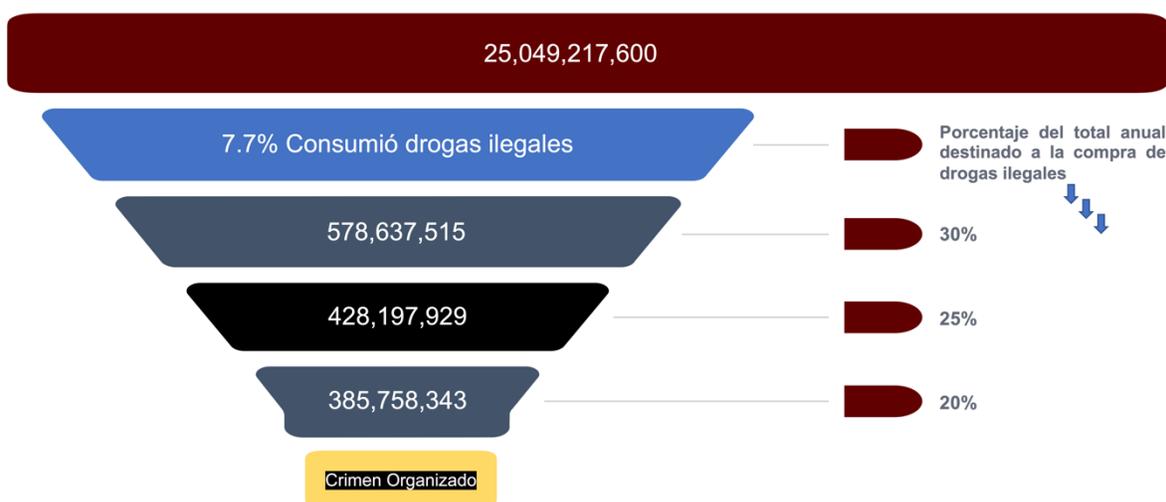
<sup>22</sup> Cruz, Coptzy; et. al. "Medición de drogas ilícitas en aguas residuales: estudio piloto en México"; en **Salud Pública de México**. Vol. 61, No. 4, Julio-Agosto de 2019. p. 466.

<sup>23</sup> Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz; Comisión Nacional Contra las Adicciones, Secretaría de Salud. **Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes 2014: Reporte de Drogas (ECODAT 2014)**. México, INPRFM, 2015. Anexo 2: Reporte Estadístico Nacional. Tablas SBN 5b, 6b, 7b y 15.

estudiantes de bachillerato que consumieron drogas ilegales en el último mes se mantuvo constante entre 2014 y 2019; es decir, fue del 7.7% en dicho período. Esta es claramente una estimación conservadora pues distintos indicadores muestran que en los últimos años se ha incrementado en forma importante el consumo de drogas ilegales en el país<sup>24</sup>. Dos, que el segmento que consumió en el último mes, también lo hizo a lo largo del año. Tres, que del total de recursos recibidos en 2019 por ese segmento, solo el 20%, 25% o 30% se utilizó para comprar drogas ilegales.

De acuerdo con lo anterior, si el 7.7% de los beneficiarios consumió drogas ilegales y destinó 30%, 25% o 20% del total de los recursos recibidos en 2019 a su compra, el monto que terminó en manos de grupos del crimen organizado dedicados al narcotráfico fue de \$578,637,515; \$428,197,929; o \$385,758,343 pesos; respectivamente<sup>25</sup>. Estos montos representarían el 2.3%, 1.7% y 1.5%, respectivamente, de los \$25,049,217,600 pesos ejercidos en 2019 por el *Programa de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior*.

### Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior (2019)



De acuerdo con estas estimaciones, las entidades donde mayores recursos se habrían empleado para la adquisición de drogas ilegales serían: (1) Estado de México, (2) Ciudad de México, (3) Jalisco, (4) Puebla, (5) Chihuahua, (6) Guanajuato, y (7) Nuevo León. En el caso específico de este subconjunto de entidades, los montos estimados serían \$212,443,653, \$265,554,567, o \$318,665,480 pesos, si se hubiese destinado el 20%, 25% o 30%, respectivamente. Esas siete entidades habrían aportado el 55% del total de los recursos usados para la compra de drogas ilegales. En contraste, las entidades donde

<sup>24</sup> Por ejemplo, el consumo alguna vez de drogas ilegales entre adolescentes (12-17 años) pasó de 2.9% en 2011 a 6.2% en 2016. Cfr. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz; Instituto Nacional de Salud Pública, Comisión Nacional Contra las Adicciones, Secretaría de Salud. **Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017**. México, INPRFM, 2017. p. 50.

<sup>25</sup> Véase el Anexo 1.

menos recursos se habrían dedicado a tal fin serían: (1) Baja California Sur, (2) Campeche, (3) Colima, (4) Tlaxcala, (5) Aguascalientes, (6) Nayarit, y (7) Zacatecas<sup>26</sup>.

En un estudio reciente para la zona metropolitana de San Luis Potosí, realizado por una Organización No Gubernamental y financiado con recursos oficiales, se señala que en 2019 el 18% de los estudiantes de escuelas públicas de educación media superior dijo haber consumido drogas ilegales. El gasto mensual individual en drogas ilegales se estimó en 112.86 pesos<sup>27</sup>. Si esta cantidad se multiplica por los 12 meses del año y el número de quienes según la ECODAT 2014 consumieron drogas ilegales en el último mes en esa entidad, arroja un total de \$9'565,562 pesos al año. Tal monto se encuentra entre los 8.9 y 11.1 millones de pesos estimados en nuestro modelo en caso de que se hubiese destinado entre el 20% y el 25% del monto total de la beca a la compra de drogas ilegales<sup>28</sup>. El mismo estudio consideró que los consumidores de drogas ilegales financian directamente las actividades del crimen organizado<sup>29</sup>.

A manera de fuentes adicionales de información y control, se consultó directamente con profesores de escuelas públicas de educación media superior y con funcionarios de alto nivel -en activo y retirados- de instituciones de seguridad. Ambos, profesores y funcionarios, tiene conocimiento del consumo de drogas ilegales por parte de un segmento de estudiantes de bachillerato. Los profesores fueron enfáticos en que tal consumo no se realiza en los salones de clase, sino generalmente fuera de las instalaciones educativas, ocurre con poca frecuencia dentro de ellas y, en tal caso, en áreas alejadas con poca visibilidad o limítrofes con el exterior. Las estimaciones respecto al tamaño del problema fluctuaron considerablemente, desde 1 hasta 3 de cada 10 estudiantes y coincidieron en que la cantidad es mayor conforme se avanza en el grado escolar. Ambos tienen conocimiento del *Programa de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior*, coincidieron en que el segmento estudiantil que consume drogas ilegales emplea al menos una parte de esos ingresos para comprarlas, y carecieron de elementos de juicio para hacer una estimación del monto o proporción que los becarios destinan a su adquisición. Respecto al destino último de estos recursos, mientras que los profesores desconocen cuál sea su destino final, los funcionarios consideran que vendedores individuales y células de vendedores reciben transitoriamente tales recursos para luego transferir la mayoría de ellos a grupos del crimen organizado dedicados al narcotráfico.

Esta última perspectiva es consistente con distintos análisis y narrativas que dan cuenta del progresivo control que en los últimos años los carteles del narcotráfico han establecido en distintos mercados criminales; entre ellos, la distribución de drogas ilegales al menudeo. Ha sido un proceso prolongado, con temporalidades distintas en diferentes zonas del país. Para el caso particular de Nuevo Laredo, Tamaulipas, por ejemplo, se ha rastreado su inicio entre finales de 2004 y principios de 2005, cuando el cartel de los Zetas iba abriendo narcotienditas conforme avanzaba en el control territorial de ese y otros municipios de la entidad<sup>30</sup>. Este esquema se fue expandiendo a otras regiones y entidades del país. En el Estado de México, en mayo de 2007, fue ejecutado en el municipio de Ecatepec el director

---

<sup>26</sup> Véase el anexo 1.

<sup>27</sup> Lobo, Adelina y Amórtegui, María Paula. **Diagnóstico de la Dinámica de Consumo de Sustancias legales e ilegales entre Jóvenes Estudiantes de Bachillerato en la Zona Metropolitana de San Luis Potosí**. SLP, Animos Novandi A. C., 2019. p. 21.

<sup>28</sup> Véase el anexo 1.

<sup>29</sup> Lobo, A. y Amórtegui, M. P. **Op. Cit.** páginas 5 y 19.

<sup>30</sup> Cedillo, Juan Alberto. **Las Guerras Ocultas del Narco**. México, Grijalbo, 2018. p. 34

de una escuela preparatoria, luego de haber denunciado el incremento del narcomenudeo en las instalaciones del plantel<sup>31</sup>. Unos meses antes, en enero de ese año, había entregado a las autoridades información sobre “tienditas” y personas vinculadas a la distribución de drogas ilegales de la zona. Otros profesores de la misma escuela afirmaron que esa denuncia fue la causa de su ejecución<sup>32</sup>. De las distintas líneas de investigación al menos una apuntaba hacia uno de los carteles que se habían asentado en el oriente de la entidad<sup>33</sup>. En Chihuahua, en enero de 2018, la disputa por la venta de drogas al menudeo entre los brazos armados de los carteles de Juárez y Sinaloa (La Línea-Los Aztecas y Gente Nueva-Los Mexicles, respectivamente) dejó un saldo de 32 ejecutados en un solo día<sup>34</sup>. Más recientemente, en Guanajuato, uno de los estados más prósperos del país pero donde más homicidios dolosos se han cometido en los últimos años, el fiscal general y el secretario de seguridad pública de la entidad coincidieron en que la violencia letal se disparó entre finales de 2017 y principios de 2018 debido a que el Cartel de Jalisco Nueva Generación y el Cartel de Santa Rosa de Lima buscaban controlar tanto el robo de combustible como la distribución y venta de drogas en la entidad<sup>35</sup>.

La Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, el área del gobierno federal responsable de este programa, concluyó en abril de 2020 un estudio exploratorio sobre el mismo. Se trata de un análisis cualitativo basado en grupos focales con profesores, tutores y alumnos. De acuerdo con dicho estudio, en particular los profesores llamaron la atención sobre los problemas de alcoholismo y drogadicción entre los alumnos; la necesidad de atender en forma profesional los problemas de drogadicción; el mal uso de los recursos de esta beca debido a que se emplean también para beber y apostar; el incremento de la inseguridad cuando los alumnos cobran la beca; y situaciones como la registrada en Bocoyna, Chihuahua, municipio con alta presencia de carteles del narcotráfico, donde alumnos de nivel medio superior fueron ejecutados y sus cuerpos tirados afuera de la escuela<sup>36</sup>.

En un contexto donde ese segmento específico de beneficiarios de recursos públicos registra una clara tendencia al incremento en el consumo de drogas ilegales, y desde años atrás ese mercado ha sido progresivamente cooptado y dominado por poderosas organizaciones dedicadas al narcotráfico, no parece la mejor decisión de política pública dejar sin supervisión o control alguno el ejercicio de tales recursos. Tampoco parece una

---

<sup>31</sup> Fernández, Emilio y Mota, Dinorath. “Extorsiones llegan a las aulas en 2 estados”. **El Universal**. Noviembre 10, 2010.

<sup>32</sup> Salinas, Javier. “Exigen aclarar asesinato de maestro que denunció a vendedores de drogas”. **La Jornada**. Mayo 28, 2010.

<sup>33</sup> Cfr. “Denunció el narcomenudeo en su escuela. Su asesinato sigue impune”. <http://historiasdelcieloylelfinierno.blogspot.com/2009/06/denuncio-el-narcomenudeo-en-su-escuela.html#:~:text=en%20su%20escuela,-,Su%20asesinato%20sigue%20impune,28%20de%20mayo%20de%202007>. Consultado el 17 de

septiembre de 2020.

<sup>34</sup> Villalpando, Rubén. “Chihuahua: 32 muertos por disputas entre los carteles de Juárez y Sinaloa”. **La Jornada**. Enero 6, 2018.

<sup>35</sup> Puértolas, Miguel Ángel. “Narcomenudeo dispara guerra entre carteles en Guanajuato”. **Milenio**. Julio 10, 2020.

<sup>36</sup> Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar. Dirección General de Planeación, Análisis, Evaluación y Monitoreo. **Estudio Exploratorio de las Experiencias y Expectativas Escolares de Becarias y Becarios del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. Informe Final**. Gobierno de México, Ciudad de México, Abril 2020. Páginas: 68, 99-100, 125, 153-154, 158.

decisión que contribuya a reducir los elevados niveles de violencia e inseguridad en México, si se toma en consideración que 7 de cada 10 homicidios dolosos están asociados con acciones de esos grupos de la criminalidad organizada. Carecer de control alguno para conocer en qué se gastan los recursos de este programa becas ha generado una especie de zona oscura que encubre una grave situación de la que muy poco se sabe, y es terreno fértil para la generación de efectos no previstos o deseados, tal como el fortalecimiento de las capacidades financieras y operativas del crimen organizado.

## Lecciones y Recomendaciones

- En México los programas sociales son necesarios para aliviar la pobreza. Sin ellos muchas familias no podrían sobrevivir. Pero es importante que entendamos las consecuencias de transferir dinero en efectivo sin adecuados controles.
- Las políticas, estrategias y programas sociales y de seguridad son en sí mismos altamente complejos y problemáticos. Su convergencia en objetivos y metas compartidas específicamente en el ámbito de la seguridad conlleva niveles de complejidad y dificultad aún mayores. Esto, a su vez, demanda de mayores capacidades, mejores niveles de eficiencia y el fortalecimiento de la coordinación entre las instancias gubernamentales responsables de su operación e implementación.
- La estrategia de seguridad pública del gobierno mexicano difícilmente alcanzará los objetivos y metas que se ha planteado sin que sus dos pilares -la política social y la de seguridad- funcionen individualmente en forma eficiente. La preservación de deficiencias en el funcionamiento de ambos o en uno solo, impedirá la indispensable generación de sinergias positivas derivadas de su interacción.
- Convendría que a la brevedad se emprendiera una profunda y detallada revisión de los programas sociales, especialmente aquellos considerados como prioritarios, pues el proceso de análisis, detección, intervención, corrección y optimización suele ser complejo y tomar tiempo considerable
- Para una autoridad fiscalmente responsable, contar con mecanismos e instrumentos para conocer, verificar y asegurar el buen ejercicio de los recursos públicos no debiera ser una opción sino una obligación básica, general y permanente.
- Especialmente aquellos programas de gobierno que reciben importantes cantidades de recursos públicos, deben contar con robustos mecanismos de supervisión y control para minimizar las posibilidades de que lleguen a destinatarios distintos a los previstos, y se gasten en bienes y servicios no relacionados o francamente contrarios a sus propósitos.
- Además de conveniente, el control y supervisión de los gastos que hacen los beneficiarios de recursos públicos es técnicamente posible a través de

mecanismos e instrumentos tecnológicos modernos, de bajo costo, nula intrusión y rápida implementación.

- La implementación de esos mecanismos e instrumentos de control y supervisión del gasto no eliminará por completo la posibilidad de que parte de los recursos públicos entregados a los beneficiarios del *Programa de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior* terminen en las arcas de grupos del crimen organizado dedicadas al narcotráfico, pero sí limitará y disuadirá en forma significativa que eso continúe sucediendo.
- En contraste, sin esos controles y mecanismos de supervisión básicos, es factible que el segmento de estudiantes de bachillerato que disponen de recursos en efectivo que pueden gastar libremente se convierta en un “nicho” de mercado cada vez más atractivo para organizaciones criminales que comercializan desde distintos bienes robados (teléfonos celulares, computadoras, cigarros, alcohol) hasta drogas ilegales con altos niveles de toxicidad y adicción.

## Anexo 1. Programa de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior, 2019. Consumo y Gasto en Drogas Ilegales

Entidad Federativa	Monto Total de Becas	Consumo drogas ilegales en el último mes (%)		Total estudiantes	Consumieron drogas ilegales en el último mes		Porcentaje consumieron		Gasto en drogas ilegales			
Aguascalientes	263,036,800	6.1	6.1	41,579	2,536	0.83	15,986,439	20%	3,197,288	25%	3,996,610	30%
Baja California	520,908,800	6.2	6.2	127,675	7,916	2.59	49,893,665	9.978,733	12,473,416	14,968,100		
Baja California Sur	197,361,600	5.7	5.7	25,675	1,463	0.48	9,224,295	1,844,859	2,306,074	2,767,288		
Campeche	213,153,600	5.3	5.3	28,296	1,500	0.49	9,452,545	1,890,509	2,363,136	2,835,764		
Coahuila	394,508,800	6.4	6.4	90,109	5,767	1.88	36,349,295	7,269,859	9,087,324	10,904,789		
Colima	167,668,800	7.6	7.6	22,129	1,682	0.55	10,600,424	2,120,085	2,650,106	3,180,127		
Chiapas	1,399,129,600	3.8	3.8	173,466	6,592	2.15	41,547,588	8,309,518	10,386,897	12,464,276		
Chihuahua	648,227,200	10.2	10.2	127,917	13,048	4.26	82,238,710	16,447,742	20,559,678	24,671,613		
Ciudad de México	2,098,492,800	9.6	9.6	413,514	39,697	12.97	250,212,673	50,042,535	62,553,168	75,063,802		
Durango	419,793,600	8.6	8.6	62,924	5,411	1.77	34,108,500	6,821,700	8,527,125	10,232,550		
Guajaluto	1,164,753,600	8.7	8.7	149,345	12,993	4.25	81,895,076	16,379,015	20,473,769	24,568,523		
Guerrero	1,004,026,600	6.7	6.7	112,186	7,516	2.46	47,376,319	9,475,264	11,844,080	14,212,896		
Hidalgo	814,100,800	9.4	9.4	102,152	9,602	3.14	60,523,297	12,104,659	15,130,824	18,156,989		
Jalisco	1,417,856,000	7	7	255,993	17,920	5.86	112,946,813	22,589,363	28,236,703	33,884,044		
Estado de México	3,069,777,600	10.9	10.9	551,477	60,111	19.64	378,880,065	75,776,013	94,720,016	113,664,019		
Michoacán	779,176,000	5.9	5.9	128,272	7,568	2.47	47,701,466	9,540,293	11,925,367	14,310,440		
Morales	386,689,600	9.7	9.7	58,638	5,688	1.86	35,850,790	7,170,158	8,962,698	10,755,237		
Nayarit	220,220,000	7.5	7.5	35,236	2,643	0.86	16,656,959	3,331,392	4,164,240	4,997,088		
Nuevo León	730,291,200	7.2	7.2	156,748	11,286	3.69	71,134,840	14,226,968	17,783,710	21,340,452		
Oaxaca	940,695,200	6.8	6.8	101,835	6,925	2.26	43,646,943	8,729,389	10,911,736	13,094,083		
Puebla	1,591,872,000	5.6	5.6	240,560	13,471	4.40	84,910,089	16,982,018	21,227,522	25,473,027		
Querétaro	395,198,800	11.4	11.4	67,634	7,710	2.52	48,597,931	9,719,586	12,149,483	14,579,379		
Quintana Roo	314,688,000	11.3	11.3	51,800	5,853	1.91	36,894,027	7,378,805	9,223,507	11,068,208		
San Luis Potosí	548,928,000	8.1	8.1	87,201	7,063	2.31	44,519,916	8,903,983	11,129,979	13,355,975		
Sinaloa	680,099,200	3.4	3.4	125,139	4,255	1.39	26,817,572	5,363,514	6,704,393	8,045,271		
Sonora	558,950,400	7.4	7.4	101,836	7,536	2.46	47,498,610	9,499,722	11,874,653	14,249,583		
Tabasco	625,688,600	5.2	5.2	86,451	4,495	1.47	28,334,870	5,666,974	7,083,717	8,500,461		
Tamaulipas	484,161,800	6.8	6.8	100,809	6,855	2.24	43,207,195	8,641,439	10,801,799	12,962,158		
Tlaxcala	330,504,000	4.8	4.8	42,346	2,033	0.66	12,811,544	2,562,309	3,202,886	3,843,463		
Veracruz	1,813,803,200	6.2	6.2	175,573	10,886	3.56	68,611,557	13,722,311	17,152,889	20,583,467		
Yucatán	464,070,400	7.2	7.2	61,812	4,450	1.45	28,051,310	5,610,262	7,012,827	8,415,393		
Zacatecas	390,987,200	7.4	7.4	47,833	3,540	1.16	22,310,392	4,462,078	5,577,598	6,693,117		
Nacional	25,049,217,600	7.7	7.7	3,954,160	306,011	100	1,928,791,715	385,758,343	482,197,929	578,637,515		

Porcentaje de la Beca Destinado a la Compra de Drogas Ilegales

Fuentes

Monto total de las becas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Cuenta Pública 2019. Ramos Administrativos, Ramos Generales, Ramos Autónomos, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado [base de datos]

Transparencia presupuestaria. Datos Abiertos. Recuperados el 16 de mayo de 2020 de [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_abiertos)

También: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior 2019-2020. Ciudad de México, CONEVAL, 2020. pp. 19-20

Total de estudiantes y consumidores. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz; Comisión Nacional Contra las Adicciones; Secretaría de Salud. Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes de 2014. Reporte de Drogas. Anexo 2. Reporte Estadístico Nacional. Tabla SBN 4b. Total de Estudiantes de Bachillerato en Cada Estado.

Tabla SBN 7b: Prevalencia en el Último Mes de Consumo de Drogas en Estudiantes de Bachillerato