

Diagnóstico del programa presupuestario

E008 “Política y servicios migratorios”

Unidad de Política Migratoria, Coordinación para la Atención Integral a la
Migración en la Frontera Sur, Instituto Nacional de Migración

Julio 2015

Contenido

I.	Antecedentes	3
II.	Justificación y alineación	4
III.	Identificación y descripción del problema	5
IV.	Árbol de problemas.....	34
V.	Árbol de Objetivos.....	35
VI.	Determinación y justificación de los objetivos de intervención	36
VII.	Cobertura	38
	Cuantificación de la población que tiene el problema o necesidad	40
VIII.	Matriz de Indicadores	60

I. Antecedentes

El fenómeno migratorio es dinámico, dada la naturaleza de movilidad del ser humano. Por ende, la migración no está exenta de problemáticas, cambios e imprevistos que puedan afectar el acceso y ejercicio de derechos de las personas migrantes y sus familias. México, por su posición geográfica, extensión territorial y desarrollo socioeconómico y cultural se ha convertido en un país de origen, destino, tránsito y retorno de migración internacional proveniente de distintos continentes y destinos migratorios.

A partir del 2011 con la publicación de la Ley de Migración se comenzó un proceso de reforma institucional en la que se asumió como el centro del fenómeno migratorio, a las personas migrantes y sus familiares.

El reconocimiento del fenómeno migratorio como parte relevante de la vida nacional hace necesario fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración. Con este propósito, se definen acciones para impulsar la adecuación y la armonización del marco normativo migratorio; promover la coordinación y participación responsable de los actores; sensibilizar a la sociedad respecto de las causas que motivan la movilidad humana, los factores de riesgo de la migración irregular y los derechos y obligaciones de las personas migrantes; así como promover el respeto y una valoración positiva de las aportaciones de las migraciones a la cultura y al desarrollo de la nación.

La importancia de la migración como factor de desarrollo obliga a incorporar el tema en las estrategias nacional, regional y local del país. Con este objetivo se definen acciones de desarrollo económico y social en las regiones de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, en nuestro país, mediante la coordinación interinstitucional con autoridades de los tres órdenes de gobierno y representantes de las dependencias vinculadas a la política pública involucradas en actividades para el desarrollo.

La dinámica migratoria que experimenta el país obliga a consolidar una política y gestión migratoria, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y derechos humanos. Así como para promover flujos ordenados, seguros y ágiles; estandarizar los mecanismos y protocolos de control migratorio con respeto a los derechos humanos; fortalecer los mecanismos de repatriación y retorno asistido de migrantes; y modernizar la infraestructura en lugares destinados al tránsito internacional de personas, oficinas de trámites, estaciones migratorias y estancias.

Igualmente se requieren acciones de política y gestión para favorecer los procesos de integración y reintegración de los migrantes y sus familiares, así como a facilitarles el acceso a servicios para su desarrollo personal, así como acciones para disminuir la alta vulnerabilidad que propician que durante su tránsito hacia Estados Unidos como destino migratorio, sean interceptados por los grupos de la delincuencia organizada dedicados al tráfico de migrantes, trata de personas o narcotráfico, atentando contra su seguridad y libre tránsito.

II. Justificación y alineación

El Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018 establece un planteamiento integral que permite responder a la complejidad de los problemas nacionales mediante el desarrollo económico y social, y enfatiza el respeto a los derechos humanos de las personas. Esta postura nacional impactará directamente en la región de la frontera sur y franja fronteriza del sur, al priorizar un enfoque de política migratoria que atienda de manera integral el fenómeno migratorio, mediante una evaluación permanente de los elementos que se le vinculan y que mida el impacto de las acciones y programas dirigidos a la atención de los migrantes. A la vez, debe asegurarse que la política migratoria cumpla con una gestión eficaz que contribuya a la facilitación de la movilidad de las personas, enfatice el respeto a los derechos humanos y resalte el compromiso de México en los asuntos regionales y globales, para lo cual se diseñó el Programa Especial de Migración (PEM) como instrumento marco para la política y gestión migratoria, para instrumentar acciones y programas con un enfoque de atención integral y que propicien una adecuada gobernanza de las distintas dimensiones de la migración en México, a fin de contribuir política, económica y socialmente al proyecto de desarrollo del país.

El programa presupuestario E008 Política y servicios migratorios, será el mecanismo presupuestar que permitirá llevar a cabo las acciones delineadas desde los instrumentos programáticos derivados del Plan Nacional de Desarrollo, con el objeto de darle integralidad e intersectorialidad a la atención del fenómeno migratorio.

Alineación del Programa Presupuestal E008 Política y Servicios Migratorios con la planeación nacional			
Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional	Programa Sectoriales
VI. México con Responsabilidad Global	Objetivo 5.4. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.	5.4.4 Diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria. 5.4.5 Garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.	Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 Objetivo 4. Desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos.

III. Identificación y descripción del problema

En el contexto de las últimas décadas se ha observado una expansión del fenómeno migratorio a escala mundial, en el cual se han multiplicado y diversificado los puntos y las rutas de origen, tránsito y destino, a tal grado que no es posible identificar algún país que no participe, de alguna manera, en las corrientes migratorias. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima que sólo alrededor de 230 millones de personas no viven en su país de nacimiento, (3% de la población mundial), una cifra que, en buena medida, se debe al carácter restrictivo de las políticas migratorias de los países de destino.

De este escenario se desprende una amplia variedad de problemas y tensiones, como los desequilibrios entre oferta y demanda de trabajadores; la fuerte custodia de fronteras; el despliegue de nutridos circuitos de migración irregular, que coexisten con la regular; el desarrollo de actividades delictivas que aprovechan la vulnerabilidad de los migrantes; la pérdida de capital humano; los desafíos derivados de los procesos de integración en las sociedades receptoras y las tensiones que ahí se experimentan frente a la multiétnicidad; o el crecimiento de movimientos que ven a los migrantes como una amenaza a la seguridad, la identidad cultural y el nivel de bienestar, frente a otros que enfatizan sus efectos positivos (Arango, 2007). Estas respuestas se observan a nivel global, lo que revela la enorme complejidad y dificultad inherentes a la gobernanza de las migraciones, y la imperiosa necesidad de replantear las coordenadas mediante las cuales deben estructurarse las políticas migratorias para aprovechar el potencial de desarrollo de las migraciones y minimizar sus costos. Por ello, el diseño, implementación y ejecución de la política migratoria en México está encaminada principalmente al trabajo en tres líneas: Derechos Humanos, Desarrollo económico y regularización de la migración irregular.

Los desafíos de México en materia migratoria son de enorme trascendencia, dada su condición de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. El país se encuentra integrado en el sistema migratorio de América del Norte, uno de los de mayor movilidad humana y complejidad social, donde se encuentra el principal destino de migrantes del planeta, Estados Unidos (Smith, 2000). A Estados Unidos de América se dirige la mayor parte de los emigrantes mexicanos (menos de 5% se dispersa entre otros 143 países), así como los de otros países de la región, que en muchos casos cruzan el territorio nacional de manera irregular.

En este marco, México enfrenta retos específicos resultantes de la vecindad con Estados Unidos, que ha reforzado la custodia de su frontera para controlar la entrada a su territorio, lo que ha implicado crecientes dificultades y riesgos para los migrantes indocumentados. Cada año pasan la frontera cientos de miles de extranjeros sin registro alguno, que viven en el anonimato, sujetos a procesos de integración que reproducen la marginación y las tensiones sociales. Entre los costos de la migración irregular, destaca el inaceptable número de muertes de mexicanos en los lugares más inhóspitos y riesgosos de la frontera, donde la vigilancia es más reducida (336 entre 2010 y 2013 en promedio anual, cifras que se han mantenido muy elevadas a pesar de la reducción del flujo) (SRE, 2014).

El sistema migratorio de América del Norte se ha desarrollado en un marco de creciente integración económica que, a diferencia del modelo europeo, se reduce a una zona de libre comercio en la que no han disminuido las disparidades de oportunidades laborales y salariales entre países ni las presiones migratorias. El intenso dinamismo de las últimas décadas en la emigración mexicana y, en menor medida, la de otros países del sur, ha resultado también de una demanda estructural de la economía norteamericana por trabajadores migrantes, y ha sido facilitada por el desarrollo de importantes redes sociales transnacionales.

En México, la emigración aumentó a partir de la década de los ochenta con la incorporación de grupos poblacionales más diversos en términos de edad, escolaridad, perfil laboral y origen regional. En este contexto, se configuró un patrón migratorio de carácter más permanente, impulsado por las mayores dificultades para mantener una dinámica circular de manera irregular y se observó una creciente participación de las mujeres en la composición del flujo migratorio mexicano, motivadas por la reunificación familiar y paulatinamente, por aspiraciones propias. Estos procesos de incorporación y la compleja dinámica migratoria ha favorecido la constitución de familias mexicanas y su reproducción natural en aquel país. En consecuencia, la pérdida neta migratoria anual, que en los años setenta no superaba 30 mil personas, alcanzó 330 mil en los noventa, y en el primer lustro de este siglo superó 400 mil (Corona y Tuirán, 2008). Para un creciente número de familias y comunidades, las remesas enviadas por los migrantes se han convertido en un importante componente de sus economías, particularmente en Michoacán, Jalisco y Guanajuato, estados de origen tradicional de migrantes.

Un poco más de 12 millones de connacionales residen en el extranjero, una proporción equivalente a 10% de la población nacional. En Estados Unidos, la población nacida en México asciende a casi 12 millones (47% son mujeres), que representan 27% de la población inmigrante y conforman el grupo más numeroso (cuadro 1), aunque su presencia es insuficientemente reconocida por la política migratoria estadounidense (51% se encuentra en situación irregular). Si se considera a sus descendientes nacidos en ese país, la población de origen mexicano es cercana a 34 millones.

Cuadro 1. Población en Estados Unidos por lugar de nacimiento, participación relativa y otras características, 1980-2012

Característica	Año				
	1980	1990	2000	2005	2012
Total	226 862 400	248 107 628	281 421 906	288 398 819	313 914 040
México	2 242 100	4 409 033	9 325 452	11 164 770	11 711 382
Resto de inmigrantes	12 900 600	17 129 263	23 730 010	26 661 146	31 671 473
Nativos	211 719 700	226 569 932	248 366 444	250 572 903	270 531 185
Total (distribución porcentual)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
México	1.0	1.8	3.3	3.9	3.7
Resto de inmigrantes	5.7	6.9	8.4	9.2	10.1
Nativos	93.3	91.3	88.3	86.9	86.2
Total de inmigrantes (distribución porcentual)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
México	14.8	20.5	28.2	29.5	27.0
Resto de inmigrantes	85.2	79.5	71.8	70.5	73.0
Porcentaje de inmigrantes mexicanas	47.6	45.0	44.6	44.4	46.5
Porcentaje de inmigrantes mexicanos con menos de High School	78.1	69.5	70.0	61.1	57.0
Número de estados de la Unión Americana donde los inmigrantes mexicanos se ubican entre los cinco grupos más numerosos de inmigrantes	N.D.	23	42	45*	42

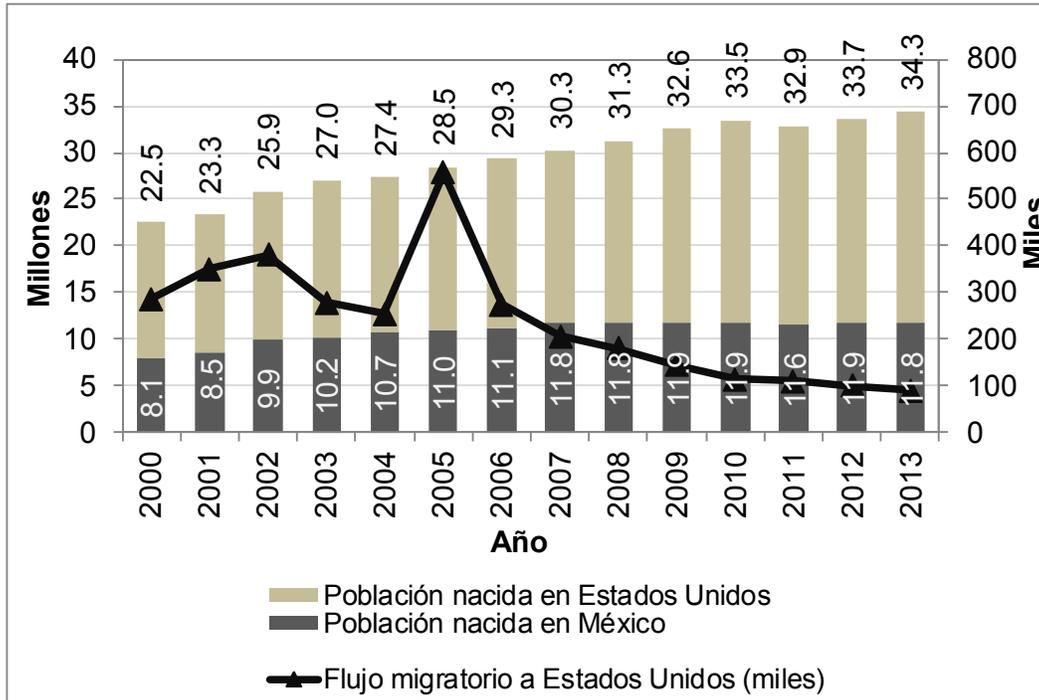
Fuente: Guiorguli *et al.*, 2010; Unidad de Política Migratoria, SEGOB con base en U. S. Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, 2012. Integrated Public use Microdata Series (IPUMS) USA

Nota: N.D. - No disponible.

* Información obtenida con base en U. S. Census Bureau, *American Community Survey (ACS)*, 2005-2007.

La contracción del mercado de trabajo estadounidense, asociada a la crisis económica internacional iniciada en 2007, y la mayor eficacia del control migratorio, incluso más allá de la zona fronteriza, han tenido como correlato una sensible disminución del flujo migratorio hasta niveles de 90 mil en 2013 (gráfica 1).

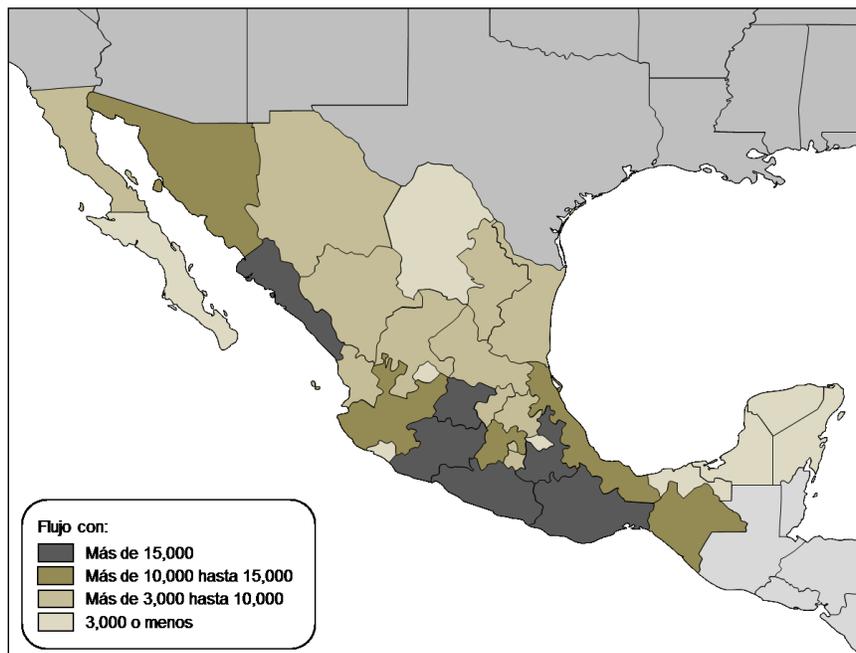
Gráfica 1. Población de origen mexicano residente en Estados Unidos y flujo migratorio a este país, 2008-2013



Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en las estimaciones en U.S. Census Bureau, *Current Population Survey (CPS)*, meses de marzo de 2008-2013.

Al propio tiempo, las repatriaciones de connacionales se han mantenido muy elevadas y han resultado más eficaces en la disuasión de nuevos intentos de cruce irregular: 3.5 millones de eventos entre 2007 y 2014 (mapa 1). Alrededor de 12% de las repatriaciones son de mujeres y casi 5% de menores de edad, que en su gran mayoría viajan sin compañía de algún familiar (72% en 2010-2013). Las repatriaciones es el evento que mayor impacto tiene de manera negativa en la vida de los migrantes mexicanos en el exterior, y se agudiza su gravedad por el hecho de que el proceso migratorio implica la separación familiar.

Mapa 1: Flujo de repatriados mexicanos desde Estados Unidos, según lugar de residencia en México, 2013



Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en UPM/INM, CONAPO, SRE, STPS y EL COLEF, EMIF Norte 2013.

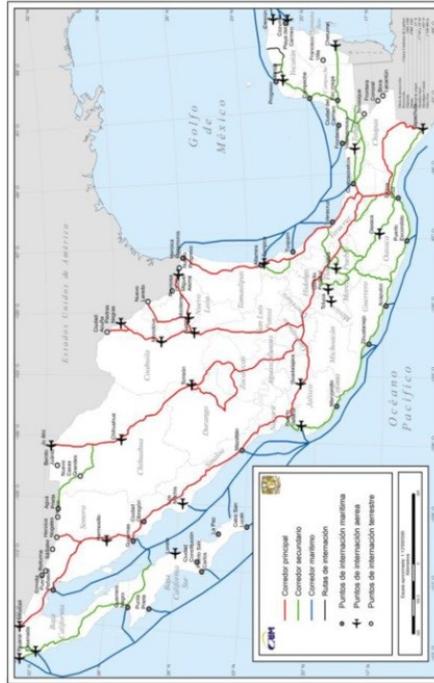
La repatriación, aunado al retorno voluntario, ha consolidado a México como un país de retorno de migrantes. En el quinquenio 2005-2010, volvieron al país 1.4 millones de personas, prácticamente el doble que en el quinquenio 1995-2000 (667 mil)

Las tendencias actuales de la migración mexicana, en la que se estima un saldo neto migratorio cercano a cero (Passel, 2012), plantean la interrogante sobre si se trata de una situación coyuntural, producto de cambios en el contexto económico, social y político, que han dificultado la continuidad del tradicional patrón migratorio al vecino país del norte, o bien, si reflejan el inicio de uno nuevo, menos indocumentado y más selectivo. No obstante, todo parece indicar que el flujo migratorio entre ambos países se mantendrá en niveles inferiores a los de la década pasada.

La migración de tránsito irregular ha cobrado importancia a partir de la década de los noventa, e implica principalmente a nacionales de países centroamericanos (mapa 2), aunque los orígenes se han diversificado en los años recientes y el Instituto Nacional de Migración (INM) detectó a migrantes de 85 nacionalidades en 2013. Recientemente, se percibe una tendencia a la alza, particularmente de nacionales salvadoreños, lo que indica que la alternativa de migrar sigue siendo percibida por muchos centroamericanos como la única opción viable ante situaciones de marginación.

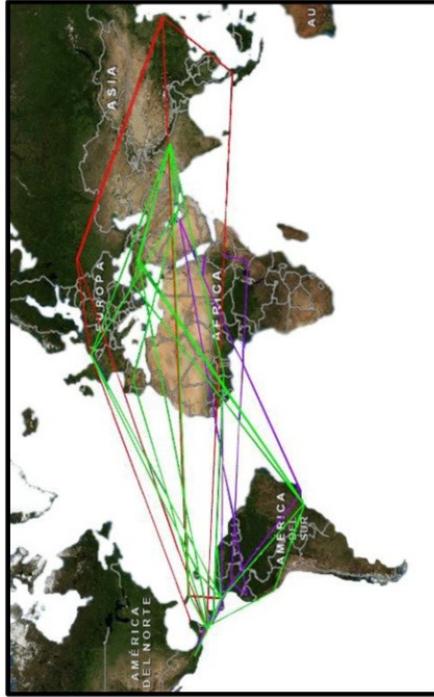
Mapa 2. Principales rutas de migrantes irregulares que se dirigen a Estados Unidos

Panel A. Rutas en territorio nacional



Fuente: Casillas Rodolfo, Una vida discreta, fugaz y anónima. Los centroamericanos transmigrantes en México. CNDH-OIM. México, 2007.

Panel B. Rutas que convergen en territorio nacional



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2012.

Estos flujos confluyen en la franja fronteriza norte con los flujos irregulares mexicanos para cruzar la frontera con Estados Unidos (cuadro 2).

Cuadro 2. Flujo de mexicanos y centroamericanos devueltos por Estados Unidos, según características seleccionadas, 2013

Característica	México	Centroamérica
Flujo total	298 472	100 717
Porcentaje de mujeres	13.9	10.0
Grupos de edad	100.0	100.0
15 a 19 años	7.7	11.7
20 a 29 años	39.2	51.6
30 a 39 años	34.6	25.7
40 años y más	18.5	11.0
Nivel educativo	100.0	100.0
Sin escolaridad	2.2	6.0
1 a 6 años	28.9	36.6
7 a 9 años	46.2	32.6
10 a 12 años	19.9	22.7
13 años y más	2.8	2.1
Porcentaje de hablantes del idioma inglés	29.7	14.0
Ciudad fronteriza de cruce	100.0	100.0
Nogales, San Luis Río Colorado, Sonoyta, El Sásabe, Sáric, Naco y Agua Prieta (Son.)	38.6	14.9
Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros (Tamps.)	27.8	70.9
Tijuana, Mexicali (B. C.)	18.9	3.4
Piedras Negras (Coah.)	3.2	7.0
Ciudad Juárez (Chih.)	2.2	0.7
Otra ciudad	9.3	2.9
Porcentaje que contrató "pollero" para cruzar a Estados Unidos	57.2	70.3
Estado de mayor permanencia en Estados Unidos ¹	100.0	100.0
Texas	33.4	72.1
Arizona	35.1	12.0
California	23.0	4.3
Otro	8.4	11.6
Porcentaje de ocupados en Estados Unidos	24.9	16.7
Oficio o profesión en Estados Unidos ²	100.0	100.0
Albañiles y otros trabajadores en la edificación de construcciones	23.4	35.4
Trabajadores de limpieza, recamaristas, mozos de limpieza y limpiadores de calzado, Jardineros	15.3	6.0
Trabajadores en la preparación y servicio de alimentos y bebidas en establecimientos	10.8	17.1
Trabajadores en actividades agrícolas	10.4	1.2
Yeseros, instaladores de pisos, climas, impermeabilizante, vidrio etc., plomeros y pintores	5.7	11.1
Otras ocupaciones	34.4	29.2
Porcentaje que no intentará un nuevo cruce	65.0	50.2

Nota: ¹ Se imputó el estado para aquellos que permanecieron menos de 24 horas en EEUU por ciudad fronteriza de cruce, según estado limítrofe de la localidad.

² Se tomó la información de los Procedentes de Estados Unidos que fueron devueltos por las autoridades migratorias de EEUU, ya que el flujo de mexicanos devueltos no contiene esta información.

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en UPM/INM, CONAPO, SRE, STPS y COLEF, EMIF Norte y EMIF Sur, 2013.

La amplia diversidad y las distintas características económicas de la frontera sur y franja fronteriza en el sur de México configuran microrregiones que, de manera estratégica, cada una debe tener un tratamiento diferente para alcanzar los objetivos del plan de gobierno. Paralelamente a este criterio territorial y de diversificación, se requiere señalar que esta zona es un contexto receptor de distintos flujos migratorios internacionales: documentado, indocumentado y de refugio.

Para los primeros, la frontera es un lugar temporal de residencia con el objetivo de insertarse en las opciones laborales o realizar transacciones comerciales (lícitas o ilícitas). La migración indocumentada, específicamente de origen centroamericano, que se interna por distintos puntos de la franja fronteriza, ha utilizado la infraestructura de vías de comunicación y transportes que existen en la zona para transitar y arribar a Estados Unidos.

La dinámica y procesos migratorio característicos del flujo migratorio proveniente de Centroamérica en la frontera y franja fronteriza son diferenciados: entre solicitantes de refugio y asilo político; ciudadanos desplazados por los fenómenos naturales y los conflictos sociales y políticos, como lo sucedido en octubre de 2005 con la tormenta en Guatemala por el Huracán Stan; y, los indocumentados, incluyendo a menores de edad, que huyen de la violencia y pobreza focalizadas en los países centroamericanos, como Nicaragua, el Salvador y, más reciente, Honduras, durante el 2010 y 2013.

Ante tales realidades, organismos internacionales, sociedad civil y las propias instancias de gobierno han evidenciado aspectos de debilidad institucional e insuficientes acciones por partes de las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, para alcanzar el desarrollo social, económico y de seguridad en la frontera sur de México y su franja fronteriza; además, se han identificado factores que ralentizan el proceso de modernización e institucionalización en esta región del país.

El desequilibrio que en prácticamente todos los ámbitos presenta la región de la frontera sur, respecto a las otras regiones del país, hacen propicio el panorama para la comisión de todo tipo de delitos en la zona, vulnerando los derechos de sus habitantes y de quienes transitan por ella.

De ahí la importancia de impulsar políticas de desarrollo que propicien una frontera próspera y articular acciones y programas para que el estado fortalezca su control sobre el territorio nacional de esta región, contribuyendo a construir una frontera segura.

Por ello, es de particular relevancia avanzar en lo dispuesto en el Programa Frontera Sur: Proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México y, ordenar los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región.

Para ello, hoy más que nunca, se torna casi indispensable la corresponsabilidad regional, pues es claro que la atención al fenómeno de la migración irregular no corresponde únicamente al ámbito local sino que trasciende las fronteras, hacia el sur y hacia el norte.

Por otra parte, en la historia de nuestro país se han presentado diferentes oleadas de inmigrantes; los más numerosos son los éxodos causados por la guerra civil española en los años cuarenta, el ascenso de las dictaduras sudamericanas en los setenta, los conflictos armados en Centroamérica en los ochenta, y recientemente otros flujos de latinoamericanos. Aunque estos movimientos migratorios incrementaron el volumen de la población extranjera, la inmigración ha sido históricamente de escasa cuantía, y los extranjeros nunca han rebasado 1% de la población. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México tiene la menor proporción de población extranjera (0.9%), lejos del promedio de los miembros de la organización (13%), lo que refleja la necesidad de promover las ventajas del país como destino para migrantes.

En 2010, el censo enumeró a 961 mil personas nacidas en otro país (49.6%, eran mujeres), cifra que duplica a la registrada diez años antes (493 mil). Sin embargo, alrededor de cuatro de cada diez eran menores de edad y, en su mayoría, hijos de mexicanos, por lo que bien puede considerarse asociados con el flujo de retorno. Los principales países de origen de la población nacida en el exterior son Estados Unidos (76.7%), Guatemala (3.2%) y España (2.1%). Actualmente, existen alrededor de 300 mil personas en condición de extranjería (Cobo y Ángel, 2013), de las cuales 1,412 tienen la condición de refugiado.

Dada la magnitud e intensidad de las migraciones en México, se requiere una profunda adecuación de las disposiciones relacionadas con la salida de mexicanos hacia el exterior y el internamiento, tránsito y residencia de extranjeros en el país. Un marco jurídico que señale claramente la responsabilidad de los tres órdenes de gobierno respecto a los derechos y garantías de los migrantes, y orientado a fortalecer la cooperación con los países de origen y destino. Un esquema regulatorio que establezca la obligación de cumplir con los requisitos, formas y plazos de internamiento, estancia, permanencia y salida, y acorde con las mejores prácticas internacionales

y la corresponsabilidad regional; un marco legal y reglamentario acorde, en lo interno, con la reciprocidad que exigimos de aquellos países hacia donde migran nuestros connacionales.

A partir de la promulgación de la Ley de Migración en 2011, México inició un proceso de modificación en la legislación en materia migratoria, a fin de establecer el marco institucional y las herramientas gubernamentales apropiadas para asegurar los derechos de los migrantes en condiciones de igualdad, e impulsar un cambio de prácticas y comportamientos. Estas transformaciones se basan en una clara comprensión de la importancia de las migraciones para las personas, las familias y las comunidades de origen y destino, y buscan construir un régimen migratorio ordenado, seguro, digno y respetuoso.

Actualmente, existe en el ámbito federal y en el estatal, una diversidad de regulaciones que inciden en la atención del fenómeno migratorio, lo que hace indispensable continuar los esfuerzos para alcanzar una armonización regulatoria con especial énfasis en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes como lo señala el Programa Especial de Migración, incluso hasta llegar a una posible codificación de los compromisos internacionales suscritos por el país, y homologar las muy diversas leyes y reglamentos, tanto nacionales como estatales, las cuales, con frecuencia, obstaculizan el ejercicio de derechos fundamentales, propician la desviación de la norma y fomenta la reproducción de un ambiente poco favorable para las personas migrantes.

Otro reto relevante es la desarticulación institucional y programática, que dificulta la gobernanza migratoria. Tan solo a nivel federal se ha identificado que, durante la pasada administración, 33 organismos ejecutaron más de 80 programas relacionados con las migraciones, sin que existiera un marco coordinador que propiciara la pertinencia, complementariedad y efectividad de las intervenciones públicas.

En este sentido, se ha detectado la necesidad de reforzar los procesos de planeación, monitoreo y evaluación de la política migratoria, así como los esquemas de coordinación interinstitucional con los poderes de la Unión, las entidades federativas y la sociedad civil, que a lo largo de décadas ha creado, aun con sus limitantes, modelos de atención en materia de protección social para personas migrantes, proyectos de desarrollo económico sustentable y propuestas de políticas públicas y legislación, en beneficio de las personas migrantes.

Factores como la carencia de información estadística, escasa difusión de derechos y obligaciones, una cobertura mediática centrada en hechos de violencia, insuficiencia de contenidos sobre

migraciones y diversidad cultural en los programas de estudio del sistema educativo nacional, y la presencia de algunas condiciones xenófobas y discriminatorias, han conducido a valoraciones negativas sobre las personas migrantes y las migraciones que comparten una proporción significativa de la población (Yankelevich, 2009). De acuerdo con datos de 2010, 41% de la población del país opina que en México no se respetan los derechos de los migrantes y 67% que provocan divisiones sociales (CONAPRED, 2011). Estos datos señalan la existencia de un extendido y profundo problema de valoración de la migración.

La valoración que se asigna a las migraciones tiende a reproducir las percepciones y prácticas sociales y repercute sobre los objetivos, el diseño e implementación de políticas públicas, lo que, en última instancia, afecta la seguridad, tranquilidad y el ejercicio de los derechos de las personas migrantes, y en particular las mujeres. Es por ello que se requiere impulsar un diálogo social fundamentado en evidencia, más que en nociones tradicionales.

Un caso ejemplar es el de los mexicanos en Estados Unidos, a quienes en ciertos ámbitos se señala como un peligro para la seguridad, una amenaza para la identidad cultural y una carga para los contribuyentes. La aparición de propuestas legales y leyes antiinmigrantes a nivel estatal y federal ha obstaculizado la aprobación de una reforma migratoria. No obstante, en los últimos tres años se ha registrado un significativo cambio en la opinión pública, y actualmente una considerable mayoría de la población apoya el proyecto de reforma migratoria aprobado en el Senado (87%), mientras la proporción de quienes están a favor de reducir los niveles de la inmigración ha caído de 50 a 35%. Sin duda, la discusión abierta y la ampliación de perspectivas de análisis han contribuido a una percepción más favorable en torno a este tema.

Identificar los consensos y orientar un diálogo informado respecto a las migraciones, sobre todo en México, mediante una clara estrategia de visibilización, comunicación y educación es indispensable para fundamentar la legislación, la política pública, las iniciativas sociales y la propia acción de las personas migrantes, lo que permitirá impulsar una nueva cultura en torno a las migraciones, es decir, lograr cambios significativos en el conocimiento, la comprensión y valoración de las migraciones y en las normas y prácticas sociales en torno a ellas.

A pesar de los avances en la institucionalización de los estudios (casi 70 centros de estudio académicos y gubernamentales) y la construcción de fuentes estadísticas especializadas en migraciones, como las encuestas continuas de flujos en las fronteras norte y sur del país (EMIF Norte y EMIF Sur), no se ha consolidado un sistema de información que permita un monitoreo

continuo del fenómeno, así como de las intervenciones de los diversos actores, en particular, la inclusión de criterios y consideraciones relativas a las migraciones en el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas.

La evolución reciente de la agenda internacional sobre migración y desarrollo ha reconocido la creciente importancia de los derechos y de la seguridad humana, y está generando un consenso respecto al lugar central que debe ocupar el bienestar de las personas en las políticas públicas vinculadas a la migración. México ha sido un destacado promotor de esta agenda y ha sostenido que la implementación de políticas adecuadas puede convertir a las migraciones en un importante agente de desarrollo y que las políticas de desarrollo maximizan los beneficios y reducen los costos de las migraciones por falta de oportunidades (Gobierno Federal, 2005; CMMI, 2005; CONAPO, 2009; SRE, 2013; ONU, 2013). Esto plantea la necesidad de incorporar el componente "migratorio" a las políticas de desarrollo del país", con el doble propósito de aprovechar las aportaciones de los migrantes y ofrecer oportunidades laborales y educativas que permitan reducir las presiones migratorias (Alba, 2009). Para lograr este objetivo, la economía mexicana debería crecer a tasas superiores a 5% (Tuirán y Ávila, 2010).

En un contexto en el que predominan políticas migratorias restrictivas, la mejor alternativa para reducir la migración irregular masiva es combatir sus causas estructurales, por medio de estrategias de desarrollo incluyente e inversiones en el capital humano en los países de origen, para que las decisiones migratorias no sean motivadas por las disparidades de ingreso o por situaciones de precariedad y marginación social. Estas medidas resultan particularmente urgentes en las regiones de más reciente incorporación a la dinámica migratoria, toda vez que las redes sociales que la sustentan se encuentran menos desarrolladas. A su vez, en las regiones de mayor tradición migratoria es imperativo implementar medidas explícitamente diseñadas para reducir la "cultura de la emigración", que contribuye a la reproducción del fenómeno, por ejemplo el impulso al desarrollo económico y social.

La carencia de empleos formales bien remunerados y las profundas asimetrías económicas han sido los principales determinantes de la emigración mexicana: el salario promedio anual en México en 2011 fue equivalente a 7,300 dólares, mientras en Estados Unidos fue de 52,600 dólares (OCDE, 2011). La disparidad salarial es elevada, incluso al comparar con los 27 mil dólares de ingreso anual promedio de los migrantes mexicanos en 2013. Si hacemos una comparación respecto del conjunto conformado por el resto de los migrantes, el nivel de ingreso laboral de estos últimos

casi duplica el de los migrantes mexicanos. Esto se asocia, entre otras razones, al mayor nivel de indocumentación de los primeros, así como a un menor nivel educativo (56% y 16%, respectivamente, tienen menos de 12 años de escolaridad).

Con la inexistencia de programas bilaterales de trabajadores migrantes, en particular con Estados Unidos y Centroamérica, se desaprovecha uno de los mayores potenciales de desarrollo, dado que la migración laboral, inscrita en un esquema concertado entre países, en el que se establecen los términos y condiciones laborales de mutuo acuerdo, permite maximizar las contribuciones de los migrantes al desarrollo, al aprovechar las complementariedades demográfica y de los mercados de trabajo, además de que fomenta una inserción laboral y social equitativa y remueve obstáculos a la migración circular (MPI, 2013b). Actualmente, el único programa bilateral existente es el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) México-Canadá, que en 2013 empleó 18,500 mexicanos.

Si bien la proporción de emigrantes calificados es baja entre los mexicanos en Estados Unidos (7% entre los mexicanos mayores de 25 años, cuenta con estudios superiores en comparación con 40% entre el resto de los migrantes), constituyen el tercer grupo más numeroso (652 mil personas) y registran el mayor crecimiento de población calificada extranjera en este país, duplicando con creces su tamaño entre 2000 y 2013. Sin embargo, su vinculación con el país ha sido limitada, lo que desaprovecha el potencial de desarrollo de la migración calificada y de la circulación del conocimiento. Por otro lado, México se encuentra integrado marginalmente en la competencia global en este segmento pues la cifra de profesionistas extranjeros se mantiene baja (137 mil personas). También es necesario evitar la descalificación de talentos (alrededor de la mitad de los trabajadores profesionistas mexicanos en el vecino país se desempeña en ocupaciones poco calificadas).

El fortalecimiento de los vínculos de los emigrados con sus familias y comunidades de origen contribuye a fomentar dinámicas más efectivas para aprovechar sus activos en beneficio del desarrollo nacional, en particular con la diáspora calificada y con las comunidades de emprendedores, como demuestra la experiencia de programas implementados por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) desde 2003. Sin embargo, las medidas para aprovechar el capital humano y financiero de los migrantes de retorno, mediante acciones de certificación de competencias, y apoyos para la reinserción laboral, el emprendimiento y la inversión han sido muy limitadas.

Durante mucho tiempo, el tema del impacto económico de las remesas dominó el debate sobre migración y desarrollo, en particular en el caso de México, que ocupa el cuarto lugar a nivel mundial como receptor de remesas (21,597 millones de dólares en 2013). Si bien las remesas contribuyen a la reducción de la pobreza y al incremento del capital humano de los hogares y las comunidades receptoras, no se han convertido en un factor determinante para estimular la movilidad social: más de 90% de dichos recursos se destinó a la compra de alimentos, vivienda y otro tipo de consumo, y menos del 3% a proyectos productivos, lo que evidencia su carácter predominante de complemento al ingreso familiar (EMIF Norte, 2013). El monto incluido en los programas públicos de apoyo a migrantes para generar ahorro, compra de seguros, e inversión representa un porcentaje muy bajo respecto al volumen global de las remesas (alrededor de 1%). Acciones específicas de educación financiera podrían contribuir también a un mejor aprovechamiento de estos recursos en beneficio de las familias receptoras. Por su parte, aunque el costo por las transferencias ha disminuido, todavía es elevado. En 2013, los mexicanos pagaron una comisión promedio por envío de remesas de Estados Unidos a México de alrededor de 5.2%, que merma su impacto en el ingreso familiar, y se encuentra por arriba del costo por transferencia a otros países.

Anualmente, se registra un promedio de cerca de 25 millones de entradas de personas a México, de las cuales 79% son extranjeras, la gran mayoría residentes en el exterior. En 2013, 57% llegó por turismo, 4% por negocios y 0.3% para residir en el país. Además, existe un cuantioso volumen de movimientos de entrada de personas en las regiones fronterizas por motivos familiares, comerciales y laborales.

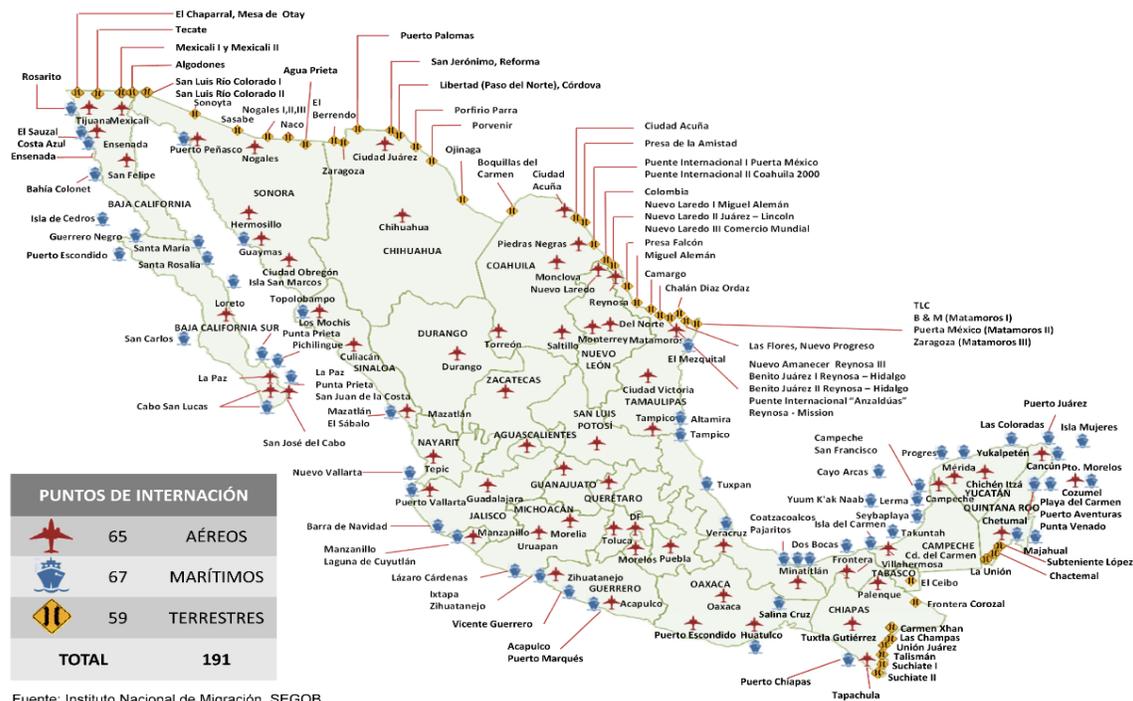
En este sentido, los flujos migratorios en nuestro país responden a las tendencias de la integración económica global y están condicionados por la gran diferencia en niveles de ingreso y oportunidades de educación y empleo entre las regiones. Así que, el incremento de los flujos migratorio entre regiones continuará.

Bajo este contexto, la gestión migratoria en nuestro país tiene como propósito fundamental facilitar, regular, controlar y verificar la movilidad de personas nacionales y extranjeras, mediante la aplicación de programas operativos que atiendan el fenómeno migratorio de manera integral como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

De esta forma, la gestión migratoria opera en todo el territorio nacional a través de puntos de internación migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas. El

país cuenta con 191 puntos destinados al tránsito internacional de personas, 35% de ellos en las regiones fronterizas, donde existe un serio desafío de control migratorio, que se agudiza en los puntos marítimos y terrestres de tránsito internacional. El déficit de infraestructura y personal capacitado y certificado para controlar y documentar la movilidad internacional, en especial las salidas del territorio nacional.

Mapa 3. Puntos destinados al tránsito internacional de personas en México, 2013



La magnitud y diversidad de los intercambios fronterizos requiere reforzar las capacidades del Estado para facilitar la movilidad humana, proteger y atender a los migrantes nacionales y extranjeros, ordenar los flujos migratorios y garantizar la seguridad fronteriza. Aunque se ha logrado un avance importante en la cobertura de infraestructura tecnológica en los puntos de tránsito internacional, en la actualidad todavía 4% de ellos carecen de filtros de registro electrónico para documentar las entradas y 17% para documentar las salidas (en 2008 los déficits eran de 66 y 79%).

Es importante referir, que las franjas fronterizas tienen especial relevancia en la atención de los flujos migratorios, ya que las particularidades de cada una de estas áreas geográficas reclaman el diseño e implementación de programas que permitan atender de manera integral a la población migrante, independientemente de su situación migratoria.

En virtud de lo anterior, resulta imperante separar la problemática de la frontera norte y sur de nuestro territorio nacional, toda vez que la migración de personas impacta en forma diferente en cada uno de estas áreas.

En los 3,152 kilómetros de frontera con Estados Unidos, existen 48 puntos de tránsito internacional terrestre y se estima que diariamente se realiza un millón de cruces sin verificación, principalmente de población residente en las ciudades fronterizas, debido a la carencia de infraestructura, tecnología y recursos presupuestales y humanos (apenas 450 agentes federales), situación que coloca a México en condiciones de alta vulnerabilidad.

A pesar de que se ha logrado disuadir y contener a un importante volumen de migrantes en tránsito irregular, el blindaje de la frontera norte por parte de Estados Unidos ha tenido como efecto una permanencia más prolongada de un cuantioso número de migrantes en las localidades mexicanas de la franja fronteriza, en condiciones de inseguridad y precariedad, lo que plantea la imperiosa necesidad de reforzar el diálogo y la corresponsabilidad, tanto con los países centroamericanos como con Estados Unidos, a fin de prevenir y reducir la migración indocumentada, así como sus costos.

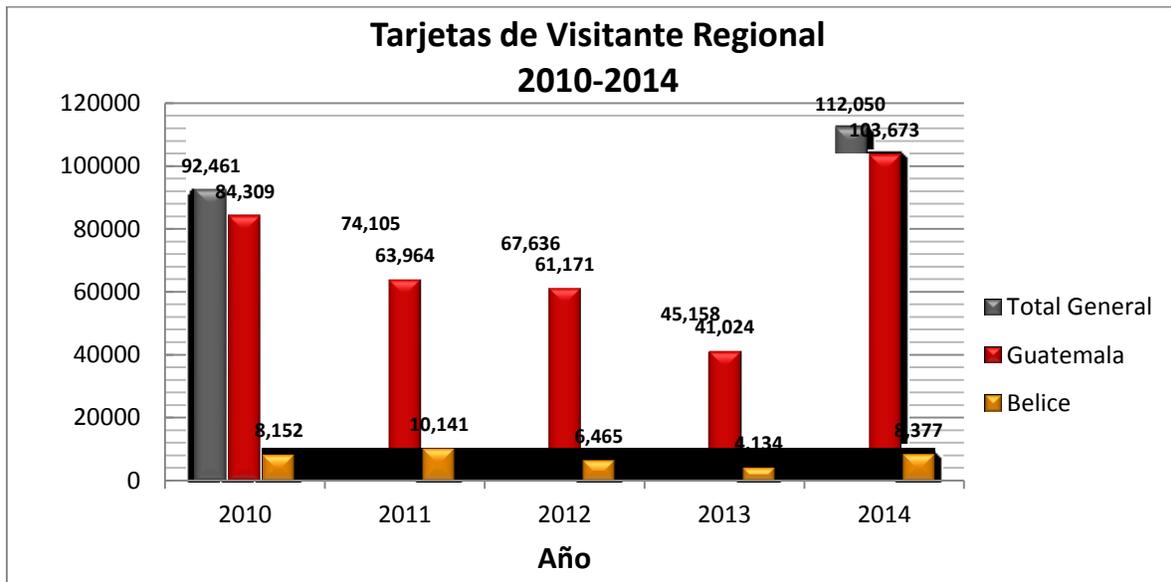
En este contexto, se ha invertido cuantiosos recursos humanos y financieros para disponer de espacios para alojar, alimentar, proteger, atender y retornar a sus países a los miles de migrantes retenidos por su situación migratoria irregular: 86,929 en 2013, de los cuales 14,073 eran mujeres y 9,893 niñas y niños menores de edad (UPM, 2014); y se ha avanzado en el establecimiento de acuerdos internacionales, principalmente con los países centroamericanos, para garantizar los derechos de los repatriados durante el procedimiento de devolución. Sin embargo, existen serios rezagos en la gestión de las estaciones migratorias, que requieren instalaciones adecuadas para brindar una atención de calidad y con respeto a los derechos de las personas migrantes. A la fecha, la alternativa al alojamiento en estaciones migratorias por medio de la custodia de terceros solo ha beneficiado a menos de 1%. Otro de los problemas de urgente resolución es la situación de las niñas y niños migrantes extranjeros no acompañados mayores de 12 años alojados en estaciones migratorias en virtud de la falta de capacidad en las instalaciones del Sistema Nacional para el

Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para albergarlos, situación que afectó a 5,614 menores en 2013.

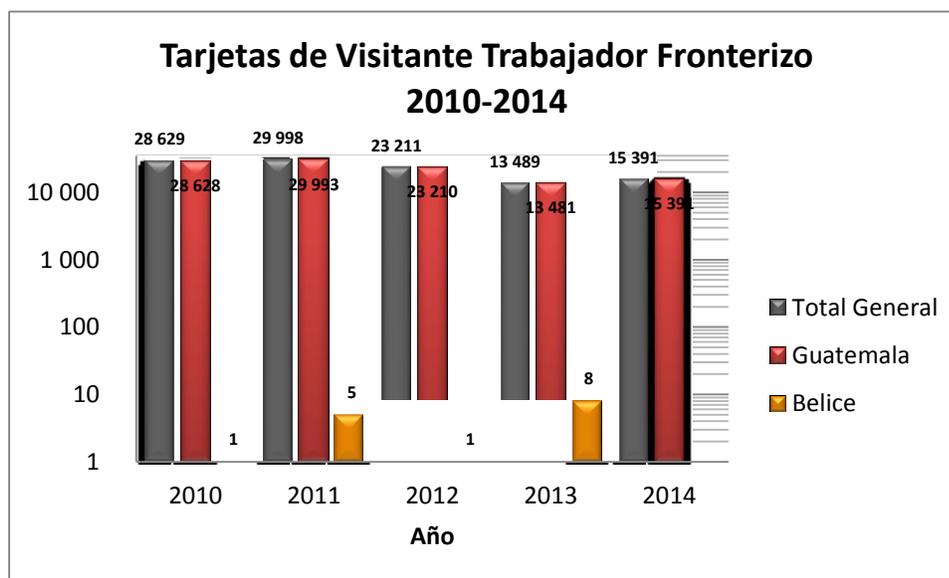
Por otra parte, el procedimiento administrativo para que una persona extranjera en situación irregular salga de México sufre las demoras de las representaciones consulares en reconocer a los extranjeros como sus nacionales, sobre todo cuando no hay representación consular en México, lo que incrementa los tiempos y costos de estancia en las estaciones migratorias y los plazos de devolución (por ejemplo, las personas de nacionalidad india están en promedio alrededor de 50 días).

En cuanto a la Frontera Sur, la porosidad de las fronteras con Guatemala y Belice está determinada por la carencia de infraestructura para el control de la movilidad internacional. A lo largo de los 1,149 kilómetros de la línea fronteriza, solo existen once puntos de tránsito internacional terrestre, mientras que operan hasta 370 lugares de tránsito informal.

Para facilitar la movilidad humana y contribuir a la integración económica, social y cultural en esta región, y apoyar la regularización del mercado de trabajo, se establecieron las Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF) y Tarjeta de Visitante Regional (TVR), que permiten a nacionales de Guatemala y Belice internarse en México para trabajar, hacer compras, turismo o visitas familiares, en un perímetro y plazo limitado, respectivamente.



A pesar, de que uno de los beneficios este este Programa es la de facilitar el movimiento migratorio las estrategias de difusión no han sido efectivas ya que se sigue registrando migración indocumentada de origen guatemalteco hacia México y es necesario impulsar una política migratoria para ampliar los beneficios del Programa de la TVR para hondureños, salvadoreños y nicaragüenses, así como en la ampliación de los días de estancia en los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco.



Se estima que en 2013, 59% de los extranjeros que trabajaron en la frontera sur no contaba con autorización para tal efecto, y 54% de los que trabajaron y entraron con una TVR permaneció más de las 72 horas autorizadas (EMIF Sur, 2014), lo que hace necesario reforzar la capacidad de la autoridad para detectar las intenciones reales de internación de extranjeros, así como crear los incentivos para obtener los documentos migratorios correspondientes. La situación irregular de estos trabajadores, en particular las empleadas domésticas, los coloca en una situación de especial vulnerabilidad frente a los abusos por parte de los empleadores.

Alrededor de 95% del flujo de migrantes en tránsito irregular ingresa por puntos informales en la frontera sur. En este sentido, las medidas para fomentar una migración ordenada y regulada se han acompañado de una estrategia de contención y aseguramiento en el interior, con acciones

específicas para atender a migrantes en situación de vulnerabilidad (menores no acompañados y mujeres, entre otros).

A lo largo de la línea fronteriza, se tienen identificados 370 puntos donde ocurre el tránsito informal de personas (INM, 2013; UPM, 2013; PEM, 2013).

La estimación del flujo de migrantes indocumentados que se interna por los puntos informales de esta frontera sur fue, para 2014, de 461,546 personas, lo que representa un incremento del 60.69 % con respecto al flujo estimado para 2013 (287,224 personas), así como un aumento del 105.11 % sobre los 225,023 que se calcularon para 2012 (PEM, 2013).

El ingreso vía terrestre de migrantes indocumentados por la franja fronteriza es primordialmente de hondureños, guatemaltecos y salvadoreño; sin embargo, en los últimos tres años, los cubanos se convirtieron en una nacionalidad prioritaria en las acciones migratorias, ya que incrementaron su presencia en las estaciones migratorias (entre 2012 y 2014 fueron presentados y alojados 6,710 cubanos).

Como parte de las acciones implementadas por el gobierno mexicano para controlar la dinámica de los flujos migratorios irregulares es devolver (o repatriar) a la mayoría de indocumentados que son alojados en las estaciones migratorias, además del costo para el Estado mexicano el alojamiento de los migrantes. En 2012 la brecha entre presentados y devueltos se desfasó, al registrarse la devolución del 88 % de los presentados ese mismo año (sin considerar los que ya permanecían en las instalaciones migratorias con anterioridad). En el 2013, se redujo esta brecha pero, nuevamente en 2014, las estaciones migratorias localizadas en la frontera sur se saturaron debido al incremento de migrantes indocumentados rescatados y puestos a disposición del INM.

Esta situación evidenció la falta de infraestructura para armonizar las acciones de control y regulación del flujo migratorio indocumentado que se interna y transita por la frontera sur. Asimismo, esta situación se vio agravada por el incremento de los migrantes menores de edad que ingresan al país, sin documentos y sin acompañamiento de un mayor de edad.

Ahora bien, la calidad y eficiencia de los servicios migratorios es una recurrente fuente de quejas entre los extranjeros. Aunque 60% de los trámites migratorios son resueltos en un plazo de diez días hábiles, el resto toma en promedio 19 días hábiles, a causa de falta de capacitación del personal, criterios de dictamen y procedimientos de resolución de trámites poco claros.

Para incrementar el turismo, las visitas de negocios y el tránsito hacia otros países, México ha comenzado a implementar diversas medidas de facilitación migratoria, que plantean el desafío de conciliar la agilidad de los flujos con el control migratorio. Desde mayo de 2010, se permite el ingreso a México a personas de países que requieren visa mexicana, si portan otros documentos (visa o tarjeta de residencia estadounidense, japonesa o europea, tarjetas del Sistema de Autorización Electrónica (SAE) y de Viajeros de Negocios del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (ABTC). El uso de estas alternativas permitió la entrada de 45% del flujo aéreo de nacionales de países que requieren visa en 2010 y de 66% en 2013. A partir de la supresión de visas a nacionales de Perú, Colombia y Brasil, el flujo de entradas desde estos países se incrementó en 50% en el último año. La implementación del Programa Viajero Confiable busca incrementar y agilizar la entrada de viajeros mexicanos y estadounidenses a México y Estados Unidos, a través de sistemas automatizados de verificación solo disponibles en los aeropuertos de Cancún, Los Cabos y México, y necesarios en el resto del país.

Otro de los grandes desafíos de gestión migratoria es la atención de las necesidades y la salvaguarda de los derechos del flujo de repatriados mexicanos, que no solo incluye a detenidos en la región fronteriza, sino a migrantes que han vivido y trabajado en Estados Unidos (en 2013, 19% contaba con más de tres años de residencia), especialmente en el caso de los migrantes que viven la dramática situación de dejar a sus familiares en condición de indefensión y de incertidumbre sobre su patrimonio en ese país, quienes no siempre reciben un apoyo inmediato.

De hecho, 42% de aquellos que tenían hijos(as) o cónyuge en ese país no fue informado por las autoridades migratorias de Estados Unidos de su derecho de comunicarse con el consulado; situación que se ha agravado en el tiempo (cuadro 3).

Cuadro 3. Flujo de mexicanos devueltos por Estados Unidos que dejó hijos o cónyuge en ese país, según condición de información sobre derecho a recibir asistencia consular, 2011-2013

Características	Año		
	2011	2012	2013
Fue informado del derecho de comunicarse al consulado	100.0	100.0	100.0
Sí	61.8	60.0	58.1
Ejerció ese derecho	41.1	38.8	34.7
No ejerció ese derecho	58.9	61.2	65.3
No	38.2	40.0	41.9
Ejerció ese derecho	1.6	1.6	4.5
No ejerció ese derecho	98.4	98.4	95.5

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en UPM/INM, CONAPO, SRE, STPS y EL COLEF, *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF NORTE)*, 2011-2013.

El Programa de Repatriación Humana (PRH) y el Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM) tienen el objetivo de proteger la integridad, seguridad y derechos de los connacionales repatriados desde Estados Unidos a México, brindándoles apoyo y servicios durante y después del proceso de repatriación. El PRH benefició a 70% del flujo de repatriados y el PRIM atendió a cerca de 2% en 2013. No obstante los esfuerzos desarrollados, es notoria la insuficiencia de los recursos para brindar una mejor atención.

En el ámbito de la emigración mexicana, un aspecto que requiere particular atención es la supervisión de los esquemas de migración temporal a Estados Unidos (visas H2A y H2B, mediante las que en 2013 se autorizó a alrededor de 70 mil y 42 mil mexicanos, respectivamente, a trabajar temporalmente en ese país), cuya operación carece de mecanismos bilaterales para el reclutamiento y supervisión de las condiciones laborales, lo que propicia irregularidades y abusos.

En el actual contexto migratorio mexicano, en el que adquieren gran relevancia la inmigración y, sobre todo, la migración de retorno, es necesario ampliar las oportunidades para la creación de ciudadanía social, y replantear el acceso a los bienes y servicios públicos, tanto para las personas extranjeras que deciden fijar su residencia en el país como para las connacionales que regresan, en particular porque la mayoría lo hace de forma permanente. Casi dos terceras partes de los repatriados manifiesta que no intentará regresar a Estados Unidos (65%), cifra inédita en la historia reciente (18% en 2008). Además, existe la necesidad de ofrecer alternativas para favorecer

la integración de los mexicanos en el extranjero, en el marco de la defensa de sus derechos y promoción de sus intereses. Las acciones en el ámbito local resultan clave para estos propósitos, pues los déficits sociales específicos de los migrantes, así como las tensiones existentes entre extranjeros y la población nativa, ocurren a ese nivel.

Si bien la mayoría de los inmigrantes en México se encuentra en condiciones de integración económica relativamente favorables, existen determinados grupos, como los de origen centroamericano, haitiano y los refugiados, entre los que una proporción importante vive en condiciones precarias.

La participación laboral de la población inmigrante es de 57% en 2013, aunque es mayor entre los latinoamericanos. A su vez, la tasa de participación laboral de las mujeres inmigrantes es de 40% (cuadro 4), lo que indica la necesidad de incrementar sus oportunidades laborales. La actividad laboral está fuertemente influenciada por las credenciales educativas. Estimaciones censales señalan que 46% de los inmigrantes ocupados contaba con estudios superiores, 63% se ocupaba en empleos no manuales y, en promedio, tenían un ingreso relativamente alto (14,466 pesos mensuales, en comparación con el promedio nacional de 5,151 pesos). No obstante, es necesario derribar los obstáculos que enfrentan para obtener servicios sociales: 43% no contaba con atención médica en 2010, y 10% de la población de 5 a 18 años no asistía a la escuela (INEGI, 2010).

El acceso a la nacionalidad es decisivo para la integración social, pues perfila a inmigrantes más estables y los dota de mejores herramientas para ejercer sus derechos. En 2012, la tasa de naturalización de inmigrantes fue 2 por cada mil. En este tenor, es necesario desarrollar condiciones para un ambiente de no discriminación, igualdad de trato y oportunidades, interculturalidad, certeza jurídica y erradicación de la inseguridad y la violencia, incluida la perpetrada en contra de mujeres por razones de género. Esto permitirá ubicar al país como un destino importante de inmigrantes.

Por otra parte, las cifras relativas a la reintegración económica y social de las personas migrantes de retorno no son del todo alentadoras. Si bien tienen una alta tasa de actividad laboral, su presencia en la base de la pirámide ocupacional es importante (cuadro 4), en muchos casos sin poder aprovechar las competencias adquiridas durante la experiencia migratoria. Su acceso a los servicios de salud es bastante limitado: casi la mitad no está asegurado. Asimismo, es urgente atender las necesidades específicas de las familias binacionales que llegan al país. En muchos

casos, los hijos de los migrantes de retorno fueron abruptamente obligados a dejar el país en que nacieron a raíz de la repatriación de alguno de sus progenitores. Estos niños(as) no dominan el español y enfrentan obstáculos para certificar sus credenciales educativas.

Otro reto de gran envergadura es el de las condiciones de integración de los mexicanos que viven en el exterior, con elevados niveles de marginación, pocas oportunidades de movilidad social, limitado acceso a bienes y servicios públicos e invisibles para los sistemas de protección y promoción de sus derechos fundamentales. Estas situaciones afectan en mayor medida a las mujeres mexicanas y tienen repercusiones negativas para sus descendientes, la gran mayoría nativos estadounidenses.

Ocho de cada diez leyes estatales relacionadas con los migrantes indocumentados promulgadas en Estados Unidos en los últimos años fueron de carácter restrictivo y comportaron diversas limitaciones a sus derechos, lo que recrudece sus desventajosas condiciones de integración, directamente relacionadas con su alta tasa de indocumentación (51%), limitado acceso a la ciudadanía (27%), bajo nivel educativo (45% tiene secundaria o menos) y escaso dominio del inglés (47%), que, aunadas a la tradicional inserción en sectores laborales poco calificados (cuadro 4), resultan en bajos salarios y falta de prestaciones.

Cuadro 4. Población migrante según características seleccionadas y lugar de residencia, 2013

Características seleccionadas	Mexicanos en EEUU	Inmigrantes en México	Migrantes de retorno
Total	11,778,922	993,255	121,985
Población de 16 años o más	11,274,806	443,192	116,987
Población de 16 años o más (%)	95.7	44.6	95.9
Población femenina de 16 años o más	47.5	50.3	21.0
Población económicamente activa ¹ (%)	67.9	56.5	65.8
Población femenina económicamente activa ¹ (%)	49.6	40.3	31.2
Ocupados	90.9	91.4	77.5
Población femenina ocupada	88.5	92.4	n.d.
Desocupados	9.0	8.6	22.5
Población femenina desocupada	11.4	7.6	n.d.
Población económicamente inactiva (%)	32.1	43.5	34.2
Población femenina económicamente inactiva	50.4	43.5	68.8
Promedio de horas trabajadas por semana	37.9	32.3	40.5
Promedio de horas trabajadas por semana (mujeres)	34.6	31.0	n.d.
Tipo de trabajador (%)	100.0	100.0	100.0
Asalariado	90.4	70.3	58.1
Población femenina asalariada	52.0	68.9	n.d.
Otro ²	9.6	29.7	41.9
Salario promedio anual (\$MXN)	348,155*	95,604	44,358
Salario promedio anual femenino	284,669*	71,244	n.d.
Ocupación principal (%)	100.0	100.0	100.0
Ejecutivos, profesionistas y técnicos	10.3	37.6	5.5
Trabajadores de servicios semicalificados ³	1.8	16.2	2.5
Ventas y apoyo administrativo y de oficina	12.1	10.4	11.7
Obreros trabajadores especializados ⁴	41.9	19.4	33.3
Agricultores y trabajadores agrícolas	4.1	7.9	41.0
Trabajadores de servicios de baja calificación ⁵	29.9	8.6	6.1

*Cambio promedio en 2013 \$12.77 dólares por peso (BANXICO).

1/ Población de 16 años y más.

2/ Incluye trabajador cuenta propia y trabajador sin pago

3/ Incluye a las ocupaciones relacionadas con el cuidado de la salud, como ayudantes de terapeutas y supervisores de producción, masajistas, ayudantes dentales y auxiliares médicos, servicios de protección y seguridad.

4/ Incluye ocupaciones de instalación, mantenimiento y reparación; operadores y servidores de la producción; industrias extractivas y trabajadores de la construcción.

5/ Incluye las actividades relacionadas con la preparación de comida, mantenimiento y limpieza de inmuebles, servicios domésticos y personales.

n.d. Información no disponible para el caso de las migrantes mexicanas de retorno debido al tamaño de la muestra.

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en ENOE 2013; y CPS, marzo 2013.

Después de la crisis de 2008, la tasa de desempleo mostró su punto más alto en 2010, cuando poco más de 16% de los mexicanos en edad de trabajar no tuvo empleo. Existe evidencia de que la población mexicana ha sido la más afectada, no obstante, su tasa de desempleo ha reducido para 2013 (cuadro 4). Un poco más de la mitad de los nacidos en México residentes en Estados Unidos carecía de cobertura médica y casi tres de cada diez vivían en condición de pobreza. Las mexicanas que se encuentran solas a cargo de sus hijos son más proclives a enfrentar dificultades económicas: 78% vive con bajos ingresos (CONAPO, 2010).

En 2010, la tasa de asistencia escolar entre la población mexicana de 3 a 18 años residente en ese país fue de 87%, aunque el principal problema es su deserción escolar antes del nivel preparatorio. El acceso de los jóvenes mexicanos indocumentados a la educación superior es muy limitado, fundamentalmente, por las restricciones normativas a su financiamiento. En este contexto, ampliar el alcance de las becas a esta población, así como opciones de educación a distancia puede contribuir a reducir el rezago educativo. Por otra parte, la aprobación del DREAM Act

federal, ahora incluido en la iniciativa del Senado, permitiría regularizar la condición migratoria y beneficiar a cerca de 2.1 millones de indocumentados menores de 35 años que cumplieran con determinados requisitos. Cerca de siete de cada diez son mexicanos (68%, IPC, 2012).

El desarrollo de múltiples programas del IME impulsados a través de los consulados de México en Estados Unidos y de otras dependencias es un reconocimiento explícito de la responsabilidad del gobierno mexicano para atender las necesidades de los connacionales en el exterior y sus familias, pero es evidente la necesidad de reforzar las capacidades institucionales para incrementar el impacto de esos programas.

En un contexto de deterioro de las condiciones de seguridad en el país y su impacto, entre otros sectores, en la población migrante, en 2011 México actualizó su marco jurídico. Enmarcadas en la Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos de 2011, las leyes de Migración y de Refugiados y Protección Complementaria, así como las leyes generales de Víctimas, para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia representan importantes avances en la protección a migrantes. En ellas se reconocen sus derechos y garantías y se establece que, en cualquier caso y con independencia de su situación migratoria, no podrán ser objeto de prácticas discriminatorias, disfrutarán de la protección de las leyes mexicanas, tendrán acceso a la procuración e impartición de justicia y al reconocimiento de su personalidad jurídica.

En los últimos años se ha observado una diversificación de las actividades del crimen organizado, extendiéndose del narcotráfico hacia otras actividades ilícitas. Las organizaciones criminales han encontrado en las rutas migratorias, dentro y fuera del territorio nacional, la oportunidad para realizar secuestros, extorsión, asesinatos, trasiego de armamento, incorporación forzada a la delincuencia organizada, trata de personas, agresiones sexuales y cobro de cuotas por uso de medios de transporte. Se trata de un problema que trasciende el ámbito migratorio, pero que encuentra en las personas migrantes a potenciales víctimas debido a múltiples factores de vulnerabilidad. Las agresiones también han alcanzado a quienes defienden sus derechos humanos y otros agentes sociales que les brindan apoyo y asistencia.

En materia de protección y asistencia para las personas migrantes, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) desempeñan un papel de suma relevancia para hacer visible la problemática de inseguridad, proveer servicios y organizar redes institucionales que cuentan con experiencia y reconocimiento social. Su papel es decisivo, y es necesario apoyarlas para el desarrollo de sus

capacidades. El Estado requiere mayor cooperación y coordinación con las OSC para desarrollar modelos de intervención pública y mecanismos de vigilancia y contraloría social que garanticen el respeto a los derechos de las personas y su seguridad, según necesidades específicas de los diversos grupos de migrantes, y promover la cohesión social.

De los migrantes centroamericanos devueltos por las autoridades mexicanas o estadounidenses en 2013, 23 % manifestó haber enfrentado riesgos en México, principalmente falta de agua y alimento, insolación, caída del tren, extorsión y robo. Solo 25% de este universo recibió asistencia en territorio nacional (sobre todo por parte de una casa de migrantes o albergue (15%), y, en menor medida, por Grupos Beta (5%) y por particulares, iglesias y organizaciones (5%) (EMIF Sur, 2014).

En la frontera sur, el delito de tráfico de migrantes presenta un ligero ascenso en su incidencia a partir de enero de 2013, registrando en todo el año 292 denuncias; en 2014 la tendencia continúa ligeramente incrementándose en 2.4%, y cierra el año con 299 casos. Chiapas y Tabasco, encabezan las cifras de denuncias en estos delitos.

La franja fronteriza es geoestratégica para las rutas de la droga y mercancías ilícitas provenientes de Sudamérica, Centroamérica y Asia; estas rutas también son utilizadas para el tráfico de migrantes.

Desde la perspectiva del uso que se le da al territorio nacional, las rutas de migrantes pueden ser autónomas cuando sólo sirven para propósitos de conducir el flujo, y son compartidas cuando se usan para otros propósitos (narcotráfico y tráfico de armas). Las rutas migratorias pueden ser continuas o permanentes, y dependen de:

- a. La realización de operativos de operativos por parte del INM (lo que ocurre más en los estados de Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, en lugares estratégicos, sea porque hay cruces o bifurcaciones de carreteras y estaciones de tren);
- b. La instalación de puestos fijos del INM, SEDENA, Policía Federal, SEMAR u otra autoridad que realicen controles para diversos efectos;
- c. La creación de nuevas redes de apoyo o de tráfico comercial;
- d. La construcción de nuevas vías de comunicación públicas y,

- e. Los efectos de desastres naturales (como los ocurridos a finales de 2005 con los huracanes que dañaron, en particular, localidades chiapanecas y la red ferroviaria que partía de Tapachula).

En la frontera sur, las rutas terrestres son las más utilizadas por los inmigrantes, sin dejar de reconocer que la ferroviaria es una opción más para arribar al norte del país.

Los puntos de internación de los flujos migratorios y su esparcimiento por los corredores principales y secundarios, se alimentan particularmente desde los estados de Chiapas y Tabasco, donde se ubican un sinnúmero de caminos vecinales que les acercan a la ciudad de Tapachula, Palenque, Arriaga y Tenosique, principalmente.

Algunos sitios por las inmediaciones fronterizas de Tabasco son de muy difícil control y de alto riesgo en general por ser rutas utilizadas por la delincuencia organizada. Hay otras vías públicas que se entremezclan entre Chiapas y Tabasco que tienen más relación con el centro del país y hacen más expedita la travesía indocumentada.

Por lo que respecta a las rutas marítimas y puntos de internación aérea, cabe mencionar que algunos de estos son considerados plataformas, otros son puertos de enlace y otros más sitios de paso. En particular, los aeropuertos, que siguen una lógica diferente dados los mayores controles que ocurren en ellos, que dificulta el uso masivo y encarece su eventual utilización.

La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) identifica a 16 estados del país como destinos de la explotación de personas extranjeras. Desde el 2006, el trabajo conjunto de CATWLAC, la SIEDO/PGR, la FEVIMTRA/PGR¹ y la policía federal ponen en marcha el Sistema Alerta Roja–SAR en México, que tiene por objetivo localizar y rescatar a mujeres y niñas reportadas como desaparecidas, extraviadas o ausentes, así como brindar atención y asistencia a las víctimas y personas ofendidas por el resultado de la presencia del crimen organizado en los delitos en materia de trata de personas (CATWLAC, refiere que los principales estados de la República Mexicana de destino de trata interna son: Distrito Federal, Chiapas, Puebla, Morelos, estado de México, Oaxaca, Baja California, Hidalgo y Tabasco (CATWLAC, 20012).

¹ Coalición contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (siglas en inglés, CATWLAC); Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO-PGR); Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA-PGR).

El INEGI reportó que el número de víctimas de trata de personas que fueron atendidas dentro de los programas que ofrece la procuración de justicia ascienden, solo en el año 2013, a un total de 284 personas. Las entidades federativas donde existe el mayor número de casos son Chiapas, Puebla, Tlaxcala y Tabasco, seguido de Veracruz, Sonora, Querétaro, Guanajuato y Distrito Federal. Se requiere avanzar en la coordinación y cooperación de los organismos de seguridad federal, estatal y municipal para el combate a la delincuencia que ejerce la violencia en contra de los migrantes, mejorar las acciones de capacitación y certificación de los servidores públicos que tienen contacto o atienden a los migrantes y llevar a cabo una profunda reingeniería de procesos, en particular de los que inciden en la protección y asistencia para las personas migrantes, defensoras de derechos y otras que les brindan protección y asistencia, lo que, acompañado de un mayor fomento a la cultura de la legalidad y al tránsito seguro y ordenado, permitirá reducir la incidencia de delitos, erradicar la violencia contra las mujeres migrantes y fortalecer la seguridad humana desde las políticas migratoria y de seguridad pública.

Las acciones de profesionalización, certificación y depuración de la autoridad migratoria son una condición indispensable para mejorar las condiciones de seguridad de las personas migrantes. Sin embargo, existen insuficiencias en los procesos judiciales y resulta necesario garantizar que los procesos disciplinarios se fortalezcan y que existan y operen mecanismos para prevenir y erradicar la corrupción y la impunidad por parte de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno.

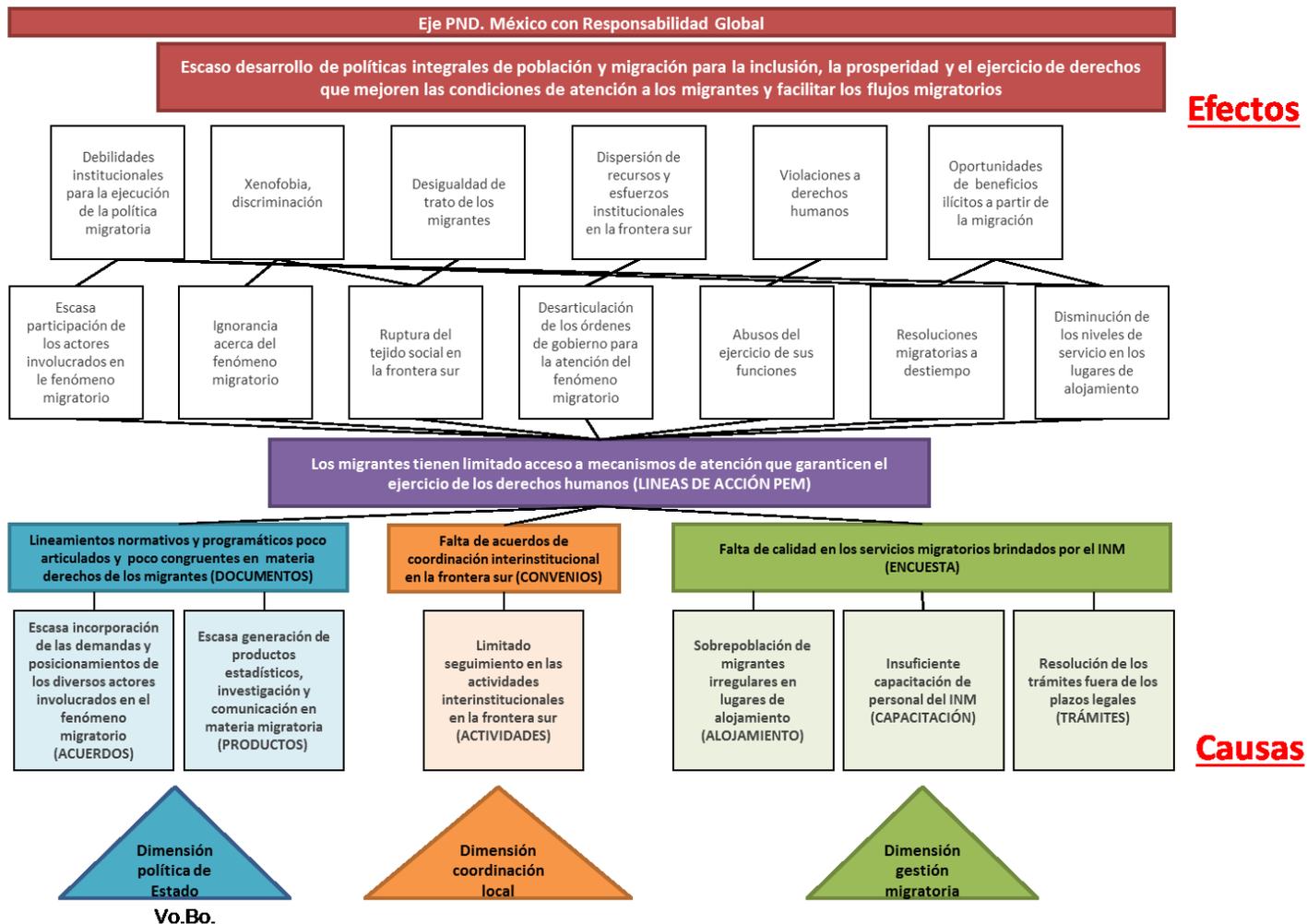
Una de las principales limitaciones para avanzar en la prevención y combate a la violencia asociada a las migraciones es la limitada disponibilidad de información oportuna, confiable y estandarizada sobre los delitos y violaciones de derechos humanos contra las personas migrantes y sus defensores. Por otra parte, existe el problema respecto al seguimiento y aplicación de la justicia, debido principalmente al desconocimiento de los derechos que asisten a las víctimas y testigos de delitos, a la falta de los mecanismos efectivos de denuncia y a la desconfianza de las personas migrantes en el sistema judicial mexicano, que es percibido como lento e ineficaz, lo que se agrava por los obstáculos que enfrentan quienes denuncian para seguir el proceso, así como por la revictimización de que son objeto las mujeres, la carencia de mecanismos transnacionales de justicia y reparación del daño.

La seguridad de los migrantes es una responsabilidad compartida entre países de origen, tránsito y destino. En términos de cooperación internacional, México puede impulsar una agenda mesoamericana para la seguridad y la justicia de los migrantes de la región que enfatice la

prevención de riesgos y combate de las redes de tráfico de migrantes. Además es necesaria una mayor coordinación entre los ámbitos federal y estatal, para lograr la concurrencia oportuna de las procuradurías de justicia y ministerios públicos a fin de atender de forma expedita las denuncias, así como para fomentar la cultura de la denuncia y la difusión de los derechos para víctimas y testigos.

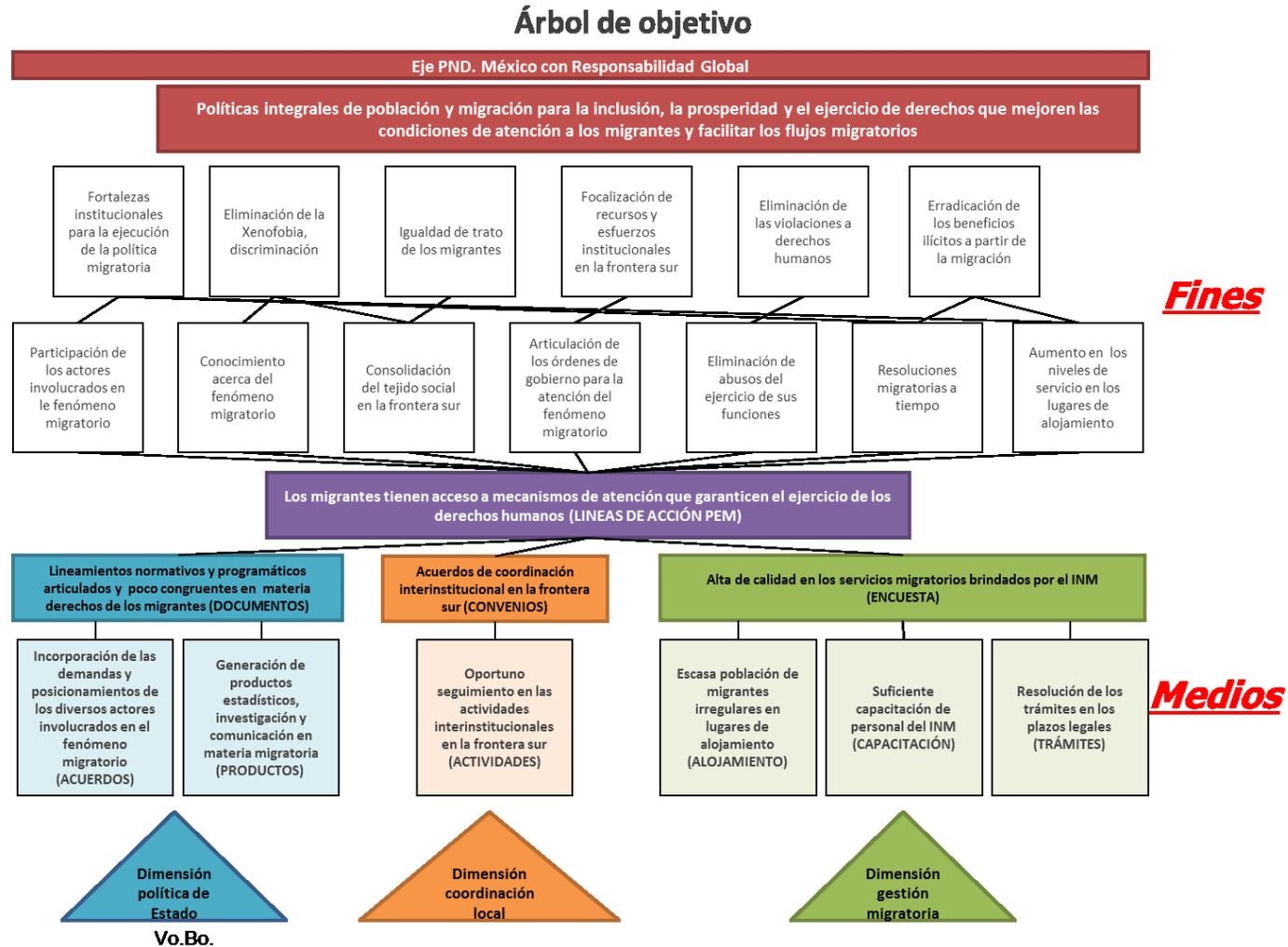
Por último, los mexicanos indocumentados en Estados Unidos (cerca de seis millones) están permanentemente expuestos a ser detenidos, encarcelados y repatriados, además de otros riesgos vinculados con la carencia de documentos que autoricen su estancia en ese país, lo que desafía las capacidades institucionales de los consulados para defender y promover sus derechos e intereses y su acceso efectivo a la justicia. Entre 2010 y 2012, los casos de mexicanos que solicitaron protección y asistencia consular se incrementaron de 123 mil a 177 mil. Las solicitudes de protección y asistencia consular más frecuentes se refieren al ámbito migratorio (68%), administrativo (17%) y penal (9%) (SRE, 2012).

IV. Árbol de problemas



Julio 2015

V. Árbol de Objetivos



Julio 2015

VI. Determinación y justificación de los objetivos de intervención

De la coordinación depende la efectividad del mecanismo de contribución para el bienestar de los migrantes. De él, dependen los principios y el combate de causas fundamentales que menoscaban el bienestar de los migrantes.

Sólo a través de la colaboración es posible construir una política de Estado, multisectorial, transversal y de responsabilidades compartidas, donde la manera en que programar y planear las acciones de política pública se concreten en el cambio de vida de los migrantes.

Hay que fortalecer el binomio de migración y desarrollo a través de modelos de cooperación que contribuyan al desarrollo regional, reduzcan la xenofobia e involucren a las personas migrantes como agentes de desarrollo. Lo anterior basado en buenas prácticas internacionales, que propicien el codesarrollo entre países de origen y de destino.

Se destaca en la problemática:

- Que la frontera sur requiere especial atención por su condición de desarrollo y porque existen incentivos perversos que fomentan el tránsito irregular en los más de 53 cruces informales.
- Ello deriva en una fuente de vulnerabilidad al establecer fuertes impedimentos al ingreso documentado sin prohibir las condiciones de ingreso irregular.
- Como resultado de la contracción de la economía estadounidense y el endurecimiento de las políticas antiinmigrantes descendió la emigración mexicana y se incrementó el retorno.
- Más de un millón de migrantes han sido detenidos en los últimos seis años y ha desplegado un clima persecutorio a los migrantes y sus familias.
- Se presenta un momento propicio para generar oportunidades laborales y productivas que permitan aprovechar el potencial y experiencia de migrantes en retorno.
- Los números de México como país de destino de flujos migratorios globales han sido de bajos en relación a su tamaño poblacional.
- Hay mucho por hacer en el mejoramiento de la imagen pública de la migración a fin de favorecer el reconocimiento a las capacidades y su contribución al desarrollo social, cultural y económico de los países de origen y destino.

- Reforzar los vínculos entre las comunidades de origen destino de la migración mexicana.
- Cooperación estratégica en materia de movilidad laboral y la complementariedad de los mercados laborales.

En este sentido, los elementos fundamentales de la política migratoria son:

1. Integralidad y multidimensionalidad.
2. Generar bienestar en los migrantes.
3. Abordar la migración desde una visión estratégica con elementos globales y locales.
4. Atender el fenómeno migratorio favoreciendo el enfoque de la seguridad humana.
5. Fomentar la coordinación entre las dependencias para favorecer la atención integral del fenómeno.
6. Generar las oportunidades productivas que permitan incrementar las potencialidades de la migración.
7. Generar información para conocer el papel que juegan las dependencias en la atención del fenómeno migratorio (transparencia y difusión).
8. Se requieren servicios consulares, atención a migrantes en el exterior y atención a los retornados efectivos.
9. Fortalecer el marco normativo y su funcionamiento para reducir los problemas de implementación y elevar la calidad de la gestión migratoria.
10. Propiciar la generación de flujos ordenados a través de la regularización, nuevos programas o acuerdos bilaterales y buscar una mayor cooperación en la materia.
11. Crear programas especiales para atender y procesar judicialmente los delitos cometidos en contra de los migrantes.
12. La unidad familiar y el interés superior de la niñez y el adolescente debe ser considerada un criterio prioritario de la acción de las autoridades para la internación y estancia de extranjeros en México.
13. Fortalecer las capacidades de la sociedad civil con el fin de brindar atención adecuada a los migrantes que enfrentan una situación de vulnerabilidad.
14. La mayor injerencia del crimen organizado en la migración ha llevado a criminalizar a los migrantes dejando de lado la protección de sus derechos humanos.

VII. Cobertura

El fenómeno migratorio representa retos para su medición desde la perspectiva de un universo único, entre otros factores, debido a que las subpoblaciones o subuniversos son heterogéneos. Por ejemplo, se tiene a los inmigrantes y emigrantes, definidos a partir del cambio de residencia definitivo (stock), y, por otro, se tiene a la población que se desplaza con otra intención como los que cruzan un país con la intención de llegar a un tercero (tránsito), los que viajan por razones de turismo o educación, etc. (flujo).

Actualmente, estos dos conjuntos se vuelven aún más complejos al agrupar poblaciones con necesidades de atención diferenciada. En este sentido, la población potencial, y por lo tanto la población objetivo y beneficiaria, deben considerar al stock y a los flujos, que podrán ser beneficiados con más de una acción de gobierno establecida vinculada a la política migratoria.

La población potencial está definida como la que es afectada por las deficientes condiciones de bienestar de los migrantes y por ende, requiere que el mecanismo de coordinación resulte en los bienes y servicios que brinden los operadores de la política migratoria.

En este sentido, la Unidad de Política Migratoria (UPM) conceptualiza a su población potencial como el total de migrantes inmersos en las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio: inmigración, emigración, retorno y tránsito; que son sujetos a la política migratoria.

En un esquema general la población potencial es igual a:

$$PP = IN + EM + RT + TRA$$

Donde:

PP = Población potencial

IN = Inmigración

EM = Emigración

RT = Migración de retorno

TRA = Migración de tránsito

Tanto la dimensión de inmigración, emigración y retorno, se componen de flujos y stock, mientras que el tránsito sólo hace referencia a flujos migratorios. La composición mixta de la población potencial representa la principal dificultad para el cálculo y precisión de la población objetivo y beneficiaria, debido, principalmente, a que las tendencias de los flujos están dadas no solo por

factores internos, sino también, de manera importante, por factores externos, que pueden generar un incremento o disminución de la población a ser atendida por las políticas públicas en la materia.

En la siguiente tabla, se define la población potencial a partir del universo que se considera podría ser parte de las acciones de gobierno en alguna etapa de su condición migratoria.

Dimensión migratoria	Población potencial	
	Stock	Flujo
Inmigración	Población nacida en otro país, residente en México en 2010	Número de eventos de entrada a México, registrados en el último año.
Emigración	Población nacida en México o de origen mexicano que reside en el extranjero	Número de eventos de personas de 16 años y más captada por la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte en el flujo procedente del sur.
Retorno	Número de mexicanos que regresaron, después de una experiencia migratoria en otro país, con propósito de establecer su residencia en México, entre 1995-2010.	Número de eventos de mexicanos que regresaron, después de una experiencia migratoria en otro país.
Tránsito	No aplica	Población en condición de extranjería que cruza por México para llegar a Estados Unidos, la cual incluye eventos de extranjeros irregulares presentados en estaciones migratorias del INM, eventos de extranjeros irregulares devueltos por Estados Unidos y los extranjeros irregulares que lograron con éxito llegar a residir en Estados Unidos.

Cabe mencionar que la separación de las poblaciones en su componente de flujo y stock, no solo obedece a la naturaleza del fenómeno o su cuantificación, sino al tipo de acción gubernamental a la que son sujetos. En este sentido, el stock es sujeto de una acción tendiente a mejorar las condiciones de integración o reinserción de la población; mientras el flujo es beneficiado con acciones encaminadas a atender sus necesidades o a mejorar sus condiciones de atención.

Cuantificación de la población que tiene el problema o necesidad

Inmigración

$$INS = PNEM$$

Donde

INS = Inmigración stock

PNEM = Población nacida en el extranjero residente en México en 2010

y

$$INF = EVE + EEM$$

Donde

INF = Inmigración flujo

EVE = Eventos de visitantes en condición de extranjería

EEME = Eventos de entradas de mexicanos

Retorno

$$RTS = RTR 95-00 + RTR 05-10$$

Donde

RTS = Migración de retorno stock

RTR 95-00 = Mexicanos que retornaron a México entre 1995-2000

RTR 05-10 = Mexicanos que retornaron a México entre 2005-2010

y

$$RTF = ERTF$$

Donde

RTF = Migración de retorno flujo

ERTF = Eventos de migrantes de retorno forzado

Tránsito

$$TRATE = EIP + EEIDEU + EIE$$

TRATE = Migración de tránsito total estimada

EIP = Eventos de extranjeros irregulares presentados en estaciones migratorias

EEIDEU = Eventos de extranjeros irregulares devueltos por Estados Unidos

EIE: Extranjeros irregulares exitosos residentes en Estados Unidos

Emigración

$$EMS = MEU + DMEU + MOP$$

EMS = Emigración stock

MEU = Mexicanos de primera generación residentes en Estados Unidos

DMEU = Descendientes de mexicanos en Estados Unidos

MOP = mexicanos residentes en otro país

y

$$EMF = MPS$$

EMF = Emigración flujo

MEU = Mexicanos de 16 años y más procedentes del sur (de México)

Como se mencionó anteriormente, cada componente presenta su propia complejidad y agrupa subpoblaciones que, aunque en condiciones diferenciadas, se vuelven objeto de la política pública, por lo que a continuación se definen los componentes para establecer el volumen de población objetivo dentro de cada dimensión.

En un primer cálculo del volumen de las poblaciones sujetas a las acciones de gobierno vinculadas a la política migratoria que debe coordinar la UPM, se obtuvieron las siguientes poblaciones:

Dimensión migratoria	Población Flujo		Población Stock	
	Potencial		Potencial	
Inmigración	24,414,720		961,121	
Emigración	711,576		24,147,657	
Retorno	369,492		1,992,618	
Tránsito	130,000		n.a	
Total	25,625,788		27,101,396	

El total de población potencial en función de los flujos asciende a 25.6, mientras que la estimación de la población potencial a la que deberá dirigir acciones de mejora (stock) asciende a 27.1 millones. Cabe recordar que debido a la multidimensionalidad y movilidad del fenómeno migratorio, el sujeto de la decisión de gobierno puede ser beneficiado con más de una de las acciones implementadas.

Definición y cuantificación de la población objetivo

Dado que la Unidad de Política Migratoria, no puede atender de manera directa a los migrantes y depende en sobremanera de la definición de los criterios de asignación en específico de cada una de las acciones y programas, se ha analizado como beneficiarios potenciales del mecanismo de coordinación a los flujos y stocks de población con mayor visibilidad y en los que se está en condiciones de atender con la política migratoria.

La definición y estimación de la población objetivo estará dada por los subgrupos de población en las cuatro dimensiones que es posible atender y visibilizar como objeto de la política migratoria desde la Unidad de Política Migratoria, las cuales se definen a continuación.

Inmigración

La inmigración considera a las personas en condición de extranjería que tienen una residencia temporal o permanente en México y a la población nacida en otro país con al menos uno de sus padres nacido en México (2ª generación), que reside en México (stock), la cual eventualmente podría ser mayor, debido a que hay un subconjunto de población que no se tiene cuantificado (extranjeros irregulares residentes en México).

El otro componente de la inmigración considera a los flujos de visitantes extranjeros que ingresan al país de manera regular y los mexicanos que visitan México y residen en el extranjero (flujos), por lo que esta dimensión es igual a:

$$INS = RMCE + HMRM$$

Donde:

INS = Inmigración stock

RMCE = Residentes en México en condición de extranjería

HMRM = Hijos de mexicanos residentes en México (solo 2ª generación)

y

$$INF = EVE + EEM$$

Donde

INF = Inmigración flujo

EVE = Eventos de visitantes en condición de extranjería

EEME = Eventos de entradas de mexicanos

Retorno

La migración de retorno considera a los mexicanos que regresaron después de una experiencia migratoria en otro país y que pretenden establecer su residencia en México (stock). Un segundo subconjunto corresponde a los mexicanos que han sido devueltos de manera forzada a México después de una experiencia migratoria en Estados Unidos (flujo). Por lo anterior, el componente del retorno es definido como:

RTS = RTR

Donde

RTS = Migración de retorno stock

RTR = Mexicanos que retornaron a México entre 2005-2010

y

RTF = ERTF

Donde

RTF = Migración de retorno flujo

ERTF = Eventos de migrantes de retorno forzado

Tránsito

La migración de tránsito es una dimensión de la movilidad internacional de personas que ha cobrado relevancia en los últimos 20 años, sin embargo, la naturaleza irregular de flujo su carácter de irregularidad hace difícil su medición. No obstante lo anterior, se han realizado esfuerzos para su estimación a partir de tres componentes:

La población extranjera irregular detectada y sujeta a un procedimiento administrativo por la autoridad migratoria mexicana,

La población extranjera devuelta por la autoridad migratoria de Estados Unidos y;

La estimación de migrantes irregulares que cruzaron ambas fronteras con éxito y residen en Estados Unidos.

De este universo de población, el primer grupo es el único que, tangiblemente, puede ser sujeto de una política migratoria; sin embargo, no se descarta la posibilidad de que los otros dos grupos puedan acceder a políticas públicas que atiendan a poblaciones sin importar su situación migratoria.

Cabe aclarar que la información utilizada para la estimación de esta dimensión se refiere a eventos y no a personas, ya que una misma persona pudo haber sido sujeta a procedimiento administrativo en más de una ocasión. En función, esta dimensión es igual a:

TRA = EIP

Donde

TRA = Migración de tránsito

EIP = Eventos de extranjeros irregulares presentados en estaciones migratorias

Donde EIP se calcula como:

$EIE = TRATE - (EEIDEU + EIE)$

TRATE = Migración de tránsito total estimada

EEIDEU = Eventos de extranjeros irregulares devueltos por Estados Unidos Estados Unidos

EIE: Extranjeros irregulares exitosos residentes en Estados Unidos

Emigración

A semejanza de la inmigración, la estimación de la población objetivo de la emigración debe dividirse en stock y flujo. El stock considera a la población a la cual se expidió una matrícula consular entre 2007-2012 y reside en el extranjero, centrándose principalmente en los que se encuentran en condición irregular y que necesita algún tipo de asistencia consular, sobretodo en Estados Unidos.

En cuanto al flujo, la población objetivo corresponde a la población de 16 años y más captada por la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte en el flujo procedente del sur y que declaró tener como destino Estados Unidos. Dicha población refiere a los eventos de cruce durante el último año.

Las poblaciones son dadas por

EMS = MAC

EMS = Emigración stock

MAC = Mexicanos con matrícula consular

EMF = MEU



EMF = Emigración flujo

MEU = Mexicanos de 16 años y más que tienen como destino Estados Unidos

Cuantificación de poblaciones

En un primer cálculo del volumen de las poblaciones sujetas a las acciones de gobierno vinculadas a la política migratoria que debe coordinar la UPM, se obtuvieron las siguientes poblaciones:

Dimensión migratoria	Población Flujo			Población Stock	
	Potencial	Objetivo		Potencial	Objetivo
Inmigración	24,414,720	24,414,720		961,121	633,846
Emigración	711,576	276,143		24,147,657	4,423,121
Retorno	369,492	369,492		1,992,618	824,414
Tránsito	130,000	88,506		N.a	N.a
Total	25,625,788	25,148,861		27,101,396	5,881,381

El total de población potencial en función de los flujos asciende a 25.6, y la población objetivo se estima en 25.2 millones, mientras que la estimación de la población potencial a la que deberá dirigir acciones de mejora (stock) asciende a 27.1 millones, de los cuales sólo 5.9 millones se estiman como población objetivo. Cabe recordar que debido a la multidimensionalidad del fenómeno migratorio, el sujeto de la acción pública puede ser beneficiado con más de una de las acciones implementadas.

Revisión y actualización de las poblaciones

Para actualizar el cálculo de la población potencial resulta necesario tomar el dato más reciente de las fuentes utilizadas, tanto del stock, como del flujo. Cabe aclarar que la periodicidad de la información varía de acuerdo a la fuente, por lo que la población de referencia depende de:

Dimensión migratoria	Población Potencial y fuente	
	Stock	Flujo
Inmigración	<p>Población nacida en otro país, residente en México en 2010</p> <p>Fuente: Elaborado por la UPM, con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2010</p> <p>La actualización de la información será cada 10 años, con el nuevo censo de población.</p>	<p>Número de eventos de entrada a México, registrados en el último año.</p> <p>Fuente: Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información del INM registrada en los puntos de internación a México.</p> <p>La actualización de la información se realizará cada 3 años, de manera que la información pueda minimizar las variaciones de los flujos en años atípicos.</p>



<p>Emigración</p>	<p>Población nacida en México o de origen mexicano que reside en el extranjero</p> <p>Fuente: Fuente: Estimaciones del Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en U. S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS) 2012. Integrated Public use Microdata Series (IPUMS) USA.</p> <p>La actualización de la información se realizará cada 3 años, de manera que la información pueda minimizar las variaciones por cambios conceptuales o metodológicos, debido principalmente a que es una fuente de información de Estados Unidos y no se tiene incidencia en su metodología.</p>	<p>Número de eventos de personas de 16 años y más captada por la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte en el flujo procedente del sur.</p> <p>Fuente: Fuente: Estimaciones del Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en UPM, CONAPO, INM, SER, STPS y EL COLEF, Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte) 2012</p> <p>La actualización de la información se realizará cada 3 años, de manera que la información pueda minimizar las variaciones de los flujos en años atípicos.</p>
-------------------	---	---



Dimensión migratoria	Población Potencial y fuente	
	Stock	Flujo
Retorno	<p>Número de mexicanos que regresaron, después de una experiencia migratoria en otro país, con propósito de establecer su residencia en México, entre 1995-2010.</p> <p>Fuente: XI Censo de Población y Vivienda 2000; XII Censo de Población y Vivienda 2010</p> <p>La actualización de la información será cada 10 años, con el nuevo censo de población.</p>	<p>Número de eventos de mexicanos que regresaron, después de una experiencia migratoria en otro país.</p> <p>Fuente: Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información del INM registrada en los puntos de repatriación.</p> <p>La actualización de la información se realizará cada 3 años, de manera que la información pueda minimizar las variaciones de los flujos en años atípicos.</p>



Tránsito	No aplica	<p>Población en condición de extranjería que cruza por México para llegar a Estados Unidos, la cual incluye eventos de extranjeros irregulares presentados en estaciones migratorias del INM, eventos de extranjeros irregulares devueltos por Estados Unidos y los extranjeros irregulares que lograron con éxito llegar a residir en Estados Unidos.</p> <p>Fuente: Centro de Estudios Migratorios, con base en información de la autoridad migratoria de Guatemala, Honduras y El Salvador, para los devueltos; y de U.S. Customs and Border Protection (CBP) para los retenidos en Southwest Sector (zona fronteriza con México) por Border Patrol.</p> <p>La actualización de la información se realizará cada 3 años, de manera que la información pueda minimizar las variaciones de los flujos en años atípicos.</p>
----------	-----------	--



El cálculo de la población objetivo, al igual que la población potencial, debe ser actualizado con el dato más reciente, lo que depende de las fuentes utilizadas, tanto del stock, como del flujo. Debido a en la mayoría de los casos se utiliza la misma fuente, la periodicidad no varía respecto a la población potencia. En este sentido, la actualización depende de:

Dimensión migratoria	Población Objetivo y fuente	
	Stock	Flujo
Inmigración	<p>Población nacida en otro país, residente en México, con al menos uno de sus padres nacidos en México</p> <p>Fuente: Elaborado por la UPM, con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2010</p> <p>La actualización de la información será cada 10 años, con el nuevo censo de población.</p>	<p>Número de eventos de entrada a México, registrados en el último año.</p> <p>Fuente: Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información del INM registrada en los puntos de internación a México.</p> <p>La actualización de la información se realizará cada 3 años, de manera que la información pueda minimizar las variaciones de los flujos en años atípicos.</p>
	<p>Población en condición de extranjería que reside en México.</p> <p>Fuente: estimación del Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información de trámites migratorios registrados en las oficinas del INM.</p> <p>La actualización de la información se realizará cada 3.</p>	



<p>Emigración</p>	<p>Población a la que se le expidió matrícula consular entre 2007-2012 y reside en el extranjero</p> <p>Fuente: Estimación del Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en el informe de labores de la Secretaría de Relaciones exteriores.</p> <p>La actualización de la información se realizará cada 3 años, de manera que la información pueda minimizar las variaciones en las cifras.</p>	<p>Número de eventos de migrantes de 16 años y más captada por la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte en el flujo procedente del sur y que declaró tener como destino Estados Unidos.</p> <p>Fuente: Fuente: Estimaciones del Centro de Estudios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en UPM, CONAPO, INM, SER, STPS y EL COLEF, Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte) 2012</p> <p>La actualización de la información se realizará cada 3 años, de manera que la información pueda minimizar las variaciones de los flujos en años atípicos.</p>
-------------------	---	--

Dimensión migratoria	Población Objetivo y fuente	
Dimensión migratoria Retorno	Stock	Flujo
	<p>Número de mexicanos que regresaron, después de una experiencia migratoria en otro país y pretende establecer su residencia en México entre 2005-2010.</p> <p>Fuente: Elaborado por la UPM, con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2010</p> <p>La actualización de la información será cada 10 años, con el nuevo censo de población.</p>	<p>Número de eventos de mexicanos que regresaron, después una experiencia migratoria en otro país, de manera no voluntaria en el último año.</p> <p>Fuente: Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información del INM registrada en los puntos de repatriación.</p> <p>La actualización de la información se realizará cada 3 años, de manera que la información pueda minimizar las variaciones de los flujos en años atípicos.</p>
Tránsito	No aplica	<p>Eventos de extranjeros irregulares presentados en estaciones migratorias del INM.</p> <p>Fuente: Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información del INM registrada en las estaciones migratorias.</p> <p>La actualización de la información se realizará cada 3 años, de manera que la información pueda minimizar las variaciones de los flujos en años atípicos.</p>

Socios con los que se resuelve el problema

Es necesario señalar que la Unidad de Política Migratoria como instancia responsable del programa no es operadora de los programas que dan beneficios directos a los migrantes. El mecanismo de “Coordinar la Política Migratoria” se realiza a partir de la colaboración, convenios, directrices, programas, protocolos, acciones y proyectos que pueda implementar la Unidad con sus socios a nivel multidimensional.

A nivel federal se tienen detectados los siguientes socios, proyectos y acciones con los que se resolverá el problema central a partir de la coordinación de la política:

Participantes	PROPUESTA PROGRAMAS / ROLES
A. Ámbito Federal	
<i>A.1 Poder Ejecutivo</i>	
Presidencia	Brindar atención a los ciudadanos que al amparo de sus derechos constitucionales de petición, audiencia y manifestación, solicitan ser atendidos por el Presidente de la República en sus planteamientos, y ofrecerles apoyo en la búsqueda de soluciones que respondan a sus necesidades. Responsable del diseño y propuesta del marco jurídico y la definición de la política migratoria teniendo como marco el PND.
SEGOB	
UPM	Diseñar y proponer las estrategias, programas, acciones públicas, directrices administrativas y demás disposiciones jurídicas aplicables, que conformen una política migratoria integral, coherente y fundamentada del Estado mexicano, en un marco de respeto y salvaguarde de los derechos humanos, que facilite la documentación migratoria y contribuya a la preservación de la soberanía y seguridad nacionales. Lo anterior se llevará a cabo tomando en cuenta las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil.
INM	Procurar una gestión migratoria eficiente y segura, con base en el marco legal y el pleno respeto a la dignidad humana. Lo anterior lo lleva a cabo a través de programas tales como Paisano y Grupos Beta; además de diferentes acciones administrativas entre las que destacan la expedición de visas y permisos, repatriaciones y administración flujos migratorios.
CONAPRED	Contribuir a que toda persona goce sin discriminación, de todos los derechos y libertades consagrados en el orden jurídico mexicano, para lo cual ofrece orientación jurídica, atención para quejas y seguimiento a las reclamaciones. Además, desarrolla acciones para proteger a todos los ciudadanos y las ciudadanas de toda distinción o exclusión basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, situación migratoria o cualquier otra, que impida o anule el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.
COMAR	Atender a los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, así como otorgar la asistencia institucional a refugiados y extranjeros que reciban protección complementaria con pleno respeto a sus derechos humanos.



Participantes		PROPUESTA PROGRAMAS / ROLES
A. Ámbito Federal		
<i>A.1 Poder Ejecutivo</i>		
SRE		<p>En materia migratoria tiene como principio la protección y promoción de los derechos de los connacionales en el exterior a través de la elaboración, revisión, atención y seguimiento de la problemática migratoria. Entre sus acciones destacan los servicios de atención en consulados móviles, asistencia a víctimas de trata de personas, generación de redes de talentos mexicanos en el exterior, visitas de protección a centros penitenciarios, repatriación de cadáveres o personas vulnerables, entre otros. Asimismo, en coordinación con la SEGOB, promueve y suscribe instrumentos internacionales en materia de retorno asistido y acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio internacional.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Protección al migrante en situación de indigencia 2. Protección al migrante y campaña de seguridad al migrante 3. Visitas de protección 4. Equidad de Género 5. Mexitel 6. Programa de asistencia a mexicanos/as en situación de emergencia o indigencia 7. Programa de consulados móviles 8. Protección y asistencia a las víctimas de trata de personas 9. Repatriación de cadáveres 10. Repatriación de personas vulnerables 11. Perspectiva de Género 12. Programa de trabajadores agrícolas temporales México - Canadá (PTAT)
	Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)	<p>Coordinar los esfuerzos en materia de cooperación internacional para elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas en el extranjero. Para ello pone en marcha las siguientes acciones a efecto de apoyar a la población migrante mexicana: educación financiera binacional, cursos de educación financiera, ventanillas de salud, becas, donación de libros, promoción cultural para coadyuvar en la preservación de la identidad, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Redes de talentos Mexicanos en el exterior - Programa de Educación Financiera para Migrantes Mexicanos - Programa de atención a mexicanos en el exterior (en colaboración con el Colegio de Bachilleres) - Donación de libros de texto gratuitos para niños mexicanos en Estados Unidos
	Red consular	Ampliar y profundizar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo a favor del desarrollo integral y la protección de los derechos humanos de los mexicanos en el exterior.

Participantes		PROPUESTA PROGRAMAS / ROLES
A. Ámbito Federal		
<i>A.1 Poder Ejecutivo</i>		
SEP		<p>Crear condiciones que permitan asegurar el acceso, equidad y continuidad de todos (as) los (as) mexicanos (as) a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden. De manera específica atiende lo referente al fenómeno migratorio internacional, a través del desarrollo del programa binacional de educación migrante. Asimismo, cuenta con programas para los connacionales en el exterior que son una extensión de los servicios educativos brindados en México, que incluyen facilidades para la inscripción a las escuelas de los niños inmigrantes que están regresando a México, reforzamiento de plazas comunitarias y de Becas, entre otros.</p> <hr/> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acreditación de conocimientos adquiridos de manera autodidacta o a través de la experiencia laboral 2. Acreditación de la preparatoria 3. Acreditación del bachillerato mediante el acuerdo 286 (Función de la Dirección General de Acreditación) 4. Certificación de competencias 5. Educación superior abierta y a distancia (esad) 6. Línea 1-8666-572-9836 y correo electrónico de atención educativa a anmex@sep.gob.mx 7. Preparatoria abierta y a distancia 8. Programa de becas de retención, apoyo y excelencia de educación media superior 9. Programa de becas para la expansión de la educación media superior "síguele" 10. Programa de mecanismos para facilitar la inscripción a preescolar, primaria y secundaria 11. Programa de contratación de maestros mexicanos 12. Registro Nacional de Emisión, Validación e inscripción de documentos académicos. Intercambio y portabilidad electrónica de datos académicos (documento de transferencia Mex-USA)
	CONADE	<p>Crear, desarrollar e implantar políticas de Estado que fomenten la incorporación masiva de la población a actividades físicas, recreativas y deportivas que fortalezcan su desarrollo social y humano, e impulsen la integración de una cultura física sólida, promoviendo la igualdad de oportunidades para lograr la participación y excelencia en el deporte. En este tenor, desarrolla actividades como MexGames que coadyuva en la preservación de la identidad e intercambio de cultura, representando a México a través del deporte.</p>
	SINADE	<p>El programa se enfoca a la promoción del deporte y a la identificación de talento. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) en coordinación con la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) convoca a jóvenes mexicanos radicados en América del Norte a participar en la Olimpiada Nacional.</p>

Participantes		PROPUESTA PROGRAMAS / ROLES
A. Ámbito Federal		
<i>A.1 Poder Ejecutivo</i>		
Salud		<p>Contribuir a un desarrollo humano justo, incluyente y sustentable, mediante la promoción de la salud como objetivo social compartido y el acceso universal a servicios integrales de alta calidad, que satisfagan las necesidades y respondan a las expectativas de la población. El apoyo a la población migrante se lleva a cabo a través del programa de "ventanillas de salud" que está disponible a través de la Red Consular en los Estados Unidos, el programa "vete sano-regresa sano", exámenes médicos, entre otros.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programa de repatriación de connacionales enfermos 2. Seguro médico para una nueva generación 3. Seguro popular 4. Vete Sano, Regresa Sano 5. Ventanilla de salud
	CNPSS	<p>Proteger el patrimonio de la población que carece de seguridad social contra gastos en salud, mediante su incorporación voluntaria y equitativa al Sistema de Protección Social en Salud. Se busca que la población tenga acceso a servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios. La Comisión promueve, coordina y supervisa las acciones en protección social de salud en los 31 estados de la República y el Distrito Federal. Opera programas como: Seguro Popular, Seguro Médico para una Nueva Generación y a la Estrategia Embarazo Saludable a través de los Módulos de Afiliación y Orientación. Como parte del Procedimiento de Repatriación al Interior de México, se brinda la afiliación al servicio de Seguro Popular a los mexicanos repatriados por Estados Unidos.</p>
	Centros de Integración Juvenil	<p>Proporcionar servicios de prevención y tratamiento para atender el consumo de drogas, basados en el conocimiento científico y formar recursos humanos especializados. Propociona los siguientes servicios: Tratamiento y rehabilitación, prevención del consumo de drogas. Además promueve acciones de prevención para la comunidad latina residente en Estados Unidos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Programa de radio "entre paisanos" 6. Programa de tratamiento y rehabilitación 7. Programa preventivo del consumo de drogas 8. Nuestras fortalezas. Programa preventivo para la comunidad latina residente en Estados Unidos
	Instituto Nacional de Salud Pública	<p>Contribuir a la equidad social y a la plena realización del derecho a la protección de la salud a través de la generación y difusión de conocimiento, la formación de recursos humanos de excelencia y la innovación en investigación multidisciplinaria para el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia. El tema migratorio se estudia desde la línea de trabajo "Salud y Grupos vulnerables"</p>
	SNDIF	<p>Atender a familias y población migrante, incluyendo niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados, a través de 25 módulos de tránsito y el servicio de albergues temporales. Gestionar el procedimiento de reintegración de menores migrantes no acompañados, con sus familiares.</p>

Participantes		PROPUESTA PROGRAMAS / ROLES
A. Ámbito Federal		
A.1 Poder Ejecutivo		
STyPS		<p>Fortalecer la política laboral a partir de la promoción de inversiones que generen una economía cada vez más competitiva, más empleos de calidad en la economía formal y que permita construir relaciones laborales basadas en la productividad y en una más equitativa distribución del producto del trabajo. Así como privilegiar la conciliación de intereses entre los factores de la producción en las revisiones contractuales, salariales y en la atención de los conflictos colectivos. Proporciona el acceso al curso de capacitación en línea, coordina el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá y desarrolla el programa Repatriados Trabajando, así como Paisano: invierte en tu tierra. De igual forma ofrece servicio en línea para consultar la bolsa de trabajo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdo de cooperación laboral de América del Norte (ACLAN) 2. Repatriados Trabajando 3. El portal del empleo 4. Programa de Apoyo al Empleo. Subprograma de movilidad laboral interna sector industrial y de servicios 5. Programa de Apoyo al Empleo. Subprograma repatriados trabajando 6. Servicio nacional de empleo por teléfono 7. Mecanismo de movilidad laboral México - Canadá
	PROFEDET	Alertar a los mexicanos que desean irse a laborar al extranjero sobre fraudes de reclutadores de migrantes. Asesorar y defender a trabajadores migrantes en México, sobre sus derechos laborales.
SEDESOL		<p>Implementar el "Programa de Empleo Temporal para migrantes" que contribuye al bienestar de hombres y mujeres migrantes en retorno, que enfrentan una reducción de sus ingresos, mediante apoyos económicos temporales por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario.</p> <p>Implementar el "Programa 3x1 para Migrantes", que apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México, en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen. Funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del Gobierno Federal –a través de Sedesol-, y la de los gobiernos Estatal y Municipal. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos Federal, estatal y municipal ponen 3 pesos.</p>
	Indesol	Otorgar a Organizaciones Civiles mexicanas y transnacionales de Migrantes, la Clave Única de Inscripción (CLUNI), que les dará el derecho a obtener apoyos y estímulos públicos, gozar de incentivos fiscales, recibir donaciones y aportaciones y recibir asesoría y capacitación para el cumplimiento de sus objetivos.
	DICONSA	Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición de la población que habita en localidades rurales, incluyendo comunidades expulsoras de migrantes a través del "Programa de Abasto Rural" y abastecer dichas localidades con productos básicos y complementarios de calidad en forma económica, eficiente y oportuna.
	LICONSA	Apoyar en la alimentación de familias en condiciones de pobreza patrimonial, incluyendo aquellas de comunidades expulsoras de migrantes, a través del "Programa de abasto social de leche", con leche de excelente calidad, a precio subsidiado, fundamentalmente para niños de hasta 12 años.
	Oportunidades	Apoyar a familias de comunidades expulsoras de migrantes, que se encuentran en una situación social y económica que les impide apoyar a sus hijos para que estudien, comprar alimentos suficientes para todos los miembros de la familia y acudir al médico, a través del "Programa Oportunidades".

Participantes		PROPUESTA PROGRAMAS / ROLES
A. Ámbito Federal		
A.1 Poder Ejecutivo		
SCT		<p>Desarrollar herramientas de tecnología en apoyo a los migrantes tales como la creación del portal e-migrantes, el portal mujermigrante, la creación de cuatro aplicaciones móviles: Chat mujer migrante, ¡Ayuda!, Manos amigas y Guía legal pro mujeres, para que los migrantes y en especial las mujeres migrantes puedan recibir atención e información sobre sus derechos desde la computadora o un dispositivo móvil.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. E-migrantes 2. Expedición de remesas electrónicas de dinero al extranjero 3. Pago de remesas internacionales 4. Portal mujer migrante y proyecto Tecnologías de Información y Comunicaciones para mujeres y familias vinculadas al fenómeno migratorio
SAGARPA		<p>Convertir a los migrantes de retorno en actores destacados de la capitalización del campo mexicano, a través del programa "Invierte en tu tierra", que consiste en invertir parte de las remesas que envían en proyectos productivos, a fin de generar riquezas y crear fuentes de empleos en sus lugares de origen.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes 2. ¡Paisano, Invierte en tu tierra!
S. Economía		<p>Implementar el Programa "México Emprende, para migrantes", el cual pretende que un porcentaje de las remesas familiares enviadas a México, se destinen a crear o hacer crecer empresas en México, que contribuyan a la generación de empleos para los familiares de los mexicanos en el exterior y al incremento de sus ingresos.</p>
SHCP		<p>Apoyar a los trabajadores migrantes en retorno y a las familias que reciben remesas, a través del Fondo de apoyo a migrantes, para que puedan encontrar una ocupación en el mercado formal, cuenten con opciones de autoempleo, generen ingresos y mejoren su capital humano y vivienda.</p>
		<p>Inclusión Financiera para Migrantes es un esquema de financiamiento enfocado al apoyo de proyectos que contemplan recursos provenientes de migrantes, orientados a elevar las condiciones de vida de las localidades rurales de origen de los mexicanos radicados en el exterior.</p>
S. Turismo		<p>Difundir información oficial de los trámites y requisitos migratorios que se requieran para la internación, tránsito, estancia regular y salida de los extranjeros que pretendan visitar el país.</p>
SEDATU		
	CONAVI	<p>Fomentar e impulsar entre la población mexicana en el exterior, la adquisición de vivienda en México, a través del programa "Tu vivienda en México". Dicho programa permite la compra de una vivienda nueva o usada mediante crédito hipotecario, realizando los pagos del crédito desde el lugar de residencia del cliente, a la vez que se propicia que las remesas que envían sean utilizadas de manera productiva.</p>
PGR		<p>Iniciar averiguaciones previas e investigar hechos que pudieran configurar delitos en contra de migrantes, y en su caso la consignación de la averiguación a los juzgados; especialmente a través de la Unidad Especializada en Investigación de Secuestros, la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores Indocumentados y Órganos y de la Fiscalía Especial de Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de personas.</p>
IMSS		<p>Implementar el Programa Seguro de Salud para Mexicanos en el Extranjero, a fin de que se proteja a los familiares en México de los trabajadores mexicanos que se encuentren en el extranjero y a ellos mismos cuando se encuentren en México.</p>

VIII. Matriz de Indicadores

Detalle de la Matriz								
Ramo:	4 - Gobernación							
Unidad Responsable:	K00 - Instituto Nacional de Migración							
Clave y Modalidad del Pp:	E - Prestación de Servicios Públicos							
Denominación del Pp:	E-008 - Política y servicios migratorios							
Clasificación Funcional:								
Finalidad:	1 - Gobierno							
Función:	3 - Coordinación de la Política de Gobierno							
Subfunción:	7 - Población							
Actividad Institucional:	11 - Servicio de Migración y política migratoria							
Objetivo			Fin Orden			Supuestos		
			1					
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de migrantes mexicanos asistidos para regresar a su lugar de origen.	Porcentaje de eventos de repatriación de mexicanos que accedieron al beneficio del traslado al lugar de origen con respecto del total de atendidos por el Programa de Repatriación Humana.	(Migrantes que recibieron apoyo para regresar a su lugar de origen / Total de migrantes apegados al Programa de Repatriación Humana)*100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Trimestral	
Objetivo			Propósito Orden			Supuestos		
Los migrantes tienen acceso a mecanismos de atención que garanticen el ejercicio de derechos humanos			2			La migración es un asunto prioritario en la agenda nacional. Suficientes recursos institucionales de los actores involucrados. Hay disponibilidad de recursos presupuestarios de los actores involucrados.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de avance en la implementación del Programa Especial de Migración	Mide el porcentaje de líneas de acción del Programa Especial de Migración implementadas, donde las líneas de acción implementadas son aquellas para las cuales se realizaron acciones específicas.	((Número de líneas de acción del PEM implementadas)/(Total de líneas de acción del PEM))*100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Semestral	Número de líneas de acción del PEM implementadas: Tablero de Control del PEM, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/ ; Total de líneas de acción del PEM: Tablero de Control del PEM, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/
Objetivo			Componente Orden			Supuestos		
Documentos para la regulación, coordinación y ejecución de la política migratoria del Estado mexicano			31			La migración es un asunto prioritario en la agenda nacional. Suficientes recursos institucionales de los actores involucrados. Coordinación entre actores nacionales e internacionales.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Documentos para la regulación, coordinación y ejecución de la política migratoria del Estado mexicano	Mide el número de documentos para la regulación, coordinación y ejecución de la política migratoria del Estado mexicano elaborados u opinados por la Unidad de Política Migratoria (UPM) y que están alineados con los objetivos del Programa Especial de Migración (PEM).	Número de documentos para la regulación, coordinación y ejecución de la política migratoria elaborados u opinados por la UPM.	Absoluto	Documento	Gestión	Eficacia	Trimestral	Número de documentos para la regulación, coordinación y ejecución de la política migratoria: Disposiciones administrativas, reglamentos, decretos, acuerdos interinstitucionales, mecanismos institucionales, convenios, normas oficiales, formatos, lineamientos, protocolos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones, anexos, bases de coordinación y programas elaborados. En los casos aplicables, los documentos resultantes se publicarán en el DOF, Diarios Oficiales Estatales o en páginas web institucionales.

Objetivo			Orden			Supuestos		
Migrantes satisfechos con los niveles de servicios migratorios			32			La población migrante encuestada se apegue a los requisitos de la normatividad vigente. Se cuenta con los recursos económicos, humanos y tecnológicos para llevar a cabo la aplicación de las encuestas. Técnicamente la encuesta estadística, es representativa del universo.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Satisfacción de los usuarios de los servicios migratorios	Es el resultado que mide anualmente el nivel del servicio migratorio ofrecido, en algunos de los puntos más representativos e importantes a nivel nacional del flujo migratorio, mediante la aplicación de encuestas para obtener un resultado general cuantitativo (calificación), con una base de 100 puntos.	Calificación obtenida en las encuestas de satisfacción	Absoluto	Evaluación	Gestión	Eficacia	Anual	Calificación de las encuestas aplicadas a los usuarios de los servicios migratorios. Encuesta de satisfacción del usuario externo aplicada sobre diseño muestral. Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. La información se emite anualmente. La información se encuentra en los registros administrativos de la Dirección de Proyectos y Programas Estratégicos del PND.
Objetivo			Orden			Supuestos		
Estrategias de gestión con diversas instituciones, dependencias y entidades de gobierno federal, estatal y municipal en la frontera sur, para alcanzar una coordinación interinstitucional en materia de migración, desarrollo socioeconómico y derechos humanos de las personas migrantes realizadas			33			Las dependencias, entidades e instituciones del Poder Ejecutivo, además de autoridades estatales y municipales que conforman la frontera sur, participan en convenios y acuerdos para avanzar en la construcción de una frontera próspera y segura a través de un enfoque integral que atienda la problemática socioeconómica y el fenómeno migratorio. Los acuerdos de coordinación podrían no cumplirse debido a problemas coyunturales (elecciones o cambios de administraciones) o disponibilidad de los distintos actores registrados en la agenda.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de acuerdos de coordinación interinstitucional realizados en materia de migración, desarrollo y derechos humanos en la frontera sur.	De todos los acuerdos y convenios promovidos a iniciativa de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur con autoridades federales, gobiernos estatales y municipales de la frontera sur y otros actores, este indicador mostrará qué porcentaje de acuerdos serán realizados durante el ciclo presupuestario en curso.	(Acuerdos y convenios celebrados / Acuerdos y convenios promovidos) *100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Semestral	Número de acuerdos y convenios celebrados: Constancias, minutas e informes
Objetivo			Actividad			Supuestos		
Incorporación de demandas y posicionamientos de los diversos actores involucrados en la política migratoria y atención de solicitudes provenientes de diferentes actores involucrados en el tema migratorio			4311			Interés en el fenómeno migratorio. Facilidades políticas. La migración es un asunto prioritario en la agenda nacional.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Número de acuerdos cumplidos y solicitudes atendidas en materia de política migratoria en los que participa la UPM	Mide el número de acuerdos cumplidos y solicitudes atendidas por la Unidad de Política Migratoria con los diversos actores involucrados en la política migratoria. Los actores pueden ser gubernamentales, no gubernamentales, sociales, académicos, de otros poderes y/o órdenes de gobierno.	Número de acuerdos cumplidos y solicitudes atendidas por la Unidad de Política Migratoria	Absoluto	Acuerdo	Gestión	Eficacia	Trimestral	Número de acuerdos cumplidos y solicitudes atendidas: Minutas de reuniones interinstitucionales, Minutas de Comités/Grupos/Comisiones, Minutas de reuniones bilaterales y multilaterales con la UPM, Documentos que den cuenta de las solicitudes atendidas, En su caso versión pública en: www.politicamigratoria.gob.mx



Objetivo			Orden			Supuestos		
Generación de productos de estadística, investigación y comunicación en materia migratoria			4312			Cumplimiento de proveedores Que los proveedores de información envíen en tiempo y forma los insumos para la generación de estadísticas Que las instituciones envíen en tiempo y forma los insumos para la generación de investigaciones		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Número de productos de estadística, investigación y comunicación en fuentes de acceso público	Mide el número de productos de estadística, investigación y comunicación disponibles en fuentes de acceso público que contribuyan a la toma de decisiones y a un mayor conocimiento sobre el fenómeno y la política migratoria	Número de productos	Absoluto	Producto	Gestión	Eficacia	Trimestral	Número de productos de estadística, investigación y comunicación en fuentes de acceso público: Publicación de estadística, mapas, estudios, informes, información útil; levantamiento de encuestas, infografías, documentos de trabajo en fuentes de acceso público. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx
Objetivo			Orden			Supuestos		
Resolución de trámites migratorios de acuerdo a los plazos legales establecidos en el Ley de Migración y su Reglamento			4321			Los migrantes cumplen con la normatividad establecida para realizar los trámites correspondientes. Se cuenta con los recursos económicos, humanos y tecnológicos para llevar a cabo la resolución de trámites migratorios.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de trámites resueltos dentro de los plazos legales.	Cumplir con la resolución del 75% de los trámites migratorios dentro de los plazos legales, a fin de brindar un servicio eficiente a los usuarios. Se estima incrementar en 2.5% anual la resolución de los trámites, a fin de alcanzar para el 2018 el 80% de trámites resueltos dentro de los plazos legales.	(Trámites resueltos dentro de los plazos legales / Trámites resueltos) X 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficiencia	Trimestral	Trámites migratorios resueltos: Información registrada en la base de datos del Sistema Electrónico de Trámites Migratorios, SETRAM, Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio del INM, Registros diarios en reportes trimestrales. La información se encuentra en los registros administrativos de la Dirección de Planeación y Promoción Migratoria.
Objetivo			Orden			Supuestos		
Capacitación del personal del Instituto Nacional de Migración con base en las competencias identificadas para el desempeño de sus funciones.			4322			El INM cuenta con suficiencia presupuestal. Los proveedores cumplen con los contratos de capacitación celebrados.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de servidores públicos capacitados en el INM	Mide la proporción de servidores públicos que deberán tomar al menos un curso de capacitación con la finalidad de brindar un mejor servicio a los usuarios.	Número de servidores públicos capacitados / Servidores públicos * 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Servidores públicos capacitados: Información registrada en la base de datos del Programa Anual de Capacitación (PAC), Dirección de Capacitación Migratoria del INM, Reportes trimestrales. La información se encuentra en los registros administrativos de la Dirección de Capacitación Migratoria del INM.

Objetivo			Orden			Supuestos		
Adecuación de instalaciones migratorias para brindar trato digno a migrantes alojados			4323			El INM cuenta con suficiencia presupuestal. Se cuenta con recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de las Estaciones Migratorias.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de extranjeros alojados en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales	Alojar a los extranjeros presentados en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, que no acrediten su legal estancia en el país, brindándoles un trato digno y de respeto a sus derechos humanos en el proceso de la resolución migratoria correspondiente. Las resoluciones pueden ser: retorno asistido, deportación, salida definitiva, salida para regularización, salida en custodia y acuerdo de libre tránsito.	(Extranjeros con resolución migratoria / Extranjeros alojados)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficiencia	Trimestral	Extranjeros alojados: Información registrada en la base de datos del Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias, SICATEM. Dirección General de Control y Verificación Migratoria del INM. Registros diarios en reportes trimestrales. La información se encuentra en los registros administrativos de la Dirección de Estaciones Migratorias.
Objetivo			Orden			Supuestos		
Realización de diversos mecanismos de seguimiento respecto a las acciones, protocolos, organización e infraestructura de las instituciones federales, autoridades estatales y municipales y diversos actores, presentes en la frontera; así como de la situación económica, social, cultural, de seguridad e infraestructura transfronteriza y procesos migratorios de esta región.			4331			Las instituciones y diversos actores presentes en la frontera sur y franja fronteriza son fuentes de información que contribuye al conocimiento de las diferentes problemáticas institucionales y, sobre todo, ofrecen los insumos para diseñar un esquema de atención integral de la región fronteriza. El seguimiento se afectaría por diversos factores externos a la Coordinación, en tanto la voluntad para intercambio de información o el acceso de las dependencias propuestas para su seguimiento y falta de recursos.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de actividades de seguimiento para diseñar un esquema de atención integral de la migración, derechos humanos y desarrollo socioeconómico en la frontera sur.	De las actividades del seguimiento al trabajo institucional y condiciones socioeconómicas de la región fronteriza, se podrá indicar qué porcentaje se alcanza en el diseño de estrategias para la atención integral de la migración y el desarrollo en la frontera sur.	(Actividades de seguimiento realizadas/ Actividades programadas) *100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Mensual	Número de actividades de seguimientos para el diseño de la Atención Integral en la Frontera Sur.: Estudios, diagnósticos, informes, tarjetas y sistemas de información.