



OBSERVATORIO CIUDADANO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES-PUEBLA

INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO, A.C.

# 4 Reporte en Migración

## Agenda migrante Puebla

### PRESUPUESTOS PÚBLICOS EN MATERIA MIGRATORIA



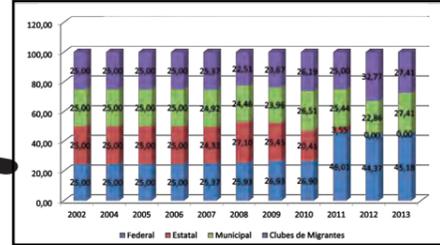
**Febrero 2014**

# PRESUPUESTOS PÚBLICOS / MIGRACIÓN / DESARROLLO

**Retos**

- Asignar mayor presupuesto a los recursos públicos de los programas y las políticas públicas destinados para migrantes.
- Promover una mayor participación presupuestaria de los gobiernos locales (estatal y municipal) en proyectos de desarrollo del estado.
- Fomentar proyectos de índole social que creen alternativas de empleo e incentiven la capacitación de las personas y familias de migrantes.
- Diversificar los proyectos 3x1 para Migrantes y Fondo de Apoyo a Migrantes al desarrollo de proyectos productivos, educativos, culturales, de capacitación, entre otros.
- Abrir espacios de diálogo, cooperación y colaboración entre instancias públicas - gobiernos locales, organizaciones de migrantes, academia, sociedad civil, entre otros.

% de Participación en el Programa 3x1 para Migrantes



% de Participación en el Fondo de Apoyo a Migrantes



Plan Estatal de Desarrollo 2011 - 2017

**EJE 2**  
Igualdad de oportunidades para todos  
Desarrollo social, salud, educación y pobreza.

**EJE TEMÁTICO 2.1**  
Determinación para reducir la brecha social

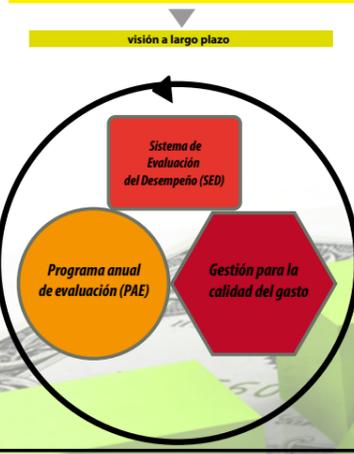
**OBJETIVO 5**  
Impulsar la inclusión financiera de los que menos tienen, a través del ahorro y la inversión de la población rural, en la familias que reciben ingresos vía las remesas.

**Puebla en el contexto nacional**

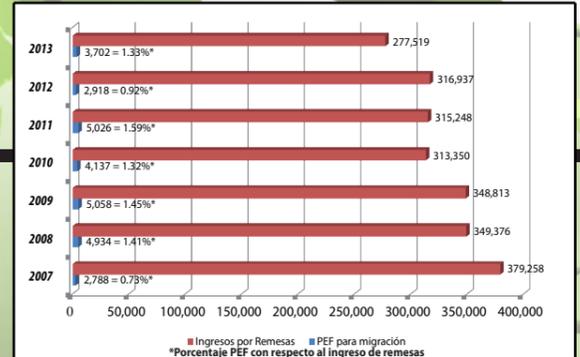
**Migración:**  
5º Estado expulsor de emigrantes  
5º Estado receptor de remesas

**Desarrollo:**  
4º Lugar con población en pobreza  
4º Lugar en marginación

Plan Nacional de Desarrollo



Posibilita el acceso a los recursos económicos suficientes para la ejecución de acciones, programas y políticas para migrantes



La ley de ingresos establece las fuentes de donde el Gobierno Federal obtendrá los recursos para realizar sus actividades. Algunas de ellas son: Impuestos, venta de petróleo, préstamos (deuda) y cobro por servicios públicos.



El Gobierno Federal hace un presupuesto anual (Presupuesto de Egresos de la Federación) que refleja cuales son las necesidades más importantes del país.

La Cámara de Diputados es la encargada de revisarlo, discutirlo, modificarlo y aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre de cada año.

A partir del 1 de enero hasta el 31 de diciembre se ejecutan las acciones para las cuales se asignaron los recursos públicos y que involucran un desembolso de dinero.

Dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos

Mide y califica los resultados en términos de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de las políticas y programas

Consiste en generar la información necesaria sobre el avance en las metas de los indicadores y el ejercicio de los recursos asignados; permite evaluar las estrategias y programas.

Da coherencia a la planeación y la ejecución del desarrollo del país y de sus estados.

Los presupuestos:  
- Determinan cómo se asignan, determinan, distribuyen y ejercen los recursos públicos.  
- Perfilan las prioridades del gobierno.

- Ley de Ingresos (LIF).  
- Presupuesto de Egresos (PEF)

Refleja la decisión política del Estado para proyectar los ingresos y los gastos públicos en un tiempo determinado.

¿Por qué son importantes los presupuestos públicos en México?

**Reporte Cuatrimestral en Migración  
Agenda migrante Puebla  
Marzo 2014**

**COORDINADORA DEL REPORTE CUATRIMESTRAL**  
Mtra. Rocío del Carmen Osorno Velázquez

**COLABORADOR**  
Lic. Eduardo Romero Cruz

**EDICIÓN Y ESTILO:**  
Lic. Amanda Georgina González Ochoa  
Dr. Misael González Ramírez  
Dra. Adriana Sletza Ortega Ramírez

**DISEÑO**  
Guillermo Morales Alfonso  
Cuadriga: Belen Miranda Herrera / Gustavo Palma Castro

**Iniciativa Ciudadana para la  
Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.**  
Tepic 83, Col. Roma Sur, México,  
06760, D.F.  
[www.iniciativaciudadana.org.mx](http://www.iniciativaciudadana.org.mx)

**Observatorio Ciudadano sobre Políticas  
Públicas para Migrantes-Puebla**  
[www.observatoriomigracionpuebla.org](http://www.observatoriomigracionpuebla.org)

Primera edición, marzo 2014

Impreso y hecho en México  
Printed and made in Mexico

Esta publicación forma parte de una serie de reportes que tienen como objetivo primordial dar seguimiento a las acciones, estrategias y resultados de las políticas migratorias desarrolladas y ejecutadas en la entidad poblana.

Se permite la reproducción parcial citando la fuente y a los autores correspondientes.

# Índice

	<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1</b> <b>El presupuesto público y su importancia en la agenda migratoria de México</b>	<b>¿Por qué es importante el presupuesto en México?</b>	<b>8</b>
	<b>¿Cómo se vincula la determinación del presupuesto al Plan Nacional de Desarrollo?</b>	<b>12</b>
	<b>¿Hay un balace entre los ingresos y gastos públicos de los migrantes en México?</b>	<b>18</b>
<b>2</b> <b>Presupuestos en Puebla: 3x1 para Migrantes y Fondo de Apoyo a Migrantes</b>	<b>Plan Estatal de Desarrollo en Puebla y la agenda migratoria</b>	<b>25</b>
	<b>Programa 3x1 para Migrantes</b>	<b>30</b>
	<b>Fondo de Apoyo a Migrantes</b>	<b>37</b>
<b>3</b> <b>Conclusiones</b>		
	<b>Conclusiones, hallazgos y recomendaciones</b>	<b>44</b>
<b>4</b> <b>Experiencia de los municipios</b>		
	<b>Movimientos locales y migración internacional: la transición en Huauchinango</b>	<b>50</b>
	<b>Bibliografía</b>	<b>61</b>
	<b>Anexos</b>	<b>66</b>

## Agradecimientos

El Reporte en Migración “Agenda Migrante-Puebla” es una propuesta conjunta entre Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla a través del Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para Migrantes-Puebla.

Este proyecto es posible gracias a la colaboración y participación de las siguientes instituciones y fundaciones:



Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla



Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.



Fundación Bancomer



Fundación Telmex

## Introducción

Sin duda, uno de los puntos más sensibles para toda política pública son los presupuestos. Ya que a través de éstos el gobierno “denota los ingresos y gastos para un periodo determinado (Gamboa Montejano & Gutiérrez Sánchez, 2006).” Por ende, su planificación, asignación y distribución son de gran relevancia para el ámbito de las políticas públicas. La programación del presupuesto influye, directa e indirectamente, en todo el ciclo de las políticas públicas. Esto debido a que es, a través del presupuesto, como el gobierno establece sus prioridades y propone soluciones económicamente viables para la atención de un determinado problema público.

Ante este panorama y reflexionando sobre los resultados de nuestros anteriores reportes, surgió la inquietud de conocer la forma en que los presupuestos reflejan las decisiones del gobierno respecto al tema migratorio en el estado de Puebla y cómo la asignación de recursos promueven o no la ejecución de acciones, programas y políticas públicas que, a su vez, incentiven el desarrollo de las personas migrantes, sus familias y comunidades en la entidad. Especial atención merece este asunto si consideramos los actuales contrastes socioeconómicos que vive, actualmente, Puebla.

Mientras el estado se caracteriza por ser el quinto lugar de concentración poblacional (INEGI, Censo de Población y Vivienda. 2010, 2013) en México<sup>1</sup> y ser una de las diez principales economías estatales del país (BIE, 2012),<sup>2</sup> Puebla también se distingue por ocupar el cuarto lugar en porcentaje de población en pobreza y el quinto lugar en porcentaje de población en pobreza

<sup>1</sup> De acuerdo con datos del INEGI, Puebla registró para el 2010 5,779,829 habitantes (5.1% respecto a la población total nacional) después del Estado de México (13.5%), Distrito Federal (7.9%), Veracruz (6.8%) y Jalisco (6.5%).

<sup>2</sup> Al aportar, en el 2010, 3.2% del PIB total nacional, después del Distrito Federal (17.03%), el Estado de México (9.13%), Nuevo León (7.3%), Jalisco (6.2%), Veracruz (5.2%), entre otros.

extrema (CONEVAL, 2012)<sup>3</sup> y marginación (CONAPO, 2010)<sup>4</sup>. Además, que en el ámbito migratorio, Puebla ocupa el quinto lugar como estado expulsor de migrantes y receptor de remesas. Tan sólo en el 2013, la entrada de remesas representó para la entidad 1,393.8 millones de dólares sólo después de los estados de Michoacán, Guanajuato, Jalisco y el Estado de México (Li Ng & Sánchez Salinas, 2014). A diferencia de los tres primeros lugares, Puebla y el Estado de México aún se caracterizan por una tradición migratoria reciente.

Por ende, con el fin de facilitar el monitoreo de la información correspondiente al tema presupuestal en materia migratoria, en este cuarto reporte acotaremos nuestro análisis a revisar los presupuestos destinados al Programa 3x1 para Migrantes y al Fondo de Apoyo a Migrantes en el Estado de Puebla. No obstante sus notables diferencias, al ser el primero un programa público bajo la dirección de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el segundo un subsidio federal bajo la dirección de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ambos poseen como interés común fomentar proyectos que contribuyan al desarrollo de las personas migrantes, sus familias y comunidades. El análisis del presupuesto del Programa 3x1 para migrantes y del Fondo de Apoyo a Migrantes en Puebla nos permitirá identificar no sólo la forma en que se ejerce el dinero destinado al funcionamiento de estas acciones; sino también, nos permitirá reflexionar sobre algunos de los efectos que su ejercicio tiene en materia de desarrollo en la entidad.

Para tal efecto, este cuarto reporte se divide en tres secciones. En la primera sección “El presupuesto público y su importancia en la agenda migratoria de México” describimos las características generales que distinguen al presupuesto de egresos en México, su relevancia en la agenda política nacional y en la agenda migratoria. En la segunda sección “Presupuestos en Puebla: 3x1 para migrantes y Fondo de Apoyo a Migrantes” daremos seguimiento a los presupuestos ejercidos en Puebla para la atención de las personas migrantes, sus familias y comunidades en materia de desarrollo. En esta sección centraremos, fundamentalmente, nuestra atención en los indicadores del Programa 3x1 para migrantes y el Fondo de Apoyo a Migrantes en el Estado de Puebla.

Finalmente, en nuestra tercera y última sección, “Conclusiones, hallazgos y recomendaciones,” reflexionaremos sobre la importancia del presupuesto como herramienta para vincular la política migratoria con el desarrollo. De igual forma, en nuestro apartado de artículos “Movimientos locales y migración internacional: la transición en Huauchinango” daremos una breve descripción del proceso migratorio en este municipio ubicado en la Sierra Norte de Puebla y algunos de los retos que enfrenta este municipio en su reciente incorporación a los flujos

<sup>3</sup> La población en situación de pobreza corresponde al 61.2% de la población total del estado, lo que significa que 3,546,321 personas viven con al menos una carencia social, mientras que el 16.7% de la población vive en situación de pobreza extrema; es decir, 968,238 personas presentan tres o más carencias sociales en la entidad.

<sup>4</sup> De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, Puebla tiene un índice de marginación de 0.712 sólo después de Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Veracruz.

migratorios internacionales a los Estados Unidos.

Siguiendo con nuestro método de trabajo, este cuarto número se enriquece por el análisis de la información cuantitativa presupuestaria recopilada a través de Transparencia Presupuestaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Auditoría Superior del Estado de Puebla, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de Programas Sociales (IPRO), Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., entre otros; así como de la información obtenida de las propias instancias gubernamentales estatales y federales mediante las unidades de acceso a la información.

A diferencia de los anteriores reportes, esta publicación contempla dos periodos cuatrimestrales, julio-octubre, 2013 y noviembre-febrero, 2014. Esto debido a la necesidad de dar seguimiento, de forma puntual y oportuna, a tres etapas del ciclo presupuestario: la presupuestación (etapa 2), el seguimiento (etapa 3), y la aprobación y control del presupuesto (etapa 4). De esta forma, los resultados del reporte contemplarán información actualizada correspondiente a los presupuestos asignados a los programas presupuestarios para migrantes a través de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el 2014; considerando, de manera particular, la experiencia local de Puebla en la ejecución de del *Programa 3x1 para migrantes y el Fondo de Apoyo a Migrantes*.

Esta primera sección tiene como objetivo reflexionar sobre la forma en que el presupuesto promueve la ejecución de acciones programas y políticas dirigidas para las personas, familias y comunidades de migrantes, fundamentalmente en materia de desarrollo; e incentiva el establecimiento, ejecución -e incluso desaparición- de programas públicos destinados a las personas migrantes (ver anteriores reportes). El seguimiento a los presupuestos públicos en materia migratoria resulta de gran relevancia si consideramos la realidad cambiante y multifacética de México como país de emigración, transmigración, inmigración y retorno.

Para tal efecto, esta sección se divide en tres partes. En el primer apartado caracterizamos los elementos básicos que distinguen al presupuesto público nacional de México. En el segundo, damos a conocer algunos elementos de cómo se vincula la agenda migratoria con la agenda política nacional, principalmente con el actual Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018). Finalmente, en el tercer apartado observamos la forma en que algunos recursos se distribuyen para la definición de los programas presupuestarios orientados al tema migratorio.

### ***¿Por qué es importante el presupuesto en México?***

Sin duda, uno de los temas centrales para el funcionamiento de todo gobierno son las finanzas públicas y el presupuesto público.

*[N]o hay Estado sin finanzas públicas, ni finanzas públicas sin Estado y [...] éstas deben ser transparentes para poder elevar el nivel de recaudación fiscal, [...] y proponer un modelo de distribución de egresos del presupuesto público a nivel nacional, que implique mayor equidad, distribución, transparencia y se oriente al beneficio social [...]* (Morales Flores, 2006, pág. 13).

# 1 El presupuesto público y su importancia en la agenda migratoria de México

Mientras las finanzas públicas constituyen un aspecto central para definir el sistema económico (Witker, 1989, pág. 127), el presupuesto refleja la decisión política del Estado para proyectar los ingresos y gastos públicos en un periodo determinado y así satisfacer las necesidades colectivas y públicas de su población. En el caso particular de México, este país enfrenta varios retos fiscales estructurales. Entre los que destacan: la reducción de la dependencia a los ingresos petroleros; la mejora a la sostenibilidad fiscal, a la tasa de crecimiento, a la eficiencia y eficacia del gasto público y el mejoramiento a la rendición de cuentas del gasto a nivel subnacional (OCDE, 2009, pág. 13). Por ende, para dar un seguimiento puntual al ciclo de toda política pública es importante saber qué es el presupuesto nacional, bajo que leyes se reglamenta y en qué tiempos se desarrolla.

El Presupuesto Nacional es el documento que transcribe y resume en términos numéricos el conjunto de las políticas públicas emanadas de la política general del gobierno (Montagna, 2003). Éste se caracteriza por ser el documento de política pública por excelencia en el que se establecen prioridades y se orienta el gasto (OACNUDH, 2010, pág. 19). El presupuesto público junto con el sistema tributario influye en la forma en que se distribuyen los recursos, se planifican los gastos y se atienden las diversas necesidades de la población. Su proceso gubernamental se puede dividir en cuatro importantes etapas: formulación de una política fiscal agregada, la elaboración y aprobación del presupuesto, la ejecución del presupuesto y la contabilidad, auditoría e informes (Maldonado Trujillo, 2013) (Ver figura 1.1).

**Figura 1.1 Etapas del proceso presupuestario**



Fuente: Elaboración propia con información de (Robinson, Manual sobre la elaboración de impuestos basados en resultados. Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados, 2013).

Los presupuestos públicos son muy importantes para el desarrollo de las funciones tanto de gobierno federal como de los gobiernos locales (estatales y municipales). Mientras el gobierno federal tiene la responsabilidad de estabilizar la economía a nivel macroeconómico, lograr una distribución del presupuesto más equitativa y proporcionar bienes públicos que influyan significativamente en el bienestar de la economía nacional; los gobiernos locales deben ofrecer bienes y servicios públicos para sus habitantes y, a su vez, permitan resolver problemas concretos que beneficien a la sociedad local (Morales Flores, 2006, pág. 127).

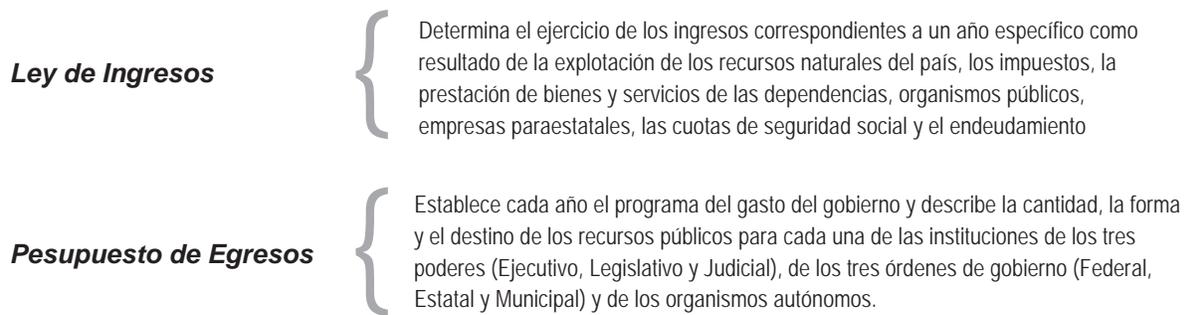
Sin duda, cada etapa del proceso presupuestario tiene gran importancia para el cumplimiento de los compromisos, objetivos y metas que se propone el Estado a corto, mediano y largo plazo. Como podemos observar en la figura anterior, a partir de la segunda etapa, la elaboración y aprobación del presupuesto, el gobierno determina las prioridades del gasto, realiza los cálculos para la asignación de recursos, formula las decisiones de financiamiento (Robinson, 2013, pág. 12) y va de la mano con la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que tiene por objeto:

**Artículo 1.** *Reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales (LFPRH, 2014, pág. 1).*

**Artículo 4.** *El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto: I. El Poder Legislativo; II. El Poder Judicial; III. Los entes autónomos; IV. Los tribunales administrativos; V. La Procuraduría General de la República; VI. La Presidencia de la República; VII. Las dependencias, y VIII. Las entidades (LFPRH, 2014, pág. 7).*

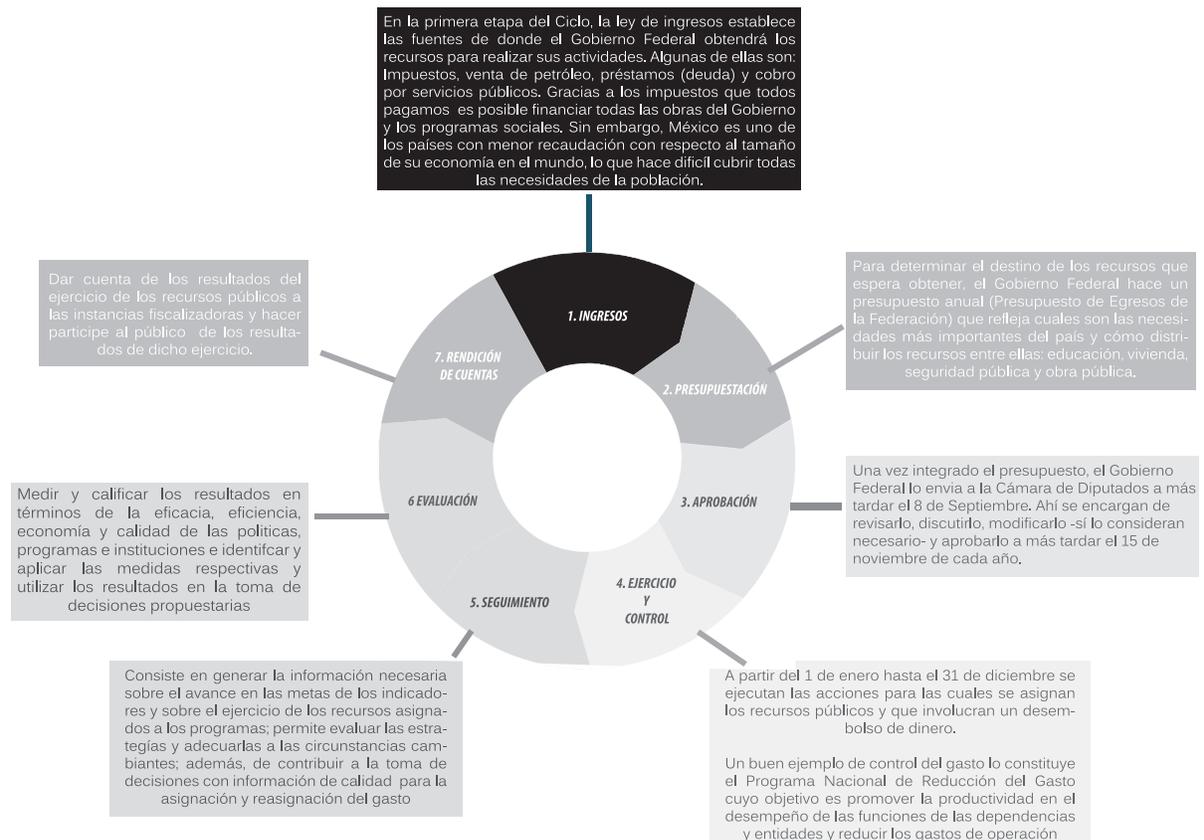
A partir de esta ley se determina la Ley de Ingresos (LIF)<sup>5</sup> y el Presupuesto de Egresos (PEF) del país. Cada una de estas leyes se elabora “con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo (LFPRH, 2014, pág. 12).” Tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos son importantes para determinar la forma en que se distribuirán y organizarán los recursos y cómo estos se reflejarán en la ejecución de acciones, programas y políticas públicas (Ver figura 1.2).

<sup>5</sup> Las fuentes de ingresos presupuestarios se pueden dividir en dos grandes grupos: petroleros y tributarios, ocupando los primeros un papel importante en los ingresos del sector público orillando a las finanzas públicas a ser susceptible a las variaciones de los precios internacionales del crudo (Lozano Ascencio, Huesca Reynoso, & Valdivia López, 2010). Para el 2014, se estima que los ingresos presupuestarios disminuirán 147.6 miles de millones de pesos con respecto al monto aprobado en el ejercicio fiscal 2014 por la disminución de los ingresos petroleros y tributarios, no petroleros (CGPE, 2013)

**Figura 1.2 Objetivos de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos**

Fuente: : Elaboración propia con información de (SHCP, Presupuesto Ciudadano, 2013, pág. 6)

La toma de decisiones con relación a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos son también parte fundamental del llamado ciclo presupuestario (Ver figura 1.3). Cada etapa de este ciclo es sumamente relevante para que el Gobierno Federal determine con cuánto dinero cuenta para el gasto público y decida cómo lo distribuirá y organizará en sus programas presupuestarios<sup>6</sup>.

**Figura 1.3. Etapas del Ciclo presupuestario**

Fuente: (SHCP, 2012).

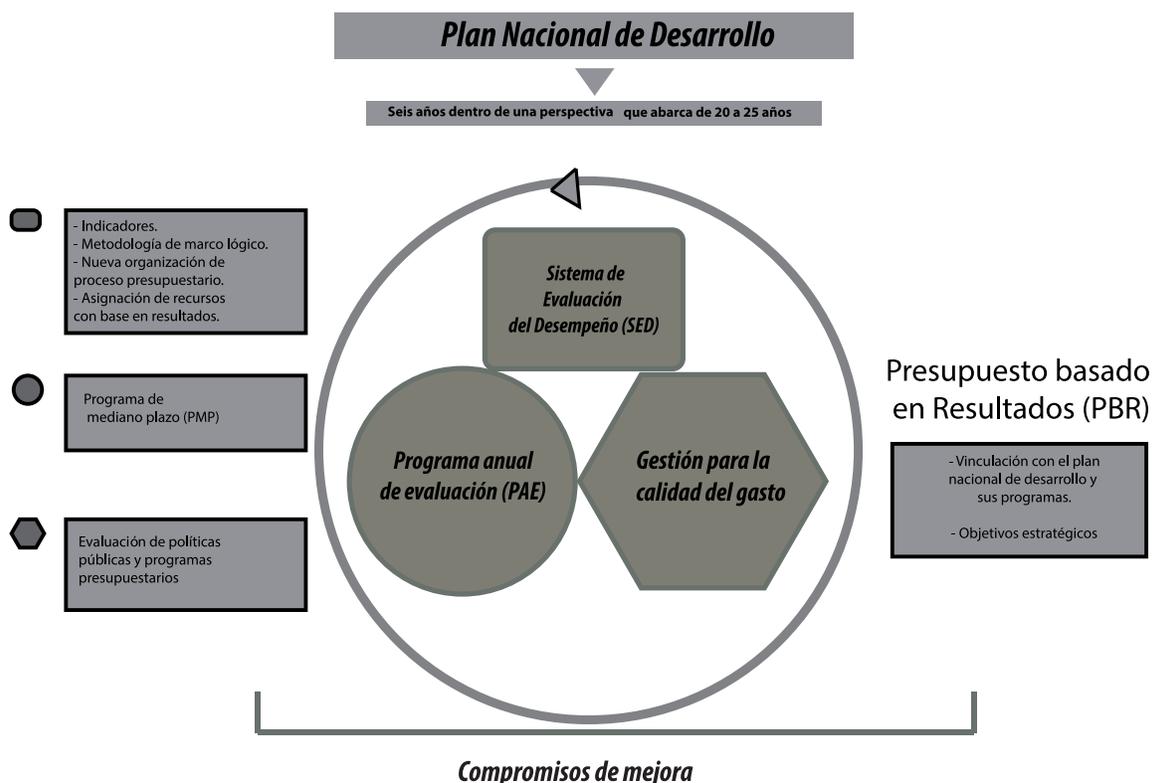
<sup>6</sup> Un Programa presupuestario es una categoría que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para el cumplimiento de sus objetivos y metas. En esta categoría se agrupan los insumos de recursos y actividades relacionados que se gestionan para hacer frente a una necesidad específica (SHCP, Presupuesto Ciudadano, 2013, pág. 8).

Como hemos visto, el tema de los presupuestos es un tema sensible para todo gobierno, ya que los presupuestos no sólo determinan cómo se asignan, distribuyen y ejercen los recursos, sino también perfilan las prioridades del gobierno y determinan si existe coherencia entre la planeación y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

**¿Cómo se vincula la determinación del presupuesto al Plan Nacional de Desarrollo?**

El presupuesto es un instrumento real de política económica y social capaz de planear el desarrollo regional integral (Morales Flores, 2006, pág. 16). A través de la forma de planeación y asignación de los recursos públicos obtenidos por el Estado, cada administración pública, refleja en su Planes Nacionales de Desarrollo la visión de desarrollo que tendrá el Estado a corto, mediano y largo plazo (Ver figura 1.4).

**Figura 1.4. Perspectiva del Plan de Desarrollo**

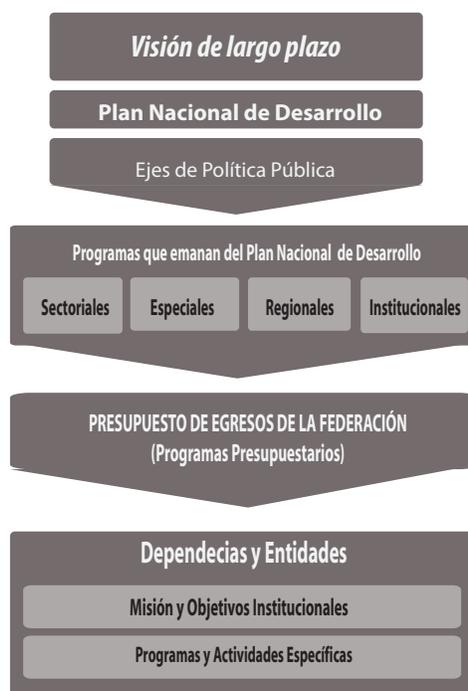


Fuente: (Pérez-Jacome Friscione).

Como podemos ver en la figura anterior, el Plan Nacional de Desarrollo también se marca con las etapas del ciclo presupuestario con una visión de mediano y largo plazo. La presupuestación basada en resultados se convierte en un elemento central para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Un presupuesto por resultados se centra directamente en mejorar la capacidad del proceso presupuestario para establecer la priorización del presupuesto y que los servicios gubernamentales se presten eficientemente y su diseño maximice su efectividad (Robinson, 2013, pág. 11). Por ende, las medidas de resultado son cruciales para la presupuestación programática ya que dan al gobierno herramientas para tomar decisiones, priorizar el gasto, y generar información sistemática sobre el desempeño (indicadores, evaluaciones, costos de programas, etc.) y contribuir al mejoramiento de la efectividad y/o eficiencia de los servicios (Robinson, 2013).

Las decisiones en torno a la priorización de gasto permiten al Estado decidir sobre la forma en que se distribuirán los programas presupuestarios y asignarán los recursos a las secretarías, dependencias y organismos específicos para el cumplimiento de determinados objetivos, metas y actividades específicas (Ver figura 1.5).

**Figura 1.5. Diagrama de flujo del Plan Nacional de Desarrollo**



Fuente: (SHCP, 2012).

En el caso particular del actual Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), se plantearon tres estrategias transversales para el desarrollo nacional<sup>7</sup> y se establecieron cinco ejes nacionales. Éstos son: 1. México en Paz; 2. México Incluyente; 3. México con Educación de Calidad; 4. México Próspero y 5. México con Responsabilidad Global (PND, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013). En este último eje es donde podemos ubicar los objetivos, estrategias y líneas de acción relacionadas al tema migratorio (Ver figura 1.6); las cuales el gobierno mexicano -en sus diferentes niveles y órdenes- debe considerar para instrumentar y asignar los presupuestos destinados a la atención del tema migratorio.

**Figura 1.6. Objetivos, estrategias y líneas de acción del PND relacionadas al tema migratorio.**

<b>VI.5. México con Responsabilidad Global</b>	
<b>Objetivo 5.4.1</b>	VELAR POR LOS INTERESES DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO Y PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL.
<b>Estrategia 5.4.1</b>	OFRECER ASISTENCIA Y PROTECCIÓN CONSULAR A TODOS AQUELLOS MEXICANOS QUE LO REQUIERAN
<b>Líneas de acción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Velar por el cabal respeto de los derechos de los mexicanos, dondequiera que se encuentren.</li> <li>• Promover una mejor inserción de nuestros connacionales en sus comunidades y contribuir al mejoramiento de su calidad de vida.</li> <li>• Desarrollar proyectos a nivel comunitario en áreas como educación, salud, cultura y negocios</li> <li>• Fortalecer la relación estrecha con las comunidades de origen mexicano, y promover una mejor vinculación de los migrantes con sus comunidades de origen y sus familias.</li> <li>• Facilitar el libre tránsito de los mexicanos en el exterior.</li> <li>• Fomentar una mayor vinculación entre las comunidades mexicanas en el extranjero con sus poblaciones de origen y sus familias.</li> <li>• Apoyar al sector empresarial en sus intercambios y actividades internacionales.</li> <li>• Construir acuerdos y convenios de cooperación, a fin de actuar en coordinación con países expulsores de migrantes, como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y así brindar una atención integral al fenómeno migratorio.</li> <li>• Impulsar una posición común y presentar iniciativas conjuntas sobre los retos en materia de migración en los foros internacionales pertinentes.</li> <li>• Activar una estrategia de promoción y empoderamiento de los migrantes mexicanos, a través de los consulados de México en Estados Unidos.</li> </ul>
<b>Estrategia 5.4.2</b>	CREAR MECANISMOS PARA LA REINSERCIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES DE RETORNO Y FORTALECER LOS PROGRAMAS DE REPATRIACIÓN.
<b>Líneas de acción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar los acuerdos de repatriación de mexicanos, para garantizar que se respeten sus derechos y la correcta aplicación de los protocolos en la materia.</li> <li>• Fortalecer los programas de repatriación, a fin de salvaguardar la integridad física y emocional de las personas mexicanas repatriadas, así como para protegerlas de violaciones a sus derechos humanos.</li> <li>• Establecer mecanismos de control que permitan la repatriación controlada de connacionales e identificar aquellos con antecedentes delictivos procedentes del exterior.</li> <li>• Crear y fortalecer programas de certificación de habilidades y reinserción laboral, social y cultural, para las personas migrantes de retorno a sus comunidades de origen.</li> </ul>
<b>Estrategia 5.4.3</b>	FACILITAR LA MOVILIDAD INTERNACIONAL DE PERSONAS EN BENEFICIO DEL DESARROLLO NACIONAL.
<b>Líneas de acción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar mecanismos de facilitación migratoria para afianzar la posición de México como destino turístico y de negocio.</li> <li>• Facilitar la movilidad transfronteriza de personas y mercancías para dinamizar la economía regional.</li> <li>• Simplificar los procesos para la gestión migratoria de las personas que arriban o radican en México.</li> </ul>

<sup>7</sup> Democratizar la productividad; 2. Un gobierno cercano y moderno y 3. Perspectiva de género. Estas tres estrategias tienen como interés común impulsar el desarrollo nacional de México y fomentar un proceso de cambio profundo al interior de las instituciones de gobierno. La primera estrategia tiene como objetivo "incrementar la productividad mediante la eliminación de trabas que impiden el funcionamiento adecuado de la economía, promoviendo la creación de empleos, mejorando la regulación y, de manera especial, simplificando la normatividad y trámites gubernamentales. La eficacia deberá guiar la relación entre el gobierno y la ciudadanía. La segunda estrategia está encaminada a fomentar un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios, que simplifique la normatividad y los trámites gubernamentales y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. La tercera y última estrategia transversal busca garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres y evitar las diferencias de género como causa de desigualdad, exclusión o discriminación.

**Estrategia 5.4.4****Líneas de acción****DISEÑAR MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y MULTISECTORIAL, PARA EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA MIGRATORIA**

- Elaborar un programa en materia de migración de carácter transversal e intersectorial, como el instrumento programático para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política y la gestión migratoria.
- Promover una alianza intergubernamental entre México y los países de Centroamérica, para facilitar la movilidad de personas de manera regular, garantizar la seguridad humana y fomentar el desarrollo regional.
- Crear un sistema nacional de información y estadística que apoye la formulación y evaluación de la política y la gestión migratoria.
- Impulsar acciones dirigidas a reducir las condiciones de pobreza, violencia y desigualdad, para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.
- Impulsar la creación de regímenes migratorios legales, seguros y ordenados.
- Promover acciones dirigidas a impulsar el potencial de desarrollo que ofrece la migración.
- Fortalecer los vínculos políticos, económicos, sociales y culturales con la comunidad mexicana en el exterior.
- Diseñar y ejecutar programas de atención especial a grupos vulnerables de migrantes, como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, víctimas de delitos graves cometidos en territorio nacional, personas con discapacidad y adultos mayores.

**Estrategia 5.4.5****Líneas de acción****GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES, SOLICITANTES DE REFUGIO, REFUGIADAS Y BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA**

- Implementar una política en materia de refugiados y protección complementaria.
- Establecer mecanismos y acuerdos interinstitucionales para garantizar el acceso al derecho a la identidad de las personas migrantes y sus familiares.
- Propiciar esquemas de trabajo entre las personas migrantes, que garanticen sus derechos así como el acceso a servicios de seguridad social y a la justicia en materia laboral.
- Promover la convivencia armónica entre la población extranjera y nacional, combatir la discriminación y fomentar los vínculos con sus comunidades de origen.
- Implementar una estrategia intersectorial dirigida a la atención y protección de migrantes víctimas de tráfico, trata y secuestro, con acciones diferenciadas por género, edad y etnia.
- Promover la profesionalización, sensibilización, capacitación y evaluación del personal que labora en las instituciones involucradas en la atención de migrantes y sus familiares
- Fortalecer mecanismos para investigar y sancionar a los funcionarios públicos involucrados en las violaciones a derechos humanos y la comisión de delitos como la trata, extorsión y secuestro de migrantes
- Crear un sistema nacional único de datos para la búsqueda e identificación de las personas migrantes desaparecidas.

Fuente: (PND, 2013).

Para tales fines, el presupuesto se convierte en una herramienta de política pública importante para el logro del Objetivo 5 del Eje de México con Responsabilidad Global; de esta manera se puedan dar soluciones económicamente viables a la atención de las necesidades colectivas de diversos grupos sociales, entre ellos las personas migrantes, sus familias y comunidades (origen, tránsito, destino, retorno). En el caso específico de la agenda migratoria, resulta:

*fundamental contemplar las distintas dimensiones, modalidades y sujetos del proceso migratorio en la política, estas son retorno, tránsito, origen y destino; es decir, para construir una política migratoria que cuente con una perspectiva actual de la migración y desarrollo, ésta, debe trascender la idea del desarrollo anclado a las comunidades de origen, ya que resulta un enfoque no apropiado y caduco de desarrollo. Se debe de contemplar dimensiones más allá del enfoque nacional, es decir, un desarrollo de y para los migrantes donde quieran que se encuentren (Relatoría SEGOB, 2013)*

Ante este panorama, resulta importante generar mecanismos e instrumentos que faciliten la organización y coordinación entre las diferentes instituciones de gobierno para la gestión migratoria y posibiliten el acceso a recursos suficientes para la ejecución de acciones, programas y políticas públicas en materia migratoria. Esto se ve reflejado en la Agenda Estrategia Transnacional de Migración<sup>8</sup> propuesta por el Colectivo PND-Migración en el Eje de Acción 2.2 del Objetivo 2 (Ver figura 1.7).

**Figura 1.7. Objetivo 2 de la Agenda Estrategia Transnacional de Migración**

**Objetivo general 2.** Sistema nacional de rendición de cuentas que incorpore de forma explícita la perspectiva del fenómeno de la migración, la vinculación entre migración y desarrollo, y las funciones y obligaciones de la administración pública federal para garantizar derechos, con sustento en indicadores de gestión, acceso amplio y exhaustivo a información en materia migratoria, mecanismos de control eficaz y sanciones claras.

**Eje de acción 2.1.** Creación de un sistema de información que amplíe la estadística descriptiva básica de la migración y el fenómeno migratorio, y considere diferencias de sexo para clasificar abusos y victimización de personas migrantes, desaparición forzada y secuestro. Ajuste a la normatividad para establecer de forma explícita a qué instancias compete generar información básica de todas las dimensiones del fenómeno migratorio en México, calendarios para la generación de la información y bases de datos públicas.

**Eje de acción 2.2.** Creación de un sistema de información presupuestaria que detalle periódicamente y de forma oportuna los programas que atienden problemas relacionados con el fenómeno migratorio en sus distintas dimensiones, de forma explícita y específica, en todas las dependencias del gobierno federal. Creación de un anexo técnico transversal que considere las asignaciones presupuestarias para cada programa asociado a la migración en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los informes trimestrales.

**Eje de acción 2.3.** Formulación de objetivos y metas claras de atención a la agenda migratoria en cada dependencia, partiendo de un diagnóstico participativo e incluyente. Incorporación de estos objetivos y metas en el diseño de indicadores por dependencia. Creación de un grupo de trabajo para el diseño de indicadores de gestión y presupuesto por resultados asociados a la migración en las diversas dependencias de gobierno a nivel federal.

Fuente: (PND-Migración, 2013).

Uno de los principales desafíos que presenta el gobierno, en sus diferentes niveles y órdenes, es la sistematización de la información, sobre todo con relación al ámbito presupuestario. Hoy en día, la información disponible a nivel presupuestal relacionada al tema migratorio se caracteriza por una falta de precisión con relación al número de acciones, programas y políticas públicas destinadas para migrantes, sus familias y comunidades; la dificultad para reconocer las acciones y programas que pueden brindar atención a estos grupos; y la compleji-

<sup>8</sup> El Colectivo PND-Migración está conformado por el conjunto de varias organizaciones y redes con una amplia trayectoria y trabajo sólido y sistemático en áreas de defensa jurídica, organización de y por migrantes, investigación, atención, capacitación, promoción del desarrollo local transnacional, prestación de servicios y prevención del riesgo y la vulnerabilidad entre poblaciones migrantes cuyo interés es promover la inclusión de la política migratoria con un enfoque de desarrollo, derechos humanos y género, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Especial en Migración 2014-2018 a través de mecanismos de participación incluyentes y democráticos (Colectivo PND-M, 2013).

dad para monitorear e identificar los montos asignados a este tipo de acciones y programas públicos. Por ello, ante la gran diversidad y multiplicidad de información referente a los presupuestos, la complejidad para localizar la información presupuestaria y las inconsistencias que podemos encontrar en materia de presupuestos, la creación de un sistema de información presupuestaria no sólo es necesaria sino también urgente. Esto mismo también se ve reflejado en la Agenda Programática Presupuestaria Transnacional en la Estrategia 3 y 4 de su objetivo 3 (Ver figura 1.8).

**Figura 1.8 Agenda Programática Presupuestaria Transnacional**

**Objetivo 3.** Institucionalizar la rendición de cuentas en todos los programas de política pública que atienden a comunidades migrantes y grupos en situación de vulnerabilidad

**Estrategia 3.** Creación de un sistema de información presupuestaria que detalle periódicamente y de forma oportuna, desglosada, accesible y asequible los presupuestos, aprobados y ejercidos, de los programas que atienden problemas relacionados con el fenómeno migratorio en sus distintas dimensiones, de forma explícita y específica, en todas las dependencias del gobierno federal

**Estrategia 4.** Creación de un sistema que garantice la entrega y el acceso a la información presupuestaria hasta el nivel municipal y comunitario para las unidades de atención y servicios a comunidades que la solicitan.

Fuente: (PND-Migración, 2013).

Otro desafío a atender por parte del gobierno, vinculado a la sistematización de la información presupuestaria, es la articulación de las acciones, programas y políticas públicas para migrantes a nivel intergubernamental e intersecretarial. Actualmente, este desafío se está buscando atender con el diseño del Programa Especial en Migración, 2014-2018<sup>9</sup>, alineado al Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018. Uno de los mayores retos que tendrá este programa es superar el ámbito del discurso y establecer las bases para construir una política migratoria de Estado integral con el presupuesto suficiente para atender las necesidades de las personas migrantes, sus familias y comunidades (Valdez & Córdova, 2013) y que, además identifique “cómo afectan las funciones sustantivas de diversas dependencias los derechos de las personas migrantes y sus familias; cuántos recursos se canalizan a las acciones de protección y libre ejercicio de derechos; y cómo se generan y apuntalan oportunidades para el desarrollo sustentable y humano del país” (Córdova Alcaraz, 2013, pág. 5).

<sup>9</sup> La Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación define a este programa como “un instrumento programático y presupuestal de carácter transversal y multisectorial que articula los distintos programas y acciones de los tres órdenes de gobierno en materia migratoria. El Programa establece mecanismos de coordinación y evaluación para la atención integral del fenómeno migratorio en México, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes” (SEGOB, 2014).

## ***¿Hay un balance entre los ingresos y gastos públicos de los migrantes en México?***

Si hablamos que el presupuesto no es otra cosa que un cálculo financiero anticipado de los ingresos y egresos del sector público que detalla la política del gasto público, las necesidades de la población y los compromisos de gasto del gobierno (OACNUDH, 2010, pág. 17), resulta fundamental conocer cuáles son las contribuciones y aportaciones que tienen los migrantes en los ingresos del país y cómo estas aportaciones se reflejan en los egresos y en el gasto público orientado a las personas migrantes, sus familias y comunidades.

Siguiendo la primera pregunta, estudios como los de BBVA Research México (2012) y Lozano Ascencio, et al. (2010) señalan que las aportaciones de los migrantes, a través del envío de remesas, son una importante fuente de recursos para México. Esto como resultado de que:

*-Las remesas ubican a México en el tercer lugar a nivel mundial como país receptor después de la India y China y como primer lugar en la región de América Latina y el Caribe. Tan sólo en el 2011, el país recibió un total de 22,803 millones de dólares (Albo, Adolfo, Ordaz Díaz, Li Ng, Ceballos, & Ramírez, 2013, pág. 84).*

*-En términos reales, el ingreso corriente de los hogares receptores de remesas es muy importante para la economía mexicana. Tan sólo, entre el 2006 y 2008, este ingreso tuvo un incremento de 6.1%, a diferencia del ingreso corriente del promedio de los hogares del país cuyo ingreso corriente, en este mismo periodo de tiempo, disminuyó 1.6% (Lozano Ascencio, Huesca Reynoso, & Valdivia López, 2010, págs. 148-150).*

*-La mayor parte de la estructura del gasto de los hogares con remesas se destina a satisfacer las necesidades básicas de alimentación, transporte, vivienda, educación, vestido y calzado, salud. Los hogares con remesas generan importantes aportaciones a los ingresos nacionales a través del Impuesto al Valor Agregado. Ya que por cada dólar que entra a México por remesas, aproximadamente seis centavos de dólar terminan como ingreso tributario (Lozano Ascencio, Huesca Reynoso, & Valdivia López, 2010, págs. 150-152). Los pagos del IVA asociados al gasto de las remesas puede ser bastante importantes con relación a algunos indicadores económicos a nivel nacional como el Impuesto Sobre la Renta o la Inversión Extranjera Directa (Ver cuadro 1.1).*

*-Las remesas, para muchos gobiernos locales, también han significado también un suspiro ante la falta de empleos, bajas tasas de crecimiento económico o altos índices de pobreza y marginación que viven muchas comunidades y regiones (García Zamora & Valdés Corona, 2012).*

**Cuadro 1.1 Estimación del IVA asociado al gasto de remesas y diversos indicadores económicos y fiscales, 2006 y 2008 (millones de dólares)**

<i>Indicadores Económicos y Fiscales</i>	<b>2006</b>		<b>2008</b>	
	<i>Millones de Dólares</i>	<i>IVA de remesas como % de los indicadores</i>	<i>Millones de Dólares</i>	<i>IVA de remesas como % de los indicadores</i>
Monto por Remesas	25, 597		25, 137	
Estimación de IVA de remesas	1, 516	5.92	1, 493	5.94
Producto Interno Bruto	985, 899	0.15	1,087,001	0.14
Ingresos presupuestales de petróleo	78, 899	1.9	94, 602	1.16
Impuesto sobre la Renta (ISR)	41, 097	3.7	50,395	3
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	34, 912	4.3	41, 001	3.6
Inversión Extranjera Directa	25, 618	5.9	22, 516	3.6

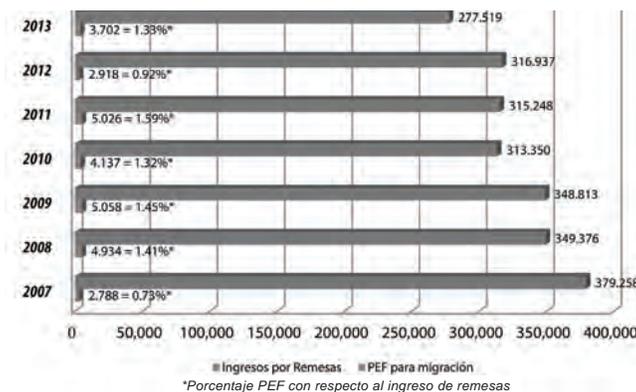
Fuente: (Lozano, Valdivia, & Huesca, 2011).

Como hemos visto hasta este momento, las contribuciones y aportaciones que tienen los migrantes por concepto de remesas son de gran importancia para el país al ser éstas transferencias corrientes en la balanza de pagos, cuya canalización -por vías formales- pueden contribuir a la inyección de recursos económicos en algunos sectores específicos de las economías regionales y locales (Canales, 2006). Sin embargo, debemos ser prudentes en no sobredimensionar sus efectos y pensar que por sí mismas, las remesas pueden ser detonadoras de desarrollo. En la mayoría de los casos, las remesas son fondos salariales cuyo principal destino es proveer de ingresos a los hogares y satisfacer sus principales necesidades de consumo, gasto y sustento familiar y no una fuente de ahorro o de inversión productiva (Canales, 2006, pág. 177).

Ante la importancia de las remesas económicas en la economía nacional del país y la economía familiar de las personas y familias migrantes en México, es importante reflexionar en la forma en que sus aportaciones se reflejan en el presupuesto de egresos del país y en cómo se destinan los recursos a la ejecución de acciones, programas y políticas públicas destinadas a las personas migrantes, sus familias y comunidades.

Algunos análisis emitidos por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C (2013) y el Colectivo PND-Migración (2013) resaltan que los recursos aprobados por el Presupuesto de Egresos de la Federación (2007-2012) son significativamente menores a las aportaciones que realizan los migrantes por remesas al país (Ver gráfica 1.1). De acuerdo con el análisis de Córdova (2013, pág. 7), el gasto que destina el gobierno mexicano a los programas presupuestarios para migrantes contrasta notoriamente con los recursos ejercidos por parte del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (DSH por sus siglas en inglés) para la seguridad fronteriza, detención y deportación representa. Tan sólo en el 2012, los recursos ejercidos por este departamento representaron el 77.37% del ingreso de las remesas registradas en ese mismo año en México (Córdova Alcaraz, 2013).

**Gráfica 1.1 Relación entre los ingresos registrados por remesas y los Presupuestos de Egresos de la Federación, 2007-2013<sup>10</sup> (pesos mexicanos).**



Fuente: Elaboración propia con la información de (Córdova Alcaraz, 2013)

De acuerdo con el documento emitido por el Congreso de la Unión como Punto de acuerdo<sup>11</sup> relativo a la especificación de los programas relacionados con los migrantes para el 2014, en el PEF del 2013 se tiene registrados 89 programas y acciones destinadas a personas migrantes y sus familias distribuidos en 19 dependencias de la Administración Pública Federal (García Medina, 2013) (Ver anexo 1). De esta cantidad de acciones y programas, únicamente doce son los programas presupuestarios más conocidos para la atención del tema migratorio. El presupuesto total para estos programas presupuestarios (distribuidos en

<sup>10</sup> Las cifras están en valores reales tomando como base 2014; en millones de pesos. Los montos de remesas fueron calculados con el tipo de cambio oficial; para año 2014 son una proyección. Los montos de los recursos del PEF (2007-2013) se elaboraron con información de la SHCP (Córdova Alcaraz, 2013).

<sup>11</sup> Un punto de acuerdo es un documento en el cual se expone una postura y una propuesta en relación a determinada ley, conflicto social, político y económico. Al igual que la iniciativa, plantea una exposición de motivos, especificaciones de lo que se propone (Unión C. d., 2013).

seis ramos), durante el 2013, fue de \$3,702,846,016, lo que representa el 1.33% de los ingresos registrados por remesas para ese mismo año.

Contradictoriamente a las necesidades de los objetivos planteados en el eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo en materia migratoria y el diseño del Programa Especial en Migración, 2014-2018, la Propuesta de Presupuestos de Egresos de la Federación (PPEF) para el 2014 revela una reducción en los recursos asignados a estos doce programas presupuestarios. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2013 y la Propuesta de Presupuestos de Egresos de la Federación para el 2014 muestran una diferencia porcentual de -0.8%, es decir, de \$-31,269,503 millones de pesos, así como la desaparición de dos programas públicos correspondientes al ramo 06 de Hacienda y Crédito Público y el Ramo 11 de Educación Básica (Córdova Alcaraz, 2013) (Ver cuadro 1.2).

**Cuadro 1.2. Comparativo de los programas presupuestarios del PEF, 2013 y PPEF, 2014<sup>12</sup>**

<i>Ramo/Área</i>	<i>Clave</i>	<i>Programa Presupuestario</i>	<i>Unidad Administrativa Responsable</i>	<i>Diferencia PPEF 2014-PEF 2013</i>	<i>Diferencia porcentual</i>
<b>04 Gobernación</b>	E006	Atención a refugiados en el país	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	904,448	3.8 %
	E008	Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos	Instituto Nacional de Migración	135,369,224	6.9 %
	P019	Coordinar a la política migratoria	Unidad Política Migratoria	48,266,387	381 %
<b>05 Relaciones Exteriores</b>	E001	Atención a las comunidades mexicanas en el exterior	Instituto de los Mexicanos en el Exterior	-1,346,530	-3.90 %
	E002	Protección y asistencia consular	Protección a Mexicanos en el Exterior	43,709,180	22%
	E003	Expedición de pasaportes y servicios consulares	Servicios Consulares	-4,256,508	-3.2%
	E004	Defensa de los intereses de México y de sus nacionales en litigios internacionales	Consultoría Jurídica	5,467,724	33.6 %

<sup>12</sup> Las cifras presentadas en el cuadro son cifras reales considerando como año base el 2014.

<b>06 Hacienda y Crédito Público</b>	U002	Proyecto para la atención a indígenas desplazados (CDI)	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	-9,906,542	-100 %
<b>11 Educación Pública</b>	S111	Programas de Educación Básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes	Secretaría de Educación Pública	-221,419,421	-100%
<b>20 Desarrollo Social</b>	S061	Programa 3x1 para migrantes	Unidad de Microrregiones	-218,415	-0.004%
	S065	Programa de atención a jornaleros agrícolas	Protección a Grupos Vulnerables	-154,730	-0.05%
<b>23 Provisiones salariales y económicas</b>	U033	Fondo de Apoyo a Migrantes	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	-7,684,320	-3.7 %

Fuente: (Córdova Alcaraz, 2013)

La baja asignación de presupuestos destinados para el tema migratorio es una constante de todas administraciones federales en México. Uno de los casos más emblemáticos, como lo muestra Lozano Ascencio, et al. (2011) en su análisis sobre la contribución de las remesas a los ingresos públicos en México, es el Programa 3x1 para Migrantes. El gasto que realiza el gobierno en este programa representa apenas el 0.01 y 0.02% del total del gasto; lo que significa que por cada dólar pagado por concepto de IVA por un migrante o por su familia, únicamente entre uno y tres centavos de dólar se destinan como recurso a este programa, por lo que las aportaciones por remesas superan entre 35 y 85 veces el gasto ejercido por el programa.

De igual forma, la contribución de las remesas a los ingresos públicos del país puede ser incluso superior a los gastos realizados por otros programas sociales como es el caso de Procampo. Las aportaciones de las remesas, en el 2006 y 2008, fueron superiores al gasto ejercido por este programa en un 10% y 17%, respectivamente. Otro caso es el programa Oportunidades. Las aportaciones de las remesas por concepto de IVA, para el 2006, representaron el 49.3% del gasto que ejerce este programa. (Lozano Ascencio, et al. 2011). (Ver Cuadro 1.3).

**Cuadro 1.3. Estimación del IVA asociado al gasto de remesas y programas para migrantes, 2006 y 2008 (millones de dólares)**

<b>Indicadores Económicos y Fiscales</b>	<b>2006</b>		<b>2008</b>	
	<i>Millones de Dólares</i>	<i>IVA de remesas como % de los indicadores</i>	<i>Millones de Dólares</i>	<i>IVA de remesas como % de los indicadores</i>
Monto por Remesas	25, 597		25, 137	
Estimación de IVA de remesas	1, 516	5. 92	1, 493	5. 94
Gasto en salud en hogares con remesas	-	-	989	151.10
Oportunidades	3,075	49.3	3,740	39.9
Procampo	1, 378	110.1	1,273	117.3
Programa 3x1 para migrantes	18	8,427.80	44	3,393.20

Fuente: (Lozano, Valdivia, & Huesca, 2011)

Ante este panorama presupuestal que, hoy en día, vive México surgen múltiples inquietudes. Entre ellas conocer cómo estos programas atienden las necesidades de la población migrante, de sus familias y comunidades, analizar cómo los compromisos de gasto del gobierno se reflejan en los programas destinados a las personas migrantes, identificar qué lugar ocupa la agenda migratoria en las prioridades del gobierno federal y de los gobiernos locales (estatales y municipales), particularmente en el Estado de Puebla. Si bien en este reporte no pretendemos dar respuesta a todas estas interrogantes, en la siguiente sección daremos a conocer algunos aspectos que han caracterizado a los presupuestos orientados al tema migratorio y su vinculación con el desarrollo.

México al ser un conjunto de entidades basadas en un sistema federal comparte la distribución de las competencias y las responsabilidades entre las entidades que suscriben el pacto federal (CNH, 2008). Cada una de las entidades federativas asume un compromiso en el uso, administración y aplicación de los recursos obtenidos mediante la recaudación de impuestos e ingresos no tributarios procedentes de organismos y empresas estatales. De esta forma, el Estado mexicano junto con las entidades federativas puedan ejercer acciones necesarias para “garantizar el bienestar social e infraestructura productiva con objeto de lograr el desarrollo sostenible del país (CEFP, 2007, pág. 2)”

Con el fin de percibir algunas de las estrategias que ha impulsado el gobierno -federal y estatal- en materia de desarrollo y migración, en esta segunda sección daremos seguimiento a los presupuestos ejercidos en Puebla para la atención de las personas migrantes, sus familias y comunidades en materia de desarrollo. Para tal fin, esta segunda sección se divide en dos apartados. Mientras que en el primer apartado identificamos la forma en que sitúa el tema migratorio en el Plan Estatal de Desarrollo (2011-2017), en el segundo apartado revisamos cómo se vincula la migración y el desarrollo en la ejecución del Programa 3x1 para migrantes y el Fondo de Apoyo a Migrantes y la forma en qué esta vinculación se prioriza en la asignación y ejercicio de los presupuestos.

## 2 Presupuestos en Puebla: 3x1 para Migrantes y Fondo de Apoyo al Migrante

### ***Plan Estatal de Desarrollo en Puebla y la agenda migratoria***

Al igual que a nivel nacional, el Plan Estatal de Desarrollo (PED) se convierte en el marco rector para la definición de las políticas públicas que se desarrollaran en cada entidad federativa; ya que las políticas públicas implican tanto cambios institucionales y organizacionales como cambios en las reglas en respuesta a los cambios en el entorno (Morales Flores, 2006, pág. 85). Por ende, los planes estatales que se elaboren por cada entidad,

*deberán contener objetivos, metas estratégicas y prioridades para el desarrollo del Estado, así como la definición de recursos para tales fines; determinar los instrumentos y responsables de su ejecución; establecer los lineamientos de política social, económica y administrativa de carácter global, sectorial y regional, según sea el caso e indicar los programas sectoriales y regionales que deban realizarse en las diversas dependencias de la administración pública estatal (CEEY, 2013, pág. 7).*

Para el caso de Puebla, el Plan Estatal de Desarrollo (2011-2017) se ve como un instrumento de política pública para atender las necesidades de la población poblana y se divide en cuatro ejes fundamentales: 1. Más empleos y mayor inversión; 2. Igualdad de Oportunidades para todos; 3. Gobierno Honesto y al Servicio de la Gente y Política Interior; 4. Justicia y Seguridad (Puebla, 2011). De acuerdo con la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla realizada por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY, 2013), el Plan Estatal de Desarrollo (PED), 2011-2017, tuvo una calificación de 4.33, siendo los ejes II y IV los que obtuvieron los menores puntajes (Ver cuadro 2.1).

***Cuadro 2.1. Evaluación del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017***

<b><i>Evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, Puebla 2011-2017</i></b>	
I. Economía y Desarrollo Sustentable	<b>4.07</b>
II. Desarrollo Social, Salud, Educación y Pobreza	<b>3.73</b>
III. Estado de Derecho, Reforma Política, Buen Gobierno y Administración Pública	<b>5.78</b>
IV. Seguridad Pública	<b>3.75</b>
<b>Promedio General</b>	<b>4.33</b>

Fuente: (CEEY, 2013, pág. 9)

De acuerdo a esta evaluación, entre las carencias más importantes del plan destacan:

*La carencia de una concepción regional de la entidad y de programas regionales que fomente la concordancia entre las instituciones que inciden en una misma región.*

*La falta de un diagnóstico de la diversidad que defina objetivos, metas y estrategias para los problemas de las regiones desde sus diferencias climáticas, de población, diversidad étnica, niveles de desarrollo, estado de marginación, entre otros.*

*El menoscabo en la definición de las formas de coordinación entre los niveles de gobierno hacia el ayuntamiento y hacia el gobierno federal (CEEY, 2013, págs. 9-18).*

Estas carencias son de gran relevancia para el tema migratorio. Sobre todo si consideramos, de acuerdo a la tradición migratoria en la entidad, Puebla presenta diversos sistemas regionales migratorios bajo los que se organizan las actividades socioeconómicas de las personas migrantes con sus familias y comunidades (Osorno, 2012, pág. 21). Siguiendo con los resultados de nuestro primer reporte, Puebla no sólo se compone de siete regiones económico administrativas, sino también éstas regiones reflejan siete sistemas regionales migratorios, ya que cada una de ellas refleja singularidades propias de su historia y trayectoria migratoria a los Estados Unidos.

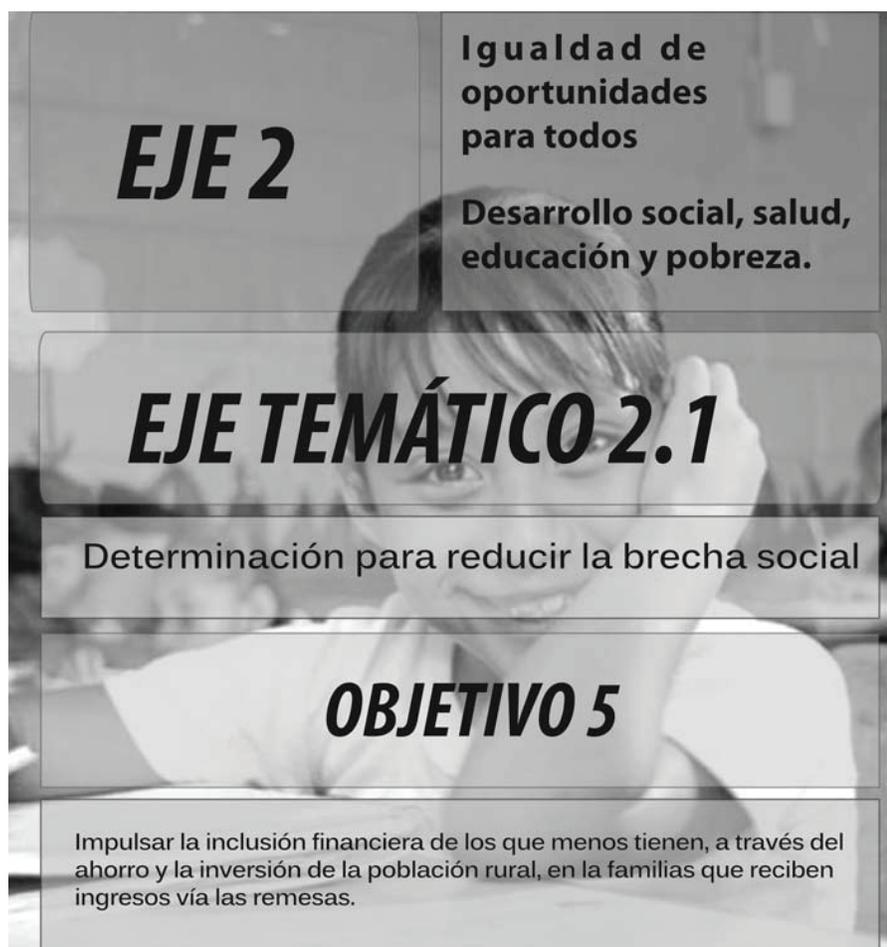
De acuerdo con el grado de intensidad migratoria, la región de la Mixteca y el Valle de Atlixco y Matamoros son dos regiones de alta y muy alta intensidad migratoria, seguidas de la Sierra Negra y Angelópolis. Estas dos últimas regiones caracterizadas por su alta y media intensidad migratoria, respectivamente. A diferencia de estas cuatro regiones, la Sierra Norte, el Valle del Serdán y la Sierra Nororiental aún se mantienen con un bajo grado de intensidad migratoria. Aunque esto no significa que estén exentas de los cambios que el proceso migratorio trae consigo a nivel regional, social, económico y cultural. Ejemplo de ello lo veremos en nuestra cuarta sección al analizar la trayectoria migratoria del municipio de Huauchinango.

No obstante, la experiencia migratoria poblana sitúa a la entidad como uno de los principales lugares de expulsión de migrantes del país al ocupar el quinto lugar como estado expulsor de migrante y receptor de remesas<sup>13</sup>, sólo después de los estados de Guanajuato, Michoacán, Jalisco y el Estado de México, el tema migratorio aún sigue al margen de la agenda pública y gubernamental de la entidad.

<sup>13</sup> El ingreso por remesas familiares represento para Puebla la entrada de un promedio de 348.4851 millones de dólares. Aunque la tasa de crecimiento acumulada anual ha ido disminuyendo, teniendo sus índices de crecimiento más bajos entre 2008 y 2009, después de estas fechas muestra una pequeña recuperación siendo el segundo trimestre (abr-jun) cuando registra las mayores tasas de crecimiento. Para el 2010 esta tasa significó el 17.4 para el segundo trimestre de este año, para el 2011 de 18.86 y para el 2013 de 15.18.

Un claro ejemplo de ello se observa en el Plan Estatal de Desarrollo (2011-2017). Los objetivos y estrategias encaminados a atender el tema migratorio se ubican única y exclusivamente en el Eje 2 de Igualdad de oportunidades<sup>14</sup> para todos en su objetivo 5 (Ver cuadro 2.3) omitiendo su presencia en ejes tan importantes como el Eje 1. Más empleo y mayor inversión y el Eje 2. Gobierno Honesto y al Servicio de la Gente. Como bien señala la evaluación del PED, “la política del empleo no se conecta con el tema de la migración, no obstante que el fenómeno migratorio es de gran importancia y de enorme complejidad en la Entidad, cuando este fenómeno tiene su origen propio e impacta en el nivel y tipo de empleo existente” (CEEY, 2013, pág. 25).

**Cuadro 2.2. Ejes y objetivos del PED relacionados al tema migratorio.**

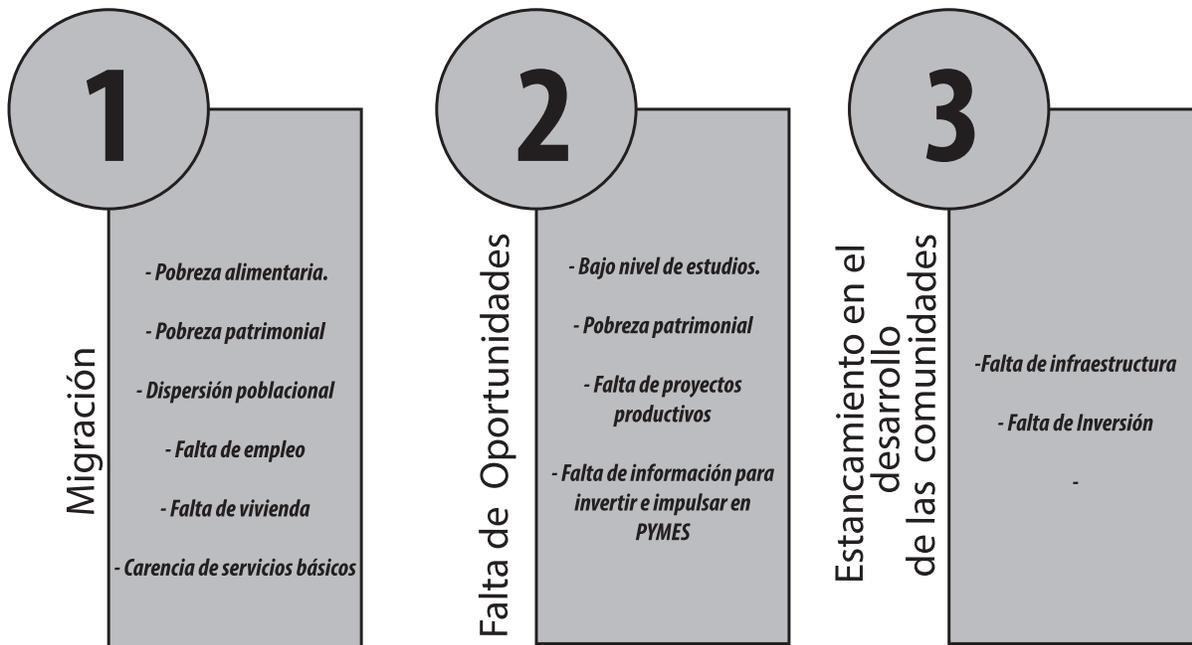


Fuente: (Puebla, 2011)

<sup>14</sup> Este eje busca contar con políticas públicas incluyentes, donde todos los sectores de la sociedad, especialmente los más necesitados, cuenten con las capacidades físicas e intelectuales, que les permitan sumarse plenamente al desarrollo (Puebla, 2011).

Si bien múltiples son las causas de la migración internacional en Puebla y complejo su análisis, la mayoría de éstas se pueden asociar a tres importantes temas de orden transversal como la marginación y pobreza, la falta de oportunidades y los bajos niveles de empleo y el estancamiento de las comunidades para lograr su desarrollo (Ver figura 2.1).

**Figura 2.1 .Causas de la migración en Puebla**



Fuente: (CEAIAMP, Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos, 2013)

Como también señala la evaluación del CEEY (2013), la falta de identificación de problemas, de focalización, de definición de líneas de acción y de claridad en la implementación y el método de los programas hace que el plan posea una débil estructura para definir los temas de atención prioritarios en el estado y, por ende, para asignar los presupuestos adecuados para cubrir y cumplir con todas las obligaciones adquiridas con relación a las necesidades de su población y hacer frente a algunas causas de la migración como puede ser la falta de oportunidades, la marginación y la desigualdad regional.

Asimismo, la omisión de estrategias y acciones que garanticen la coordinación (institucional, fiscal, etc.) entre los diferentes niveles de gobierno puede afectar indudablemente al ciclo de las políticas públicas y que sus resultados sean

acotados, poco eficaces y eficientes. Por ende, surge la necesidad de establecer una propuesta específica para instrumentar la relación de trabajo entre la federación, los estados vecinos, los municipios del estado de Puebla (CEEY, 2013, pág. 54) y, a su vez, generar una correlación entre las líneas de acción a desarrollar y el establecimiento de un presupuesto definido (CEEY, 2013, pág. 27). De esta forma, el presupuesto público sea un instrumento que coadyuve a un tipo de política económica con rostro humano (Morales Flores, 2006, pág. 13) y vincule a los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

La falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno puede ser un elemento fundamental para obstaculizar el proceso de la política pública y que se pueden generar “juegos perversos que puedan arruinar la implementación de una política como son: la distorsión de los objetivos, los problemas administrativos, las actitudes defensivas y el desvío de fondos” (Tapia, Campillo, & et al., 2011, pág. 62). Por ende, para entender mejor la importancia de los presupuestos en el proceso de la política pública, en nuestro siguiente apartado analizaremos el Programa 3x1 para Migrantes como el Fondo de Apoyo a Migrantes (Ver cuadro 2.3).

**Cuadro 2.3 Características del Programa 3x1 para Migrantes y el Fondo de Apoyo a Migrantes**

TIPO	RAMO	NOMBRE	OBJETIVO	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	UNIDAD RESPONSABLE
ADMINISTRATIVO	20	Desarrollo Social	Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en zonas rurales y costeras; superar los desequilibrios regionales, aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales.	Programa 3X1 para migrantes	Secretaría de Desarrollo Social: Unidad Microregiones.
GENERAL	23	Previsiones salariales y económicas: Programas para apoyar el desarrollo regional	Incrementar el capital físico y/o capacidad productiva de las entidades y municipios	Fondo de Apoyo a Migrantes	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Fuente: (SCHP, 2013).

Tanto el 3x1 para Migrantes como programa y el Fondo de Apoyo para Migrantes como subsidio federal<sup>15</sup> se caracterizan por ser iniciativas federales con implicaciones locales, ya que ambos requieren la participación y compromiso del estado y de los municipios; además de que forman parte de la política de desarrollo regional del país. Esta última tiene como propósito “impulsar el desarrollo integral y equilibrado de las regiones del país, con el fin de que los tres órdenes de gobierno contribuyan al crecimiento de la actividad económica y la creación de empleos, se fortalecerán los mecanismos de coordinación intergubernamental” (PEF, 2013, pág. 4).

### **Programa 3x1 para Migrantes**

Este programa se convierte en un programa federal a partir del 2002 bajo la dirección de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con el fin de:

*apoya[r] las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y brinda[r]les la oportunidad de canalizar recursos a México, en obras de impacto social que beneficien directamente a sus comunidades de origen. Funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del Gobierno Federal [...] y la de los gobiernos Estatal y Municipal. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal ponen 3 pesos. (SEDESOL, 2013).*

Regularmente los proyectos desarrollados por este programa tienen cuatro vertientes: proyectos de infraestructura social comunitaria, equipamiento, servicios comunitarios y proyectos productivos. De acuerdo con un análisis previo de este programa, en Puebla, el 3x1 para migrantes se caracteriza por su a) baja participación en el presupuesto nacional, b) alta concentración de proyectos de infraestructura y mejoramiento urbano, c) la existencia de un número reducido de clubes de migrantes, d) alta concentración de los proyectos en regiones específicas de la entidad y e) la falta de conocimiento y difusión del programa en varias regiones y municipios del estado (Ver resultados del primer reporte, 2012).

<sup>15</sup> Asignación de recursos federales previsto en el PEF y que se transfieren a las entidades federativas para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general (DOF, 2009).

**Cuadro 2.4. Descripción del Programa 3x1 para Migrantes del Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social <sup>16</sup>**

<b>Nombre de la dependencia que lo opera</b>	<b>Tipo de apoyo que ofrece el programa</b>
Secretaría de Desarrollo Social	Año: 2013: Con cifras prelinares, entre enero y marzo de 2013 el Programa ha aprobado la realización de 35 proyectos en localidades seleccionadas por los Clubes de Migrantes participantes. Año: 2012: Entre enero y diciembre de 2012 el Programa realizó un total de 2,193 proyectos en beneficio de 1,183 localidades de 538 municipios del país. Año:2011: Entre enero y diciembre de 2011 el Programa realizó un total de 2,523 proyectos en beneficio de 1, 411 localidades de 594 municipios del país Año: 2012: Entre enero y diciembre de 2010 el programa realizó un total de 2, 438 proyectos en beneficio de 1, 360 localidades de 664 municipios del país Año: 2009: Entre enero y diciembre de 2009 el Programa realizó un total de 2, 419 proyectos en beneficio de 1, 292 localidades de 576 municipios del país
<b>Objetivo del programa</b>	
Potenciar la inversión de los migrantes en las localidades seleccionadas, mediante la concurrencia de recursos de los migrantes, la Federación, estados y municipios para invertir en proyectos de infraestructura social básica, complementaria y productiva. (Reglas de Operación 2013)	
<b>Población objetivo</b>	
La población objetivo la construyen las localidades seleccionadas para invertir en proyecto de infraestructura social básica complementaria y productiva (Reglas de operación 2013)	
<b>Tipo de apoyo que ofrece el programa</b>	<b>Presupuesto asignado</b>
La SEDESOL las entidades federativas, los municipios y los migrantes aportarán recursos, para la realización de proyectos de impacto social que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población a través de las siguientes acciones: 1. Infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios, con un monto máximos de apoyo federal de \$1,000, 000. 00 de peso. Estos proyectos serán financiados de acuerdo con la siguiente mezcla: 25% corresponderá al Gobierno, el 25% a los clubes u organizaciones de migrantes y el 50% restante a gobiernos de las entidades federativas y municipios, 2. Proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial que contribuyan a la generación de ingreso y empleo entre la población objetivo del Programa, con un monto máximo de apoyo federal de hasta \$300,000.00 pesos para los proyectos productivos individuales o unifamiliares y hasta \$500,000.00 pesos para los proyectos productivos bifamiliares. (Reglas de operación 2013)	Año: 2013: \$ 525, 605, 949. 00 Año: 2012: \$ 492, 084, 925. 66 Año: 2011: \$ 546, 335, 473. 00 Año: 2010: \$ 542, 469, 494. 00 Año: 2009: \$ 524, 076, 757. 00
	<b>Origen de los recursos</b>
	Federal
	<b>Sector</b>
	Desarrollo social
	<b>Año de inicio del programa</b>
	2002

Fuente: (Catálogo de Programas Sociales, 2013)

Atendiendo al tema central de este reporte, los presupuestos públicos, en este apartado centraremos nuestro análisis en el ejercicio presupuestal del programa en los últimos cuatro años (2010-2013) (Ver cuadro 2.5).

<sup>16</sup> La información de este catálogo se actualiza a partir de convocatorias anuales en donde los tres órdenes de gobierno registren voluntariamente los programas, acciones e intervenciones para el desarrollo social y carguen documentación oficial para sustentar las respuestas (Catálogo de Programas Sociales, 2013)

**Cuadro 2.5 Presupuesto asignado al programa 3x1 para migrantes a nivel nacional, 2010-2013 (pesos mexicanos).**

Año	Gasto total	Variación porcentual	Gasto Corriente						Gasto Inversión			
			Suma	Porcentaje correspondiente al gasto total	Servicios personales	Gastos de operación	Subsidios	Otros de gasto corriente	Suma	Porcentaje correspondiente al gasto total	Inversión física	Inversión financiera
2010	562,369,270	-	525,569,270	93.46	12,268,470	-	513,300,800	-	36,800,000	6.54	-	36,800,000
2011	457,750,806	-19	447,750,806	97.82	10,440,937	-	437,309,869	-	10,000,000	2.18	-	10,000,000
2012	507,525,806	11	507,750,806	100	10,440,937	-	497,309,869	-	-	-	-	-
2013	525,605,949	4	483,374,420	83.40	10,371,214	-	428,003,206	-	87,231,529	16.60	87,231,529	-

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos 2010, 2011, 2012 y 2013.

Llama nuestra atención que los presupuestos asignados por parte del Catálogo de Programas Sociales a la Secretaría de Desarrollo Social difieren del gasto presupuestado en el Presupuesto de Egresos entre los años 2010 y 2012. Mientras en el año 2010 y 2012 el presupuesto aprobado por el PEF es superior al presupuesto declarado en el Catálogo de Programas Sociales con una variación de -3.54 y -3.09%, respectivamente; para el 2011 el monto aprobado del presupuesto en el PEF es 19.35% inferior al declarado en el Catálogo. (Ver cuadro 2.6).

**Cuadro 2.6. Presupuesto aprobado y declarado por la SEDESOL, 2010-2013 (pesos mexicanos).**

Año	Presupuesto aprobado (PEF)	Presupuesto actualizado en el Catálogo de Programas Sociales (PCPS)	Diferencia (PCPS - PEF)	Variación porcentual
2010	562,369,270	542,569,494	-19,899,766	-3.54
2011	457,750,806	546,335,473	88,584,667	19.35
2012	507,750,806	492,084,925	-15,665,881	-3.09
2013	525,605,949	525,605,949	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de PEF (2010-2013) y el Catálogo de Programas Sociales (2013).

Incluso estas diferencias se acentúan cuando analizamos los montos ejercidos a nivel federal para la ejecución de los proyectos 3x1 a nivel nacional. Las diferencias entre el gasto total asignado en el PEF y el gasto total realizado por el gobierno federal en los proyectos oscila entre - 9.85% (2010) y -18.82% (2011).<sup>17</sup> Estas diferencias refuerzan la necesidad establecida en la Agenda Programática Presupuestaria Transnacional de crear un sistema de información presupuestaria que facilite el seguimiento y monitoreo a los presupuestos públicos programados y ejercidos; a su vez, permita dar mayor claridad en la rendición de cuentas y elevar los índices de desempeño de los programas públicos. En el caso particular del 3x1 para migrantes, en el último año, el programa registró un índice de desempeño como programa público federal (INDEP) de 59.25, catalogándose en un nivel de desempeño escaso (GESOC , 2013, pág. 27).

Si consideramos que México tiene un total de 2,456 municipios, entre 2010 y 2013, el programa ha beneficiado, por año, entre el 21.9 y 27.03% de los municipios en el país. El año con mayor presupuesto fue en el 2010 con \$562,369,270 pesos mientras que en el año posterior, 2011, el programa registró una disminución de 19% en la asignación de recursos. Entre el 83.4 y 100% se ha concentrado al gasto corriente, mientras que el gasto de inversión tuvo su mayor asignación en el 2013. Prácticamente, para todos los años el 97% de los recursos de gasto corriente fueron destinados como subsidios mientras que el 2.06 y 2.37% fueron destinados a servicios personales. Para el caso particular de Puebla, siguiendo el gasto ejercido para la ejecución de los proyectos entre 2010 y 2013 para el Programa 3x1 para Migrantes, éste osciló entre 1.99% (2013) y 8.51% (2010) (Ver cuadro 2.7)

**Cuadro 2.7. Participación de los tres niveles de gobierno y los clubes de migrantes en Puebla con relación al gasto total asignado.**

Año	Monto Total asignado al programa (PEF)	Monto Total ejercido en Proyectos realizados en Puebla	% con respecto al total asignado al programa	Monto Total Federal ejercido en Puebla	% con respecto al total asignado al programa a nivel federal	Monto Total Estatal ejercido en Puebla	% con respecto al total asignado al programa a nivel estatal	Monto Total municipal ejercido en Puebla	% con respecto al total asignado al programa a nivel municipal	Monto Total ejercido por la participación Migrantes	% con respecto al total asignado al programa con la participación de los migrantes
2010	562,369,270	47,868,378.45	8.51	12,875,785.51	2.29	9,767,757.98	1.74	12,688,472.07	2.26	12,536,371.89	2.23
2011	457,750,806	18,440,162.16	4.03	8,485,091.71	1.85	654,039.16	0.14	4,690,990.76	1.02	4,610,040.53	1.01
2012	507,750,806	25,528,529.89	5.03	11,328,222.50	2.23	0	0	5,835,827.11	1.15	8,364,480.28	1.65
2013	525,605,949	10,439,858.19	1.99	4,716,523.43	0.90	0	0	2,861,667.38	0.54	2,861,667.38	0.54

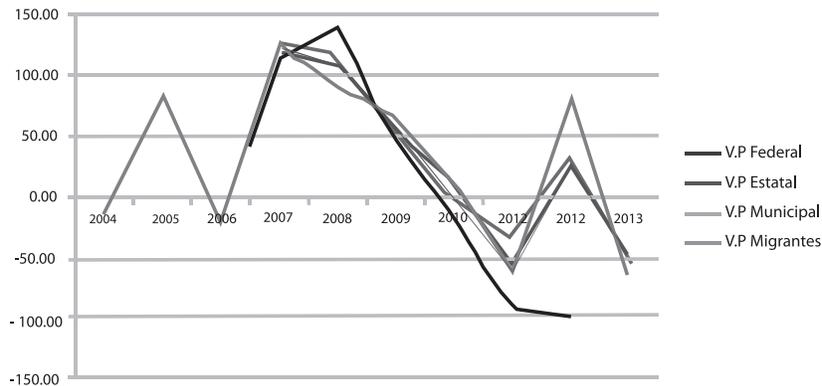
Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos (2010-2013) y Montos del Programa 3x1 para Migrantes en Puebla (2010-2013).

<sup>17</sup> Esta información se obtuvo a partir del análisis de la base de datos entregada por la Secretaría de Desarrollo Social como resultado a la solicitud de información pública con número de folio 0002000148713.

Siguiendo con el análisis del monto ejercido en la ejecución de proyectos por el Programa 3x1 para migrantes -entre el 2004 y 2006-, la concurrencia de los recursos aportados a los proyectos se distribuía equitativamente entre los tres niveles de gobierno y los clubes de migrantes, cada actor contribuía con el 25% de los recursos. No obstante, a partir del 2007, comenzaron a darse importantes variaciones porcentuales en las aportaciones realizadas al programa que, indudablemente, fueron reflejo de los cambios en las aportaciones realizadas por los tres niveles de gobierno y los clubes de migrantes en la mezcla financiera del programa. La mayor diferencia se da entre el 2010 y el 2011 cuando el programa pasa de 30 a 14 proyectos, el monto total de recursos ejercidos en Puebla en los proyectos 3x1 tuvo una reducción de 63.3%. Además, en el 2011, el gobierno estatal reduce su participación en el programa con el 3.55% y, a partir del 2012 deja de participar totalmente en el mismo. Es decir, a partir del 2012, el programa deja de recibir recursos del gobierno del estado de Puebla y la mezcla financiera de los recursos de cada proyecto se da entre dos niveles de gobierno (federal y municipal) y los clubes de migrantes (Ver gráfica 2.1 y 2.2).

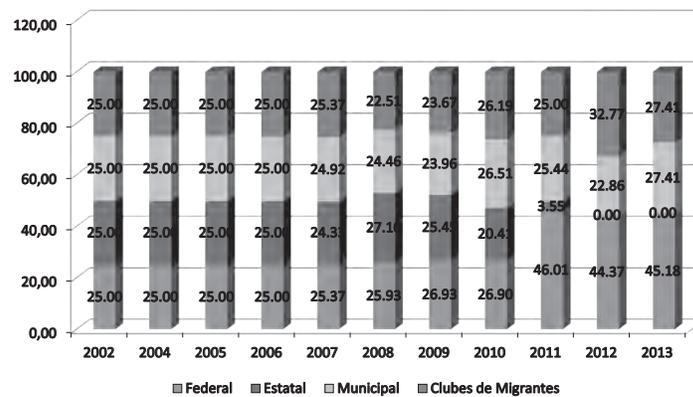
Desde la implementación del programa en el 2002, en Puebla se tiene una media de 15 proyectos ejecutados. El 2009, fue el año con un mayor número de proyectos realizados, en el marco del programa con 36 proyectos; mientras que el 2003 se caracterizó por no registrar proyectos, sobre todo después de que, un año antes (2002) se realizaron 2 proyectos. Ambos proyectos se desarrollaron en el municipio de Tulcingo de Valle, en la región mixteca, con la construcción de un muro y una unidad deportiva (Ver gráfica 2.3).

**Gráfica 2.1 Variación porcentual de las participaciones del gobierno en sus tres niveles y los clubes de migrantes**



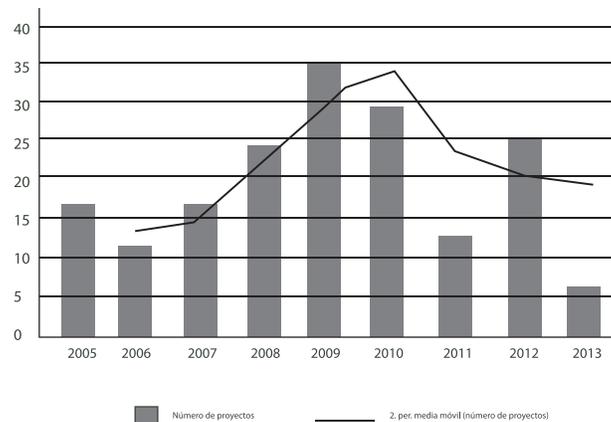
Fuente: Elaboración propia con datos de (SEDESOL, 2013).

**Gráfica 2.2 Participación del gobierno en sus tres niveles y los clubes de migrantes en los proyectos del Programa 3x1 para Migrantes en Puebla.**



Fuente: Elaboración propia con datos de (SEDESOL, 2013).

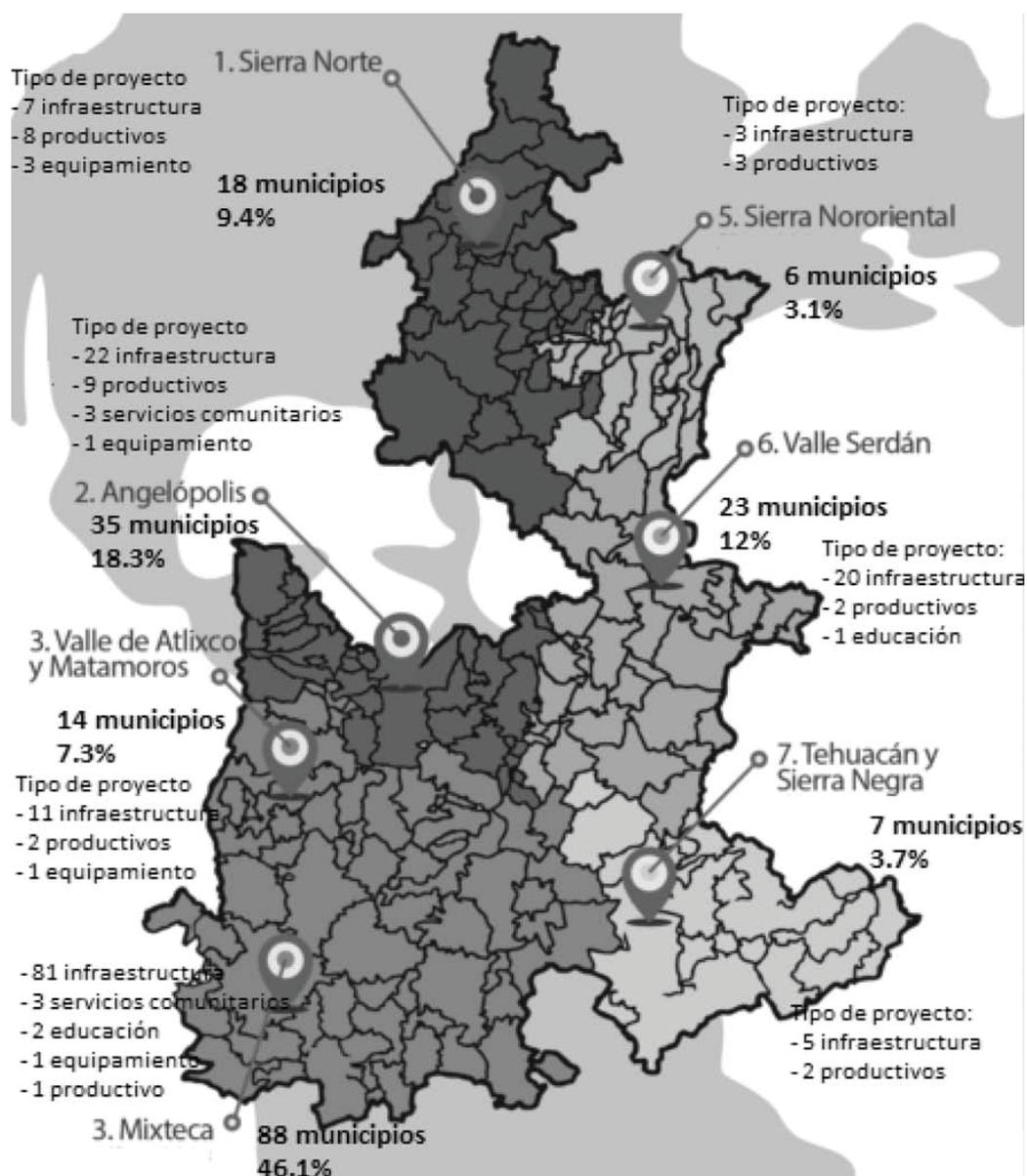
**Gráfica 2.3. Número de proyectos desarrollados por el Programa 3x1 para Migrantes entre 2005 y 2013**



Fuente: Elaboración propia con datos de (SEDESOL, 2013)

La región mixteca es la zona que concentra el mayor número de proyectos 3x1 con el 46%, seguido de la región Angelópolis y Valle del Serdán con 18 y 12%, respectivamente (Ver mapa 2.1). El análisis de esta distribución nos lleva a reflexionar sobre la importancia que tienen los clubes de migrantes en las regiones y la forma en que se organizan para participar en este programa.

**Mapa 2.1 Mapa de concentración de proyectos de 3x1 para Migrantes según región migratoria en Puebla**



Fuente: Elaboración propia con datos de (SEDESOL, 2013)

## Fondo de Apoyo a Migrantes

La regulación y asignación de los presupuestos, en todo nivel de gobierno, es una importante herramienta para garantizar la efectividad y eficacia de los programas y políticas públicas. Además en el caso del tema migratorio, los presupuestos pueden ser un instrumento de vinculación entre la migración y el desarrollo. Ya que coincidiendo con Alejandro Portes,

*en todas las áreas que inciden en el desarrollo nacional, el papel del Estado es decisivo. La relación positiva entre migración y el desarrollo no es automática. Las fuerzas del mercado por sí solas no establecerán la conexión. La intervención activa del Estado para generar una estructura productiva en las áreas rurales e instituciones científicas y tecnológicas capaces de innovar instituye una condición necesaria para materializar el potencial de desarrollo de los flujos de migración (Portes, 2007, pág. 50).*

Sobre todo si consideramos, a la par, Puebla vive un doble desafío en materia migratoria como expulsor de migrantes y receptor de migrantes de retorno. Tan sólo en el quinquenio 2005 al 2010, de las 103,547 personas que fueron captadas, por el Censo de Población y Vivienda del INEGI en el 2010, con experiencia migratoria a los Estados Unidos, aproximadamente un tercio de ellas, 35,664 personas, fueron consideradas migrantes de retorno<sup>18</sup>; lo que también equivaldría al 4.3% del total de la población nacional migrante de retorno (Ver resultados del segundo reporte, 2013).

Al igual que en la emigración, las causas de la migración de retorno pueden ser múltiples, desde una decisión voluntaria hasta una decisión forzada. Uno de los principales desafíos que México enfrenta en el tema de la migración de retorno es generar alternativas que promuevan el desarrollo local, regional de las comunidades expulsoras de emigrantes y receptoras de migrantes de retorno.

Bajo este contexto, una de las acciones de gobierno más reconocida para atender el tema de retorno es el Fondo de Apoyo a Migrantes, subsidio federalizado en el ramo general 23<sup>19</sup> del Presupuesto de Egresos Federal (PEF). Este fondo fue estipulado, por primera vez, en el artículo 56 del Decreto del Presupuesto de Egresos Federal para el ejercicio fiscal 2009 (Tépach, 2012) con el fin de “apoyar a los trabajadores migrantes en retorno y a las familias que reciben remesas, para que puedan encontrar una ocupación en el mercado formal, cuenten con opciones de autoempleo, generen ingresos y mejoren su capital humano y vivienda (DOF, 2009, pág. 1).” Actualmente, 24 entidades federativas reciben recursos de este

<sup>18</sup> Es decir, personas que tenían experiencia migratoria internacional pero que, al momento del censo, se encontraban nuevamente en México ya sea en su misma vivienda o en otro lugar (INEGI, 2012).

<sup>19</sup> El ramo 23 es instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades; específicamente este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para: i) el cumplimiento del balance presupuestario, ii) el control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos, y iii) la operación de mecanismos de control y cierre presupuestario (PEF, 2013, pág. 1).

fondo, concentrándose en municipios<sup>20</sup> definidos por situación de rezago, pobreza y elevados índices de migración internacional y dependencia a las remesas económicas.

Los recursos del Fondo, al tener un carácter de subsidio federal, deben ser destinados a proyectos, acciones y obras de infraestructura y equipamiento, que apoyen a los trabajadores migrantes en retorno y a las familias que reciben remesas para: a) Encontrar una ocupación en el mercado formal; b) Contar con opciones de autoempleo; c) Generar ingresos; d) Mejorar su capital humano y su vivienda; y e) Apoyar la operación de albergues que los atiendan y retornar a su lugar de origen, en su caso (DOF, 2009). Los mecanismos de coordinación institucional, bajo los que opera este fondo, deben ser resultado de una constante coordinación entre la instancia ejecutora, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de la Contraloría, el Órgano de Fiscalización Superior y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como con otras dependencias involucradas.

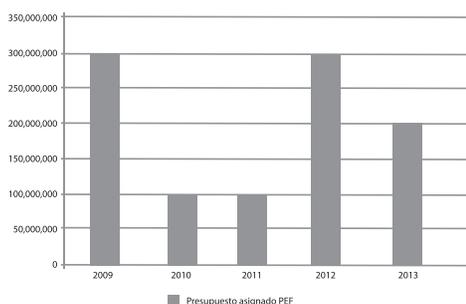
No obstante, la reciente implementación de esta estrategia que data de 2009, el fondo ha sufrido varias modificaciones en su presupuesto. Las variaciones anuales del presupuesto asignado a este fondo han oscilado entre 0 y 200% en tan sólo cinco años (Ver cuadro 2.8 y gráfica 2.4).

**Cuadro 2.8. Diferencias presupuestales del Fondo de Apoyo a Migrantes, 2009-2013**

<b>AÑO</b>	<b>PEF</b>	<b>Diferencia PEF</b>	<b>Variación PEF</b>
2009	300,000,000	n.a	n.a
2010	100,000,000	-200,000,000	-66.67
2011	100,000,000	0	0.00
2012	300,000,000	-200,000,000	-200.00
2013	200,000,000	-100,000,000	-33.33

Fuente: Elaboración propia con datos de PEF, 2009-2013

**Gráfica 2.4 Presupuesto asignado por el PEF al Fondo de Apoyo a Migrantes, 2009-2013 (pesos mexicanos).**



Fuente: Elaboración propia con datos de (PEF, 2009-2013).

<sup>20</sup> Específicamente en los municipios ubicados en los estratos de bienestar 1 a 4 definidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en los que más del diez por ciento de los hogares reciben remesas (DOF, 2009).

Indudablemente, estos constantes cambios repercuten en la forma de se ejercen los recursos, en la continuidad de los proyectos y la forma que se administran los recursos en el nivel estatal y local. Al igual que el Programa 3x1 para Migrantes, este fondo también promueve la participación de los gobiernos locales ya sea en la coordinación ejecutiva o como contraparte para el financiamiento de algunos proyectos.

Para el caso de Puebla, cuarenta son los municipios<sup>21</sup> elegidos para ser posibles beneficiarios de los recursos del fondo (Ver mapa 2.2), la mayoría ubicados en la región Mixteca de Puebla. Actualmente, para el 2013, el fondo asignó para el estado de Puebla un presupuesto de 9,795,711 pesos, es decir, 3.3% del presupuesto nacional. Los estados que mayores recursos recibieron del fondo fueron Michoacán (16.7%), Jalisco (12.4%), Guanajuato (8.9%), Durango (6.7%), Guerrero (7.8%), San Luis Potosí (5.8%) Baja California (4.8%) y Oaxaca (3.3%) (DOF, 2009). La mayoría de estos estados caracterizados por pertenecer a la región migratoria tradicional y fronteriza de México.

En Puebla, la Unidad Responsable del Fondo o Coordinación Ejecutiva para la administración de los recursos federales procedentes del Fondo es la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y Apoyo a Migrantes (CEAIAMP), la cual asumió la responsabilidad a partir del 2012. Anteriormente, la instancia encargada del fondo fue la Secretaría de Desarrollo Social (Ver cuadro 2.9).

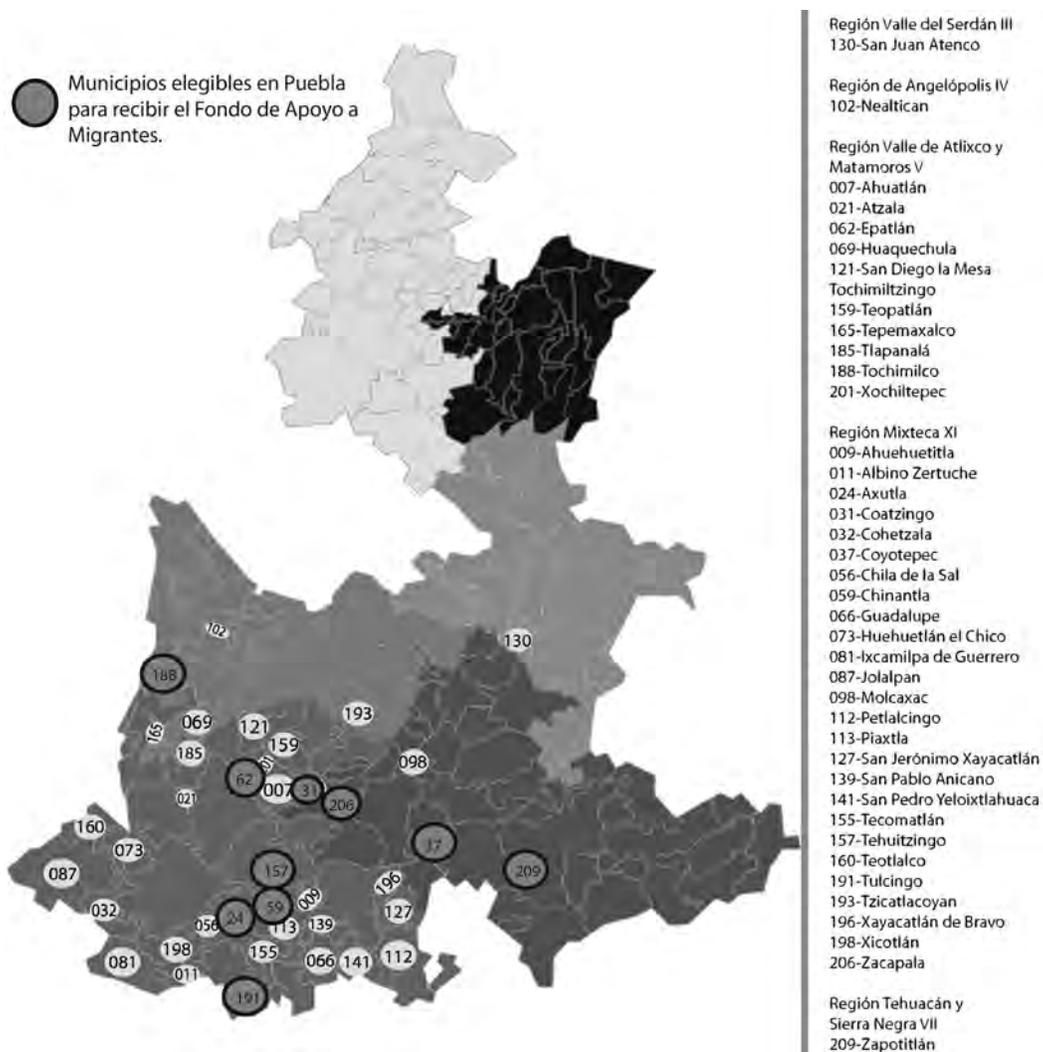
**Cuadro 2.9. Descripción del Programa 3x1 para Migrantes del Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social**

<b>Nombre de la dependencia que lo opera</b>	<b>Número de beneficiarios del programa</b>
Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos (CEAIAMP).	Año: 2013: 27,318 personas Año: 2012: 38,722 personas Año: 2011: 35,565 personas Año: 2010: 12,083 personas
<b>Nombre del responsable del programa</b>	<b>Presupuesto asignado</b>
Dr. Miguel Hakim Simón, Coordinador General de la CEAIAMP	Año: 2013: \$ 6,817,225.00 Año: 2012: \$ 9,795,711.00 Año: 2011: \$ 3,160,749.43 Año: 2010: \$ 3,258,706.54 Año: 2009: \$ 0.00
<b>Objetivo del programa</b>	<b>Origen de los recursos</b>
Ayudar a los trabajadores migrantes que regresan a su comunidad y a las familias que reciben remesas con el propósito de encontrar una ocupación en el mercado formal, contar con opciones de autoempleo, generar ingreso a través de proyectos productivos, y mejorar la calidad de vida por medio del mejoramiento de sus viviendas y obras de infraestructura.	Federal
<b>Población objetivo</b>	<b>Sector</b>
Familias	Desarrollo social
<b>Tipo de apoyo que ofrece el programa</b>	<b>Año de inicio del programa</b>
Proyectos de Capacitación o Asistencia Técnica, Actividades Productivas, Migrantes Repatriados y obras de infraestructura y su equipamiento.	2009
	<b>Cobertura</b>
	Municipal

Fuente: (Catálogo de Programas Sociales, 2013)

<sup>21</sup> Estos municipios representan un total de 9,284 hogares y se caracterizan por ser municipios de estratos de bienestar 1 a 4 y tener 10% de sus hogares como receptores de remesas.

**Mapa 2.2 Municipios elegibles en Puebla para recibir el Fondo de Apoyo a Migrantes según región migratoria**



Fuente: Elaboración propia con datos de (DOF, 2009).

Bajo este subsidio, entre 2009 y 2012 se desarrollaron 13 proyectos de infraestructura), 9 de ellos ubicados en la región Mixteca, 3 en la región de Valle de Atlixco y Matamoros y 1 en la Sierra Negra. Todos ellos tienen en común que los proyectos son obras de infraestructura y equipamiento y que además de la inversión federal de los recursos del fondo también existe una aportación del municipio (Ver cuadros 2.10, 2.11 y 2.12).

**Cuadro 2.10 Proyectos financiados por el Fondo de Apoyo a Migrantes, 2010**

<b>Fondo de Apoyo a Migrantes, 2010</b>										
Número de proyectos	Región	Municipio de destino	Grado de intensidad migratoria	Localidad	Denominación del proyecto	Tipo de obra	Beneficiarios	Inversión total	Inversión del Fondo	Inversión Municipal
1	Valle de Atlixco y Matamoros	Epatlán	Alto	San Juan Epatlán	Rehabilitación de planta de tratamiento de aguas residuales	Infraestructura	1,862	1,264,502.04	998,645.49	265,856.61
2	Valle de Atlixco y Matamoros	Tochimilco	Medio	Tochimilco	Ampliación de red de distribución de agua potable de barrio de San Juan La Estapa	Infraestructura	340	352,375.80	281,900.64	70,475.16
3	Mixteca	Tulcingo del Valle	Muy Alto	Tulcingo	Aplicación de red de alcantarillado sanitario en la colonia Tepeyac	Infraestructura	414	1,106,810.57	921,424.69	185,385.88
4	Mixteca	Coyotepec	Bajo	San Mateo Zoyatzamalco	Equipamiento de paso y línea de conducción del sistema de agua potable	Infraestructura	2,500	1,214,668.05	958,778.31	255,889.74
<b>Total</b>							<b>5,116</b>	<b>3,938,356.82</b>	<b>3,160,749.43</b>	<b>777,607.39</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de (CEAIAMP, 2013; IPRO, 2013; SCHP, 2011).

**Cuadro 2.11 Proyectos financiados por el Fondo de Apoyo a Migrantes, 2011**

<b>Fondo de Apoyo a Migrantes, 2011</b>										
Número de proyectos	Región	Municipio de destino	Grado de intensidad migratoria	Localidad	Denominación de l proyecto	Tipo de obra	Beneficiarios	Inversión total	Inversión del Fondo	Inversión Municipal
1	Mixteca	Axutla	Muy Alto	Axutla	Construcción de campo deportivo Axutla	Infraestructura	947	1,264,265.42	996,549.24	249,716.18
2	Mixteca	Chinantla	Alto	Chinantla	Construcción de local de usos múltiples	Infraestructura	2,900	967,144.55	773,252.55	193,892.00
3	Mixteca	Coatzingo	Medio	Barrio San José	Pavimentación de concreto hidráulico de calle 5 de mayo, barrio San José	Infraestructura	3,000	346,068.23	276,391.49	69,676.74
4	Mixteca	Zacapala	Muy Alto	Rancho Nuevo Los Navarros	Adoquinamiento de calle de acceso a la localidad de Rancho Nuevo Los Navarros	Infraestructura	650	1,393,774.05	1,114,556.15	279,217.90
<b>Total</b>							<b>7,497</b>	<b>3,953,252.25</b>	<b>3,160,749.43</b>	<b>792,502.82</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de (CEAIAMP, 2013; IPRO, 2013; SCHP, 2012).

**Cuadro 2.12 Proyectos financiados por el Fondo de Apoyo a Migrantes, 2012**

<b>Fondo de Apoyo a Migrantes, 2012</b>										
Número de proyectos	Región	Municipio de destino	Grado de intensidad migratoria	Localidad	Denominación de l proyecto	Tipo de obra	Inversión total	Inversión del Fondo	Inversión Municipal	
1	Mixteca	Tulcingo del Valle	Muy Alto	Tulcingo	Construcción de pavimento hidráulico en calle Rafael Moreno Valle entre Carretera federal y Av. Adolfo López Mateos	Infraestructura	1,236,731.72	1,057,877.82	178,853.90	
2	Mixteca	Tehuiztzingo	Alto	Huehuepiaxtla	Rehabilitación de sistemas de agua potable	Infraestructura	6,104,764.49	4,883,811.59	1,220,925.90	
3	Mixteca	Axutla	Muy Alto	San Antonio Texcalac	Rehabilitación de la línea de distribución y alimentación de la red hidráulica y tanque de distribución en Huehuepiaxtla	Infraestructura	803,117.09	710,986.11	92,130.98	
4	Sierra Negra	Zapotitlán Salinas	Alto	Rancho Nuevo Los Navarros	Construcción de adoquinamientos de la Calle Tierra Colorada en San Antonio Texcala	Infraestructura	1,225,244.39	1,048,687.95	176,556.44	
5	Valle de Atlixco	Epatlán	Alto	Epatlán	Pavimentación de acceso a la colonia Emiliano Zapata	Infraestructura	1,920,086.93	1,604,561.98	315,524.95	
<b>Total</b>							<b>11,289,944.62</b>	<b>9,305,925.45</b>	<b>1,984,019.17</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos de (CEAIAMP, 2013; IPRO, 2013).

Finalmente, dando un seguimiento a la asignación de los recursos (Ver cuadro 2.13) existen algunas inconsistencias, principalmente para el año 2010 y 2011; sobre todo si también consideramos referentes externos como el Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social. Para ambos años, 2010 y 2011, notamos una diferencia entre el presupuesto aprobado y el ejercido de -3.01 y 3.20%, respectivamente. Esto implica que los recursos aplicados en los proyectos fueron menores a los recursos disponibles. También para el 2011 encontramos que el presupuesto asignado difiere con el presupuesto que se entregó al Catálogo de Programas con una diferencia de -104,487.57 pesos, el dato coincide con el presupuesto ejercido no con el aprobado para el 2011.

**Cuadro 2.13 Presupuesto del Fondo de Apoyo a Migrantes<sup>22</sup>**

Año	Presupuesto federal	Presupuesto asignado	Presupuesto ejercido	Presupuesto (IPRO)	Diferencia (ejercido menos asignado)	Porcentaje de la diferencia del presupuesto ejercido respecto al asignado	Porcentaje del presupuesto asignado a Puebla con respecto al presupuesto federal	Variación porcentual del presupuesto asignado en Puebla	Número de obras realizadas
2009	300,000.00	0	0	0	0	0	0	—	0
2010	100,000.00	3,258,706.54	3,160,749.43	3,258,706.54	-97,957.11	-3.01	-3,26	—	4
2011	100,000.00	3,265,237.00	3,160,749.43	3,160,749.43	-104,487.57	-3.20	-3,27	-0,20	4
2012	300,000.00	9,305,925.45	9,305,925.45	9,795,711	0,00	0,00	-3,10	185.00	5
2013	200,000.00	6,817,225	n.d	6,817,225	—	—	-3,41	-26,74	n.d

Fuente: Elaboración propia con datos de (DOF, 2009); (CEAIAMP, 2013); (IPRO, 2013).

Asimismo, en este cuadro podemos observar, que a pesar de estas inconsistencias, para el 2012, los recursos asignados al Fondo en Puebla tuvieron un crecimiento que casi triplica el presupuesto anterior al pasar de \$3,265,237.00 a \$9,305,925.45 pesos. Además que en este mismo año, se entregó a la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos (CEAIAMP), como coordinación ejecutiva, un monto de \$470,194.13 pesos por concepto de Supervisión al Fondo (CEAIAMP, 2013). En este mismo año, se desarrollaron cinco proyectos, tres de ellos correspondientes a pavimentación y adoquinamiento y dos a la rehabilitación hidráulica de los sistemas de agua potable. Para el 2013, el presupuesto establecido por el fondo para el estado de Puebla tuvo una reducción de 26.74% al asignarle a la entidad un monto total de \$6,817,255.00 pesos.

Cabe resaltar, en el caso de Puebla, todos los proyectos apoyados por el Fondo son proyectos y obras de infraestructura, incluso siguiendo la misma tendencia del Programa 3x1 para Migrantes, también analizado en esta sección. No

<sup>22</sup> Los datos correspondientes al presupuesto asignado y ejercido se obtuvieron a partir de solicitudes de información realizadas a la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y Apoyo a Migrantes Poblanos (CEAIAMP, 2013) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2013). Mientras que los datos correspondientes al presupuesto de IPRO fueron obtenidos del Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social, 2009-2013 y la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO, 2013) y sirvió como base de comparación para el análisis del presupuesto del Fondo.

obstante, el fondo permite dentro de sus reglas de operación, específicamente en el punto 13<sup>23</sup>, realizar este tipo de programas, proyectos y obras, surge la interrogante de conocer cómo este tipo de acciones logra cumplir - o no- con uno de los intereses centrales del fondo:

*incrementar las actividades ocupacionales y desarrollar las capacidades técnicas y productivas de los migrantes en retorno y/o de las familias que reciben remesas, a fin de que les sirvan para encontrar una ocupación en el mercado formal, generar ingresos, mejorar su capital humano y vivienda, o retornar a su lugar de origen, en su caso (DOF, 2009, pág. 4).*

Por ello, resulta importante dar un seguimiento y monitoreo, a corto y mediano plazo, de los resultados que el desarrollo de estos proyectos de infraestructura y equipamiento tienen en la atención de las necesidades de las personas, familias y hogares de retorno. De esta forma, determinar si los recursos ejercidos por el fondo deben orientarse únicamente al desarrollo de proyectos, obras y acciones de infraestructura o se debe promover el apoyo a otro tipo de proyectos como:

*-Proyectos de capacitación o asistencia técnica que impulsen las capacidades productivas de los beneficiarios en actividades económicas de producción, transformación o de servicios.*

*-Acciones de apoyo para emprender proyectos y actividades productivas, individuales o de grupo, para aquellos beneficiarios que acrediten haber recibido la capacitación o asistencia técnica.*

*-Proyectos de apoyo para el mejoramiento de la vivienda, mediante la adquisición de materiales para pisos firmes, reforzamiento de techos y muros, letrinas, fosas sépticas u otro medio para el manejo de residuos, fogones altos, estufas rústicas o similares, entre otras mejoras.*

*-Acciones de apoyo para la operación de albergues y el retorno a sus comunidades de origen. (DOF, 2009, págs. 4-6).*

<sup>23</sup> El ejercicio de los recursos se pueden aplicar a la ejecución de programas, proyectos y obras de infraestructura y equipamiento, así como para la rehabilitación, mantenimiento, modernización, mejora, aplicación o equipamiento de proyectos o infraestructura, éstas deberán contribuir de manera tangible al objeto del Fondo y beneficiar, preferente y prioritariamente, a las personas, familias y hogares de migrantes retornados (DOF, 2009, pág. 6).

Continuamente, las agendas de desarrollo y migración se han visto vinculadas en diferentes foros internacionales, nacionales, regionales y locales desde distintas miradas y enfoques provocando incluso innumerables debates. A pesar de ello, existe una amplia aceptación de que “la migración por sí sola no puede remover los obstáculos estructurales que estorban al crecimiento económico, al cambio social y a una mayor democracia” (Castles, 2007, pág. 306).

Como vimos a lo largo de este cuarto reporte, para que esto pueda ser posible, la forma en cómo se asignan, organizan, administran y ejecutan los recursos adquiere gran relevancia política, económica y social. El presupuesto se convierte en la “piedra de toque de la agenda gubernamental y de política pública, y el mejor elemento para identificar las prioridades y las apuestas públicas que realizan diversos países con el dinero de los contribuyentes (Maldonado Trujillo, 2013).” Ya que es, a través del presupuesto, la forma en que se puede hablar un lenguaje común para proyectar una estrategia conjunta de planeación, coordinación y actuación entre los diversos órdenes de gobierno e instancias públicas.

Si bien el tema migratorio puede estar relativamente presente en la política general de gobierno, como lo es en caso del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), o referido de forma marginal como en el caso del Plan Estatal de Desarrollo de Puebla (2011-2017), lo cierto que sin la presupuestación a acciones, programas y políticas públicas para migrantes, las necesidades y demandas de las personas migrantes, sus familias y comunidades seguirán insatisfechas y las acciones continuarán acotadas al préstamo de servicios de documentación y

### **3** **Conclusiones, hallazgos y recomendaciones**

asesoría, sin que ello garantice cambios en el enfoque de las propias políticas públicas. La migración internacional, por sí misma, no puede ser un motor de desarrollo y, por ende, tampoco puede “atenuar y posponer los graves problemas estructurales de pobreza, marginación, inequidad y ausencia de políticas públicas de desarrollo regional y sectorial (García Zamora & Valdés Corona, 2012, pág. 30).”

Por el contrario, bajo el contexto migratorio que actualmente vive México, la propuesta sería que el gobierno federal y los gobiernos estatales apoyen con recursos financieros a comunidades y regiones migratorias con el fin de posibilitar “una redistribución de la riqueza más equitativa a lo largo y ancho del país y [fomente] un desarrollo regional más equilibrado (Morales Flores, 2006, pág. 113).” Además, las acciones de los gobiernos locales, en materia migratoria, no deben estar únicamente fijadas a las acciones del gobierno federal; incluso, podrían fomentar la participación coordinada y corresponsable de otros actores sociales como organizaciones de migrantes, universidades, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Uno de los principales retos de los gobiernos locales es traducir sus prioridades y necesidades en programas sectoriales y políticas integrales que promuevan el desarrollo social de su población y el desarrollo regional de sus comunidades.

Este tipo de carencias continuamente son reflejadas en los planes estatales de desarrollo. En el caso particular de Puebla, resaltando las recomendaciones de la Evaluación del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY, 2013) que hizo al Plan Estatal de Desarrollo (2011-2017), es necesario que los planes estatales de desarrollo:

*-Desarrollen una política transversal en torno a los derechos humanos que impacte tanto en la administración y procuración de justicia como en el conjunto de los temas que abarca el Plan Estatal de Desarrollo.*

*-Integren propuestas específicas de coordinación a los programas institucionales y sectoriales con los tres órdenes.*

*-Definan la relación entre los niveles de gobierno, con los municipios y las regiones del Estado y refuercen estrategias de coordinación para la atención de temas prioritarios para la entidad*

*-Integren acciones con enfoque regional para detonar proyectos de desarrollo en toda la entidad y éstos no sólo se circunscriban en torno a la zona metropolitana e industrial.*

*-Implementen una política que permita dar cuenta del correcto uso y destino de los recursos federales, por parte del estado, para transparentar su aplicación.*

*-Promuevan el presupuesto participativo, la creación de la Contraloría Social y fomenten la ampliación de los espacios de participación ciudadana*

*-Realicen un inventario de programas, correlacionándolos con el gasto y con los programas de orden federal.*

*-Consoliden tablas con información de los recursos y asignación de presupuestos para ver el balance general de los gastos e ingresos y detectar su importancia relativa entre sectores.*

*-Establezcan un referente de indicadores imparciales y precisos que incentiven la rendición de cuentas y la transparencia sobre el uso de los recursos*

Ante este panorama, si consideramos la influencia que tiene la migración internacional en la dinámica poblacional, organizativa, productiva y económica del estado, el análisis presupuestario de los programas y políticas públicas para migrantes resulta necesario para identificar algunas de sus fortalezas, debilidades, aportaciones y carencias.

Entre los hallazgos más importantes de este reporte, podemos mencionar:

*-Limitada participación por parte del gobierno estatal en la formulación, implementación y ejecución de políticas públicas que detonen el desarrollo en comunidades migratorias. Un ejemplo de ello es el Programa 3x1 para Migrantes y el Fondo de Apoyo a Migrantes cuya regulación es de orden federal.*

*-Acotada participación presupuestaria en las políticas dirigidas a personas, familias y comunidades migrantes. Tal es el caso de Programa 3x1 para Migrantes, a partir del 2012, el gobierno estatal deja de participar en el programa siendo sustituidas sus aportaciones con recursos del gobierno federal y, en algunos casos, también con recursos de los municipios y las organizaciones de migrantes. Mientras que en el Fondo de Apoyo a Migrantes, la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y Apoyo a Migrantes Poblanos actúa como "Coordinación Ejecutiva o Unidad Responsable" pero no hay aportaciones económicas directas, por parte del estado, para el financiamiento de los proyectos del Fondo.*

*-Los principales compromisos de gasto público de algunos de los programas (por ejemplo, 3x1 para Migrantes y Fondo de Apoyo a Migrantes) se concentran en la ejecución de proyectos de infraestructura básica y mejoramiento urbano. Ejemplo de ello es que de los 191 proyectos realizados por el 3x1 en Puebla (2002-2013), 149 son de infraestructura, 26 productivos, 7 de equipa-*

miento, 6 de servicios comunitarios y 3 educativos. Para el caso del Fondo de Apoyo a Migrantes, los 13 proyectos son de infraestructura.

*-Limitado acceso a la información pública sobre la utilización de los recursos y gasto de los programas estatales y federales en materia migratoria. La mayor parte de la información presupuestaria pública correspondiente a los programas analizados se pudo obtener de información pública del gobierno federal, instituciones privadas, organizaciones de la sociedad civil o mediante solicitudes de información. Por ende, resulta indispensable la actualización continua de la información pública disponible sobre los presupuestos, gastos, resultados e indicadores de los diferentes programas y políticas estatales y federales. De esta forma, evitar vacíos de información y opacidad sobre el uso de los recursos presupuestales.*

*-La falta de un inventario de programas públicos a nivel estatal que posibilite el acceso a la información sobre las acciones, programas, proyectos y políticas públicas realizadas por el gobierno estatal de forma independiente o coordinada con el gobierno federal o los gobiernos municipales. Lo que hace evidente la falta de un sistema de información presupuestario, a nivel nacional y estatal, que integre de forma oportuna, ordenada y práctica la información presupuestaria. Al ser los presupuestos una expresión de la importancia de la política pública, su seguimiento y evaluación permite tener un panorama más claro de los ingresos, los egresos y los resultados de los programas. Además de contribuir al desarrollo de estrategias y herramientas que le permitan al gobierno elevar sus índices de desempeño.*

Estos hallazgos refuerzan la necesidad de promover programas y políticas que vean a las personas migrantes y sus familias no como objetos de política pública, sino como sujetos sociales con intereses particulares y que al igual que otros grupos sociales “requieren una política orientada por el criterio de los derechos ciudadanos y humanos que les deben ser garantizados” (CEEY, 2013, pág. 41).

De igual forma, debemos reconocer la importancia que tienen los gobiernos locales como punto de vinculación entre los diferentes órdenes y niveles de gobierno. Ya que es a través de estos como se puede “transformar la economía de subsistencia en una economía de oportunidades” (Morales Flores, 2006, pág. 144).

Un ejemplo de ello lo podemos ver tanto en el Programa 3x1 para Migrantes como el Fondo de Apoyo a Migrantes, si bien ambos son iniciativas de índole federal, sus implicaciones son locales. La participación y compromiso del estado y sus municipios puede hacer que las decisiones de estas iniciativas promuevan una visión asistencialista o de desarrollo regional. Por ende, para que el Programa 3x1 para Migrantes como el Fondo de Apoyo a Migrante vayan de la mano con una visión de desarrollo, ambas iniciativas pueden:

*-Fomentar la planeación e implementación de proyectos que índole social que creen alternativas de empleo e incentiven la capacitación de las personas y familias de migrantes.*

*-Diversificar los proyectos y obras de infraestructura. Éstas no se concentren únicamente en el desarrollo de infraestructura básica y mejoramiento urbano (obras que puede ser financiadas por otro tipo de programas y políticas), sino también promuevan proyectos de gran importancia para una mejor administración y cuidado de los recursos naturales, los recursos hidráulicos e impulsen la estructura productiva de las comunidades.*

*-Incentivar a la participación ciudadana en el desarrollo de actividades educativas, culturales, de capacitación.*

*-Abrir espacios de diálogo, cooperación y colaboración interinstitucional para el desarrollo de proyectos productivos, económicos, sociales, culturales, educativos y de salud.*

Sin duda, uno de los principales desafíos que se tiene, en el proceso de las políticas públicas para migrantes, es generar acciones de corresponsabilidad que fomenten una visión de desarrollo social de las personas migrantes, sus familias y comunidades.

Asimismo, en el ámbito de materia presupuestaria, es importante establecer estrategias a corto y mediano plazo en materia de presupuestos para vincular la migración y el desarrollo. Tal y como lo reflejan algunas recomendaciones de los Foros Regionales sobre Migración y Desarrollo realizados en los estados de Chiapas, Puebla, Oaxaca, Zacatecas y el Distrito Federal, durante el 2012. Entre ellas tenemos:

*-Aumentar los recursos a mil millones de pesos del Fondo de Apoyo al Migrante y transformarlo en el Programa de Apoyo a la Reinserción integral de los Migrantes y sus familias.*

*-Vincular las políticas migratorias con el desarrollo humano y el buen vivir y concretar en los proyectos de desarrollo local y regional el potencial de las personas migrantes como actores sociales de desarrollo en alianza con otros actores sociales y los tres niveles de gobierno.*

*-Destinar mayor apoyo presupuestal federal y estatal al fortalecimiento de las Oficinas de Atención a Migrantes.*

*-Integrar el desarrollo, la seguridad humana y la migración en la Agenda Política Nacional, fundamentalmente en el Plan Nacional de Desarrollo.*

*-Proporcionar el apoyo legal, institucional, técnico y presupuestal necesario para hacer viable la transversalización de las nuevas políticas migratorias.*

*-Impulsar nuevos sistemas de microcréditos comunitarios y finanzas comunitarias.*

*-Promover el apoyo técnico integral para los proyectos productivos.*

*-Fortalecer el soporte presupuestal de las políticas sobre Desarrollo y Migración por parte del poder ejecutivo y legislativo a nivel federal y estatal.*

La migración es un fenómeno que dista mucho de ser nuevo; aunque lo que sí ha evolucionado, a través del tiempo, son sus formas y facetas. Entre ellas, la creación y estructura de las redes sociales, la diversificación de las rutas migratorias, el envío y destino de las remesas económicas, la transformación, o no, de las comunidades expulsoras de migrantes, etcétera. Todo ello ha retado a investigadores y tomadores de decisiones, a buscar nuevos ejes de interpretación de la migración, la cual se ha vuelto un tema común en México, debido a la generalización de los lugares con expulsión migratoria internacional. Tan sólo para el 2010 de los 2,456 municipios del país únicamente 11 municipios no registraron tener experiencia migratoria internacional (Uribe, 2012).

Esta generalización rompe con el patrón de estudio único y excluyente de los flujos migratorios de dirección rural-urbana<sup>25</sup>, obligándonos a poner más atención en modalidades migratorias urbanas<sup>26</sup>, mismas que se han detectado en México desde la década de los ochenta. Antes de esta época, los movimientos migratorios a nivel nacional y aquellos hacia los Estados Unidos se concebían como dos procesos diferentes de dirección rural-urbana no relacionados. Es decir, aquellos que migraban de los pueblos a las ciudades, culminaban su proceso migratorio a nivel nacional sin intentar realizar una segunda movilización a nivel internacional. Pero la crisis económica de los ochenta incentivó la inclusión de la población urbana en los procesos migratorios nacionales e internacionales (Lozano, 2002; Arias, 2004). No obstante, hacia la década de los noventa, la mitad de los flujos migratorios con dirección a los Estados Unidos ya provenían de zonas urbanas; este tipo de movilidad ha sido poco estudiada. Algunos

## 4 Movimientos locales y migración internacional: la transición en Huauchinango<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Artículo de Eduardo Romero Cruz, Licenciado en Economía por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Los aspectos analizados en este artículo forman parte de los ejes de investigación de tesis para el caso de Huauchinango, Puebla.

<sup>25</sup> La idea de la dirección rural-urbana de la migración fue un eje de estudio propuesto por la teoría de los mercados segmentados como uno de los motivos que explicaban la migración internacional. Sus defensores argumentaban que había una tendencia generalizada a migrar de zonas rurales hacia zonas urbanas, debido a que el migrante tiene la impresión de salir de un ambiente de atraso hacia un ambiente de desarrollo (Durand y Massey, 2003). A pesar que se ha demostrado en los últimos años que esta dirección no es la única modalidad migratoria, la mayoría de los estudios migratorios se han enfocado en ella.

<sup>26</sup> Al tocar este tipo de modalidades migratorias, lo hacemos considerando la diversidad de las mismas, según sea el tamaño y el grado de urbanidad de las comunidades expulsoras de migrantes en México y el cumplimiento de los mismos criterios en las comunidades receptoras de migrantes del otro lado de la frontera.

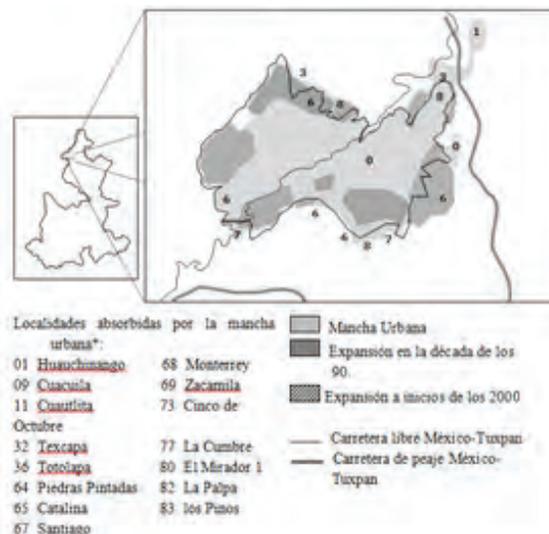
autores atribuyen esta falta de interés al hecho de que estos flujos migratorios internacionales son mucho más difíciles de detectar (Arias, 2004).

Esta situación motivó nuestro interés en analizar el caso de Huauchinango, principalmente de los flujos migratorios internacionales urbanos de este municipio. La ciudad de Huauchinango, a lo largo de su historia, ha entretejido dos tipos de transiciones: la migración rural-urbana y la transición migratoria nacional-internacional. A través de estas líneas procuraremos describir cómo estos dos aspectos se han relacionado en el tiempo y cómo lograron incidir en el desmantelamiento del aparato productivo de la ciudad y fomentar la dependencia hacia las remesas económicas.

**Antecedentes y descripción socioeconómica**

Huauchinango<sup>27</sup> es una ciudad de origen prehispánico ubicada en la Sierra Norte de Puebla. Limita al norte con los municipios de Naupan y Tlacuilotepec; al noreste con el municipio de Xicotepec; al este con los municipios de Juan Galindo, Tlaola y Chiconcuautla; al este con los municipios de Ahuazotepec y Zacatlán; y al oeste con el municipio de Acaxochitlan en el Estado de Hidalgo. Esta ciudad, como todo núcleo urbano en el país, ha transitado paulatinamente de ser una comunidad agraria hasta convertirse en una zona conurbada<sup>28</sup> de 61, 400 habitantes, incluyendo algunas localidades aledañas (INEGI, 2010) (Ver mapa 4.1).

**Mapa 4.1. Localización geográfica de Huauchinango y expansión gradual**



Fuente: Elaboración propia con datos de (INEGI, 2010).

\* La numeración de las localidades se usa acorde a la nomenclatura asignada por el INEGI.

<sup>27</sup> La ciudad es cabecera del municipio del mismo nombre. No obstante, se optó por enfocar el análisis migratorio solamente en la ciudad, pues ha emergido como un ejemplo de migración en una zona conurbada, punto que se desea enfatizar en este artículo, mientras que las demás localidades aún son ejemplos de migración rural.  
<sup>28</sup> Los núcleos urbanos están clasificados en tres grupos: centros urbanos: ciudades iguales o mayores a 15 mil habitantes formados por una sola localidad; conurbación: continuidad física entre dos o más localidades o centros urbanos a nivel intermunicipal o interestatal con una población oscilante entre 15,000 y 50,000 habitantes, aunque no se descartan dentro de esta categoría aquellos núcleos urbanos con las mismas características y hasta los 250,000 habitantes; zona metropolitana: agrupación en una sola unidad de municipios completos que comparten una ciudad central y están altamente interrelacionados funcionalmente, con una población mayor a los 250 mil habitantes (CONAPO, 2012).

Los antecedentes de su transición rural-urbana se remontan a la década de los cuarenta del siglo XX. Su posición estratégica en la Sierra Norte de Puebla le permitió ser el centro de intercambio de productos agrícolas de las comunidades cercanas<sup>29</sup> y del norte de Veracruz<sup>30</sup> (Natale, 1996). La tradición migratoria surgió a la par de estas actividades en la ciudad bajo la forma de movimientos temporales a nivel regional. Las vías de comunicación y los caminos eran muy precarios debido a la accidentada orografía de la región. La carretera federal México-Tuxpan, construida entre 1930 y 1945 era el único indicio de urbanidad. El resto de la región se interconectaba por senderos rurales. Ante la falta de vías de acceso rápidos, la movilidad comercial de la región se realizaba a través del sistema de mulas, por lo que la ciudad se convirtió en centro de llegada de migraciones locales temporales, provenientes de La Ceiba, Villa Juárez, La Unión, Tlapacoya, Papatlazolco, Tzitzicasapa, Tlaola, Nopala, entre otras localidades pertenecientes al municipio de Huauchinango y municipios colindantes.

La transición hacia la urbanidad inició oficialmente en 1950 a la sombra de la expansión de las dos mayores empresas presentes en la región: la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A., empresa antecesora de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. En aquella época, por decisiones a nivel federal, PEMEX inauguró la refinería de Salamanca en el estado de Guanajuato, para procesar el petróleo descubierto en Poza Rica, Veracruz. El territorio de Huauchinango fue seleccionado como una de las áreas de instalación del oleoducto Poza Rica-Salamanca (Natale, 1996).

Por la misma época se realizaron nuevas inversiones en la actividad del sector eléctrico, establecido en la región desde principios del siglo XX. Entre 1950 y 1959, la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz invirtió 113 millones de pesos<sup>31</sup> en la expansión de las instalaciones de la hidroeléctrica en Necaxa y la construcción de la termoeléctrica de Lechería en el Estado de México para atender la expansión industrial de la capital del país y el Estado de México (Torres, 2011).

A la par de la expansión de estas dos empresas se realizó la subsecuente contratación de trabajadores, la mayoría originarios de Huauchinango y ciudades aledañas. Los movimientos poblacionales temporales se reconfiguraron; la ciudad dejó de ser receptora de migrantes y pronto se convirtió en expulsora de mano de obra, pues parte de estos empleos se ofrecieron en la zona conurbada del Distrito Federal y el Estado de México. Estas empresas y sus políticas laborales definieron un nuevo comportamiento en la ciudad; las movilizaciones hacia la capital del país y sus alrededores de lunes a viernes y el tradicional regreso de fines de semana convirtieron a Huauchinango en una ciudad huésped.

<sup>29</sup> Principalmente cacahuete, zarzamora, maíz, chile serrano, frijol, rábano, tomate de hoja verde y manzana.

<sup>30</sup> Principalmente guayaba, calabaza, melón, lima, limón, mandarina y naranja.

<sup>31</sup> Cantidad expresada en la antigua base monetaria, conocida comúnmente como viejos pesos.

A este cambio de actividades desde el sector agrícola hacia el industrial se añadió la estrategia educativa para la ciudad en los años ochenta. Con la llegada del Lic. Guillermo Jiménez Morales, oriundo de la ciudad de Huauchinango, a la gubernatura del Estado de Puebla se privilegió la construcción de escuelas de todos los niveles educativos incluyendo una escuela normal, capacitadora de maestros que al terminar su preparación eran enviados a diversas ciudades del estado a cubrir las vacantes. Las dos empresas públicas antes mencionadas (PEMEX y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro) junto con la escuela normal influyeron en la formación de un grupo de asalariados gubernamentales, acostumbrados a los movimientos laborales semanales.

### ***El asomo de la migración hacia Estados Unidos***

En los años noventa se conjugan una serie de cambios en la actividad económica que hicieron asomar la migración hacia Estados Unidos. En 1993, por decisiones estratégicas de la empresa PEMEX, las oficinas administrativas del oleoducto Poza Rica-Salamanca se movieron a la ciudad de Querétaro, dejando a Huauchinango sin una entrada quincenal de 2 millones de pesos (11 millones 640 mil, a precios de 2012) por la pérdida de 1,800 empleos directos e indirectos (Natale, 1996).

Las actividades agrícolas aún persistieron en los terrenos ejidales aledaños a la ciudad a la par de la urbanización; sin embargo, pronto sucumbieron ante la expansión de los asentamientos humanos. A pesar del retiro casi total de PEMEX, los trabajadores gubernamentales que habían quedado en la ciudad comenzaron a hacer efectivas sus prestaciones sociales, entre ellas sus derechos a créditos hipotecarios. La creación del Programa Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), en 1994, facilitó en Huauchinango el cambio de régimen de propiedad de grandes porciones de los tres ejidos agrícolas de la ciudad, El Potro, San Juan y Santa Catarina, para darles ahora uso residencial facilitando la expansión de la mancha urbana (Mapa 4.1).

Por otra parte, durante los gobiernos municipales de Pilar Jiménez Morales (1990-1993), y Raúl Cazares García (1993-1996), se gestionó la asignación de recursos extraordinarios para obra pública, principalmente pavimentación de calles y mejoramiento urbano. Buena parte de la fuerza laboral agrícola de la ciudad y de la región fue pronto absorbida en el sector de la construcción. Pero este auge en el sector de la construcción duró poco, pues los créditos hipoteca-

rios de las empresas paraestatales y las asignaciones presupuestales en obra pública disminuyeron a finales de la década. Las pocas planicies se agotaron dando paso al crecimiento irregular de la ciudad, surgiendo colonias de viviendas improvisadas en las barrancas.

El incipiente mercado laboral de la ciudad se contrajo apareciendo el desempleo como un problema común, presionando a los desplazados a iniciar un proceso de migración a Estados Unidos, a través de “coyotes” pertenecientes a redes de cruce irregular y algunos migrantes pioneros, los cuales realizaron su promoción entre familiares y amigos. De este modo, los flujos migratorios internacionales se iniciaron desde los años noventa. Aunque, el periodo de mayor expulsión de migrantes internacionales procedentes de Huauchinango fue 2000-2001. Durante este periodo de tiempo cruzaban entre 20 y 30 personas cada 2 o 3 meses. Entre las filas había estudiantes, comerciantes, trabajadores de la construcción y algunos empleados del sector público que se aventuraron a probar nuevos horizontes<sup>32</sup>.

Los estados de California, Carolina del Norte, Colorado, Connecticut, Delaware, Illinois, Nueva Jersey, Nueva York, Nuevo México, Oklahoma, Texas, Wisconsin, Rhode Island y Virginia se han detectado como algunos lugares de destino de los migrantes procedentes de la Sierra Norte (Osorno, 2012). A la par de estos flujos en los últimos años se han realizado movilizaciones hacia Minnesota, flujo difícilmente detectable en encuestas por ser destino de migrantes circulares y de retorno (Romero, 2012).

### ***Ejes de estudio de la migración en Huauchinango***

Existen algunos aspectos que hacen de esta ciudad un objeto interesante de estudio en los flujos migratorios, los cuales deben ser considerados. El primero, su consolidación como nueva zona de expulsión migratoria después del año 2000. Se han realizado estudios detallados de otras regiones como son la zona de Acajete, la zona de Acatlán, la zona de Atlixco y la zona de Chinantla, todas ellas situadas al sur del estado de Puebla y delimitadas con base en su relación de destino migratorio con Nueva York (Macías, 2004). Sin embargo, las tendencias en la primera década de los 2000 indican que la Sierra Norte de Puebla ha dinamizado su actividad migratoria y el municipio de Huauchinango reportó 578 viviendas con migrantes en los Estados Unidos en el quinquenio anterior al año 2010 y 242 viviendas con migrantes circulares (Ver cuadro 4.1).

<sup>32</sup> Estos últimos se amparaban en cláusulas legales sindicales para ausentarse hasta por 2 años de su plaza de trabajo.

**Cuadro 4.1. Comparativo sobre los aspectos migratorios más característicos de la Sierra Norte de Puebla.**

Municipio	Población Total	Migrantes hacia EUA	Total de Viviendas	Viviendas con migrantes hacia los EU en el quinquenio anterior	Viviendas con migrantes circulares del quinquenio anterior	Viviendas con migrantes de retorno del quinquenio anterior	Índice de intensidad migratoria	Grado de Intensidad Migratoria
Huauchinango	97,753	503	23,214	578	242	358	-0.55	Bajo
Pahuatlán	20,618	445	4,594	355	80	267	0.76	Alto
Xicotepec	75,601	259	17,408	221	191	221	-0.68	Bajo
Tlaola	19,826	87	4,384	181	24	34	-0.57	Bajo
Honey	7,463	167	1,859	164	74	142	1.46	Alto
Jopala	12,997	130	2,822	152	64	116	0.26	Medio
V. Carranza	27,890	304	6,783	150	36	108	-0.60	Bajo
Zihuateutla	12,530	81	2,656	124	77	84	0.22	Medio
Chiconcuatla	15,767	41	3,391	77	46	37	-0.56	Bajo
Pantepec	18,435	55	4,362	65	19	51	-0.77	Bajo
Tlacuilotepec	17,115	220	4,063	58	74	78	-0.43	Bajo
Ahuazotepec	10,457	42	2,649	29	7	33	-0.84	Muy Bajo
Fco. Z Mena	16,270	49	4,086	22	0	30	-1.02	Muy Bajo
Tlaxco	15,415	57	1,403	20	10	27	-0.65	Bajo
Juan Galindo	10,213	35	2,322	18	9	18	-0.91	Muy Bajo

Fuente: (COESPO-Puebla, 2010).

El segundo aspecto, la lógica comunitaria y no municipal de los flujos migratorios. Los cálculos basados en parámetros municipales suelen generar distorsiones que dificultan la investigación económica; lo cual podemos constatar en el siguiente aspecto. La CONAPO propone medir el índice y el grado de intensidad migratoria a nivel municipal a partir de cuatro factores: remesas recibidas por los hogares, emigrantes en el quinquenio anterior a los Estados Unidos, migrantes circulares, y migrantes de retorno. A partir de lo anterior se corren regresiones para cada municipio y se obtienen los índices de intensidad migratoria, tan elegantes como engañosos, pues este tipo de indicadores miden la intensidad del fenómeno migratorio sin establecer una homologación de muestras. Ello reduce la objetividad en la interpretación de los resultados si se pretende hacer comparativos de cuantificación de los efectos económicos de la migración en núcleos poblacionales conurbados (Ver cuadro 4.2).

Por ejemplo, el municipio de Piaxtla muestra un grado muy alto de intensidad migratoria, no obstante que sólo registró 142 viviendas con migrantes en los Estados Unidos; mientras que Puebla con un grado de intensidad migratoria bajo, registra 4,254 viviendas con migrantes. Ante esta situación cabría preguntarnos ¿en qué municipio hay más migración, en Piaxtla o en Puebla? ¿En cuál de ellos las organizaciones de migrantes tendrían mayor potencial para influir en la transformación de su entorno?

**Cuadro 4.2 Comparativo de aspectos migratorios entre Huauchinango y otros municipios del estado de Puebla, 2010**

<i>Municipio</i>	<i>Población Total</i>	<i>Migrantes hacia EU</i>	<i>Viviendas con migrantes hacia los EU en el quinquenio anterior</i>	<i>Viviendas con migrantes circulares del quinquenio anterior.</i>	<i>Viviendas con migrantes de retorno del quinquenio anterior</i>	<i>índice de intensidad migratoria</i>	<i>Grado de intensidad migratoria</i>
<b>Piaxtla</b>	<b>4,585</b>	<b>139</b>	<b>1,354</b>	<b>142</b>	<b>102</b>	<b>1.71</b>	<b>Muy Alto</b>
<b>Tlapanalá</b>	<b>8,404</b>	<b>214</b>	<b>2,106</b>	<b>237</b>	<b>161</b>	<b>1.65</b>	<b>Alto</b>
<b>Coatzingo</b>	<b>2,964</b>	<b>47</b>	<b>784</b>	<b>17</b>	<b>24</b>	<b>0.57</b>	<b>Medio</b>
<b>Puebla</b>	<b>1,539,819</b>	<b>4,617</b>	<b>404,684</b>	<b>4,254</b>	<b>3,342</b>	<b>-0.79</b>	<b>Bajo</b>
<b>Huauchinango</b>	<b>97,753</b>	<b>503</b>	<b>23,214</b>	<b>578</b>	<b>358</b>	<b>-0.55</b>	<b>Bajo</b>
<b>Olintla</b>	<b>11,641</b>	<b>5</b>	<b>2,142</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>-1.15</b>	<b>Muy Bajo</b>

Fuente: (COESPO-Puebla, 2010).

En Huauchinango, se detectan dos grandes áreas de auge migratorio: Cuacuila, localidad absorbida por la mancha urbana, y La Mesita, colonia popular dentro de la ciudad; después, el auge se ramifica de manera discrecional hacia otras áreas geográficas. En general, donde haya mayor número de viviendas con migrantes y una mayor densidad poblacional será mayor la posibilidad de incidir en la transformación económica de su comunidad inmediata, independientemente del tamaño territorial del municipio.

El tercer aspecto es el salto de esta ciudad a la migración internacional. Durand y Massey (2003) teorizan la explicación de la migración México-Estados Unidos, con base en tres ejes: la historicidad<sup>33</sup>, la vecindad<sup>34</sup> y la masividad.<sup>35</sup> Los primeros dos, son hechos indiscutibles y ampliamente documentados para todos los casos de la migración México-Estados Unidos. Sin embargo, la relación de vecindad no es aplicable para ciudades no fronterizas como Huauchinango, que se encuentra

<sup>33</sup> Conjunto de hechos que desde el siglo pasado han arraigado en el mexicano la tradición hacia la migración.

<sup>34</sup> o el hecho de ser países relacionados por una frontera común que construye sociedades transfronterizas.

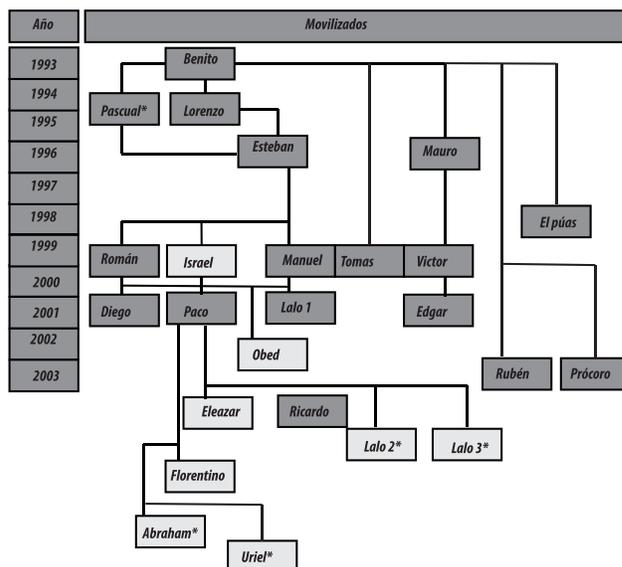
<sup>35</sup> o el hecho de que son movimientos de grandes cantidades de población.

situada en la parte central del país a más de 900 kilómetros del punto más cercano de la frontera (McAllen); sin antecedentes de una relación económica, social y cultural. No obstante, la migración desde ciudades no fronterizas encuentra su explicación en el desarrollo de las telecomunicaciones y los procesos de globalización, los cuales permiten la construcción de “vecindarios virtuales” que abren posibilidades de movimientos migratorios de mayor distancia.

El cuarto aspecto, es el rompimiento del estereotipo del migrante, concebido como el sujeto social de origen rural, y por lo tanto, el último en la pirámide de ingresos de su comunidad. Los migrantes de Huauchinango raramente pertenecen a la población de menos ingresos. Aquellos que tuvieron la posibilidad de ser potencialmente migrantes fueron los de estatus social medio que de alguna u otra forma fueron afectados por los cambios económicos y sociales de la comunidad, los cuales, por una parte, se negaban a sentirse degradados en su estatus social y económico y, por otra, poseían los recursos para pagar la logística necesaria en todo proceso de traslado, al menos de este lado de la frontera. Si bien es cierto que las redes de apoyo cubren las cuotas de cruce indocumentado, existen gastos colaterales que no pueden ser cubiertos mientras no se consigue el primer empleo, como la manutención de la familia. Una familia rural cubrirá estos gastos con la producción de su pequeña parcela o solar. Una familia urbana recurrirá a sus ahorros previos.

El cuadro 4.3 muestra una red migratoria hacia Minneapolis, Minnesota formada por 25 personas. En cada uno de sus miembros se cumplen la mayoría de los aspectos planteados en esta sección. Esta red está formada por nueve albañiles, cuatro comerciantes, nueve estudiantes, dos empleados y un agricultor. Benito, originario de la colonia La Mesita, fue el pionero. Migró a Minneapolis en 1993 y pronto se colocó en una agencia de limpieza. Su habilidad para los negocios se hizo evidente cuando negoció por destajo el pago de sus honorarios:

*...yo llegaba con el representante de la agencia y le decía -a mí déjame sólo en un piso y págame lo de ocho horas. Aseaba todo el piso en sólo tres horas y me iba a otro trabajo por las tardes. Cuando supe bien el inglés les propuse que me dieran varios pisos y me pagaran por comisión... A los dos años tuve para comprar mi casa... Una casa vieja que la remataba en 80 mil dólares... le dije al dueño que le daba 20 mil de enganche y lo demás se lo pagaba a 10 años, pero que no quería líos de hipotecas. Fue así como me traje a mis hermanos y a mis primos para que vivieran conmigo en el primer piso. En el segundo piso metí centroamericanos... pa' que me ayudaran a pagar la casa (Entrevista: marzo de 2003).*

**Cuadro 4.3. Línea de tiempo de una de las redes migratorias formadas en Huauchinango**

Fuente: Elaboración propia con datos de (Romero, 2012)

Las conexiones de ayuda en el cruce también se especifican en el cuadro 4.3. Vemos cómo el detonante de la expansión de la red fue Esteban, un primo de Benito, el cual decidió ayudar a personas fuera de la familia y del entorno de la colonia La Mesita, atrayendo a estudiantes y trabajadores del sector de la construcción principalmente. En el caso de los estudiantes se trataba de jóvenes que al salir de secundaria no encontraron opciones viables para seguir estudiando. Antes de migrar habían probado sin éxito la venta de bisutería en el comercio informal. Dos de ellos empezaban con problemas de drogadicción, por lo que fueron invitados por Esteban “para ver si así se enderezaban” según sus propias palabras. En el caso de los trabajadores de la construcción, se trató de contratistas desplazados que intentaron primero movimientos temporales hacia el Distrito federal, pero que finalmente decidieron aceptar la oferta de migrar a los Estados Unidos.

Los logros económicos para Benito no se han hecho esperar. Hacia 2005, había logrado reunir suficiente dinero para invertir en edificios de departamentos. Pascual regresó a Huauchinango para convertirse en el administrador de los negocios de su hermano Benito. Los miembros de la red que se han quedado en Minneapolis han tenido que remar contra corriente ante las secuelas de la crisis financiera de finales de 2008 que a cinco años sigue causando estragos entre los migrantes. Aquellos señalados con asterisco en el cuadro 4.3 son aquellos que regresaron y que han tenido que enfrentar los problemas propios de reinserción a la comunidad local.

### ***Los retos de los migrantes de retorno***

Con la expulsión migratoria llegó también la expansión del mercado de bienes y servicios. Se registró un aparente círculo virtuoso de auge económico y expansión comercial que perduró hacia la segunda mitad de la década, apoyado por el gasto de los trabajadores del sector público y el flujo de las remesas económicas. La ineffectividad de las remesas para lograr la transformación del aparato productivo de la ciudad se hizo evidente cuando frenó el flujo migratorio, y no sólo esto, sino que se registró por primera vez un saldo neto de retorno de 358 migrantes tanto en la ciudad como las demás localidades del municipio.

La informalidad y el ambulante son las únicas opciones de reinserción que encuentra la mayoría de los migrantes de retorno de la ciudad. Si bien es cierto que estas formas de empleo no son problema exclusivo de este grupo, su llegada ha venido a engrosar el número de personas que han tenido que recurrir a este tipo de ocupaciones como medio de vida. Recordemos que el flujo de efectivo en la ciudad aún depende de los sueldos y salarios de la Secretaría de Educación Pública, de PEMEX y de las remesas de los migrantes que no regresaron; por lo que estos tipos de ocupaciones son la única alternativa de la población excluida de la economía formal.

De la investigación de campo realizada, en la ciudad de Huauchinango, con migrantes de retorno se encontraron tres opciones de reinserción laboral. La primera opción es recurrir a los puestos ambulantes. La mayoría de los migrantes de retorno tuvieron un promedio de estancia en los Estados Unidos entre cuatro y seis años, tiempo suficiente para adquirir los recursos necesarios para satisfacer necesidades básicas (como la adquisición de algún terreno o la construcción de la casa), y para emprender negocios ambulantes precarios (venta de comida, piratería, bisutería o artículos usados). La segunda opción es el montaje de tiendas de abarrotes, comúnmente conocidas como “tienditas de la esquina”; expendios de bajo perfil montados en la cochera o la sala de la casa, diseñados de manera discreta para evitar el pago de impuestos. La tercera opción es la inserción en el sector servicios, atendiendo las necesidades demandadas por la población insertada en el mercado laboral formal, como son la plomería, pintura, electricidad, jardinería, lavado de autos y ocupaciones similares (Romero, 2012).

Los motivos por los cuales el migrante de retorno elige este tipo de ocupaciones son claramente descritos a continuación: requieren poca inversión y los migrantes pueden adquirir las herramientas y la logística necesaria para dedicarse a ellos, lo cual alcanza muy bien con el dinero que hayan logrado ahorrar en su estancia en

los Estados Unidos; son susceptibles de realizarse en el ambulante, ya que el pago en efectivo favorece la evasión de impuestos; y por último, en el ejercicio de las mismas el migrante de retorno refleja ante la comunidad la sensación de éxito, dar a entender que la ida se tradujo en una mejoría del estatus económico mediante el emprendimiento de un negocio propio. Sin duda, la reinserción laboral es uno de los principales retos a los que se enfrentan las personas migrantes de retorno.

En el caso particular de Huauchinango, la débil cohesión y articulación de las redes migratorias ha dificultado la posibilidad de desarrollar proyectos colectivos en programas como el 3x1 para migrantes a diferencia de los municipios de la región mixteca. Asimismo, al entorno poco prometedor para los migrantes en la región, se agrega otro aspecto: la indiferencia del gobierno estatal en temas migratorios, o mejor dicho, su presencia meramente discursiva. Esto debido a que la mayoría de las acciones y programas públicos para migrantes están, prácticamente, orientadas a atender las necesidades e intereses de las regiones migratorias con mayor tradición migratoria.

Otro ejemplo de ello es el Fondo de Apoyo a Migrantes. A pesar de que este fondo se aplica en 40 municipios del estado de Puebla, ninguno de ellos se localiza en regiones de reciente tradición migratoria como es la Sierra Norte de Puebla. La implementación selectiva de estos esquemas gubernamentales pone en desventaja a migrantes de zonas urbanas de reciente tradición migratoria, como es el caso de Huauchinango, exponiéndolos a condiciones de pobreza y precariedad. Sobre todo, si consideramos que, en un contexto de migración de retorno, uno de los principales obstáculos a los que continuamente tienden a enfrentarse los migrantes es la reinserción laboral, tema central que justifica la creación del Fondo de Apoyo a Migrantes en el 2009 con la crisis económica de los Estados Unidos.

Por ello, ante este panorama, resulta fundamental en regiones migratorias no tradicionales como la Sierra Norte, impulsar estrategias gubernamentales que fomenten la integración de las personas migrantes y sus familias en la vida económica, social y productiva de las comunidades. Un ejemplo de ellos puede ser el diseño, establecimiento e implementación de proyectos de reinserción que incentiven la colaboración del gobierno, en sus tres niveles, con las personas migrantes y sus familias. En el caso particular de Huauchinango, el establecimiento de proyectos más adecuados a realidad que, actualmente vive la ciudad, permitiría incidir positivamente en el mejoramiento de la economía de los migrantes de retorno y de su comunidad de origen.

## Bibliografía

- Albo, Adolfo, Ordaz Díaz, J., Li Ng, J., Ceballos, H., & Ramírez, T. (2013). Anuario de migración y remesas. México D.F.: BBVA Research.
- BBVA Research. (junio 2012). Situación Migración . México D.F: BBVA.
- BIE. (2012). Porcentaje de la población total ocupada en el Estado de Puebla. Recuperado el 5 de agosto de 2013, de Banco de Información Económica: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biinegi/?ind=3104002001>.
- Canales, A. (2006). El papel económico y productivo de las remesas en México. Una visión crítica. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, 171-196.
- Canales, A. (s.f.). El papel económico y productivo de las remesas en México. Una visión crítica. Centro de Estudios de Población.
- Castillo, M., Lates, A. & et. al. (2000). Migración y fronteras. México: Asociación Latinoamericana de Sociología: Colegio de México: Colegio de la Frontera Norte: Plaza y Valdés.
- Castles, S. (2007). Una comparación de la experiencia de cinco importantes países de emigración. En S. Castles, & R. Delgado Wise, Migración y Desarrollo: perspectivas desde el sur (págs. 275-307). México D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- Catálogo de Programas Sociales. (2013). Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social. Recuperado el 25 de Noviembre de 2013, de Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social: [http://www.programassociales.mx/?page\\_id=45&fl=1&se=9&pr=70](http://www.programassociales.mx/?page_id=45&fl=1&se=9&pr=70)
- CEAIAMP. (2013). Solicitud de acceso a la información. Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y Apoyo a Migrantes Poblanos.

- CEAIAMP. (2013). Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.
- CEEY. (2013). Evaluación del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla. Recuperado el 22 de Octubre de 2013, de Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY): [http://www.ceey.org.mx/site/files/EvPEDPuebla\\_0.pdf](http://www.ceey.org.mx/site/files/EvPEDPuebla_0.pdf)
- CEFP, C. (2007). Política Fiscal: Tendencias del Sistema Tributario Mexicano. México D.F: H. Congreso de la Unión.
- CGPE. (2013). Criterios generales de Política Económica 2014. México D.F: H. Congreso de la Unión.
- COESPO. (2010). Consejo Estatal de Población. Recuperado el 26 de Agosto de 2013, del Consejo Estatal de Población: <http://www.coespo.pue.gob.mx>.
- CONAPO. (2012). Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012. México, D.F: Consejo Nacional de Población.
- CONAPO. (2010). Índice de marginación por entidad federativa y municipio. México, D.F: Consejo Nacional de Población.
- CONEVAL. (2012). Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla. México, D.F: CONEVAL.
- Córdova Alcaraz, R. (21 de Octubre de 2013). ¿Quién financia a las familias y comunidades migrantes en México? Algunos retrocesos en la propuesta de del presupuesto 2014 para las personas, familias y comunidades. Las diez faltantes del presupuesto 2014. México D.F: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.
- Córdova Alcaraz, R. (21 de septiembre de 2013). ¿Son las personas, familias y comunidades migrantes una prioridad para el Estado? Diplomado en Migración y Gobernanza. México D.F: CIDE.
- Córdova Alcaraz, R. (2013). Migración, políticas públicas y presupuesto: México ante la coyuntura de la reforma migratoria en EUA. Letras Migratorias Newsletter.
- DOF. (08 de 04 de 2009). Lineamientos para la Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes. Diario Oficial de la Federación. México D.F, México.
- Durand, J., & Massey, D. (2003). Clandestinos Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI. México, D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- Financiera, E. (2013). Enciclopedia Financiera. Recuperado el 26 de Septiembre de 2013, de <http://www.encyclopediainanciera.com/finanzas-publicas.htm>
- Fundar, C. d. (2013). Las diez faltantes del presupuesto. México D.F: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.
- Gamboa Montejano, C., & Gutiérrez Sánchez, M. (2006). Aprobación del Presupuesto. México D.F: Congreso de la Unión.
- García Medina, A. (2013). Punto de acuerdo relativo a la especificación de los progra-

- mas relacionados con los migrantes para el 2014. Gaceta Parlamentaria. México D.F: H. Congreso de la Unión.
- García Zamora, R., & Valdés Corona, B. (2012). Desafíos del Desarrollo y la Migración Internacional. México D.F: ICPCD.
- GESOC . (2013). Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales. México D.F: Gestión Social y Cooperación A.C.
- INEGI. (2012). Tabulados de cuestionario ampliado. Recuperado de Instituto de Estadística y Geografía : <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default>.
- INEGI. (2013). Censo de Población y Vivienda. 2010. Recuperado el 10 de septiembre de 2013, de INEGI: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora\\_socio/Cpv2010\\_Panorama.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/Cpv2010_Panorama.pdf)
- IPRO. (2013). Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales. Recuperado el Octubre de 2013, de <http://www.programassociales.org.mx/>
- LFPRH. (24 de Enero de 2014). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México D.F: H. Congreso de la Unión.
- Li Ng, J., & Sánchez Salinas, J. (2014). Flash Migración México. México D.F: BBVA Research.
- Lozano Ascencio, F., Huesca Reynoso, L., & Valdivia López, M. (2010). Contribución de las remesas a los ingresos públicos en México. Migración y Desarrollo .
- Lozano, F., Valdivia, M., & Huesca, L. (2011). Remesas y recaudación tributaria en México. México D.F: UNAM.
- Macías Gamboa, S. (2004). Transmigrantes en Pueblayork: enclave étnico en el mercado de trabajo transnacional. (Tesis de Doctorado). México, D.F: UAM.
- Maldonado Trujillo, C. (2013). Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados. Recuperado el 12 de Noviembre de 2013, de Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados: [http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Manual%20sobre%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20presupuestos%20basados%20en%20resultados\\_CLEAR.pdf](http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Manual%20sobre%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20presupuestos%20basados%20en%20resultados_CLEAR.pdf)
- Montagna, A. (2003). Presupuesto y Políticas Públicas aporte de los gerentes en la elaboración y gestión del presupuesto público. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración (págs. 1-6). Córdoba, Argentina: AAEAP.
- Morales Flores, E. (2006). Estado, finanzas y presupuesto público. Puebla, Pue.: BUAP.
- Natale Gutiérrez, J. (1996). Así es mi tierra: datos históricos, políticos, sociales y económicos de Huauchinango. Sin editorial.
- OACNUDH. (2010). Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos. México D.F: Oficina

- en México del Ato Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).
- OCDE. (2009). Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. OCDE.
- Osorno, R. (2012). Primer Reporte Cuatrimestral en Migración. Puebla: ICPCD.
- Osorno, R. (2013). Segundo Reporte Cuatrimestral en Migración. Puebla: ICPCD.
- PEF. (2013). Presupuesto de Egresos de la Federación 2013. México D.F: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Pérez-Jacome Friscione, D. (s.f.). Presupuesto basado en resultados: origen y aplicación en México.
- PND. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de Gobierno de la República: <http://pnd.gob.mx/>
- PND-M, C. (2013). Colectivo PND-M. Recuperado de Colectivo PND-M: <http://www.imumi.org/pnd/>
- PND-Migración, C. (2013). Agenda Estrategia Transnacional de Migración . Propuesta de Mecanismos de Participación . México: Colectivo PND-Migración.
- Portes, A. (2007). Migración y Desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia. En S. Castles, & R. Delgado Wise, Migración y Desarrollo: perspectivas desde el sur (págs. 21-50). México D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- Puebla, G. d. (2011). Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.
- Robinson, M. (2013). Manual sobre la elaboración de impuestos basados en resultados. Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados. Recuperado el 12 de Noviembre de 2013, de <http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Manual%20sobre%20la%20elaboraci%C3%>
- Romero Cruz, E. (2012). Flujos migratorios Huachinango-Twin Cities y la inserción en el mercado laboral de los Estados Unidos, periodo 2000-2010. Tesis. México. BUAP.
- SCHP. (2013). Presupuesto de Egresos de la Federación. Recuperado el 25 de Noviembre de 2013, de <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>
- SEDESOL. (2013). Programa 3x1 para Migrantes. Recuperado el 25 de noviembre de 2013, de Secretaría de Desarrollo Social: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa\\_3x1\\_para\\_Migrantes](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_3x1_para_Migrantes)
- SEDESOL. (2013). Proyectos 3x1 para Migrantes 2002-2013. Proyectos 3x1 para Migrantes 2002-2013. México D.F: Infomex.
- SEGOB. (2014). Programa Especial en Migración. Recuperado el 15 de enero de 2014, de Unidad de Política Migratoria: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Programa\\_Especial\\_de\\_Migracion\\_2014-2018\\_PEM](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Especial_de_Migracion_2014-2018_PEM)
- SEGOB, R. (10 de Diciembre de 2013). Taller sobre el Programa Especial de Migración

- 2014-2018 (diálogo con académicos). Foros Nacionales de Consulta Pública del Programa Especial de Migración 2014-2018. México D.F: SEGOB.
- SHCP. (2012). Presupuesto Ciudadano. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SHCP. (2013). Presupuesto Ciudadano. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Tapia, M., Campillo, B., & et al. (2011). Manual de Incidencia en Políticas Públicas. México D.F: Alternativas y Capacidades A.C.
- Tépach, R. (2012). El presupuesto federalizado para las Entidades Federativas del país y el Distrito Federal 2011-2012. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Congreso de la Unión.
- Unión, C. d. (2013). Terminología Legislativa: Cuaderno de Apoyo. Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/doclegis/cuaderno\\_terminolegis.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/doclegis/cuaderno_terminolegis.pdf)
- Unión, H. C. (24 de 01 de 2014). Capítulo II: Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México D.F: Cámara de Diputados.
- Uribe Vargas, L., Ramírez T. & Labarthe Álvarez, R. (2012). Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010. CONAPO.
- Valdez, B., & Córdova, R. (2013). El Programa Especial de Migración en México. Tercera reunión bimensual de organizaciones en Illinois, Chicago. Illinois: Colectivo PND-Migración.
- Verduzco Igartúa, G. (1990). La migración urbana a Estados Unidos: un caso del occidente de México. Estudios Sociológicos Vol. 8, No. 22, Oaxaca: Génesis y Etnias; Política y Trabajo, Enero - Abril, 1990.
- Witker, J. (1989). Las finanzas públicas y el derecho económico, instrumento para el equilibrio de la economía y el desarrollo. En J. Witker, Cursos de Derecho Económico (págs. 127-159). México D.F: UNAM.

# Anexos

<b>Actores Responsables</b>	<b>Número de programas</b>
I. Banco de México (BANXICO) 1. Directo a México	1
II. Instituto Federal Electoral 1. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero	1
III. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas. 1. Proyecto para la atención de indígenas desplazados (indígenas urbanos y migrantes desplazados)	1
IV. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) 1. Seguro de salud para mexicanos en el extranjero	1
V. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)  Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través de Financiera Rural, Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Desarrollo (SEDESOL).  1. Estrategia de Inclusión Financiera para migrantes Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Relaciones exteriores a través del Instituto de los Mexicanos en el extranjero (IME), Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). La Red de la Gente 2. ¡Paisano, Invierte en tu tierra!	3
VI. Secretaría de comunicación y Transporte (SCT) 1. E - migrantes 2. Expedición de remesas electrónicas de dinero del extranjero. 3. Pago de remesas internacionales 4. Portal mujer migrante y proyecto Tecnologías de Información y Comunicación para mujeres y familias vinculadas al fenómeno migratorio 5. Programa sectorial de telefonía rural por satélite denominado "Ruralista".	5
VII. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 1. Atención a jornaleros agrícolas (Paja) 2. Programa de empleo temporal (Pet) 3. 3x1 para migrantes.  Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), Migración y Desarrollo (Mide), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), Líderes del Consejo de Federaciones Mexicanas en Norteamérica (COFEM), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de la Función Pública (SFP), Organización Internacional para las Migraciones (OIM).  4. Organizaciones Civiles transnacionales Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Instituto Nacional Migración y Desarrollo A.C (Mide). 5. Empresas Sociales en Regiones Expulsoras de Migrantes.	5
VIII. Secretaría de Economía (SE) 1. México emprende para migrantes	1

<p>IX. Secretaría de Educación Pública (SEP)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acreditación de conocimientos adquiridos de manera autodidacta a través de la experiencia laboral.</li> <li>2. Acreditación de la preparatoria</li> <li>3. Acreditación del bachillerato mediante el acuerdo 286 (Función de la Dirección de Acreditación)</li> <li>4. Certificación de competencias.</li> <li>5. Superior Abierta y a Distancia (ESAD)</li> <li>6. Línea 1 - 8666- 572 - 9836 y correo electrónico de atención educativa anmex@sep.gob.mx</li> <li>7. Preparatoria abierta y a distancia</li> <li>8. Programa de becas de retención, apoyo y excelencia de educación media superior.</li> <li>9. Programa de becas para la expansión de la educación media superior "siguele"</li> <li>10. Programa de mecanismos para facilitar la inscripción a preescolar, primaria, y secundaria.</li> <li>11. Programa de contratación de maestros mexicanos.</li> <li>12. Registro Nacional de Emisión, Validación e inscripción de documentos académicos.</li> </ol> <p>Intercambio y portabilidad electrónica de datos académicos (documentos transferencia MEX - USA).</p> <p>Secretaría de Educación Pública (SEP), Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) de la Subsecretaría de Educación Estatales de las entidades federativas participantes, a nivel local, Coordinación Nacional y Estatal de Pronim.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>13. Programa de educación preescolar y primaria para niños y niñas de familias jornaleras agrocales migrantes (Pronim), Secretaría de Educación Pública (SEP), Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)</li> <li>14. Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM) Secretaría de Educación Pública (SEP), Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).</li> <li>15. Estrategia impulsada por el INEA. Atención a jornaleros agrícolas migrantes.</li> <li>16. Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA), Educación para Vida y Trabajo (INEA). Sub programa Modelo educación para la vida y trabajo (Mib).</li> </ol> <p>Secretaría de Educación Pública (SEP)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>17. Bachillerato a distancia B@UNAM</li> </ol> <p>Comisión Nacional de Cultura Física y Deportes (CONADE),</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>18. Comisión Nacional de Cultura Física y Deportes (CONADE) Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Relaciones Exteriores a través del Instituto de Mexicanos en el Exterior.</li> <li>19. Programas Nacional de Actividad Física Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)</li> <li>20. Olimpiada Nacional.</li> </ol>	20
<p>X. Secretaría de Gobierno (SEGOB)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procedimientos de quejas y relaciones</li> <li>2. Orientación Jurídica</li> </ol> <p>Secretaría de Gobernación (Segob), Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Grupo Beta</li> <li>4. Programa Paisano</li> <li>5. Estaciones migratorias</li> </ol> <p>Secretaría de Gobernación (Segob) Instituto Nacional de Migración (INM), Secretaría de Reclamaciones Externas (SRE), Secretaría de del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (Ssa), Secretaría de Economía (SE). gobiernos estatales y municipales, Organización Internacional par las Migraciones (OIM), Organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Programa de Repatriación Humana.</li> </ol>	6

<p>XI. Coordinación General de la Comisión de Ayuda a Refugiados.</p>	<p>1</p>
<p>XII. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) 1. Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM)</p>	<p>1</p>
<p>XIII. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consulados.</li> <li>2. Matrícula Consular</li> <li>3. Protección al migrante en situación de indigencia</li> <li>4. Protección al migrante y campaña de seguridad al migrante</li> <li>5. Visitas de protección</li> <li>6. Equidad de Género</li> <li>7. Mexitel</li> <li>8. Protección y asistencia a mexicanos/as en situación de emergencia o indigencia</li> <li>9. Programa de consulados móviles</li> <li>10. Protección y asistencia a las víctimas de trata de personas</li> <li>11. Repatriación de cadáveres</li> <li>12. Repatriación de personas vulnerables</li> <li>13. Redes de talentos Mexicanos en el exterior.</li> </ol> <p>Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a través del Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), Migración y Desarrollo (Mide).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>14. Perspectiva de Género</li> </ol> <p>Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Instituto de los Mexicanos en el Extranjero (IME), Instituto Nacional de lenguas Indígenas (INALI)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>15. Plataforma especial de atención a migrantes indígenas.</li> </ol> <p>Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y de la Red Consular, organizaciones sin fines de lucro, bancos, uniones de crédito y compañías de envío de remesas.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>16. Programa de Educación Financiera para Migrantes Mexicanos en el Exterior (IME), Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas (INALI)</li> <li>17. Ventanilla de Salud Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), Colegio de Bachilleres</li> <li>18. Programa de Atención de Mexicanos en el Exterior. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) Instituciones Educativas de Estados Unidos.</li> <li>19. Oferta educativa de instituciones en Estados Unidos (IME BECAS) Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) Secretaría de Educación Pública (SEP).</li> <li>20. Donación de libros de texto gratuitos para niños mexicanos en Estados Unidos. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a través del Coordinación General Nacional de Empleo (CGNSNE), Asociación de Granjeros FARMS y sus agremiados, Agencia de Viajes CANAG, Autoridades del Ministerio de Recursos Humanos Canadá (HRSDC), Representantes del WSIB y la aseguradora de RCB.</li> <li>21. Programa de trabajadores agrícolas temporales México - Canadá (PTAT).</li> </ol>	<p>21</p>

<p>XIV. Secretaría de Salud (SSA)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programa de repatriación de connacionales</li> <li>2. Seguro médico para una nueva generación</li> <li>3. Seguro Popular</li> <li>4. Vete Sano, Regresa Sano.</li> </ol> <p>Secretaría de Salud (SSA), Centro Nacional para la prevención y control del VIH/ sida (Censida)</p> <p>5. TELSIDA Secretaría de Salud (SSA), Centros de Integración Juvenil A.C (CIJ).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Programa de radio "entre paisanos"</li> <li>8. Programa preventivo del consumo de drogas</li> <li>9. Nuestras fortalezas. Programa preventivo para la comunidad residente en los Estados Unidos.</li> </ol> <p>Secretaría de Salud, sistema Integral para el Desarrollo Integral de las familias (DIF)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. Programa de Atención a Familias y Población vulnerable, Subprograma Atención a Personas y familias en desamparo.</li> <li>11. Programa para el desarrollo y protección integral de la infancia a niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados (La Red se compone de 25 módulos de Tránsito y Albergues).</li> </ol>	11
<p>XV. Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acuerdo de Cooperación de América del Norte (ACLAN)</li> <li>2. Repatriados Trabajando</li> <li>3. El portal del empleo</li> <li>4. Programa de Apoyo al Empleo. Subprograma de movilidad laboral y de servicios.</li> <li>5. Programa de Apoyo al Empleo. Suprograma de repatriados trabajando.</li> <li>6. Servicio Nacional de empleo por teléfono</li> <li>7. Mecanismo de movilidad laboral México - Canadá Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet)</li> <li>8. Defensa de los derechos de los trabajadores.</li> </ol>	8
<p>XVI. Sociedad Hipotecaria Federal (SHF); Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) a través de la Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI)</p> <p>Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) Comisión Nacional de la Vivienda (Conavi), Secretaría de Relaciones Exteriores a través del Instituto de Mexicanos en el Extranjero (IME), Instituciones como Hipotecaria Mexicana, BBVA Bancomer, Grupo de SADASI, ARA, GEO, PROGAR, y Échale tu casa.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tu vivienda en México.</li> </ol>	1

<p>XVII. Secretaría de Turismo  Definir información oficial de los trámites y requisitos migratorios que se requieran para intención, tránsito, estancia regular y salida de los extranjeros que pretendan visitar el país y participar en las acciones institucionales en materia migratoria, que coadyuven la implementación de programas que fomenten y promuevan el turismo en desarrollo y beneficio del país entre otros.</p>	<p>1</p>
<p>XVIII. Procuraduría General de la República  Proporcionar a los migrantes orientación u asesoría para su eficaz atención y protección, celebrar convenios de cooperación y coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos de los que son víctimas u ofendidos los migrantes, entre otros.</p>	<p>1</p>
<p>XIX. Instituto Nacional de las Mujeres  Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra: entre otros.</p>	<p>1</p>
<p>19 Actores</p>	<p>89 programas</p>