



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**MIGRACIÓN Y DESARROLLO. UN ANÁLISIS DEL
PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES Y EL PROGRAMA
ESPECIAL DE MIGRACIÓN. EL CASO DE JALISCO**

Tesis presentada por
Iliana Martínez Hernández Mejía

Para obtener el grado de

**MAESTRA EN ESTUDIOS DE
MIGRACIÓN INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México
2017

Constancia de Aprobación

Directora de Tesis:

_____ Dra. Ofelia Woo Morales

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

Dedicatoria

A todas las personas, amigos y amigas migrantes (viajantes, vagabundos, paseantes, exploradores, exiliados...) que comparten conmigo sus vivencias e historias, sus ideas y propuestas para buscar y construir juntos otras formas.

A mi familia, amigos y amigas que me apoyan, y comprenden que, el tiempo que no comparto con ustedes es por estar haciendo lo que me apasiona.

A mis compañeras y compañeros del Centro de Investigación y Formación Social del ITESO, es un honor compartir con ustedes la vida.

Agradecimientos

A la Dra. Ofelia Woo Morales por su paciencia, generosidad y sabia guía, no de hoy, de siempre.

Al Dr. Rodolfo García Zamora por ser maestro y ejemplo incansable del trabajo intelectual comprometido con las poblaciones migrantes.

Al Dr. Hiram Ángel Lara por su apoyo y por creer que puedo hacer las cosas mejor.

A los y las compañeras del Compa, maestras y maestros de lucha.

Resumen

La intención de la presente investigación fue analizar las políticas públicas sobre migración y desarrollo en el ámbito nacional y en el estado de Jalisco. La revisión de la relación entre migración y desarrollo, así como algunas discusiones teórico críticas en torno a su nexo, proporcionaron elementos para llevar a cabo un estudio general de dichas políticas, y posteriormente analizar con mayor detenimiento dos programas de política pública migratoria. En primer lugar se presenta el Programa 3x1 para Migrantes (P3x1) en sus dos niveles de operación, nacional y local; y, en segundo, el Programa Especial de Migración (PEM) 2013-2018. Dichos análisis permitieron proponer elementos a considerar en la formulación de una política pública sobre migración y desarrollo en la entidad.

Abstract

The intention of this investigation was to analyze the public policies on migration and development at Mexico's national level and in the state of Jalisco. The review of the relationship between migration and development, as well as some critical theoretical discussion around its nexus, provided elements to conduct a general study of these policies. Furthermore, the investigation studied in greater detail two programs of migratory public policy. The 3x1 Program for Migrants (P3x1) was observed in its two levels of operation, national and local; additionally the Special Program on Migration (PEM) 2013-2018 was reviewed. This analysis provided key elements for policy makers to consider in the formulation of public policy on migration and development in the state.

Palabras Clave

Migración, desarrollo, programa 3x1 para migrantes, políticas públicas migratorias, Jalisco.

Índice General

Índice de tablas	vi
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1 - BREVE DISCUSIÓN PARA ENMARCAR EL DEBATE SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO	15
1.1 Desarrollo.....	17
1.1.1 Definiciones utilizadas en ámbitos gubernamentales	21
1.2 Migración o Procesos Migratorios.....	28
1.3 Vínculo: migración y desarrollo	32
1.3.1 Argumentos críticos en torno al vínculo migración y desarrollo.....	35
1.3.2 Algunas pistas iniciales sobre como renfocar el análisis sobre migración y desarrollo..	38
1.4 Remesas	39
1.4.1 Discurso actual sobre migración y desarrollo en los foros internacionales	43
1.5 Conclusiones	48
CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO EN MÉXICO.....	53
2.2 Reflexiones sobre la política migratoria de México.	60
2.3 Programas de gobierno para población migrante.....	63
2.4 La intervención de los gobiernos locales en las políticas migratorias nacionales.	70
2.4.1 Experiencias de estados de la región de emigración histórica.....	74
2.4.2 Propuestas para el desarrollo de políticas públicas desde los estados.	79
2.5 Conclusiones	82
CAPÍTULO 3 - ANÁLISIS DEL PROGRAMA 3x1 PARA MIGRANTES (P3x1) Y DEL PROGRAMA ESPECIAL DE MIGRACIÓN.....	89
3.1 Programa 3x1 para Migrantes (P3X1).	90
3.1.1 Algunas cifras del P3x1.	100
3.1.2 Análisis de los impactos del P3x1.	107
3.2 Programa Especial de Migración (PEM) 2013 -2018.....	120
3.2.1 Análisis de las líneas de acción del PEM sobre desarrollo.....	128
3.2.2 Una revisión sobre el PEM desde las comunidades migrantes: Desarrollo Integral con Migrantes.	132
3.2.3 Logros 2016: a medio camino.....	135
3.3 Conclusiones	139

CAPÍTULO 4 - POLÍTICAS PÚBLICAS EN JALISCO SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO.....	153
4.1 Breve panorama de la migración en Jalisco.....	154
4.2 Antecedentes de la política migratoria en Jalisco.....	159
4.3 Planes y programas del Estado de Jalisco sobre migración 2013-2018.....	161
4.3.1 Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013–2033.....	161
4.3.2 Programa Sectorial de Desarrollo e Integración Social del Estado de Jalisco. Sub-programa de Migración.....	167
4.4 Programa 3x1 para Migrantes en Jalisco.....	173
4.5 Conclusiones.....	184
CAPÍTULO 5 - RECOMENDACIONES PARA GENERAR UNA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA CON PERSPECTIVA DE DESARROLLO EN JALISCO. CONCLUSIONES GENERALES.....	189
5.1 Conclusiones sobre la política migratoria a nivel nacional	192
5.2 Conclusiones sobre la política migratoria en Jalisco	199
5.3 Conclusiones Generales	208
BIBLIOGRAFÍA	215
ANEXO 1.....	233

Índice de Tablas

Tabla 2.1 Programas, leyes y presupuestos estatales relacionados con temáticas migratorias en Guanajuato, Michoacán y Zacatecas.....	71
Tabla 3.1 Esquemas de financiamiento de acuerdo al tipo de proyecto.....	89
Tabla 3.2 Numeralia del programa 3x1 para migrantes de 2002 a 2016. Recursos invertidos por las cuatro contrapartes, proyectos realizados, número de municipios participantes.....	95
Tabla 3.3 Ingresos por remesas enviadas por personas migrantes a México.....	95
Tabla 3.4. Presupuesto de los programas, instituciones y fondos del gobierno mexicano destinados a población migrante	96
Tabla 3.5 Comparativo de los montos de remesas recibidos por México y la cantidad de dinero otorgado para tres programas relacionados con temas y poblaciones migrantes en dólares	98
Tabla 3.6 Número de clubes y organizaciones apoyados con proyectos del 3x1 para Migrantes.....	100
Tabla 4.1. Obras realizadas por los clubes de oriundos jaliscienses 2002-2006.....	168
Tabla 4.2 Análisis de los números del P3x1 nacional y en Jalisco.....	171
Tabla 4.3. Presupuesto del Programa 3x1 para Migrantes de los cuatro estados que reciben más recursos del programa de 2013 a 2018	172
Tabla 4.4. Cantidad de remesas enviadas a Jalisco por año de 2011 a 2016	172
Tabla 4.5. Comparativo entre ingresos por remesas en Jalisco y la cantidad de dinero otorgado para tres programas relacionados con temas y poblaciones migrantes por parte del estado y la federación para 2017	173

INTRODUCCIÓN

La cuestión del desarrollo se ha abordado ampliamente desde hace varias décadas, sobre todo en la región latinoamericana –donde se ha impulsado su estudio– intentando buscar modelos y respuestas para los problemas que afectan la calidad de vida de sus habitantes. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, a modo de estrategia de dominio económico mundial, impulsó fuertemente la noción de desarrollo económico. En respuesta surgieron teorías críticas del desarrollo, entre las cuales se encontraban las generadas por América Latina, como la de Dependencia o el Desarrollismo, impulsadas desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Los procesos migratorios han sido una de las consecuencias de la falta de desarrollo en América Latina y en México. La continua pérdida de población y las pocas perspectivas de mejora económica del país en las últimas décadas, han derivado en una mayor atención al estudio del vínculo entre migración y desarrollo. Algunos lo han explorado con la intención de encontrar fórmulas que permitan potencializar el desarrollo a partir del impulso de las diásporas; otros, tratando de evidenciar las causas de la migración y los efectos dañinos que se originan como consecuencia de la salida de población; unos más, enfocándose en las interacciones de las comunidades transnacionales con el interés de mejorar sus lugares de origen, entre otras aproximaciones.

La multidimensionalidad de los procesos migratorios en México constituye un reto importante para su estudio y atención, ya que se deben tener en consideración las dimensiones de origen, tránsito, destino, retorno, desplazamientos (internos, forzosos), población con necesidades de protección internacional, población en movilidad interna (jornaleros agrícolas). Esto significa que las políticas públicas deben incluir las necesidades de todas estas poblaciones, nacionales y extranjeras, es decir, políticas públicas integrales en ámbitos del desarrollo económico y social, migratorio y de derechos humanos (García Zamora, 2017, octubre 5).

Ante la actual crisis del modelo económico capitalista neoliberal, es importante que países como México revisen críticamente los logros y retos que enfrentan, de cara a repensar nuevas formas o continuar por la misma senda. Para llevar a cabo dicha revisión, es

indispensable colocar el tema del desarrollo en el centro de la discusión (Delgado y Márquez, 2012), sin dejar de lado la condición transnacional que tiene el país.

En México, existe una vasta experiencia académica en el estudio de los procesos migratorios internacionales, vinculados a los ejes temáticos de remesas, desarrollo, organizaciones migrantes; pero hay pocos trabajos que se hayan abocado al análisis de la aplicación en el diseño de las políticas públicas migratorias en dichos ámbitos (García Zamora, 2017, octubre 5). Esto representó un reto para el desarrollo de la presente investigación, ya que hay pocas investigaciones actualizadas disponibles, así como también son pocos los académicos que han explorado de manera más formal las propuestas de alternativas al desarrollo, en el marco de las políticas públicas migratorias en México.

La necesidad de buscar nuevas respuestas para las poblaciones migrantes, logró que en el año 2012 se conjuntaran los esfuerzos de sociedad civil para exigir al gobierno la creación de un nuevo marco de política migratoria a nivel nacional. Es así que se genera el Programa Especial de Migración (PEM) 2013-2018, instrumento que representa un insumo importante que brinda nuevas perspectivas a la política migratoria en México, el cual merece ser estudiado. Siguiendo la propuesta de Delgado y Márquez (2012), es relevante analizar esta nueva política desde la perspectiva del desarrollo.

También en el nivel político local, los asuntos migratorios en Jalisco han recibido mayor atención en ciertos momentos. En algunos sexenios se les ha priorizado, destinando recursos y generando iniciativas importantes en aras de la construcción de una política migratoria estatal. No obstante, ese impulso decayó durante algunos periodos, pero en la administración actual ha habido algunas intenciones de retomar la agenda migratoria estatal. Esto también se debe a una combinación de diversos factores, coyunturas nacionales, presión social, interés de las organizaciones de migrantes, entre otros.

Dicho interés se vio reflejado en la implementación de nuevas iniciativas en los últimos tres años. En el Plan Estatal de Desarrollo (PED) del gobierno de Jalisco 2013-2018 se incluyó un apartado sobre migración, del cual se desprende un subprograma específico en el tema. El Congreso local aprobó la nueva Ley de Protección y Atención para Migrantes y se creó el Instituto Jalisciense para Migrantes (Ijami). También es importante señalar que en el nivel local existe un grupo de sociedad civil y académicos que participan activamente en la

construcción de política pública cuyos esfuerzos, en ocasiones, se reflejan en iniciativas para incidir en las agendas locales.

En este contexto, surge el interés por analizar con mayor detenimiento la agenda de migración y desarrollo a nivel local. La intención era contar con mayores elementos y fundamentos para analizar la política actual de la entidad e incluso realizar propuestas. El objetivo general de esta investigación fue analizar las políticas públicas recientes sobre migración en el ámbito nacional y en el estado de Jalisco, para identificar su enfoque con respecto al desarrollo, así como el grado de armonización que pudiera haber entre los dos niveles de gobierno. Esto, a partir de la revisión de algunos de los programas que instrumentan dichas políticas públicas, y de esta manera profundizar en sus características e identificar posibles elementos para armonizarlos. En cuanto al enfoque de desarrollo, se entiende como tal el que la política pública incorpore de manera integral el crecimiento con calidad en lo económico, social, cultural y político, sin dejar de lado la sostenibilidad ambiental y social, así como la participación de las comunidades migrantes en su construcción (Castillo y Burstein, 2014).

En el primer objetivo específico se analizó el Programa 3x1 para Migrantes (P3x1) en sus dos niveles de operación, nacional y local, con el propósito de recuperar algunos de los principales aprendizajes y retos que ha dejado el programa, partiendo de sus quince años de existencia. En el segundo objetivo específico, se identificaron los elementos centrales que el Programa Especial de Migración (PEM) 2013-2018 delinea para guiar la política de migración y desarrollo, tanto a nivel nacional como local. En el tercer objetivo específico, se estudiaron las políticas públicas en Jalisco, en ámbitos de migración y desarrollo, para identificar sus características y coincidencias con la política federal. Finalmente, el cuarto objetivo específico consistió en que, a partir de los elementos centrales que se reconocieron en el análisis de los programas y de las políticas en Jalisco, se propusieron recomendaciones para fortalecer la política pública sobre migración y desarrollo a nivel estatal. Aunque no era la intención realizar propuestas a nivel nacional, surgieron algunas recomendaciones que se recuperaron en las conclusiones.

El Programa 3x1 para Migrantes nacional cumple quince años, convirtiéndose en uno de los programas que mayor continuidad han tenido. Surge de las propuestas de las propias

comunidades migrantes y tiene la intención de motivar la participación social de la diáspora para incidir en el desarrollo de las comunidades de origen. A lo largo de este tiempo, ha sido sujeto de múltiples estudios y evaluaciones, por lo que actualmente se cuenta con información relevante que permite profundizar en su análisis. Además de que Jalisco ha sido un activo participante desde sus inicios y también abona con información valiosa para su estudio.

El Programa Especial de Migración 2013-2018 representa un primer ejercicio por generar un documento integral de política migratoria nacional. La amplia participación de la sociedad civil en su diseño se refleja en los cinco objetivos que se han planteado; uno de ellos se enfocó al tema del desarrollo local. Aunque es de reciente creación, valió la pena analizarlo, ya que tiene un alcance mayor que las políticas generadas anteriormente y su eje nodal es la migración. La intención de estudiar el PEM fue identificar cuál es la perspectiva de desarrollo que promueve, qué tipo de acciones contempla, cómo preve que se dé la coordinación entre diversos niveles de gobierno, entre otros aspectos. Es decir, la revisión que se realizó, no pretendió evaluar el programa, sino revisar sus características y la visión que contempla del desarrollo. No obstante, también se lograron identificar algunos aspectos que han hecho que su implementación y logros que se reportan, sean aún limitados. Esto es útil cuando un programa está en su etapa inicial, porque se puede incidir en su diseño, para que mejore desde un inicio. Un buen ejemplo es el tema de los indicadores del PEM, ya que desde su creación se sabía que no podían generarse buenos indicadores por falta de datos para monitorear algunos rubros. Cinco años después, se cuenta con mejores fuentes de información, por lo que tal vez podría revisarse ese aspecto.

Tampoco se pretendió hacer una comparación entre el P3x1 y el PEM, aunque ambos hayan sido nombrados como “programa”, son de distinto alcance y tienen diferentes objetivos. El primero es un programa federal con un objetivo claramente delimitado que busca el fortalecimiento de la participación de las comunidades migrantes en el desarrollo local. El segundo, más que un programa, representa una carta de navegación, un plan que pretende dar dirección a los múltiples programas y acciones relacionadas con el tema migratorio. Por ende no son comparables. No obstante ambos delinean una visión de desarrollo, así como diversos elementos que abonan a la construcción de una política sobre migración y desarrollo. Por ello, fue relevante analizar ambos.

Se considera que del análisis de ambos programas se desprendieron aprendizajes interesantes. Algunas de las preguntas a las que se pretendió dar respuesta fueron: ¿Cuál es el enfoque de la política migratoria? ¿Puede considerarse que se cuenta con un enfoque de desarrollo a nivel nacional? ¿Cuáles son las características de los programas públicos –P3x1 y PEM- que abarcan el nexo migración y desarrollo, cómo están operando? y si realmente, ¿los programas que se analizaron, P3x1 y PEM, constituyen o van en el camino a constituir una política pública sobre migración y desarrollo a nivel nacional? En el ámbito estatal ¿cómo están operando las políticas públicas sobre migración, tienen enfoque de desarrollo, hay una visión compartida con las políticas federales del enfoque de desarrollo y migración? ¿Están armonizadas con las federales?

Aunque el presente trabajo partió con una propuesta muy ambiciosa y amplia para intentar determinar elementos muy concretos para la implementación de la política migratoria estatal, a lo largo de la evolución de la investigación se hicieron evidentes las limitaciones de dichos objetivos, por lo que se fueron modificando. Esto, a partir de la paciente y generosa retroalimentación, tanto de la directora como de los dos lectores, por lo que se ha ido re-trabajando para llegar a los objetivos y preguntas que se presentaron. Aun así, hay diversas limitaciones en lo que aquí se expone. Una de las más importantes es que se intentaron abordar dos programas muy amplios, sin embargo, se consideró que ambos eran necesarios y pertinentes para comprender las actuales políticas migratorias en el eje del desarrollo. Otra área problemática fue incluir un análisis desde la perspectiva internacional hasta la local, lo cual resultó en diversos niveles de reflexión y tal vez demasiada información, no toda igual de relevante. Otras de las temáticas que no pudieron ser abordadas, se retoman en el último capítulo, a manera de agenda pendiente.

No obstante, se lograron establecer algunas reflexiones que, de continuarse trabajando, podrían llevar a construir una propuesta sobre política pública migratoria para el estado con enfoque de desarrollo. Incluso, algunas de las recomendaciones que se hacen al final, están siendo ya impulsadas desde diversos espacios, como por ejemplo, la construcción de un PEM Estatal. Aunque esta iniciativa no es resultado directo de este trabajo, si se ha participado en algunas reuniones y foros, buscando apoyar la propuesta.

El documento se estructuró en cinco capítulos. El primero tuvo la intención de contextualizar la discusión y plantear algunos elementos que sirvieron para el análisis a lo largo de la investigación; en él se estableció el marco conceptual desde el cual se analizaron las políticas públicas sobre migración y desarrollo, se definieron ambos conceptos y se expusieron algunas de las principales críticas y propuestas en torno al vínculo entre ambos. Asimismo, se abordó el concepto de remesas, central para esta discusión.

El segundo capítulo, presentó las políticas públicas sobre migración que México ha establecido a partir de la primera década del siglo XXI, particularmente las dirigidas al desarrollo. Se hizo una recuperación de los principales programas implementados para poblaciones migrantes con un enfoque de desarrollo. Este recuento permitió ver cómo el país ha afrontado las necesidades de las poblaciones migrantes y qué tipo de políticas ha generado. Se comprobó que realmente hay pocos programas con este enfoque para las comunidades migrantes, entre los que destaca significativamente el P3x1.

El siguiente capítulo mostró un análisis tanto del Programa 3x1 para Migrantes como del Programa Especial de Migración, ambos en el nivel nacional, e identificó los elementos de convergencia entre ellos para explorar su posible armonización en la política pública estatal. Se explicaron sus objetivos y formas de operación y se expusieron algunas de las revisiones críticas al respecto. De igual forma, se recuperaron algunos de los resultados de los dos programas, que sirvieron como elementos de reflexión y análisis para el estudio de la política migratoria local.

El cuarto capítulo tuvo el objetivo de analizar las políticas públicas sobre migración y desarrollo en Jalisco a la luz del enfoque de desarrollo. Se partió de un breve contexto de las migraciones en la entidad, para comprender qué tipo de poblaciones migrantes se encontraban en el territorio y algunas de sus características. Se comentaron los principales cambios y propuestas que han surgido en la actual administración relacionados con el ámbito migratorio. Estos fueron el Plan Estatal de Desarrollo y el Subprograma de Migración. Para profundizar en el Programa 3x1 para Migrantes se incluyó el estudio de su operación en Jalisco.

En el último y quinto capítulo se presentó un análisis de las políticas públicas sobre migración y desarrollo. Este bloque se estructuró en tres apartados: en el primero se revisaron

los avances, retos, agendas pendientes y recomendaciones a nivel nacional; en el segundo se expusieron los mismos cuatro elementos de las políticas migratorias, pero esta vez para el caso de Jalisco; y finalmente, en el tercero se presentaron unas breves conclusiones generales.

La metodología utilizada para desarrollar esta investigación partió de una revisión y análisis documental de las siguientes fuentes de información: textos académicos sobre migración y desarrollo, las políticas migratorias y los programas para migrantes en México y Jalisco. Otra serie de documentos revisados fueron las evaluaciones, diagnósticos, reportes, fichas, padrones, matrices de indicadores por resultados de las diversas dependencias involucradas. De igual forma, planes y programas federales y estatales, documentos de planeación, reglas de operación, legislaciones, minutas de reuniones y acuerdos. Declaraciones, análisis y reportes de organismos internacionales. Boletines, informes, conferencias de prensa, redes sociales e información de portales oficiales de gobierno. Documentos de propuestas y análisis de sociedad civil, tanto del ámbito internacional como nacional y local. Así como algunas noticias y textos periodísticos.

Con base en lo anterior, se cubrieron los elementos considerados como relevantes para el análisis de las políticas públicas. Si bien no se está revisando una política pública como tal, en el caso de Jalisco sí se estudian elementos que podrían llegar a constituirla. En la presente investigación se realizó la sistematización de textos académicos, revisión crítica y estudio de documentos de política pública. Cuando la política estatal esté consolidada se podrá hacer nuevamente una revisión.

Algunos elementos de los que propone Luis Aguilar en su texto “Marco para el análisis de las políticas públicas” (2008), han sido estudiados en la revisión actual. Por ejemplo, la consideración de planes, programas, leyes, estructura institucional, la agenda pública y gubernamental, la prioridad del problema, la definición del problema público, el sistema de medición y evaluación, los objetivos, metas y agentes, el contexto sociopolítico, los antecedentes de las políticas públicas, entre otros elementos que enfatiza para realizar un análisis riguroso.

Una parte de dicho análisis también derivó de la experiencia de participación en espacios de incidencia tanto a nivel nacional como local. En particular, el trabajo con el

Colectivo Migrante para las Américas –el cual se abordó en la investigación– generó la necesidad por comprender el funcionamiento de las políticas públicas.

Finalmente, parte del interés por profundizar en los temas de la migración y el desarrollo fue resultado de la necesidad de comprender las causas de los procesos migratorios; de aprender del camino ya andado por muchos y muchas con la intención de exigir una mejor respuesta del gobierno a las comunidades de origen y transnacionales.

Como en todo trabajo de grado, mucho quedó por investigar. En un siguiente ejercicio, se podrá reforzar y contrastar lo encontrado en el presente estudio, incluyendo las voces de los propios protagonistas de las políticas públicas, tanto con las comunidades de ambos lados de la frontera como con los funcionarios a cargo de los programas analizados en todos los niveles gubernamentales.

Por el momento, es oportuno empujar la agenda migratoria en la entidad. La expectativa es que sea posible aprovechar la coyuntura que actualmente se presenta con el gobierno de Estados Unidos y aportar de forma constructiva la recuperación de la gran experiencia que tiene Jalisco en el tema, de cara a los retos que se siguen acumulando en el estado.

CAPÍTULO I. BREVE DISCUSIÓN SOBRE EL DEBATE EN TORNO A LA MIGRACIÓN Y EL DESARROLLO

Para estudiar las políticas de desarrollo y migración en el nivel local, fue importante partir de la revisión del ámbito teórico-político en el que se ubica la discusión sobre dichos temas. El estudio de los términos proporcionó herramientas útiles para realizar análisis críticos de las políticas y de los enfoques con los cuales se diseñan. Por tanto, el objetivo del presente capítulo fue establecer el marco conceptual desde el cual se analizaron las políticas públicas sobre migración y desarrollo. Se comenzó por abordar los estudios del desarrollo para contrastar las diversas concepciones que se tienen sobre el mismo; se expusieron las definiciones encontradas en los documentos de política pública que fueron estudiados en los siguientes capítulos, así como algunas propuestas de sociedad civil.

En un siguiente apartado se introdujo la noción de procesos migratorios, que fue la de referencia a lo largo de la tesis, y se abordaron elementos teóricos de los estudios migratorios. Una vez establecidos ambos términos, desarrollo y migración, se presentaron las propuestas de análisis sobre el estudio del nexo entre ambos, prestando mayor atención a la visión crítica. Un elemento clave para estudiar esa relación fue el de *remesas*, por lo que también se definió y se presentaron algunas tipologías que fueron de utilidad para el análisis de los programas públicos enfocados en su captación.

Parte del debate y construcción de algunos conceptos se da en el plano internacional e influye de manera importante en el nivel nacional ya que el gobierno mexicano ha sido un actor relevante en dichas discusiones. De igual forma, ha sido importante la participación de organizaciones de la sociedad civil y académicos expertos en el tema que intentan influir en dichos foros. Por ello se consideró necesario incorporar parte de la discusión y agenda de los espacios de la Organización de las Naciones Unidas especializados en estos temas.

Tanto el desarrollo como la migración son campos del conocimiento que han sido estudiados de manera más amplia y sistemática desde el siglo pasado. El aumento de las migraciones internacionales y el incremento en la transferencia de remesas desde finales del siglo XX, han provocado que se preste particular atención al análisis del nexo entre estas dos

problemáticas. El nuevo flujo de recursos hacia las comunidades de origen ha generado estudios sobre el impacto de las remesas (Durand, 2007), ante la posibilidad de que tales ingresos propicien el desarrollo local.

Se ha manifestado interés en el tema por parte de múltiples actores, desde organismos internacionales, gobiernos de algunos países, hacedores de políticas públicas, organizaciones de migrantes, instituciones bancarias y financieras hasta centros de investigación, por mencionar algunos (Castles, 2007). México no ha sido la excepción. Hace diez años, Durand ya lo advertía: “la danza de los miles de millones de dólares ya tiene rato de estar tocando, y tanto políticos como instituciones públicas, privadas e internacionales han manifestado su interés en participar en el baile” (Durand, 2007: 232).

Basta con revisar algunas cifras para comprender su dimensión. México es el cuarto país receptor de remesas en el mundo (BBVA y Conapo, 2015). A pesar de los problemas económicos que han surgido en la última década, tanto en el ámbito nacional como global – principalmente con la crisis de 2008– las remesas se han recuperado y continúan siendo un ingreso de divisas significativo para el país. Uno de los niveles más altos se registró en 2007 cuando se enviaron 26,059 millones de dólares, el cual se redujo a 21,304 millones de dólares en 2010 (BBVA y Conapo, 2015). En 2016, se registra una cifra de 26,970 millones de dólares (Morales, 2017, febrero 1). Sin duda sus efectos, y por lo tanto su estudio, siguen siendo relevantes.

A la par de que el país recibe estos ingresos, la mayoría de su población continúa enfrentando condiciones económicas y sociales muy duras: 53.3 millones de personas viven en la pobreza (Esquivel, 2015). Asimismo, el informe de Oxfam¹ sobre desigualdad y del *Global Wealth Report* de 2014 indican que la brecha es enorme, el sector más rico de México, 10 por ciento de la población, concentra 64.4 por ciento de la riqueza de todo el país (Esquivel, 2015). Tener presente esta realidad social mexicana permite contextualizar y dimensionar los retos de la política pública en el país, así como el marco en el que tiene lugar la migración y la discusión sobre desarrollo en la segunda década del siglo XXI.

¹ Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones sociales que surge en Reino Unido en 1995 y trabajan con organizaciones socias en 94 países del mundo, sobre los temas de pobreza e injusticia (Oxfam Intermón, 2017).

Las cifras de los ingresos por remesas son impresionantes. Por su dimensión, es importante hacerse la pregunta sobre los impactos que tienen en el desarrollo local. No obstante, conviven con la desigualdad y pobreza. Sobre su efecto en la mejora de las condiciones de vida hay diversos puntos de vista que serán expuestos en los siguientes apartados.

Una de las críticas, que se expondrá más adelante, tiene que ver con el uso generalizado del concepto de *desarrollo*. Es un término que se utiliza comúnmente pero pocas veces se define, dando por sentado que hay una visión compartida al respecto. Aunque se le añaden adjetivos que ayudan a comprender desde qué perspectiva se aborda, algunos académicos sugieren que es relevante volver a ponerlo en el centro de la discusión. Particularmente cuando se estudian las políticas públicas, por ejemplo los planes de gobierno, hay que revisar sus conceptos para comprender hacia dónde van sus propuestas o desde dónde están concibiendo que debe construirse el desarrollo regional. Para partir de una base clara se revisarán algunas definiciones.

1.1 Desarrollo

El campo de estudio del desarrollo es extenso. La intención de este subapartado fue presentar una síntesis de algunas de sus principales corrientes teóricas y enfoques que lo abordan, así como elegir una definición que permita establecer un punto de partida para el análisis. De igual forma, se recuperaron los conceptos de desarrollo que fueron extraídos de los planes y programas que se revisarán en los siguientes capítulos.

Existen muchos análisis sobre los estudios del desarrollo, no obstante, se utilizó la síntesis elaborada por Guillermo Díaz (2014) por ser muy clara. Díaz inicia su revisión de los principales enfoques de estudio del desarrollo explicando el término desde su concepción más elemental: la intención de medir el avance económico de los países. Sin embargo, “el concepto de desarrollo ha permanecido asociado a otras nociones como progreso y crecimiento, sobre todo desde la esfera económica y el Producto Interno Bruto (PIB), limitando su potencial integrador de otras dimensiones humanas y sociales para quedar sujeto a los intereses económicos dominantes” (Díaz, 2014: 19).

El estudio del desarrollo surge al finalizar la segunda guerra mundial desde una perspectiva de modernización y con propósitos imperialistas, ya que se impulsa desde los países hegemónicos (Delgado, 2012). Es así como se instaura la noción de países desarrollados (centro, norte, destino) y subdesarrollados (periferia, sur, origen). A pesar del puntual y breve resumen que se presenta sobre algunas de estas teorías, el recuento sirve para ilustrar la amplitud de este ámbito de estudio, así como algunas de las visiones desde donde se explican las condiciones actuales del sistema, los efectos que tienen en las poblaciones que habitan el planeta y las alternativas que se han propuesto para buscar otros caminos.

En los años cincuenta del siglo pasado apareció el enfoque neoclásico del desarrollo, que impulsaba las ideas de modernidad y capitalismo; sostenía que el Estado y la sociedad se dinamizarían a partir de un fuerte sector emprendedor que las impulsara (Díaz, 2014). Por su parte, en América Latina surgieron los enfoques económico-estructuralistas, entre los cuales se encuentra la teoría desarrollista de la Cepal y la teoría de la dependencia, de corte marxista (Díaz, 2014), generando un debate teórico en el que la Cepal tiene un rol y una actividad relevantes.

Entre las teorías latinoamericanas, la primera explica que el subdesarrollo es ocasionado por la situación periférica que mantienen algunos países, condicionados a vender materias primas baratas a los países centrales-industrializados, que procesan dichas materias y las comercializan a mayores precios en los países periféricos. Para superarlo, proponía impulsar medidas que fortalecieran al Estado, como la sustitución de importaciones, la industrialización y el ahorro interno, entre otras. La segunda teoría sostiene que la relación centro-periferia es de dependencia –de ahí su nombre– y sometimiento. Es decir, el desarrollo de las naciones centrales se genera a costa de las periféricas. Su propuesta para salir de esta relación consiste en rechazar el capitalismo y optar por un sistema socialista que permita impulsar políticas económicas que generen mayor independencia y autonomía (Díaz, 2014).

Más tarde, en la década de los ochenta, surgió la visión ortodoxa neoliberal, plasmada en el Consenso de Washington de 1989, y que trajo consigo una serie de políticas impuestas en la mayoría de los países de América Latina, que fundamentalmente consisten en la tríada del capitalismo contemporáneo: liberalización, privatización y desregulación (Castles, 2007).

El resultado será la profundización de las desigualdades, que afecta directamente al desarrollo.

Ante los primeros efectos de dichas políticas, en los años noventa la globalización neoliberal retoma la idea del desarrollo con “rostro humano” (Delgado, 2012). Surgen diversas escuelas, entre ellas las que impulsan la teoría del desarrollo humano, de Amartya Sen, y las propuestas del desarrollo sustentable derivadas de las preocupaciones de los estudiosos del medio ambiente. La propuesta de Sen aborda el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades, donde las personas puedan elegir lo que más les conviene; considera que no sólo debe abordarse una dimensión económica, sino que también incluye aspectos sociales como la educación, la salud y los ingresos. En cuanto al desarrollo sustentable, una de las ideas en que se basa es que el desarrollo en el presente sólo es posible si también asegura el de las generaciones futuras. Aspira a conseguir un balance entre crecimiento económico, equidad social y medio ambiente (Díaz, 2014).

Conforme se agudiza la crisis del modelo de desarrollo capitalista neoliberal surgen nuevas críticas y enfoques de análisis, como lo expone en su texto Díaz (2014). Surgen críticos como Stiglitz (2002) y Rodrick (2003), que realizan estudios en los que exponen las fallas del modelo neoliberal, las prácticas depredadoras de las empresas transnacionales y las consecuencias dañinas de los ajustes impuestos por las instituciones financieras internacionales. Sociólogos como Beck (1998), Giddens (2001) y Bauman (2003) se enfocan al cuestionamiento de la modernidad y sus consecuencias. Wallerstein (2005) retoma el enfoque de la dependencia y propone su modelo para un análisis geopolítico del Sistema-Mundo capitalista; Halloway (2011) también critica el capitalismo y expone su noción de “agriarlo” con el objetivo de generar una revolución anticapitalista. Por su parte, Escobar (2005), Latouche (2008) y Gudynas (2011) exploran propuestas como el posdesarrollo, el decrecimiento, el neoextractivismo progresista y las alternativas al desarrollo (Díaz, 2014). Entre muchos otros que se han abocado al estudio del tema.

Más aún, actualmente diversos autores –algunos de los anteriormente mencionados– exploran posibilidades de “alternativas al desarrollo” y de “desarrollos alternativos” en la búsqueda de explicaciones teóricas que puedan dar respuesta ante los retos que enfrenta el mundo contemporáneo. Algunas de ellas son: la epistemología desde el sur, de Boaventura

de Sousa (2009), con la que, a partir de la sociología de las ausencias y de las emergencias intenta recuperar otros puntos de vista dejados de lado en las diversas disciplinas. Rauben (2000) y Fox Piven (2007), que hablan de la construcción de los cambios sociales y la toma del poder “desde abajo”, es decir, desde los movimientos de base y las comunidades. El pensamiento complejo, de Edgar Morin (2011), propone el análisis de la crisis de la mundialización en tres ámbitos, la globalización, la occidentalización y el desarrollo (Díaz, 2014). La recuperación de nociones ancestrales como el buen vivir o vivir bien (Prada, 2011), entre otras.

Una definición sobre desarrollo alternativo que aporta Márquez (2012: 80) es “un proceso de transformación social orientado a la generación de mejores condiciones de vida y trabajo para la mayoría de la población, para lo cual es indispensable generar cambios estructurales en las dinámicas del desarrollo desigual y el neoliberalismo, y cambios en el entramado institucional y político”.

Márquez propone dicha definición reconociendo que dentro de una visión del capitalismo neoliberal el desarrollo es “un proceso de crecimiento encabezado por las corporaciones privadas, tutelado por el Estado y vehiculado por el libre mercado y la democracia formal” (Márquez, 2012: 78). En este marco, la búsqueda por conseguir el desarrollo se materializa en una forma limitada, como las estrategias de combate a la pobreza. Ante esta visión parcial, el autor propone una mirada crítica que tome en consideración las causas estructurales que generan el subdesarrollo, y por ende la migración, como lo enuncia en su propuesta de desarrollo alternativo.

A partir de la agudización de un modelo capitalista neoliberal en países como México, que ha dejado de lado las políticas sociales, comienzan a hacerse más visibles sus efectos. Ello ha llevado a la búsqueda de alternativas, como se ha expuesto en el resumen anterior, para tratar de “redireccionar el barco” o buscar nuevos caminos. Sin embargo –como se expondrá en los siguientes apartados–, hace falta una revisión más profunda de la noción de desarrollo o alternativas al desarrollo vinculado a los procesos migratorios. Esta discusión sobre la construcción de alternativas continúa abierta (Gudynas, 2011; Lang, 2015).

Un elemento importante del que se parte para la discusión de las alternativas al desarrollo es del diálogo de saberes. En este sentido, se propone el protagonismo de grupos

que antes han estado marginados de este debate, por ejemplo, campesinos, pueblos indígenas, mujeres (Gudynas, 2011). Sin duda, también la voz de las comunidades migrantes tiene mucho que aportar. En este sentido, además de las definiciones de gobierno sobre desarrollo, en el siguiente apartado se recuperan algunas que han surgido desde sociedad civil.

Dado que estas nuevas concepciones están en construcción, se optó por la propuesta de Márquez de “desarrollo alternativo”, ya que se plantea como una especie de puente entre lo que actualmente existe y lo que se busca, poniendo el énfasis en la necesidad de realizar cambios estructurales, principalmente de índole institucional, que es uno de los aspectos que abordaron a lo largo de la tesis.

1.1.1 Definiciones utilizadas en ámbitos gubernamentales

Una vez situados en el campo de estudio del desarrollo y con definiciones de referencia, se revisaron algunos conceptos sobre el mismo, presentes en documentos de planeación gubernamental generados por diversas instancias tanto nacionales como del ámbito estatal. De igual forma, se abordó la visión de desarrollo de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, ya que dicha agenda ha sido aceptada por los estados miembros y deberá ser tomada en cuenta en los instrumentos de planeación de cada país firmante. Asimismo, se presentaron algunas definiciones que van desde los organismos internacionales hasta las que se proponen de forma local o por parte de sociedad civil.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Organización de Naciones Unidas son el antecedente de los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos constituyeron la agenda que impulsó la ONU entre 2000 y 2015 para superar las condiciones de pobreza en el mundo a partir de objetivos y metas muy concretas que debían alcanzar los estados al final del periodo. Aunque no se cumplieron las metas, la ONU valoró que la estrategia había funcionado para coordinar esfuerzos comunes, por lo que se ha generado una nueva agenda global de desarrollo, contenida en los ODS.

Los ODS proponen un plan de acción para los estados miembros, a conseguir en el año 2030. Se han construido sobre el concepto de *desarrollo sostenible*, el cual se compone de tres dimensiones: económica, social y ambiental (Asamblea General ONU, 2015). El

documento fundacional de la agenda menciona que dicho desarrollo “parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes” (Asamblea General ONU, 2015: 5).

La agenda plantea una visión amplia, multidimensional e integrada de lo que debe ser el desarrollo sostenible, incluyendo aspectos como: los derechos humanos, el combate a la desigualdad, la protección del planeta, y la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones. Sin duda, todos desafíos significativos en la agenda internacional. No obstante, Márquez (2012) señala que la idea de generar desarrollo sólo con estrategias de combate a la pobreza es limitada y sigue siendo preponderante en las agendas de los organismos internacionales, aunque aquí se presenta ya vinculada a otros ámbitos de mayor alcance.

En una reflexión crítica sobre los ODM, este autor también señala que la visión neoliberal predomina en espacios internacionales que determinan gran parte de las políticas y agendas nacionales vinculadas con el desarrollo (Márquez, 2012). Su crítica continúa siendo válida para la nueva agenda de los ODS. Al revisar los principales aspectos y propuestas, se observa que se propone alcanzar nuevos niveles en las condiciones de vida de las personas y del planeta, pero sin proponer cambios estructurales al modelo actual. No se habla de modificaciones al sistema político, económico, institucional, que de acuerdo al autor son los que han ocasionado las desigualdades, la marginación, la pobreza y la salida de población (Márquez, 2012: 78).

Siguiendo con su visión, difícilmente se modificarán las condiciones actuales sin tocar el fondo del problema, es decir el sistema económico que genera las condiciones que originan la pobreza. Un ejemplo que ilustra lo anterior son las estrategias de los ODS que abordan la migración, algunas de las cuales proponen reducir los costos por transferencia de remesas o mejorar las condiciones laborales de los trabajadores migrantes, pero no se revisan las causas estructurales por las que salen las personas de sus comunidades de origen. Esto se analizará en detalle en la última parte del capítulo.

Aunque puede parecer que la agenda internacional está “lejana”, es clave considerarla, sobre todo desde los ODS, ya que tienen una influencia muy importante en la definición de las

políticas nacionales y en el redireccionamiento de recursos de los gobiernos, las financiadoras y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Un ejemplo es el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco, que al diseñarse buscó alinear su estrategia a los ODM, vigentes en aquel momento.

Los conceptos que a continuación se presentan, se obtuvieron de los documentos de política pública de México que dictan las líneas de trabajo en el tema migratorio y serán analizados en los siguientes apartados. Se extrae su noción de desarrollo para comprender desde dónde se conciben dichas políticas y cuál es la visión o visiones que los gobiernos tienen sobre desarrollo. Finalmente, se contrastan con las que presenta la sociedad civil.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de México 2013-2018 define su objetivo de desarrollo como:

llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio. Además del crecimiento económico o el ingreso, factores como el desarrollo humano, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la protección de los recursos naturales, la salud, educación, participación política y seguridad, forman parte integral de la visión que se tiene para alcanzar dicho potencial (Gobierno de México, 2013: 20).

Y recalca la importancia del crecimiento económico diciendo que, aunque no es un fin en sí mismo, sin él no se logrará el desarrollo.

El plan rector nacional es descriptivo con respecto a su visión de desarrollo, pero le agrega el adjetivo “humano” –probablemente en alusión a la concepción de Amyrta Sen–, ya que lo liga a aspectos tales como educación, salud y participación ciudadana. El orden en el que se presentan los elementos pone en primer plano el aspecto económico, que se traduce en crecimiento y productividad. Hace mención de conceptos como igualdad y protección de recursos naturales, pero sorprende que no liga el desarrollo a conceptos fundamentales como derechos humanos o democracia.

Para tener un análisis más detallado, tendrían que revisarse los apartados del PND de política económica y social, los cuales apostaron por reformas que profundizaron el modelo capitalista neoliberal (privatización, liberalización). Medidas que hoy ya muestran algunos de

sus limitados resultados, como un crecimiento nacional de 2.3 por ciento del PIB durante 2016 (Morales, 2017 febrero 22). Sin embargo, es claro que desde los ochenta prevalecen las políticas neoliberales que han reducido la inversión pública y el gasto social con relación con el PIB. Ante las recurrentes crisis económicas de las últimas décadas se ha priorizado la estabilidad macroeconómica, acrecentando la desigualdad económica y social (Ávila, 2006). La política actual da continuidad a casi cuarenta años de políticas neoliberales que han conducido al incremento de la desigualdad y la pobreza, y no han logrado generar desarrollo para la mayoría de la población.

Después del PND, el instrumento de gobierno que mayor peso debería tener en el ámbito del desarrollo es el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Su documento marco define que los retos de la política de desarrollo social son la pobreza y el rezago social. Para lo cual propone un cambio de enfoque –novedoso, según el propio documento–, que integre más la política social con la económica. Es decir, un desarrollo social de nueva generación cuyo objetivo central es “hacer efectivo el ejercicio y disfrute de los derechos sociales a través del acceso de las y los mexicanos a la alimentación, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a los servicios básicos, a la vivienda digna, al disfrute de un medio ambiente sustentable y sano, al trabajo y a la no discriminación” (Sedesol, 2013: 23).

Llama la atención el uso del término *derechos sociales*, lo cual podría abrir un camino hacia políticas menos asistenciales que observen las condiciones de vida digna como un derecho y no una dádiva. Además de los aspectos elementales para una vida digna, se incluye el medio ambiente y la no discriminación. Las ideas son interesantes, pero habrá que revisar con cuidado en la práctica. La revisión del P3x1 permitirá ver algunos aspectos de la implementación de la política social y los retrocesos que ha tenido el programa durante la presente administración.

En cuanto al Programa Especial de Migración (PEM) 2013-2018, en su glosario adopta el concepto de desarrollo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que habla de un: “proceso de creación de un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con

sus necesidades e intereses [...] la ampliación de las opciones que ellos (las personas) tienen que vivir de acuerdo con sus valores” (Segob, 2014b: 66).

Esta definición no enlista –como las tres anteriores–, los elementos que deben considerarse como parte de una vida “en el desarrollo”, sino que aborda de una forma más amplia el tipo de entorno que cada sociedad defina como más adecuado para sí misma, en el marco de sus valores compartidos. Es una definición un poco más ambigua. Tampoco resulta claro cómo esta definición es cercana o considera el tema migratorio en relación con el desarrollo ya que al ser parte del PEM, debería tenerlo en consideración.

Entrando en el ámbito de los documentos de planeación estatales –que se profundizarán en el capítulo IV–, en el Plan Estatal de Desarrollo el gobierno del estado de Jalisco fundamenta su programa en el concepto de bienestar. Éste hace referencia a:

algo que está más allá del mero crecimiento económico y que implica una calidad de vida inmejorable, con salud, con buena alimentación, con educación de calidad, con tiempo para el esparcimiento, con servicios públicos de primer nivel, con un entorno sustentable y con seguridad para nuestras familias (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013b: 5).

En esta definición se puede ver el énfasis que pone en otros aspectos, más allá del crecimiento económico, como medio ambiente, salud, etcétera. Esta noción también se recupera en el subprograma de migración del estado, sin embargo, no se traduce en estrategias claras, se queda en un discurso, como se analizará más adelante.

Con la intención de recuperar propuestas alternativas, vale la pena revisar la definición que propone el Plan de Desarrollo Humano Integral Sustentable para el Estado de Zacatecas, el cual se reconoce en la corriente de búsqueda de alternativas al desarrollo y que lo definen como: “un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente y de las instituciones nacionales, así como por la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta” (Todaro y Smith, 2005 citados en Bloque Progresista de Diputados de Zacatecas, 2016: 7). Aunque la definición mantiene las nociones de crecimiento económico y erradicación de la pobreza, pone en primer plano la transformación

de las estructuras. De igual forma, se reconocen las múltiples dimensiones que inciden y el hecho de que es un proceso.

Una perspectiva desde la sociedad civil, la construyeron varias organizaciones en un Grupo de Trabajo Multisectorial,² que generó la Agenda de Desarrollo Socioeconómico Transnacional en 2012. En ella proponen un esquema de desarrollo local ligado a la migración, que definen debe ser voluntaria. Sugieren que primero debe haber una inversión económica para infraestructura, con participación ciudadana migrante, abundancia y arraigo, así como un manejo apropiado y cuidadoso de los recursos naturales. Esto genera entonces desarrollo local y migración voluntaria, que a su vez ocasiona desarrollo socioeconómico transnacional, tejido de lazos sociales transnacionales, buen vivir y regeneración e inversión en proyectos sustentables (Grupo de Trabajo Multisectorial, 2012, diap. 11).

Otra visión desde sociedad civil, desarrollada por un grupo de organizaciones de migrantes y de sociedad civil,³ propone el concepto de desarrollo integral con migrantes como: “crecimiento con calidad en lo económico, social, cultural y político; sostenibilidad ambiental y social; desarrollo de mujeres, jóvenes e indígenas; todo desde la perspectiva migratoria, es decir, el desarrollo integral con la participación en su diseño e implementación, de hombres, mujeres y comunidades” (Castillo y Burstein, 2014: 3). De igual manera, hace énfasis en que su concepto va más allá del crecimiento, dando lugar al bienestar humano, la salud del medio ambiente, el buen vivir y los valores democráticos.

Los autores de dicha propuesta también reconocen que hay una dificultad –por tanto, es un reto para el gobierno y muchos sectores– para reconocer el desarrollo transnacional, ya que implica pensar el desarrollo desde una nueva perspectiva en la que la migración sea un elemento clave y activo. Esta otra perspectiva implicaría la “búsqueda del bien estar y buen vivir comunitarios con plena participación de los migrantes” (Castillo y Burstein, 2014: 4).

Se puede ver claramente que todas las definiciones abordan múltiples dimensiones del desarrollo, aunque ponen diferente énfasis en cada ámbito; en unas dan mayor prioridad al

² En este ejercicio participaron organizaciones y académicos, entre los que se encuentran: Fundación Comunitaria del Bajío, Alianza Nacional de Comunidades Latinoamericanas y Caribeñas, Red Mexicana de Organizaciones y Líderes Migrantes, Frente Indígena de Organizaciones Binacionales, Voces Mesoamericanas, entre otras.

³ Las organizaciones que realizaron el documento son la Asamblea Popular de Familias Migrantes (Apofam) y Voces Mesoamericanas, en el marco de un proyecto en el que participaban más organizaciones de migrantes.

elemento económico que en otras; algunas consideran la diferenciación por poblaciones –lo cual es muy positivo ya que cada una tiene necesidades y condiciones diversas–; todas mencionan al medio ambiente.

Hay algunos proyectos de gobierno que intentan explorar enfoques más alternativos del desarrollo, como la propuesta del Bloque Progresista de Diputados de Zacatecas, o los programas de buen vivir en Bolivia y Ecuador, pero que no se abordan aquí. Sin embargo, parece que la mayoría de las propuestas políticas en México aún están alejadas de la búsqueda de alternativas al desarrollo. Por lo que se puede ver, tanto a nivel federal como estatal, las definiciones son más cercanas a las propuestas del desarrollo humano de Sen o de la agenda de los ODS de la ONU. Pero habrá que dejar claro que el hecho de utilizar los conceptos no implica que se lleven a la práctica.

Las únicas definiciones que incluyen el concepto de desarrollo vinculándolo al de migración son las de la sociedad civil migrante. Otro elemento que se rescata de estas propuestas es el énfasis que ponen en que se considere la participación de la comunidad migrante, la opinión, la consulta y el ser parte de, para ellos es fundamental. Sin duda, puede continuarse reflexionando en torno a estas propuestas, para seguir elaborándolas.

El concepto de *desarrollo integral con migrantes* puede servir como punto de partida para el diálogo y construcción de políticas públicas migratorias. Algunos elementos a destacar de la misma son: que ha sido construida en colectivo por organizaciones y comunidades migrantes de México y Estados Unidos; que aborda aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales, e incluso considera conceptos más cercanos a la visión alternativa como buen vivir y desarrollo transnacional. Por tanto, esta definición, junto con la de desarrollo alternativo de Márquez, es la que se propone como base para las discusiones sobre desarrollo y migración.

A pesar de que los títulos de los documentos, objetivos, planes y programas tienen en sus encabezados la palabra *desarrollo*, sus definiciones recuperan un listado de aspectos a atender. En el caso de los instrumentos federales remiten más a nociones de superación de la pobreza y no a una visión novedosa de estrategia de Estado. En el caso de Jalisco es interesante el planteamiento conceptual a partir del bienestar, pero está formulada más en clave de una visión y, como se expondrá, no ha logrado permear en los niveles más

operativos de sus propios instrumentos de planeación. Será en el estudio de las propuestas de los planes y programas sobre migración, que se realiza en los siguientes capítulos, donde se hacen más evidentes los limitados alcances de estas definiciones. Enseguida se abordan los conceptos y teorías referentes a los procesos migratorios.

1.2 Migración o procesos migratorios

Entre los retos que los estudios del desarrollo vislumbran, se encuentra el de la migración. Ya que se ha abordado como un fenómeno marginal, consecuencia del subdesarrollo y no como una temática central. Existe una clara disociación entre las teorías del desarrollo y las de la migración (Delgado y Márquez, 2012). Los expertos en el tema afirman que esto cambiará debido a la importancia que el tema ha cobrado, esperando que los enfoques más actuales incluyan el análisis de las migraciones (Guarnizo, 2003 citado en Portes, 2007).

Parecería que definir migración es algo sencillo, puesto que la palabra en sí describe una acción de desplazamiento poblacional; sin embargo, las diversas posibilidades de movimiento y su repercusión en muchos ámbitos de la vida hacen de la misma un término complejo. Por ello, Castles y Miller proponen el concepto de *proceso migratorio*, “el cual sintetiza intrincados sistemas de factores e interacciones que conducen a la migración internacional e influyen en su curso. La migración es un proceso que afecta todas las dimensiones de la existencia social, que desarrolla una compleja dinámica propia” (2004: 34).

De igual forma, Durand y Massey (2003) se refieren al término de *proceso migratorio* en lugar de migración, el cual comprende tres dimensiones básicas: la social, la temporal y la espacial. Es un proceso social porque involucra a más de un individuo y se explica por un conjunto de factores económicos y políticos que se enmarcan en procesos históricos complejos. La dimensión temporal hace referencia a que es un proceso histórico y evolutivo, con momentos de partida, tránsito, arribo, retorno o integración. Y la espacial tiene que ver con un cambio de residencia, un desplazamiento geográfico (Durand, 2016).

Las dos definiciones abordan los movimientos como proceso, es decir, algo que está cambiando, que no es estático. No basta con observar el movimiento de las personas; hay que

incluir en el análisis otras dimensiones tanto individuales como comunitarias. Partir de estas nociones ayuda a entender el reto que se tiene por delante y a preguntarse ¿cómo concibe el gobierno mexicano las migraciones?, ¿qué noción hay detrás de sus políticas?, ¿corresponden las políticas migratorias mexicanas a conceptos como los que se han expuesto?, ¿cómo se construyen políticas públicas que atiendan problemáticas complejas? Algunas de estas preguntas se responden en el presente apartado y otras en las conclusiones.

Para estudiar los procesos migratorios complejos se debe partir de análisis interdisciplinarios a fin de comprender sus diversos aspectos (Castles y Miller, 2004). Como se dijo anteriormente, en este texto se abordó su dimensión vinculada al desarrollo desde la perspectiva de los países emisores de migrantes –con una presencia transnacional–, y con ello entender el tipo de políticas públicas que se requieren en un Estado con tales características. A continuación se exponen algunas de las principales teorías sobre migración que abonan elementos para el análisis y comprensión del vínculo migración y desarrollo.

Aunque hay algunos estudios sobre migración desde el siglo XIX, el análisis teórico de la migración internacional es retomado por los científicos sociales para formular nuevas teorías hacia finales del siglo XX, cuando pasó de ser una movilidad más acotada al sistema colonial, a convertirse en un fenómeno global de mayor amplitud (Durand y Massey, 2003). Es importante mencionar que la gran mayoría de las investigaciones sobre el tema se han desarrollado principalmente en los países receptores de migrantes. El análisis teórico-conceptual desde los países emisores o del sur global, aún está en construcción (Delgado y Márquez, 2012).

Una crítica que realizan Delgado y Márquez a la teoría de las migraciones es que los enfoques que se utilizan son descontextualizados, individualistas y con el sesgo del nacionalismo metodológico. Este último concepto se refiere a que las teorías parten de un marco conceptual en el que el Estado se equipara con la nación y el territorio utilizando variables como: diferencia salarial, desplazamiento de trabajadores nativos, situación de ilegalidad y seguridad fronteriza (Delgado y Márquez, 2012). La mayoría de las teorías solamente abordan algunos aspectos de los procesos migratorios y permiten explicaciones parciales. En realidad, no afrontan directamente el concepto de desarrollo como tal. Algunas

hacen énfasis en los factores de salida o las causas económicas, pero pocas veces hacen críticas más amplias sobre por qué se dan tales situaciones.

Los estudios sobre migración han logrado nutrirse de diversas disciplinas para generar análisis interpretativos –con respaldos empíricos– para explicar los procesos que se observan. Sin embargo, las teorías pocas veces intentan abarcar el proceso migratorio completo (origen, tránsito, destino, retorno) o los diversos niveles (micro, meso y macro); ni pretenden cubrir un amplio rango multiespacial y multidimensional. La investigación teórica conceptual que busca explicaciones de mayor alcance es escasa (Delgado y Márquez, 2012).

De acuerdo a la exposición de Arango (2003), se recuperan algunas de las principales aproximaciones teóricas sobre migración, así como algunos conceptos que serán útiles para el análisis. Estos son: la teoría de los sistemas mundiales, el concepto de redes de Massey, de la teoría del capital social, y el enfoque del transnacionalismo.

La teoría del sistema mundial de Wallerstein, al igual que en los estudios del desarrollo, ha sido aplicada para explicar que las migraciones emanan de las desigualdades estructurales. Las migraciones refuerzan las desigualdades –en lugar de contribuir a reducirlas como lo sugiere la teoría neoclásica– y se genera un desequilibrio por la penetración del capitalismo en los países menos desarrollados. Entonces, las migraciones se entienden como un producto más de la dominación ejercida por los países del centro sobre las regiones periféricas, en un contexto de estructura de clases y conflicto. El centro está constituido por regímenes neocoloniales y empresas multinacionales que penetran buscando materia prima y mano de obra barata (Wallerstein citado en Arango, 2003).

La teoría del capital social (o de las redes migratorias) desarrollada a partir de Bourdieu, Coleman, Massey y otros, explican que las redes migratorias son una forma de capital social (Arango, 2003). Las redes son conjuntos de relaciones interpersonales que vinculan a los inmigrantes, a emigrantes retornados o a candidatos a la emigración con parientes, amigos y compatriotas, ya sea en el país de origen o destino. Éstas proporcionan información, ayuda económica o distintos apoyos para migrar (Massey, citado en Arango, 2003).

Por otra parte, el transnacionalismo es una explicación teórica que ha tenido aceptación en los estudios migratorios y se continúa explorando. En un trabajo muy interesante, Portes,

Guarnizo y Landolt lo definen como: “ocupaciones y actividades que requieren de contactos sociales habituales y sostenidos a través de las fronteras nacionales para su ejecución” (2003: 18). Proponen una tipología en la que comienzan por distinguir características de interacciones que tienen las redes o los individuos. Una sería desde los diversos sectores: económico, político y sociocultural. Otra enfatiza el desde dónde se originan las interacciones, para ello se distinguen los que surgen de instituciones poderosas como empresas multinacionales o Estados, es decir “desde arriba”; y las iniciativas que tienen un origen popular, dicho de otra forma “desde abajo” (Portes, Guarnizo y Landolt, 2003: 21).

Esta teoría permite tener una visión mucho más comprehensiva del fenómeno migratorio, ya que describe la multiplicidad de prácticas sociales establecidas por los propios migrantes. Aunque, de acuerdo a Delgado y Márquez (2012), no profundiza tanto en el análisis de la problemática del desarrollo. Una de las interacciones más significativas –y probablemente más estudiadas– son las económicas, por lo que es una visión analítica de mucha utilidad para la comprensión del Programa 3x1.

Entre los puntos críticos sobre el transnacionalismo, se señala que no es una teoría que permita explicar por qué suceden los procesos migratorios. Sus proponentes advierten que realmente es una lente teórica alternativa, la cual permite integrar actividades de los transmigrantes que anteriormente no se observaban y no se establecía relación entre ellas. Por ejemplo, realizar estudios comparativos entre diásporas, como las interacciones que tienen a través de las fronteras grupos de migrantes en China o la República Checa, con la diáspora mexicana (Ariza, Durand, Portes y Waldinger, 2014).

Se ha puesto en cuestión la relevancia de esta teoría ya que la cantidad de migrantes que participan en actividades transnacionales es reducida y en su mayoría son migrantes de primera generación. No obstante, se ha podido comprobar que, aunque es una minoría dentro del colectivo migrante, en algunos casos es significativa. Esto es, en referencia a las repercusiones que ha tenido la diáspora, que se involucra en actividades de desarrollo económico, intercambio de tecnología o vínculos con el gobierno en sus países de origen. Portes señala que cada vez más los gobiernos buscan establecer estos vínculos con la diáspora porque dinamiza las relaciones estratégicas; ejemplos que se han estudiado a detalle son el de China e India (Ariza, Durand, Portes y Waldinger, 2014).

Otro cuestionamiento que se hace a la visión transnacionalista es ¿hasta cuándo se sigue siendo transnacional? Por ejemplo, los estudios que se realizan desde esta perspectiva con población que ha retornado o que ha permanecido mucho tiempo viviendo en otro país. Un concepto que se está explorando en este sentido es el de transnacionalismo de larga duración (Ariza, Durand, Portes y Waldinger, 2014). Estos son aspectos que ilustran algunos de los aportes y limitaciones de dicho marco conceptual. Reconociendo tales elementos, se considera que es una lente útil para el análisis y se retomará a lo largo de los siguientes capítulos.

Retomando las críticas de Delgado (2012) y Canales (2015) sobre la falta de teorías que aborden más aspectos que las tradicionales y que consideren condiciones actuales como la globalización, podría decirse que los movimientos de los seres humanos van a una velocidad mucho más rápida que la elaboración teórica. Los movimientos contemporáneos exigen desarrollar marcos de análisis que permitan interpretar la realidad de forma más rápida. Como se mencionaba, algunos de los estudios sobre migración son impulsados por los propios gobiernos u organismos internacionales porque se requiere de explicaciones que permitan ayudar a comprender cómo “gobernar” o gestionar las migraciones. Es una tensión presente. Por un lado, comprender la movilidad requiere de tiempo para valorar tendencias y condiciones, por el otro, las políticas y legislaciones se quedan obsoletas, los políticos y gestores se ven rebasados y, mientras tanto, las migraciones siguen su curso.

1.3 Vínculo: migración y desarrollo

Antes de entrar a exponer dicho vínculo, es importante recuperar lo que indica Canales (2015) con respecto a la dimensión analítica de la migración y el desarrollo. El autor explica que, aunque tienden a estudiarse como si fueran equiparables, se trata de conceptos de diferente nivel de análisis: “La migración se refiere a procesos de mucho menor alcance teórico-histórico respecto a la multiplicidad de dimensiones y campos sociales y analíticos que involucra el desarrollo” (Canales, 2015: 54). Por ello se ha partido antes de una definición de cada término, así como de lo que abarcan los espacios analíticos de cada campo del conocimiento.

Los estudiosos del tema han señalado de forma crítica que los enfoques que han analizado el tema de la migración internacional, desarrollo y remesas tienen algunas limitaciones y han olvidado aspectos importantes. Por ejemplo, dejan de lado el tema de desarrollo y se concentran más en la migración. Otra de las críticas que expresan Delgado y Márquez es que en muchas ocasiones se abordan los análisis como si la migración fuera “una variable independiente y las posibilidades o no de desarrollo estuviesen supeditadas a los recursos e iniciativas de los migrantes” (Delgado y Márquez, 2012: 17). También mencionan que se caracterizan por centrarse en el papel de las remesas y suelen tener una “visión limitada del desarrollo”, como ya se mencionó, reduciéndolo al combate a la pobreza.

El uso de una concepción limitada de desarrollo no permite ver las razones estructurales por las que se da la migración ya que se reduce a explicar que es por motivos económicos. Se olvida la revisión de las causas, entre las que se encuentran múltiples factores como el desempleo estructural, la violencia, la inseguridad, los desastres naturales, el despojo, el desplazamiento forzado, los conflictos ambientales, etcétera. Tampoco se incluyen en la ecuación los efectos que genera la salida de personas en las comunidades de origen, como la pérdida de las fuentes de trabajo, el despoblamiento y la dependencia de las remesas. De igual forma, se deja de considerar entre los efectos el desarrollo desigual, el cual perpetúa las diferencias entre países subdesarrollados y desarrollados, manteniendo el éxodo de la migración (Delgado y Márquez, 2012). Si no se abordan las raíces del problema será imposible modificarlo de fondo. Se recurre a soluciones que abordan las causas superficiales, muchas veces soluciones asistencialistas. La maquinaria se mantiene operando sin cambios.

Ahondando más en el análisis sobre migración y desarrollo, se encontraron argumentos de diversa índole en torno a distintos aspectos de ambos. Aunque el tema económico fue central, en algunos niveles se abordaron los aspectos políticos, sociales, organizativos, culturales. A continuación se presenta la propuesta de análisis de los estudios sobre migración y desarrollo de Márquez y Delgado acerca de los círculos virtuosos y viciosos. En un siguiente apartado se agrupan los argumentos críticos en torno al nexo entre ambos fenómenos, se introducen los aspectos positivos y críticos desde la perspectiva de Portes, enseguida la visión crítica de Canales, la noción de Márquez y Delgado sobre el modelo de desarrollo basado en remesas, y se cierra con los siete mitos al respecto, de estos mismos autores.

Delgado y Márquez organizan las posturas de los estudios sobre el tema en dos vertientes: círculo vicioso y círculo virtuoso. El primero se refiere a que el fenómeno migratorio no tiene posibilidades de generar dinámicas de desarrollo, por el contrario, sus efectos son perniciosos. Se mencionan: la inflación, la desarticulación productiva, el abandono de las comunidades, el crecimiento de la desigualdad, entre otros efectos negativos de las mismas. Algunos autores de la primera vertiente serían Papademetriou (1988) y Delgado (2000) (Delgado y Márquez, 2012: 17).

En cuanto a los que se ubican en el círculo virtuoso, se menciona que sí hay posibilidad de que la diáspora contribuya al desarrollo local, aunque en términos restringidos. Se distinguen cuatro categorías o bloques que a continuación se desarrollan, señalando algunos de sus principales exponentes.

1. *Remesas e inversión productiva*. Aunque hubo un primer momento de análisis, con resultados “pesimistas” en los ochenta; durante los noventa se llevó a cabo otra serie de estudios que mencionaban un efecto multiplicador de las remesas invertidas en agricultura y capital humano. Este enfoque es más cercano al gobierno, a los organismos internacionales y a la visión neoliberal del “capitalismo con rostro humano”, donde se concede un pequeño margen de acción a los actores locales para incidir en su comunidad (Delgado y Márquez, 2012: 18).

2. *Transnacionalismo y desarrollo*. Este enfoque se relaciona con lo que se ha llamado antes “transnacionalismo desde abajo”. Es decir, desde los propios migrantes organizados, destacando su papel desempeñado en el intento de incidir como sujetos potenciales del desarrollo local (Delgado y Márquez, 2012). Se han estudiado de dos maneras: la economía de la migración –el consumo que realizan los migrantes en el lugar de origen y de destino– y la contribución de las organizaciones de migrantes a su comunidad (Delgado y Márquez, 2012). No obstante, para Márquez (2012), su análisis se queda corto o es problemático en algunos aspectos.

3. *Codesarrollo*. Una propuesta que surge en Europa, y se refiere a un sistema de cooperación internacional para el desarrollo, involucrando a las diásporas y a las comunidades de origen. Algunas de las actividades que se proponen son de tipo formativo, productivo, asistencial, etcétera. Implican la participación de los gobiernos, agencias de

cooperación, empresas, las ONG y los migrantes, entre otros actores clave. Sin embargo, se ha señalado que en muchos casos termina utilizándose como una política supraestatal para controlar el flujo migratorio y no tanto para promover el desarrollo (Delgado y Márquez, 2012).

4. Sujetos sociales migrantes y desarrollo local. Desde esta perspectiva se insiste en que las alternativas al desarrollo desde el ámbito local o regional deben considerarse como un problema político, debe haber un sujeto social fuerte y que aglutine a los diversos sectores. Esto debe ir acompañado de políticas públicas de nivel macro que posibiliten que las inversiones de los migrantes caigan en terreno fértil para que tengan efectos multiplicadores significativos. Algunas propuestas: la constitución de una fundación para el desarrollo local y la adopción del sistema de microfinanciamiento (García Zamora, 2006); que las organizaciones de migrantes pueden promover proyectos de desarrollo regional con el acompañamiento de políticas públicas (Castles y Delgado, 2007); potencialidades asociadas a distintos tipos de migrantes (colectivo, empresario, ahorrador y retirado) en materia de inversión social productiva (Moctezuma, 2006) (Delgado y Márquez, 2012).

Aunque hay especificidades en el ángulo desde donde se elaboran los argumentos, algunos de los anteriores son complementarios. Como se analizará en los siguientes apartados, hay elementos del transnacionalismo que se incorporan al hablar del enfoque de desarrollo local, así como la atención que se le presta al papel que desempeñan los sujetos migrantes. Los argumentos críticos que se desarrollan en el siguiente apartado responden más a los enfoques dos y cuatro.

1.3.1 Argumentos críticos en torno al vínculo migración y desarrollo

Para partir de una base común, Portes (2007) resume cuatro aspectos en los que hay un acuerdo generalizado en torno al impacto de la migración y el desarrollo. En primer lugar, se dice que la migración ha traído beneficios económicos a las familias (de lo contrario no se irían); la llegada de mano de obra barata a los lugares de destino es bienvenida por parte de los empleadores (en ocasiones solicitada por ellos mismos); las donaciones filantrópicas de los grupos de migrantes a sus comunidades son positivas (como el P3x1); en el nivel nacional

las remesas se convierten en un factor estructural como fuente importante de ingreso de divisas extranjeras. Como lo señala el autor, hay un acuerdo en estos aspectos, sin embargo, no todo es blanco o negro.

Portes inicia su explicación crítica con un argumento contundente: señala que no existe evidencia de que algún país haya logrado el desarrollo a partir de la recepción de remesas y exportando mano de obra. En cuanto a las repercusiones de la inversión productiva de las personas migrantes, menciona que es relevante, pero tiene un efecto modesto. Con respecto al efecto multiplicador o positivo indirecto en la economía, explica que son neutralizados por el efecto que tiene el despoblamiento de las comunidades, y menciona un argumento con respecto al rol de las políticas públicas ya que la salida de población puede funcionar como válvula de escape, quitando presión social al gobierno y desacelerando las políticas públicas en torno a la atención de las necesidades sociales y el desarrollo nacional (Portes, 2007). Este último argumento abona a la explicación de la existencia de limitadas políticas sociales.

Por su parte, Canales (2015) organiza las posturas desde tres perspectivas: las que analizan la relación migración y desarrollo desde el punto de vista de los países de destino; los argumentos que se abordan enfocándose a los países de origen; y finalmente la perspectiva crítica. A continuación se expone esta última.

En primer lugar, menciona que los efectos macroeconómicos de las remesas realmente no son significativos y terminan diluyéndose ya que representan tan sólo tres por ciento del PIB; en el mismo tenor, su contribución al crecimiento económico es marginal y estadísticamente no significativo. En cuanto a sus efectos redistributivos en el ingreso y en la reducción de la pobreza, son mínimos. Y un cuarto elemento señala que, aun cuando las remesas representan casi la mitad de los ingresos de muchas familias, no son suficientes para que la mayoría de ellas pueda superar la línea de la pobreza (Canales, 2015). Es decir, el nexo entre migración y desarrollo incluye efectos positivos y negativos. Y para hacer un balance sobre las repercusiones que tiene en cualquier país, es necesario considerar ambos. Como ya se ha mencionado, es común no dimensionar adecuadamente el aspecto negativo para las comunidades o países de origen.

Y aunque no se ha dado una explicación válida teóricamente de que las remesas y la migración puedan constituir una estrategia política de desarrollo (Canales, 2015), se han

implementado políticas impulsando estas estrategias. Márquez (2012) las nombra como “el modelo de desarrollo basado en las remesas”. Dicho modelo promueve el uso de las remesas para detonar el desarrollo en las comunidades de origen, pero no propone cambios estructurales en la forma en que opera la globalización neoliberal, generadora de asimetrías, desigualdad y marginación. Es decir, el propio motor de la expulsión de la población (Delgado y Márquez, 2012: 122).

El modelo tiene cinco principios: gestión de la migración, las remesas como instrumento del desarrollo, la democratización financiera, el poder económico de los pobres y la formación de capital humano. En la última sección del presente capítulo, al revisar algunas de las recientes propuestas que se promueven en la Organización de las Naciones Unidas en torno al tema, se constató que siguen un modelo muy similar al que describe Márquez. México es considerado un caso ejemplar en la aplicación de este tipo de políticas (Delgado y Márquez, 2012), por lo cual en el siguiente capítulo se analiza el tema mediante la revisión de las políticas migratorias del país.

Una de las síntesis críticas más interesantes es la que Delgado y Márquez (2012) resumen en sus siete mitos sobre la migración y el desarrollo, abonando otros elementos a la crítica de Portes (2007) y Canales (2015).

En el primer mito indican que el discurso del desarrollo y la migración con “rostro humano”, impulsado por organismos internacionales y algunos gobiernos –en donde tanto los países de origen como los de destino ganan–, deja de lado el análisis de las razones estructurales de la salida de las personas; tampoco consideran los costos para los países de origen, que no se compensan con el ingreso de remesas. El segundo mito tiene que ver con la idea de que ha tratado de imponerse sobre los beneficios que traería consigo el libre mercado y la integración regional, siendo que hasta ahora los resultados han sido el aumento de las asimetrías y la desigualdad en la región norte y la latinoamericana. El tercer punto señala que se ha manejado una idea de que la migración es un proceso natural que no es posible contener, sólo administrar o gestionar; esta visión no considera las razones estructurales de salida de las personas y que, de cierta forma, los gobiernos causan y perpetúan la emigración por diversas razones, entre ellas, la no atención de las causas estructurales de la expulsión (pobreza, violencia, despojo de recursos naturales, etcétera). El cuarto mito critica la noción

de que la migración es un proceso cultural que se repite de generación en generación, también dejando de lado las condiciones estructurales de salida. El quinto es similar, ya que se dice que migrar es una estrategia de las familias para sobrevivir, y de nueva cuenta se deja de lado cómo las políticas neoliberales son responsables de que las familias no puedan sostenerse con los recursos locales. El sexto mito se relaciona con la idea de que los migrantes son ahora agentes del desarrollo y las remesas la palanca que lo detona. El séptimo y último mito es sobre la promoción e impulso para replicar modelos y buenas prácticas de proyectos vinculando migración y remesas. El autor critica que en ocasiones se llevan “fórmulas” o propuestas descontextualizadas a otros escenarios donde los procesos migratorios son distintos.

Se ha elegido recuperar una postura crítica sobre este vínculo entre migración y desarrollo ya que después de todos estos años en que el gobierno mexicano y muchos organismos internacionales impulsaron y defendieron políticas de crecimiento basado en el capitalismo neoliberal, se han ido acumulando las evidencias de su fracaso y consecuencias. Como se mencionó, la migración es una de estas consecuencias. Por tanto, es urgente revisar con argumentos lo que se ha hecho mal y comenzar a buscar alternativas para plantear las cosas desde otra perspectiva. Es así como algunos de los académicos críticos mencionados anteriormente dan algunas pistas para seguir buscando otras alternativas.

1.3.2 Algunas pistas iniciales para renfocar el análisis sobre migración y desarrollo

Los expertos y críticos han generado algunas propuestas para renfocar los análisis y explorar nuevas propuestas de políticas públicas sobre migración y desarrollo.

Delgado menciona cuatro propuestas. En primer lugar, propone tener una visión crítica de la globalización neoliberal. Como segundo elemento señala la reconstrucción crítica del campo de los estudios del desarrollo; las propuestas de alternativas al desarrollo y desarrollos alternativos que se mencionaron en el recuento teórico sobre el tema, son parte de los marcos de referencia para la búsqueda de nuevos enfoques explicativos. El tercer punto tiene que ver con el trabajo que hace falta impulsar para lograr la configuración del agente de cambio migrante, tanto en lo individual como en mayor escala, es decir, la consolidación de un

movimiento migrante. Más que una agenda de investigación, pareciera una agenda política, un llamado a la acción, buscando fortalecer y apoyar la conformación de un movimiento social migrante más amplio, activo y politizado. Como último punto, menciona el redimensionamiento de los estudios de migración y desarrollo, ubicando el tema del desarrollo en el centro; desde su perspectiva, estos cambios impulsarían una mayor problematización de la visión de desarrollo que tienen los distintos actores que participan en la construcción del tema y de las políticas en torno al mismo (Delgado y Márquez, 2012: 35-36).

En este mismo sentido, Canales indica que la clave en el cambio de perspectiva está en impulsar estrategias y estilos de desarrollo social y económico que combatan directamente las desigualdades regionales e internacionales, ya que las causas estructurales de la migración no son la falta de desarrollo sino el estilo de desarrollo que se ha promovido. No se deben dejar de lado los análisis desde una perspectiva global, ya que actualmente la migración vincula a la sociedad global (Canales, 2015); esto, relacionado con una búsqueda de alternativas.

En síntesis, colocar el concepto de desarrollo en el centro de la discusión y repensar a qué se hace referencia cuando se habla de desarrollo. Tener una visión consensuada y discutida, no dar por hecho que todos entienden lo mismo por la noción de desarrollo. Por ejemplo, el esfuerzo que se citó anteriormente construyendo la Agenda de Desarrollo Alternativo de algunas organizaciones migrantes (Grupo de Trabajo Multisectorial, 2012, diap. 14), es valioso. Recupera, desde el análisis de las consecuencias que experimentan directamente las comunidades, tanto en origen como en destino, su visión de cómo quieren construir su sociedad en adelante, hasta cómo debe darse la migración en ese contexto.

1.4 Remesas

Como se ha visto hasta ahora, el tema de las remesas resulta un elemento fundamental cuando se habla de la relación entre migración y desarrollo. Se ha expuesto que, aunque no es el único elemento en el análisis del vínculo entre ambos temas, es un aspecto clave. En

ocasiones tiene tal importancia en el marco de la migración mexicana en Estados Unidos que se le utiliza casi como factor exclusivo para valorar el desarrollo.

Sin perder de vista la noción crítica sobre el efecto de las remesas, en el presente subapartado se presentaron definiciones de las mismas, así como algunas clasificaciones que se utilizaron para estudiarlas. Esto ayudó a comprender la naturaleza y las características de los recursos que se invierten en el P3x1.

Se eligieron dos definiciones muy descriptivas y prácticas. La primera es de Carling: “las remesas es (*sic*) la proporción de ganancias que los trabajadores migrantes envían a sus familias en el país de origen” (Carling, 2007: 53). Por su parte, Delgado y Márquez (2012) señalan una definición comúnmente aceptada que “alude a su forma más evidente, como circulante monetario, y más precisamente como una transferencia de dinero de un migrante hacia su familia” (2012: 127). No obstante, un elemento importante que en ocasiones se pierde de vista, es que son envíos entre familias (recursos de tipo privado), por lo que los receptores son libres de gastarlo o invertirlo en lo que decidan. Se insiste en esto porque frecuentemente el gobierno quiere influir en la forma en la que se gastan estos recursos, que hasta cierto punto es el caso del Programa 3x1 para Migrantes.

Las remesas constituyen un elemento clave, ya que cada vez más representan un monto significativo para el ingreso de divisas extranjeras en los países emisores de migrantes. En el caso de México, por ejemplo, para 2016 los ingresos por la exportación de petróleo representaron 18,743 millones de dólares; por turismo 19,570; los de inversión extranjera directa de 26,739 millones de dólares, mientras que las remesas fueron de 26,970 millones de dólares. Sólo por arriba de las remesas se encuentran los ingresos de la balanza comercial automotriz que se ubica en 41,300 millones de dólares (Li, 2017). En términos macroeconómicos, estas cifras ilustran la importancia de las mismas para las finanzas nacionales. Aunque, como ya se ha dicho, el efecto de los envíos no es suficiente para detonar procesos de desarrollo local.

Los montos que registra el Banco de México se refieren a las transferencias que realizan las familias migrantes a través de envíos de dinero, bancos o canales oficiales, pero también existen otros tipos de remesas. Estas clasificaciones tienen diversos focos de análisis; por ejemplo, se pueden analizar de acuerdo a quién las envía y de qué forma; si son

envíos materiales o intangibles; el destino de los recursos, entre otras clasificaciones. Aquí se exponen algunas propuestas que servirán para pensar en las diversas dimensiones que pueden cobrar las transferencias entre México y Estados Unidos.

Delgado y Márquez (2012) utilizan los conceptos de remesas *salariales/familiares* y las *colectivas/participativas*. Nombrar a las remesas como “salariales” subraya la naturaleza de los envíos de dinero entre particulares, ya que representan el salario de la persona ausente. Noventa por ciento de este ingreso es utilizado para el sustento básico de la familia, es decir alimentación y salud. Hasta diez por ciento se destina al ahorro o pequeñas inversiones (Delgado y Márquez, 2012).

Un segundo grupo lo constituyen los recursos que recaudan las organizaciones o colectivos de personas migrantes para la realización de obra social o pública en sus comunidades de origen. Se les llama remesas *colectivas* y pueden ser formales o informales. Las formales son recolectadas por un grupo (como un club de migrantes) o canalizadas a través de programas como el 3x1; o informales, como enviando una cantidad en donación para un fin determinado, pero sin pasar por proyectos o programas de gobierno, por ejemplo, un donativo para las fiestas del pueblo o a la Iglesia (Delgado y Márquez, 2012).

Desde una perspectiva distinta, Durand (2007) propone una tipología más detallada. Sugiere tres grupos a su vez divididos en tres categorías, nueve tipos en total. El primer grupo lo denomina “remesas básicas”, conformadas por: salario, inversión y capital. La primera sería la misma que define Delgado, es decir la que equivale a un salario y se gasta en comida, vestido, vivienda, etcétera. La *inversión* sería el remanente que se invierte en bienes de consumo duradero, como tractores, terrenos, autos, y otros. También considera en el rubro de la inversión los gastos que se hacen en educación o, por ejemplo, comprar las placas de un taxi para trabajarlo. Y en tercer lugar, el *capital*, que sería un ahorro más significativo para invertirlo en algún negocio o actividad productiva. También se le puede llamar remesa productiva o inversión productiva de la remesa. Este primer bloque es en el que se concentra la mayor parte de los envíos de las personas migrantes (Durand, 2007).

El siguiente grupo de remesas lo nombra como “complementarias”. Se distinguen las remesas en *especie*, la *social* y la *sistémica*. El envío en *especie* se refiere a la ropa, electrodomésticos, aparatos eléctricos, muebles, herramientas, juguetes, regalos, autos,

motos, camionetas, entre otros, que serían los bienes que envía o trae consigo la persona migrante. El autor destaca el valor simbólico que tiene este tipo de remesas. La *social* es la que envían las personas migrantes para la realización de obras en su pueblo de origen. Como ya lo indican Delgado y Márquez (2012), económicamente no son muy significativas –si se les compara con el monto de los envíos de remesa salario– pero en el nivel comunitario son relevantes y brindan reconocimiento.

Durand recalca su importancia:

lo que importa es su carácter social, el dinamismo que ha generado entre los lugares de origen y destino; los distintos roles que asumen sus protagonistas; la orientación que se le quiere dar a las inversiones; los sistemas de control y fiscalización que se están construyendo; la influencia y la revalorización de la imagen del migrante colectivo y sus organizaciones [...] (2007: 225).

También señala cómo los criterios externos de los migrantes para la administración de los proyectos comienzan a tejer una serie de alianzas y conflictos a través de las comunidades binacionales. Todos estos elementos presentes de forma muy clara en los proyectos vinculados al P3x1 para migrantes.

La última de este segundo grupo de categorías es la remesa *sistémica*, nombrada así porque de cierto modo es el aceite que permite que la “maquinaria migratoria” siga manteniéndose. Es el recurso que se gasta para financiar los gastos del coyote o los viajes de los visitantes a E.U. (Durand, 2007).

El tercer grupo se denominan “remesas adicionales”, se compone de: *disipada*, *prestigio* y *tecnológica*. La *disipada* o pérdida tiene que ver con el dinero que se paga como comisión al realizar un envío de dinero, o los robos o extorsiones que sufren los migrantes en su viaje. Las remesas *prestigio* son los gastos que se realizan para llevar a cabo fiestas, como bodas o celebraciones patronales. Éstas tienen un alto contenido simbólico y están vinculadas con el sistema de valores de cada comunidad. Y finalmente, la remesa *tecnológica*, que se relaciona con los aprendizajes que tienen las personas migrantes en E.U. Por ejemplo, la formación para los trabajos especializados, en servicios, hotelería, idioma, agroindustria, construcción, entre otros. Es una especie de capital humano que se ha adquirido (Durand, 2007).

Como se ha dicho, a veces el debate sobre las remesas se centra en el efecto de la remesa salario y se deja de lado el análisis del resto. Aunque el porcentaje es mucho menos significativo, tienen importancia en la comunidad y en el fortalecimiento de las redes transnacionales. Por ejemplo, en el caso que se estudiará en los siguientes apartados, el Programa 3x1 está basado en la captación de la remesa social y prestigio. El análisis permitirá ver que, si los números no se comparan con el total de los ingresos por remesas nacionales, generan otro tipo de vínculos relevantes para la relación entre comunidades, como son: el prestigio de la participación social y política; el arraigo al terruño en la distancia; la importancia del desarrollo local de las comunidades que se han dejado atrás, entre otros elementos importantes. Este aspecto entra en tensión con el elemento del carácter privado de las transferencias.

Como se pudo apreciar en el análisis del vínculo entre migración y desarrollo, la revisión de las diversas posturas y las repercusiones de las remesas en el desarrollo de las comunidades son un elemento central. Es decir, ¿las remesas generan desarrollo o no? Esta pregunta ha sido objeto de una larga e intensa discusión académica y política, que Durand (2007) ubica por lo menos desde los años ochenta. En resumen, desde la postura de este académico, el fenómeno de las remesas tiene efectos diferenciados en el tiempo y en el espacio. Hay evidencia empírica que muestra que en algunos pueblos los dólares han contribuido al dinamismo económico local, y en otros, casi vecinos, el mismo flujo de recursos genera un estancamiento. Sin embargo, la perspectiva crítica que se expuso en el apartado anterior, enfatizó en que no han generado desarrollo a nivel nacional.

1.4.1 Discurso actual sobre migración y desarrollo en los foros internacionales

Desde 2002, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas se han generado diversos mecanismos para discutir los efectos de la migración en el mundo, así como los problemas que se derivan de algunos desplazamientos humanos. Uno de ellos son los Diálogos de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo (quinquenales) y los Foros Mundiales sobre Migración y Desarrollo (anuales) en los que los estados miembros discuten sobre medidas y acciones en torno a estos temas. Como resultado de las discusiones, se generan

agendas de trabajo y se van construyendo acuerdos y acciones. El tema también ha sido abordado desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, más recientemente, desde el Pacto Mundial.

Estos espacios son importantes porque van definiendo visiones y políticas que incidirán en los estados miembros. Durante estos años, en los foros se han dado discusiones diversas en torno a cómo deben ser estas políticas. Algunos de los puntos de vista y temas que se discuten confrontan a los participantes, como por ejemplo la postura de los gobiernos de países de origen y los de destino, las de algunos gobiernos y sociedad civil o las que privilegian la seguridad nacional por encima de la seguridad humana y los derechos humanos. Aunque el desarrollo ha constituido un eje temático central durante los últimos años, con frecuencia se dificulta tender puentes entre agendas, poblaciones migrantes y, sobre todo, atender los problemas estructurales que provoca la movilidad humana.

En el último Diálogo de Alto Nivel de Nueva York en 2013 se construyó un Plan de Acción a cinco años para abordar las principales problemáticas –aceptadas por los Estados–, que se resumieron en ocho grandes objetivos: la migración y la Agenda de Desarrollo (Post-2015); vinculación de la diáspora y los migrantes en el desarrollo; atención a la población migrante en peligro; mujeres y niños en el contexto de la migración; gobernanza de la migración basada en derechos; contratación de trabajadores migrantes y los derechos laborales de los migrantes (McGregor, 2015).

Los dos primeros objetivos están vinculados al aspecto del desarrollo. El primero tenía la intención de posicionar el tema migratorio en la Agenda Post-2015 que se estaba construyendo en aquel momento; sin embargo, esto no se logró, el tema quedó diluido en algunas líneas de acción (McGregor, 2015). En cuanto al segundo, se centra en impulsar el rol que puedan tener las diásporas organizadas en el desarrollo de sus comunidades, e incluso se menciona que al tener mejores condiciones y “ambientes propicios” en el lugar de destino, pueden contribuir más al desarrollo en su lugar origen. Se señala que sigue sin prestarse suficiente atención a los beneficios que generan los migrantes en el lugar de destino (McGregor, 2015). Elemento que señala claramente Canales (2015), con respecto a las dos narrativas contradictorias y que, con el aumento de los discursos antinmigrantes en los países de llegada, debe atenderse urgentemente.

Canales menciona que pareciera que se han construido dos narrativas distintas que apuntan más hacia una postura política-ideológica que a una teórico-conceptual. Por un lado se promueve un discurso que señala que la migración es positiva y fuente de desarrollo para el país de origen; y por otro, una amenaza, un problema y una carga para los países de destino (Canales, 2015). De igual forma, agrega el autor que parece sospechoso y contradictorio que las mismas instituciones internacionales y gobiernos que promueven el comercio internacional y el libre flujo del capital (financiero, productivo, bienes, etcétera) no apoyen la libre circulación de la fuerza de trabajo en el ámbito global (Canales, 2015). Como ya se dijo, la discusión sobre un cambio de modelo no aparece en estas esferas.

Finalmente, el documento de análisis sobre los avances del Plan de Acción a cinco años señala que falta mucho trabajo para cumplir con los objetivos y generar indicadores que permitan medir los efectos de la migración, tanto en origen como en destino (McGregor, 2015), lo cual no es sorprendente debido al poco interés que habían mostrado los gobiernos en el tema, sobre todo los países receptores de personas en movimiento.

Con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, como se mencionó al inicio del capítulo, no han establecido un objetivo específico sobre migración. El tema de la movilidad humana está bastante diluido en la nueva agenda, se menciona en siete metas, pero todas son limitadas o abordan temas muy concretos. Por ejemplo, se considera el tema de la trata de personas (5.2) y el de los derechos laborales (8.8).

Dos puntos que lo abordan más concretamente son el que menciona “facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, incluso a través de la implementación de políticas migratorias planificadas y correctamente gestionadas” (10.7) y el que se propone reducir los costos operativos de las remesas al 3 por ciento para 2030 (10c) (McGregor, 2015). El resultado es limitado ya que no da cuenta de la agenda que se ha venido discutiendo sobre migración y desarrollo, pero refleja el lugar que tenía el tema en la agenda internacional y el nivel de interés que mantenían los estados en el tema migratorio hasta hace un par de años: administración de remesas y gestión de los flujos.

Sin embargo, un año después de que se aprobaran los ODS, a raíz de la visibilización de las crisis humanitarias de migración y refugio –ya que por años se han dado desplazamientos en estas condiciones–, los gobiernos se vieron obligados a generar una respuesta. La nueva

propuesta internacional gira en torno a un “Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular”, también en el marco de la ONU, cuyo objetivo es establecer una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los estados miembros sobre la migración internacional en todas sus dimensiones.

Se menciona, porqué puede que sea una oportunidad para incluir en esta agenda el tema del desarrollo vinculado a la migración con mayor fuerza, que como se reflejó en los ODS. Entre otros aspectos, establece un marco para la cooperación internacional amplia respecto a los migrantes y a la movilidad humana, incluyendo el tema humanitario, del desarrollo y los derechos humanos (Asamblea General ONU, 2016). El pacto se construirá a base de negociaciones intergubernamentales y deberá aprobarse por los estados miembros en 2018.

Como ya se ha dicho, el tema migratorio no había sido prioritario para los organismos internacionales ni para los gobiernos. Además de su débil inclusión en los ODS se citan otros ejemplos. Uno muy claro es el bajo número de países firmantes de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, de 1990, uno de los pocos mecanismos para fijar los estándares mínimos de derechos humanos de esta población. A 26 años de su creación, tan sólo 38 estados la han firmado y 51 la ratificaron (ONU, 1990). Otro ejemplo es que hasta el año pasado la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se integró de manera formal al Sistema de Naciones Unidas. El vertiginoso giro y atención que se está prestando al tema resulta increíble y por tanto sospechoso, por lo que habrá que vigilar el proceso del Pacto Mundial. Ya que no se logró integrar el tema en los ODS, seguramente en este proceso sí se hará, pero habrá que ver de qué forma quedará incorporado.

Entre los elementos de contexto y contenido que dan pauta a los puntos que deberán incluirse en las discusiones del Pacto, el tema del desarrollo aparece con claridad. La Declaración de Nueva York inicia reconociendo la contribución al desarrollo de las personas migrantes en los países de origen, pero incluye también a los de tránsito y destino, así como “la compleja relación existente entre la migración y el desarrollo” (Asamblea General ONU, 2016: 26). También menciona que el Pacto deberá considerar “la necesidad de abordar las causas de la migración, en particular redoblando los esfuerzos en cuanto al desarrollo, la erradicación de la pobreza, y la prevención y la solución de conflictos” (Asamblea General

de la ONU, 2016, 26). En otros apartados se numeran extensamente las causas por las que se da la migración, pero en ningún momento se hace referencia al sistema capitalista o neoliberal que las provoca. En este sentido, se mantiene el discurso que critica Márquez con respecto a las medidas que se proponen para combatir la pobreza sin modificar las condiciones estructurales.

Lo anteriormente expuesto ejemplifica lo que desde hace tiempo Delgado y Márquez resumen en los siete mitos sobre migración y desarrollo (2012). Se comentan cuatro que lo ilustran claramente. El primer mito señala que el discurso impulsado por organismos internacionales y algunos gobiernos sobre el desarrollo y la migración con “rostro humano”, deja de lado el análisis de las razones estructurales de la salida de las personas, así como los costos de los países de origen. Ésta ha sido la tónica presente en los procesos de los Foros de Migración y Desarrollo, los ODS, y al parecer, también en el Pacto Mundial.

El tercer mito tiene que ver con la idea de que la migración es un proceso natural que no se puede contener, sólo administrar o gestionar. Términos clave en el lenguaje que utilizan las resoluciones de la ONU, los cuales remiten a la seguridad de los estados (visión de seguridad nacional) o a la de las personas migrantes sólo como trabajadores (mano de obra de exportación). No remiten a una visión de seguridad humana, de familias transnacionales, de condiciones y causas de las migraciones. Esta noción minimiza las causas de salida de las personas migrantes.

El sexto mito se relaciona con la idea de que los migrantes son ahora agentes del desarrollo y las remesas la palanca que lo detonará. Éste es probablemente uno de los argumentos más criticados por todos los autores y más utilizados por los organismos internacionales y gobiernos. La crítica tiene que ver con que los trabajadores migrantes se encuentran en condiciones altamente precarias y en ocasiones de explotación laboral en el país de destino, ya que están obligados a responder económicamente en dos lugares a la vez. Es a este grupo al que se le está cargando la responsabilidad de fungir como actor del desarrollo comunitario. Esto resulta contradictorio ya que el Estado, cómodamente, se desentiende de su responsabilidad y en parte se recarga en una población en condiciones vulnerables.

El séptimo mito señala la visión que se tiene por replicar modelos y buenas prácticas de proyectos vinculando migración y remesas, debido a que se toman los casos de éxito para implementar políticas públicas en otros lugares, en ocasiones descontextualizadas e inconexas con el resto de las estrategias en torno al mismo tema (Delgado y Márquez, 2012).

Tal vez este momento de crisis internacional y atención que se ha prestado a los procesos migratorios podría ser aprovechado para reformular el debate, y así propiciar una mayor atención hacia las causas de salida de las personas, que además incluyan los elementos críticos que se han mencionado anteriormente y poniendo sobre la mesa las visiones de las propias organizaciones de migrantes, como las que han surgido de los Foros Sociales Mundiales sobre las Migraciones. Es fundamental que el debate sea tomado en serio ya que estos espacios internacionales podrían tener un rol decisivo en la defensa de los derechos humanos ante el incremento de los discursos xenófobos y racistas, ya no sólo por parte de grupos extremistas sino, incluso, en voz de gobernantes de algunos países.

1.5 Conclusiones

Como se mencionó al inicio, la intencionalidad de este capítulo fue establecer las bases conceptuales que se utilizarán a lo largo del texto, así como definir algunos términos centrales como migración, desarrollo, remesas, y el vínculo entre ellos. De igual forma, se recuperaron algunos de los principales argumentos y críticas en torno a la relación entre dichos términos; así como se identificó desde dónde se construyen las propuestas de políticas públicas sobre migración y desarrollo en el ámbito internacional. Reconociendo que son temas extensos y discusiones de varias décadas, se presentó un mínimo recuento.

En este apartado se recuperaron algunos de los argumentos que servirán para el análisis en el siguiente capítulo sobre las políticas de migración y desarrollo que ha adoptado México. Principalmente, argumentos clave sobre el vínculo migración y desarrollo.

Como se pudo apreciar, se dio un espacio preponderante a las visiones críticas de los estudios de migración y desarrollo. Ya se dijo que es fundamental recuperar estos puntos de vista a fin de reconocer los efectos negativos que han tenido las migraciones, para pensar en propuestas adecuadas y urgentes en ámbitos como las políticas para el desarrollo.

En este sentido, los estudios del desarrollo se encuentran debatiendo y construyendo explicaciones teóricas para abordar los retos que impone la crisis del capitalismo neoliberal. Algunas de estas búsquedas se ubican en los desarrollos alternativos o las alternativas al desarrollo. Se recuperó de Márquez el término de desarrollo alternativo, que funciona como transición ya que reconoce lo que existe y a dónde se quiere llegar. Éste se define como un proceso de transformación social para la mejora de las condiciones de vida, reconociendo la urgencia por modificar las estructuras y el entramado institucional y político (Márquez, 2012). Este concepto dio pie a los análisis que se proponen en los siguientes capítulos.

Una de las premisas de los actuales debates sobre desarrollo es la incorporación de los actores que han sido marginados en la búsqueda de un diálogo de saberes. En sintonía con dicha propuesta, y debido a que las pocas definiciones de desarrollo que consideran el concepto de migración son las realizadas por la sociedad civil, se retomó esta última, que incluye a las organizaciones de migrantes (Castillo y Burstein, 2014). Esta iniciativa apuesta por el crecimiento con calidad en lo económico, social, cultural y político, así como la sostenibilidad ambiental y social. La perspectiva migrante busca ser incorporada desde la participación de esta comunidad en el diseño e aplicación de las políticas de desarrollo integral. Dicha participación es la que abona el elemento transnacional ya que implica que la comunidad migrante (la que se va, la que se queda, la que regresa y la que transita) tenga voz en el proceso de construcción. Esta propuesta es clave debido a que reconoce los retos del nexo entre migración y desarrollo, por lo cual proponen que desde el desarrollo transnacional es posible comenzar a imaginar el establecimiento de otro tipo de políticas.

Aún cuando la necesidad de considerar siempre el análisis de las causas y consecuencias en todas las etapas migratorias, y aunque esta necesidad vaya permeando cada vez más en los espacios de toma de decisión, todavía no se ve reflejada en las políticas o acciones reales. Para países como México, es un reto que experimentan diversos movimientos migratorios. Al mismo tiempo que es país de origen, también lo es de retorno, destino y tránsito. Esto implica adoptar definiciones como las que proponen Castles y Miller (2004) o Durand y Massey (2003), que entienden la migración como un proceso multidimensional y multicausal. Su visión de la migración estará presente en el análisis a lo largo de este estudio: “un proceso que afecta todas las dimensiones de la existencia social, que desarrolla una compleja dinámica propia” (Castles y Miller, 2004: 34).

En cuanto al vínculo entre migración y desarrollo, algunos de sus retos fueron extensamente abordados en este capítulo. Concretamente, es importante redimensionar la discusión en torno a las remesas ya que por años se ha reducido a la reflexión de cómo aprovecharlas mejor para detonar desarrollo local. Dos argumentos contundentes que señalan los expertos para cambiar la discusión son la sobrevaloración y la falta de evidencia sobre las repercusiones de las remesas como detonante de crecimiento. Tanto Portes (2007) como Canales (2015), enfatizan que no hay evidencia de que las remesas, por sí solas, hayan logrado generar desarrollo en ningún país expulsor de migrantes, hasta el momento.

A este argumento se suma la crítica sobre la apuesta del gobierno mexicano, de un modelo de desarrollo basado en remesas. Optar por que sean el motor del desarrollo; que la población productiva se vaya del país; que las actividades económicas se abandonen en las comunidades, no son caminos que generen desarrollo o bienestar para la población. Una de las premisas del modelo explica cómo se ha depositado en las personas migrantes parte de la “carga” del desarrollo, es decir, poniendo sobre los más pobres la responsabilidad de generar algo que le corresponde al gobierno. Por ejemplo, incentivando su participación en el financiamiento de proyectos de infraestructura básica. Esto, en medio de escándalos de corrupción terribles que permiten explicar por qué nunca se ha construido el camino o el sistema de drenaje en cierta localidad.

En este sentido, se propuso utilizar parte de la síntesis que han realizado Delgado y Márquez (2012) sobre sus siete mitos de la agenda de migración y desarrollo; así como la crítica y principios que numeran los mismos autores sobre el modelo de desarrollo basado en remesas. Ambos se retomarán en los siguientes capítulos.

Para encontrar nuevas respuestas, varios de los autores citados proponen modificar las formas en las que se analizan las migraciones, poniendo mucha mayor atención, o incluso como eje central, la perspectiva del desarrollo. De cierta forma, la presente investigación pretendió recuperar elementos que permitieron revisar las políticas públicas migratorias con ese énfasis.

Se mencionó que la discusión que está teniendo lugar en los foros internacionales resulta de importancia para el futuro del tema, ya que la visión que surge en esos espacios incide en la definición de políticas públicas. Debido al creciente clima de hostilidad,

xenofobia y racismo –que se ha tolerado–, se está ante un momento estratégico para redefinir la visión y el tipo de políticas migratorias, tanto en el ámbito internacional como en el local.

Sin duda, los momentos de hostilidad e incertidumbre por los que atraviesan los procesos migratorios propician mayores esfuerzos creativos e interesantes; de construcción política, tanto en México como en Estados Unidos. Ante la inacción de los gobiernos y la falta de respuestas humanitarias y congruentes con los derechos humanos, es fundamental la participación en estas discusiones, la exigencia y generación de nuevas redes que permitan visibilizar los problemas de fondo, así como la promoción de alternativas sociales desde abajo. Por eso, en el siguiente capítulo se aborda la manera en que se ha ido construyendo la política migratoria en México, para conocer cuál ha sido la visión, el interés y las propuestas del gobierno mexicano para su pueblo en movimiento.

CAPÍTULO II. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO EN MÉXICO

El objetivo de este segundo capítulo fue presentar las políticas públicas sobre migración que México ha llevado a cabo desde la primera década del siglo XXI, particularmente las enfocadas al desarrollo. A través de una revisión cronológica, se revela cómo han surgido, a qué momento responden y qué objetivo tuvieron. Como se explicará más adelante, más que una política de Estado propiamente, se han establecido programas gubernamentales que responden a las cambiantes dinámicas y necesidades de las migraciones. En los últimos años han surgido nuevos programas con diversos alcances, entre ellos el Programa Especial de Migración, que pudiera ser realmente un primer esfuerzo en la construcción de una política de Estado.

Para comprender la generación de las políticas y el contexto en el que surgen, se expusieron los procesos migratorios que se han dado en México desde 2007 hasta 2014. Se revisaron los programas que actualmente opera el gobierno mexicano para población migrante y sus familias, haciendo énfasis en los enfocados al desarrollo. Esto permitió analizar la manera en que el país atiende las necesidades de su población migrante, si está aplicando una política de desarrollo que haga frente a las causas estructurales que la obligan a salir del país o si basa su política en un modelo dependiente de la recepción de remesas.

La política migratoria de un país, por lo general, se establece en el nivel nacional. No obstante, en ocasiones el rol que juegan los actores locales es relevante para su definición. Por esta razón, se dedicó un apartado para introducir algunos de los principales programas y acciones generadas en las entidades federativas de la región de migración histórica. Finalmente, se expusieron las propuestas que generaron Fernández de Castro, García Zamora y otros autores (2007) para establecer políticas públicas migratorias tanto nacionales como estatales. Estas permitieron hacer una revisión del estatus actual de dichas políticas.

Antes de comenzar, es importante introducir una definición que será de utilidad. Desde el capítulo anterior ya se comenzó a hablar de los planes y programas, así como de las

políticas públicas de los gobiernos. Por lo tanto, es pertinente incluir una definición de las mismas, y cómo éstas a su vez se conforman de planes y programas de gobierno.

Luis Aguilar elabora una definición descriptiva y práctica de lo que son las políticas públicas. Éstas pueden estar conformadas por:

- a) un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público;
- b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la magnitud y tipo de interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía;
- c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas;
- d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales,
- e) y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.
(Aguilar, 2008: 5)

El primer inciso en la definición de Aguilar es fundamental para comprender el sentido de las políticas públicas, el cual tiene que ver con atender una situación considerada como un problema por un amplio sector de la sociedad. Es decir, es una necesidad reconocida colectivamente, por tanto, hay un acuerdo en que debe ser atendida ya que hay un valor público en atender y resolver determinado problema. En el caso del presente capítulo, el problema que se analizó desde la perspectiva de las políticas públicas, es el de las necesidades de las poblaciones migrantes y los programas de desarrollo para su atención. Uno de los puntos que interesa observar es, si realmente hay un acuerdo social sobre los problemas que enfrentan las comunidades y si es responsabilidad del estado responder a ellas.

En el caso de México, la planeación gubernamental es programática, lo cual quiere decir que muchas de las políticas públicas se traducen en planes de gobierno que se estructuran en programas, los cuales deben estar ligados al presupuesto-financiación. Por esta razón, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene gran injerencia en la definición de los planes y programas nacionales. Es así que en algunas ocasiones la política

pública puede ser reducida a un programa que comprende determinadas acciones de gobierno para abordar un problema público; en otros casos, puede ser entendida como un conjunto estructurado de programas, como se propone en el apartado anterior (Aguilar, 2008).

La planeación nacional está comprendida en el Plan Nacional de Desarrollo, del cual se desprenden programas que pueden ser sectoriales, especiales, regionales o institucionales. A partir de los programas se genera el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Programa Presupuestario. Con base en la metodología del marco lógico, todas las dependencias generan sus planeaciones que se resumen en Matrices de Indicadores por Resultados (MIR) para dar seguimiento a los objetivos que se han trazado (SHCP, 2010). La metodología está basada en la detección de problemas y la construcción de alternativas. La alternativa seleccionada se resume en cuadros o matrices donde se van desglosando las actividades a realizar, así como los indicadores con los cuales se dará seguimiento al cumplimiento de las acciones acordadas para conseguir las alternativas planteadas.

Los conceptos anteriores son elementos básicos mínimos para facilitar al lector la comprensión del texto, ya que en los siguientes apartados se revisarán las políticas públicas sobre migración y desarrollo en México.

2.1 Las migraciones en México y la respuesta del gobierno a través de sus políticas públicas ante los retos que éstas plantean. Inicio del siglo XXI: 2007 – 2014

El presente apartado introduce el tema de las políticas migratorias mexicanas dando un contexto breve sobre los procesos migratorios recientes y las políticas generadas para atenderlo. Ya que la historia migratoria de México es muy extensa, Jorge Durand propone seis etapas para su estudio. La más reciente, que comprende los años de 2007 a 2014, es en la que se enfocó este apartado. A continuación se desarrollan algunos de los principales programas y avances en materia de políticas migratorias en México durante esta fase.

En la segunda mitad de la década de los 2000, el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) continuó impulsando una política activa en favor de las comunidades migrantes mexicanas, como lo hizo su predecesor, Vicente Fox. Este periodo coincide con el surgimiento de diversas políticas estatales en E.U. que perseguían a la población mexicana,

como en el caso de Arizona; de igual forma, las políticas federales continuaron endureciéndose y aumentaron significativamente las deportaciones hacia México. Hacia finales de 2007, el Instituto Nacional de Migración impulsó el Programa de Repatriación Humana, con la intención de apoyar de manera humanitaria a las personas migrantes deportadas desde E.U. (INM, 2016).

Durante este sexenio se puso mayor atención a la política migratoria en el interior de México, sobre todo en respuesta a las terribles condiciones de la migración en tránsito por territorio nacional. En este periodo se modernizó el marco normativo nacional, calificado por algunos expertos como una “reforma migratoria mexicana” (Arias, 2014). Algunas de las medidas en este rubro son: en 2008 se despenalizó la migración indocumentada; en 2011 se aprobó la Ley de Migración, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, y la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos; y en 2012 se instauró la Ley contra la Trata de Personas (Délano, 2016). El establecimiento de todos estos marcos era importante ya que la falta de una política migratoria congruente es una de las constantes críticas que reciben las autoridades mexicanas en foros internacionales sobre derechos humanos y migración.⁴

Aunque las legislaciones actuales distan mucho de ser el referente de una política integral con visión de derechos humanos y desarrollo, por lo menos se cuenta con un punto de partida y existen varios grupos trabajando en propuestas para reformarlos.⁵ Cabe señalar que muchas de estas legislaciones están enfocadas en la población inmigrante, en tránsito o solicitante de protección en México, pero hay muy poco con respecto a la población en retorno. Esto lo expresa la experta en política migratoria Fabienne Venet, quien ha dicho que en realidad la Ley de Migración de México es una ley de extranjería (Magis, 2012). Las

⁴ Un ejemplo reciente de ello tuvo lugar el pasado 17 de marzo en las audiencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En lo concerniente a “México: Solicitantes de asilo y refugiados”, la abogada Lorena Delgadillo, de la Fundación para la Justicia y el Estado de Derecho Democrático, es muy clara en su denuncia de la política del gobierno mexicano: “lo que hemos visto en el discurso de México es que está dando una batalla fuerte por la población migrante acá en Estados Unidos, pero no vemos lo mismo respecto de la población en México que requiere asilo y refugio, y que además es la población más vulnerada de los países de Centroamérica y de otros países que viven violencia” (CIDH, 2017, min. 53:50).

⁵ Por ejemplo, el Grupo de Trabajo y Política Migratoria (GTPM) que desde 2010 incide en el tema legislativo y está integrado por organizaciones de sociedad civil y académicos expertos en el tema migratorio. Lo integran organizaciones como: Fundar, Inedim, Imumi, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, Sin Fronteras, entre otros. O el Colectivo Migraciones para las Américas, integrado por más de 100 organizaciones y académicos, que también participan en procesos de incidencia legislativa y política.

normativas antes mencionadas están mayormente enfocadas en la seguridad nacional, gestión migratoria y regulación. Consideran algunos aspectos de acceso a derechos, pero no el enfoque de desarrollo.

Otro de los cambios institucionales que surgen de las leyes de 2011 pero se implementa en 2012, fue la creación de la Unidad de Política Migratoria (UPM). Esta oficina depende de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos y fue creada para separar las funciones de planeación, seguimiento y evaluación de la política migratoria de su gestión y operación (Ahumada Lobo, 2013). Aunque es una dependencia de bajo perfil, su creación es muy importante ya que tiene bajo su responsabilidad la definición de propuestas de política migratoria (Segob, UPM, 2017c). Debido a ello, es de su competencia diseñar el Programa Especial de Migración.

Junto con la UPM se crean dos consejos consultivos, los cuales incluyen la participación de la academia y organizaciones de sociedad civil. Uno vinculado al INM, el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración; y el otro, de mayor alcance, el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (Segob, UPM, junio 2017a).

En 2012, el inicio del gobierno de Enrique Peña (2012-presente) fue visto por varias organizaciones de sociedad civil que trabajan temas migratorios como un momento clave para impulsar una política migratoria nacional. Esto debido a que se temía que el respeto a los derechos humanos de las poblaciones migrantes se vería aún más disminuido. El esfuerzo derivó en la construcción –con participación ciudadana– del primer Programa Especial de Migración (PEM) 2013-2014 (Segob, 2014b). El PEM es el documento de política migratoria más formal, que recoge de manera institucional la visión política del gobierno mexicano. La perspectiva de desarrollo está presente en el programa, ya que el segundo de sus cinco objetivos se aboca al desarrollo local (Segob, 2014b). Debido a su importancia, será uno de los instrumentos que se estudiarán con mayor detalle en el siguiente capítulo.

En el ámbito internacional, en el marco del Diálogo de Alto Nivel de 2014, las autoridades mexicanas emitieron un documento que expresa de manera general su postura con respecto a las migraciones. El texto “México frente al fenómeno migratorio: una visión para el siglo XXI” reconoce las complejidades y retos de las migraciones en el mundo y en

México. Enfatiza las dificultades para generar políticas migratorias coherentes para dar respuesta a todas las poblaciones que salen, entran o transitan por su territorio (SRE, 2014).

Asimismo, se retoma lo estipulado en el PEM para cambiar la visión de la “gestión de flujos migratorios”, y otorgar mayor reconocimiento al rol de las comunidades migrantes como agentes del desarrollo. Se promueve la visión de “gobernanza de la migración” (*migration governance*) la cual aborda en su análisis las causas y efectos de la migración. Este enfoque es muy importante, ya que representa una alternativa ante las políticas migratorias que pugnan por una gestión de las migraciones y un mayor control fronterizo desde una perspectiva de seguridad nacional.

En este documento también se aboga por modelos integrales que promuevan una libre circulación de personas, trabajo decente para todos y todas, así como la integración y ciudadanía plena para las personas migrantes (SRE, 2014). Los derechos laborales de los y las trabajadoras migrantes han tenido menor atención durante los últimos años, pero es un elemento central que se está recuperando ante las perspectivas de renegociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

En cuanto a las personas migrantes, a lo largo del documento se impulsa una visión de los migrantes como sujetos de derechos humanos y aliados estratégicos del desarrollo. Se hace mención de algunos ejemplos de programas que han favorecido acciones para el desarrollo por parte de los migrantes como: “3x1”, “Tu Vivienda en México”, “Proyectos Productivos”, “Paisano Invierte en tu Tierra” y “México Emprende para Migrantes” (SRE, 2014). En todas estas acciones coincide con la visión preponderante en algunos de los foros internacionales como los expuestos en el capítulo anterior.

El último apartado del texto está dedicado a los retos que tiene la política migratoria mexicana, entre los que se numeran: atender a la niñez migrante, esquemas de cooperación regional para la movilidad laboral, reforzar de manera creativa los vínculos entre las comunidades de origen y destino, políticas de desarrollo para las comunidades de origen y retorno, políticas de inclusión que combatan el racismo y la xenofobia, entre otros (SRE, 2014). En esta sección la Cancillería reconoce que el PEM puede ser una oportunidad para implementar una política migratoria congruente y acorde a la nueva realidad migratoria que el país enfrenta (SRE, 2014).

En los últimos años, uno de los temas más importantes para México ha sido el aumento de las deportaciones desde E. U.. Desde 2014 la Secretaría de Gobernación comenzó a operar una estrategia de apoyo para las personas repatriadas, llamada “Somos Mexicanos”, con el objetivo de “brindar apoyo a los mexicanos que regresan a nuestro país una atención integral para que se incorporen y contribuyan, en el corto plazo, al desarrollo de México” (Segob, 2015b). En la práctica el programa es muy limitado, no cuenta con un presupuesto específico y refuerza las acciones que el INM ya realizaba para que la gente pudiera regresar a sus comunidades de origen, y no brinda mayores apoyos para la reinserción.

Durand (2016) ubica en 2014 el fin de la sexta fase migratoria –de acuerdo a su clasificación–, y comienza a señalar algunos elementos que podrían representar una nueva fase. El autor menciona que en la actualidad la economía mexicana sigue teniendo un pobre desempeño, lo cual continúa siendo un factor de expulsión; así mismo, las fuertes redes sociales transnacionales actúan como vínculo de interacción entre ambos países. Sin embargo, el mercado de trabajo que atraía a los mexicanos hacia E.U. ya no es exclusivo de los connacionales y la política de control fronterizo estadounidense ha complicado mucho el ingreso. Asimismo, ubica como elementos disuasivos de la emigración: la transición demográfica en México y la crisis económica de E.U. (Durand, 2016).

Aunque se requiere de varios años para que los procesos migratorios se manifiesten, Durand señala que hay varios indicadores que hacen pensar que México va dejando atrás el periodo de alta emigración, y se pregunta “¿será el principio del fin?” (Durand, 2016: 268). Lo cual finalmente daría pie a un nuevo momento en la relación migratoria México – Estados Unidos, y con ello a repensar las políticas migratorias en México. Por ejemplo, enfrentando el reto de un cambio en la composición demográfica del país o ante la recepción de nuevos flujos migratorios del sur o de mexicanos que regresen desde E.U. Es momento de que el país se plantee la pregunta sobre qué tipo de política migratoria quiere tener.

2.2 Reflexiones sobre la política migratoria de México

Si bien la política migratoria mexicana presentada no se ha limitado a la relación migración y desarrollo, fue importante resumir algunos elementos significativos que en ocasiones han definido la postura o acciones del gobierno mexicano.

Se puede resaltar la prioridad que le otorgó al tema la administración de Vicente Fox (2000-2006) y que de cierto modo continuó Calderón. En ambos sexenios se incorporó de nuevo la migración a la discusión y negociación de la política exterior con E.U. Se impulsaron nuevos programas y algunos que han resultado exitosos en el nivel estatal, se escalan al nivel nacional, como es el caso del Programa Binacional de Educación o el P3x1 para migrantes.

Los dos últimos momentos en que se vislumbró la posibilidad de tener una reforma migratoria en Estados Unidos forzaron al gobierno mexicano a exponer su postura sobre migración. En ambos casos, se ha dejado en claro la preocupación por proteger los derechos de sus connacionales y por reconocer su responsabilidad en generar condiciones para que su población no se vea forzada a salir del país. Cada vez es más complicado mantener esta postura, ya que el tema migratorio tiene que ser abordado de forma regional, incluyendo el sistema migratorio que va desde Canadá hasta Centroamérica y el Caribe.

La administración de Enrique Peña ha tenido diversas reacciones ante el tema migratorio. Aunque desde su campaña incluía algunas propuestas de políticas para la población migrante, realmente, la inclusión del tema en el Plan Nacional de Desarrollo y la creación de un Programa Especial de Migración han sido una respuesta ante la presión de la sociedad civil. Si bien son logros importantes, no alcanzan a concretarse si no son considerados como un problema de interés público a resolver, ya que no se les asigna recursos ni hay interés ni voluntad política para que el Programa opere. Esto se analiza con mayor detalle en el siguiente capítulo.

Existe una tensión –y frecuentemente incongruencias– entre la política migratoria interna y la postura del gobierno mexicano en el exterior. En cuanto a la política migratoria hacia el interior del país, aunque no es solamente aplicada por la Segob o el INM, sin duda son estas instituciones las que han determinado en gran medida la agenda migratoria, así

como su realización. Al no haber una dependencia que encabece el tema migratorio, la agenda se aborda de manera transversal. El hecho de que el INM –que es una dependencia abocada al control migratorio y con una visión cada vez más policiaca– dicte la agenda interna, genera dificultades. Por ejemplo, aborda los temas de desarrollo o integración de poblaciones migrantes, que no son aspectos en los que tenga competencia.

La Cancillería ha sido la responsable de conducir la agenda de política exterior mexicana; uno de sus temas constantes en foros internacionales ha sido la defensa de los derechos de “sus” migrantes. Como ya se ha mencionado, en las últimas décadas se ha cuestionado la congruencia de sus políticas, ya que el gobierno mexicano no aplica la misma política migratoria con los extranjeros que la que exige para su población en el exterior, generando una crisis de derechos humanos que afecta a las poblaciones que transitan, inmigran o solicitan asilo en territorio mexicano.

La política exterior de México pretende mostrarse con una visión progresista respecto al tema migratorio. Reconoce que es momento de dejar atrás la visión de “la gestión de las migraciones” para avanzar hacia una de “gobernanza de la migración” (SRE, 2014: 2). Como ya se explicó, dicha visión consiste en reconocer las causas y efectos de la migración para proponer esquemas de movilidad humana que beneficien tanto a los migrantes como a las comunidades de origen. No obstante, continúan presentes elementos de lo que Delgado y Márquez han definido como un modelo de desarrollo basado en remesas. Por ejemplo, la importancia de la obtención de la mayor cantidad de remesas desde una adecuada gestión de las migraciones (acuerdos de trabajadores migrantes) o de fortalecimiento de los canales financieros; y la carga sobre los migrantes para convertirse en agentes de desarrollo (Delgado y Márquez, 2012).

La postura del gobierno en torno a este último elemento fue contradictoria en algunos de los documentos revisados. En ocasiones claramente se reconoce la aportación de los migrantes al país y cómo las remesas aportan al desarrollo local, no obstante son enfáticos con respecto a que la tarea de alcanzar el desarrollo social es responsabilidad del gobierno. Sin embargo, otros documentos enfatizan mucho el rol de los migrantes como aliados estratégicos, asignándoles un papel de potenciales agentes de cambio si retornan a su comunidad y como vínculo transnacional entre la comunidad de origen y destino (SRE, 2014).

Pareciera que en ocasiones se les “carga” con la responsabilidad del desarrollo de sus comunidades migrantes, “liberando” un poco al gobierno de dicha tarea.

Con respecto a las dependencias vinculadas al tema migratorio, hay que mencionar que algunos de los programas sobre migración y desarrollo han sido gestionados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) o la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Es el caso del Programa 3x1 para Migrantes operado por la Sedesol, aunque la SRE tiene una gran participación en su difusión y en la gestión de una parte importante de los procesos. Por esta razón, en la siguiente sección se revisará el P3x1 en el contexto del Programa Sectorial de Desarrollo Social. Por el momento, basta decir que estas dependencias son el órgano operativo de los programas, y que la visión que orienta el P3x1 obedece a la limitada perspectiva de combate a la pobreza de la Sedesol.

Por otro lado, vale la pena mencionar la presencia y participación de la sociedad civil migrante, organizaciones y academia en diversos espacios de incidencia a lo largo de las últimas décadas, tanto en E.U. como en México, y en ciertas ocasiones de manera transnacional en vínculo con algunas organizaciones centroamericanas. La sociedad civil ha intentado articularse de distintas maneras. Si bien en algunos momentos han logrado movilizar la agenda migratoria y paulatinamente han conseguido hacerla presente en la agenda pública, los logros han sido pocos. La mayor parte de las reacciones del gobierno mexicano para atender la agenda migrante han sido en respuesta a los abusos flagrantes en materia de derechos humanos, por la presión de organismos internacionales o medios de comunicación, o por la presión del gobierno de E.U., por mencionar los más evidentes.

Un ejemplo de la importancia de la presión de sociedad civil es el mecanismo de rendición de cuentas del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias de la ONU. Además del Tercer Informe Periódico entregado por el Gobierno Mexicano (2017) al Comité, un grupo importante de organizaciones de la sociedad civil que trabajan diversos temas migratorios, han presentado un Informe Alternativo ante el mismo Comité (Sociedad Civil Mexicana, 2017). Esto ha permitido contrastar la información oficial de las autoridades con la que da la sociedad civil.

Uno de los elementos que impide el avance de la agenda migratoria en México es el tema de los derechos humanos y las condiciones en que varias poblaciones se encuentran en

el país. Los recientes informes de Amnistía Internacional (AI, 2017) y de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem, 2017) continúan documentando numerosos casos de abuso y violación a los derechos humanos de las personas migrantes mexicanas y extranjeras.

Sin duda, la actuación del gobierno mexicano en el tema migratorio durante los últimos años, con una pésima respuesta ante la situación de derechos humanos, con pocas acciones en términos de desarrollo de las comunidades y poco interés manifiesto⁶, hacen que hoy se encuentre en una posición complicada para enfrentar los retos que representa un gobierno estadounidense hostil. Para remontar los años de desatención deberá abocarse a seguir construyendo la política migratoria de México.

La política migratoria actual se ha conformado con el establecimiento de una serie de programas y acciones de diversos niveles. Sin duda, el más integral es el Programa Especial de Migración, por lo cual se estudiará a profundidad en el capítulo III. No obstante, vale la pena conocer el resto de los programas para profundizar en sus objetivos y alcances. Enseguida se revisan los que están directamente vinculados al ámbito del desarrollo, con la intención de analizar en la práctica cómo las concepciones de migración y desarrollo operan en concreto.

2.3 Programas de gobierno para población migrante

A partir del estudio de diversas fuentes, tanto académicas como de gobierno, se identificaron los programas y acciones más importantes que se han llevado a cabo durante los últimos años en apoyo a las comunidades de migrantes. Se revisó un texto sobre políticas públicas migratorias en México de García Zamora (2015), así como los programas que difunde el

⁶ Desde el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2013 “Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en contexto de movilidad humana en México” se insta al gobierno mexicano a tomar acciones concretas para revertir la “grave situación de violencia, inseguridad y discriminación que enfrentan los migrantes en situación migratoria irregular en su tránsito por México” no se ha avanzado. Ejemplos concretos se encuentran en las numerosas recomendaciones que ha hecho el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias de las Naciones Unidas al gobierno mexicano, para que atienda numerosos aspectos que implican violaciones a los derechos humanos de las diversas poblaciones migrantes en el país. Más información Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias de la ONU (2017, septiembre 14) y CIDH (2013).

Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME, 2016a) y la guía de programas de la Sedesol (Sedesol, 2016a). Quizás los dos ejercicios más completos y actualizados sean el directorio del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres, 2016) y el “Directorio de programas institucionales dirigidos a la atención de la población migrante” elaborado por la Unidad de Política Migratoria de la Segob (Segob, UPM, 2016).

Desde el año 2010, el Inmujeres compila un “Directorio de Programas y Servicios Institucionales dirigidos a la Población Migrante”. Este directorio sistematiza los programas que se aplican en México y en el exterior, e incluye los que ofrecen atención a todas las migraciones en diversas temáticas como salud, educación, empleo, finanzas, entre otros. Anteriormente el Instituto tuvo una política activa para vincular las agendas de mujeres y migrantes; en ese marco se generó el directorio. Por su parte, en 2016 la Unidad de Política Migratoria ha publicado su primer directorio de programas.

En la edición de 2016 del directorio de Inmujeres se incluyen 115 programas de distintos niveles: trámites, fondos, programas de atención, capacitaciones, concursos, etcétera. Algunos son de mayor alcance, como el Programa Binacional de Educación o el Programa de Atención a los Mexicanos en el Exterior; otros son para situaciones de emergencia como el de repatriación de cadáveres o trámites para visas humanitarias; y otros culturales como el concurso de dibujo para niños (Inmujeres, 2016).

Si bien, parecen numerosas las acciones encaminadas a atender a personas migrantes mexicanas, no todos los programas son exclusivos para esta población, es decir, son programas abiertos para toda la población mexicana. Por tanto, para valorar a mayor detalle el alcance de los programas en su conjunto, el tipo de población que atienden, y el impacto que tienen, habría que hacer un análisis más profundo sobre cada uno de los programas que se enumeran, la coordinación que existe entre ellos, entre otros rubros. También habría que revisar los criterios de quienes realizan el directorio y la metodología que utilizan para detectar los programas o acciones de todo el gobierno.

Comparando los directorios realizados en el año 2012 y el del 2016, aparecen 48 nuevos programas y 16 desaparecieron. No se sabe si son nuevos, no habían sido reportado antes, cambiaron de nombre o ahora aparecen acciones que antes estaban incluidas en otros programas. Por tanto, para hacer un análisis sobre el impacto del PEM en la creación de

nuevos programas habría que revisar con mayor detalle cada uno, su año de aparición, las reglas de operación de cada programa, por cuestiones de tiempo, el ejercicio no pudo realizarse para este ejercicio de investigación.

El directorio está organizado en nueve rubros temáticos, bajo los cuales se han clasificado los diversos programas e iniciativas de gobierno. Los programas que se podrían definir como vinculados al desarrollo se encuentran en la sección de “Financiamiento e Inversión” y en la de “Remesas”. Aunque cinco programas están en otras categorías, los cuales se explican más adelante. En el caso de la primera, se encuentran nueve programas y en la segunda cinco. De la primera sección los que se vinculan con el tema son (Inmujeres, 2016):

1. Apoyo a proyectos sociales de colectivos y grupos juveniles pro-juventudes
2. Programa pro-equidad
3. Programa para mejoramiento de la producción y productividad indígena (tipo de apoyo: proyectos nuevos, proyectos de continuidad, proyectos de consolidación)
4. Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural
5. Programa de fomento a la economía social
6. Programa de créditos hipotecarios a migrantes: tu vivienda en México
7. Semana de educación financiera
8. Programa 3x1 para migrantes
9. Redes de talentos

De acuerdo con los objetivos de cada programa, los primeros cinco son programas que no están pensados para personas migrantes exclusivamente, pero se pueden beneficiar de ellos. Casi todos tienen que ver con grupos poblacionales específicos: juventud, mujeres, población indígena, población rural. Solamente el de economía social responde más a la lógica de proyectos productivos para población en pobreza; sin embargo, no se señalan elementos que se enfoquen en población migrante o familiares de migrantes. Si bien, es complicado pensar en programas exclusivos para esta población, si hay características particulares que se deben considerar para ser atendidas. Por ejemplo, con población deportada, deben considerarse procesos de reinserción (cultural, económica, psicoafectiva) en muchos casos.

Las siguientes cuatro acciones y programas son diseñadas para población migrante. El de “Tu Vivienda en México” ofrece un subsidio federal para construir una casa en México (si se cuenta con un terreno) (Consejo Nacional de Vivienda [Conavi], 2017); la “Semana de Educación Financiera” son jornadas informativas que se realizan en los consulados de E. U. con el fin de brindar información y asesoría en temas financieros, productivos, etcétera. La “Red de Talentos” es un proyecto que fomenta la organización de migrantes de alta calificación con la intención de incentivar proyectos de ciencia, tecnología e innovación. Parece que esta Red será un nuevo espacio de articulación, pero por el momento no opera programas. Tan sólo se incluye un contacto para afiliarse a alguno de los nodos y está dirigido sólo a personas con altos niveles de formación en sus ramas de conocimiento. Y finalmente, el “3x1 para Migrantes”, que cuenta con un objetivo claramente dirigido a la población migrante y enfocado en el tema del desarrollo comunitario y la participación social (Inmujeres, 2016).

En cuanto al subapartado de “Remesas”, se numeran cinco programas o acciones (Inmujeres, 2016):

1. Directo a México
2. Expedición de Remesas de Dinero al Extranjero
3. Pago de Remesas Internacionales
4. Pago de Remesas Internacionales en Efectivo y Abono en Cuenta
5. Quién es Quién en el Envío de Dinero.

El proyecto Directo a México, del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), involucra la transferencia de remesas. En los beneficios que mencionan por usar su servicio se encuentra el estimular la bancarización en ambos lados de la frontera, menores cobros por envío, una buena tasa de cambio, entre otros (Bansefi, 2016). También se pueden hacer transferencias de remesas para tarjetas Prospera, es decir, para financiar el programa de apoyo a la pobreza del gobierno mexicano (IME, 2017b). Lo cual es inconcebible ya que finalmente las remesas estarían financiando directamente los programas que son responsabilidad del gobierno.

Los cuatro primeros programas son opciones para enviar o recibir dinero utilizando las alianzas que tienen las instituciones financieras del gobierno mexicano, como Bansefi o

Telecomunicaciones de México (Telecomm). Y la última es un comparativo que realizó la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) para ver las mejores opciones en envíos de dinero, en la que se comparan las comisiones que cobran, tasas de cambio, etcétera (Inmujeres, 2016). Lo que se muestra en el directorio es información muy limitada, por que no se puede percibir si los programas tienen o no la intención de fomentar el ahorro o generar un fondo para invertir en proyectos productivos. Lo que se presenta indica que se busca proveer otros canales para envío de remesas reduciendo el costo. Probablemente esta estrategia tenía mayor sentido hace algunos años, ya que el mercado de transferencias era mucho más cerrado, la poca competencia hacía que las comisiones fueran altas y las tasas de cambio de dólares no beneficiaban a los remeseros. Pero ahora hay mayor competencia y más opciones.

Hay otras cuatro iniciativas que están en pestañas diversas y son de interés para el presente estudio. En la categoría de “Empleo” esta el Fondo de Apoyo al Migrante. En el de “Tecnologías de la Información y Comunicación”, hay dos más, el Buzón financiero para los mexicanos en el exterior y el Micrositio de Educación Financiera para los Mexicanos en el Exterior. Finalmente, en “Otros”, se ubican dos de mucha relevancia para el presente trabajo: L@ Red de l@ Gente y el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (Patmir).

El Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM); no es estrictamente un programa, pero es un recurso que se otorga a los migrantes retornados o familiares de migrantes con el objetivo de brindar un apoyo económico para su reinstalación en el país. La SHCP lo otorga y define las reglas de operación, y las dependencias estatales y municipales de atención a migrantes son las responsables de entregarlo a los beneficiarios (Segob, UPM, 2016). Es un recurso que se propuso desde sociedad civil y algunos partidos políticos, pero ha ido perdiendo su objetivo original, las reglas no son claras y terminan siendo un limitado apoyo, sin impacto en el desarrollo. Por ejemplo, en el caso de Jalisco, el año pasado consistió en un monto de 5 mil pesos para la mejora de vivienda (Gobierno de Jalisco, s./f.). Cuando se conocen las necesidades de las personas que regresan de Estados Unidos, por ejemplo, buscar un trabajo o iniciar un negocio que les permita mantener a su familia en E.U. o en México, ¿qué beneficios puede aportar a su proyecto un apoyo por esa cantidad u otorgarle lámina para su vivienda?

Aunque se mencionan de forma muy somera en el Directorio y en una sección que dificulta encontrarlos, uno de los temas a los cuales se les busca dar un mayor impulso, tanto por parte del IME como de Bansefi, son los de Inclusión Financiera. Hay una importante estrategia de bancarización de las remesas que se implementa desde hace mucho tiempo. Hay experiencias tanto desde gobierno federal, como de sociedad civil y de instituciones financieras privadas; muchas de ellas, alianzas entre actores de los tres sectores. En este sentido el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) impulsa, a través de “Directo a México” que las personas tengan una cuenta de ahorros que permita que la remesa no llegue en efectivo, sino pueda venir de una cuenta desde E. U. a una en México. Interesa que las personas puedan tener acceso al sistema bancario, para poder incentivar el ahorro, el crédito, pagos de servicios y otros beneficios que ofrece el sistema bancario. No obstante, el reto es que muchas de las personas que reciben remesas se encuentran en pequeñas comunidades rurales y remotas, donde no se tiene acceso a los servicios de envío de remesas o bancarios.

Algunas iniciativas, como “L@ Red de la Gente” de Bansefi (Bansefi, 2016) y “Envíos Confianza” de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito para el Sector Social A.C (AMUCSS), buscan abordar el reto y el impulso a las microfinanzas (AMUCSS, s./f.). Es así que se establecen acuerdos con diversas empresas de envíos en E. U. y México, para poder brindar servicios bancarios y financieros a muchas comunidades de difícil acceso. La alianza permite la participación de agentes técnicos especializados, instituciones financieras rurales de base (autorizadas por las leyes y autoridades respectivas) y actores gubernamentales.

Recientemente, el Secretario de Hacienda y Crédito Público anunció una siguiente fase del Programa para la Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (Patmir) que implementa junto con AMUCSS para incorporar a más familias en el esquema de bancarización de las remesas. Anunció que la tercera fase incluye el acceso a créditos para proyectos productivos (Meade, 2017 junio). El Patmir ha sido implementado desde el 2012 con la participación de diversos aliados estratégicos y con fondos del Banco Mundial.

Con respecto al Directorio de Programas Institucionales Dirigidos a la Atención de la Población Migrante 2016, de la UPM, se encuentran algunos programas o apoyos importantes que no han sido retomados en el de Inmujeres. Hay tres programas más sobre inclusión

financiera y apoyos para la inversión. El primero es el Programa de Educación Financiera para Migrantes Mexicanos, impulsado por el IME. A través de la Red Consular, ofrece las herramientas y capacitación sobre finanzas, administración, banca, etcétera (Segob, UPM, 2016). El segundo son las Estrategias de Inclusión Financiera que impulsan tanto el IME como la Financiera Rural. La intención es ofrecer créditos para financiar e invertir en proyectos productivos en México (Segob, UPM, 2016). En este mismo rubro está incluido el tercer programa, el Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco), el cual ofrece apoyos temporales de riesgo compartido para el impulso de agronegocios, desarrollo rural de microcuencas y apoyo técnico en proyectos en el campo (Segob, 2016).

En este mismo rubro existen tres proyectos más de la Sedesol. Los programas son el de Prospera, que da apoyos en salud, educación y alimentación para familias en pobreza; el de Coinversión Social, que ofrece apoyos a organizaciones de la sociedad civil para desarrollar proyectos sociales; y el de Desarrollo de Zonas Prioritarias, que apoya para la construcción de servicios sociales básicos e infraestructura (Segob, UPM, 2016). Este último coincide en algunos aspectos con el Programa 3x1 para Migrantes; como se verá más adelante, son algunos de los que podrían coordinarse mejor para tener una mayor incidencia.

Como sucede con algunos programas del directorio de Inmujeres, no son exclusivos para migrantes o sus familias, pero pueden aplicar. En este sentido, realmente todos los proyectos que hay en México pueden ser para la población migrante mexicana, se entiende que están incluidos porque el directorio es una forma de allegar de información a esta población específica. No obstante, es importante señalar que cada población migrante tiene necesidades diversas, por lo cual los programas podrían tener sus particularidades para atenderlas, como ya se hace notar entre los programas que son para población retornada o para mexicanos que continúan residiendo en Estado Unidos, por ejemplo.

A pesar de que el gobierno mexicano ha cambiado su discurso en los últimos años, reconociendo su responsabilidad en no fomentar las condiciones de desarrollo para evitar la migración, siguen siendo pocos los programas enfocados a la población migrante y sus comunidades de origen para la construcción de iniciativas de desarrollo. Otro aspecto a revisar es la forma de vincular los programas sociales, ya que es posible potenciarlos y evitar que se empalmen.

Llama la atención que incluso los programas diseñados para captar remesas o reducir los costos por transferencia –una de las estrategias de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU–, no han sido difundidos con tanta amplitud o aprovechados para generar otro tipo de programas que capitalicen esas ganancias para proyectos de desarrollo, fondos de ahorro para el retiro, sistemas de seguridad social, educación, entre otros. Aunque existen algunas iniciativas que se han impulsado con esos fines, como las anteriormente expuestas, sería importante estudiarlas con más detalle. En Jalisco, por ejemplo, Raza Express pretendía ser un servicio de captación de remesas cuyas comisiones constituirían un fondo de inversión para proyectos productivos comunitarios.

Tomando en cuenta lo que se ha expuesto sería importante revisar a mayor detalle cada uno de los programas en el rubro del desarrollo. En concreto, interesa conocer si se da una coordinación entre programas, de lo contrario los esfuerzos se dispersan en una serie de acciones fragmentadas que atienden diversas necesidades o problemas de las comunidades migrantes, sin partir de una visión articulada en su conjunto y con objetivos comunes sobre migración y desarrollo. Por los alcances de la presente investigación se ha optado por profundizar en el P3x1, ya que es el programa más consolidado, diseñado para tal fin. Por lo tanto, será el que se analice más adelante.

Hasta aquí se han estudiado las políticas nacionales y los programas federales. Cada uno opera de diversas formas para llegar a sus poblaciones objetivo. Sin embargo, los gobiernos locales tienen también un papel importante en la política migratoria. Por lo tanto, en el siguiente apartado se observan algunas de las acciones de los gobiernos estatales en el ámbito migratorio.

2.4 La intervención de los gobiernos locales en las políticas migratorias nacionales

La interacción entre los migrantes mexicanos y sus comunidades de origen ha existido desde hace muchas décadas. Las entidades que han tenido mayor intercambio son las ubicadas en la región de migración histórica, por lo cual se analizaron algunas de las acciones que han aplicado en los últimos años. De dicha región, y dado que Jalisco es el estado en el que se enfocará esta investigación, en este apartado se estudiaron también, tres entidades que

presentan similitudes respecto a sus procesos migratorios: Michoacán, Guanajuato y Zacatecas. El vínculo entre migración y desarrollo ha sido central para esta región, ya que han sido las que por mayor tiempo han experimentado las consecuencias de la salida de población –se ubican en la región histórica de emigración– y han intentado enfrentar sus efectos de diversas maneras. Antes de exponer algunas características de estas entidades, se explican elementos a tomar en cuenta sobre el rol de los gobiernos locales, principalmente los que se extrajeron del estudio de Fernández de Casto, García Zamora, Clariond y Vila (2007) y otros autores en el que evalúan los avances en política migratoria de diversas entidades del país. Las variables elegidas por ellos fueron de utilidad para la revisión de las actuales políticas de Jalisco en los siguientes capítulos.

Por lo menos desde los años sesenta se documenta que los oriundos de determinados municipios, instalados en E.U., estaban en contacto con las autoridades en sus comunidades de origen (Valenzuela, 2007). Cabe señalar que la relación entre las autoridades locales y su diáspora comenzó mucho antes que la relación con el gobierno federal. En esas interacciones entre diáspora y terruño germinan los apoyos que se convertirán en el Programa 3x1. Desde el nivel local (desde abajo) y desde ambos lados de la frontera, se irán generando una serie de intercambios y relaciones que construirán una política con repercusión transnacional.

En la década de los noventa, con acompañamiento del Programa de Comunidades Migrantes de la SRE, se formalizó la relación entre las entidades federativas y su diáspora mediante la creación de las Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (Ofam) (Délano, 2016); oficinas que después buscaron organizarse en la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención al Migrante (Conofam). Actualmente, 29 estados de la república cuentan con algún tipo de dependencia encargada de la atención a la población migrante; algunas de estas Ofam se han convertido en institutos e incluso en secretarías (Instituto Estatal de Apoyo al Migrante Guanajuatense, 2017).

Al igual que las políticas públicas nacionales, las políticas estatales se dan en respuesta a las altas tasas de salida de población, los altos flujos de remesas y el interés por movilizar el desarrollo local con las inversiones de los migrantes (Valenzuela, 2007). Por lo cual los clubes de migrantes o de oriundos se constituyen en un actor central y objetivo fundamental de la política pública migratoria. Valenzuela define a las organizaciones de migrantes como

“distintas agrupaciones de migrantes mexicanos de primera generación en Estados Unidos que participan activamente en diferentes instancias de la vida en México, de sus comunidades de origen y en el estado de origen” (Valenzuela, 2007: 17). Dentro de esta categoría se considera a los clubes de oriundos, organizaciones y federaciones. El fomento de la figura de Club ha sido positivo, pero también se debe incluir al resto de la comunidad no organizada o que se agrupa de otras formas.

En un estudio dirigido por Fernández de Castro *et al.* en 2007, se analiza a profundidad el papel de las entidades federativas en la política migratoria nacional.⁷ Aunque se realizó hace diez años, sus observaciones continúan siendo vigentes. Se identifican dos factores importantes para que la política migratoria local sea exitosa. En primer lugar, se señala como necesaria la visión del gobernador y de la persona encargada de la Ofam, quienes deben tener una comprensión del tema migratorio en su estado, conocimiento de los problemas y necesidades, para estar en condiciones de priorizar las acciones y administrar exitosamente los programas federales, pero también crear las políticas propias, adecuadas para las particularidades de su población. El segundo elemento que destacan los autores es el nivel de organización de la sociedad civil transnacional, que les permitiría hacer propuestas e influir en el diseño de las políticas públicas o acciones locales, por ejemplo, en las reglas del Programa 3x1 (Fernández de Castro *et al.*, 2007).

Los autores reconocen que la instauración de las Ofam abrió un nuevo espacio de acción internacional para los estados, que los colocó en un rol de interlocución privilegiado entre los diversos actores involucrados ya que requieren coordinarse con la diáspora, los municipios, consulados, el gobierno federal, entre otros (Fernández de Castro *et al.*, 2007). Por otro lado, también reconocen que esta nueva arena internacional tiene muchos retos, uno de los principales: motivar la participación activa de las personas migrantes organizadas. Como ya se dijo, el éxito de los proyectos depende de manera importante del involucramiento de las comunidades. Los autores hacen mayor referencia a la participación de las personas migrantes, pero también se debe considerar a las personas de las comunidades de origen.

⁷ Los estados que analizan en el estudio mencionado son: Chiapas, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Zacatecas.

En cuanto a una política migratoria, con una visión integral que aborde diversas dimensiones de las comunidades migrantes, los autores observan que en la mayoría de los estados no está presente. Predominan políticas desordenadas y desarticuladas que se reducen a aplicar los programas federales; pocos son los que tienen programas estatales de diseño propio. De igual forma, se detectan distintos grados de institucionalización de las políticas y programas, la cual es mayor en estados de migración tradicional como Zacatecas o Jalisco. Un ejemplo son los programas para promover el desarrollo comunitario: Invierte en México, Fondo Plata en Zacatecas, Por mi Jalisco y Mi Comunidad, en Guanajuato. El primero con pobres resultados; los otros tres con resultados limitados, pero con la característica interesante de estar coordinados con otros programas de desarrollo municipales y estatales (Fernández de Castro *et al.*, 2007). Cuatro experiencias valiosas que deben ser estudiadas y analizadas para aprender de lo que no ha resultado en este tipo de programas, por lo menos para no repetir los mismos errores.

En resumen, se distinguen tres tipos de estados de acuerdo a su nivel de avance en la generación de políticas migratorias: los que tienen una política más organizada; los que tienen una agenda de atención limitada a gestionar algunos programas federales; y los que tienen acciones prácticamente nulas. Cabe señalar que el estudio se realizó en 2007, al finalizar uno de los sexenios –como ya se expuso–, cuando hubo un mayor impulso al tema migratorio en el ámbito político. Los resultados indican que en aquel momento muy pocos estados se ubicaban en el primer grupo. Si bien el estudio establece algunos parámetros de análisis, sería importante actualizarlo ya que diez años después, tanto el contexto migratorio como el político han cambiado. Por ejemplo, el estado de Jalisco aparece en el estudio como uno de los que tienen una política más organizada; sin embargo, como se verá en los siguientes capítulos, mucho del liderazgo, programas y acciones que se tenían, a finales de los noventa y primera mitad de los 2000, se perdieron. Y otros, que no eran muy activos, como la Ciudad de México, abrieron una Ofam, tienen representaciones en Estados Unidos y han creado programas propios.

Una de las conclusiones es que el trabajo de las Ofam –hasta ese momento, pero parece que también es válido actualmente–, no ha tenido ningún efecto sobre el flujo migratorio, ni buscan tenerlo. Se han quedado en un nivel de atención asistencial, administrando los programas federales que tienen que ver con traslado de cadáveres, gestión de visas

humanitarias, apoyo para trámites, visas temporales de trabajo, pensiones alimentarias, etcétera. De igual forma, señalan principalmente el trabajo realizado por el P3x1, por “atraer recursos de migrantes organizados que reducen los costos de obras de infraestructura social en las comunidades de origen, pero que no están integrados a una visión más amplia del desarrollo estatal y regional” (Fernández de Castro *et al.*, 2007: 304). Cuando se revise el caso de Jalisco, se verá que incluso algunas de estas funciones que se consideraban básicas en 2007 se han reducido aún más.

Por su parte Ortega, en un estudio más recientemente, identifica una serie de retos que enfrentan las Ofam, entre los que destacan: la escasez de personal profesional capacitado para la atención a los migrantes, el poco control de los recursos que ejercen, la operación de programas y servicios sin planeación estratégica ni indicadores de evaluación, las críticas que reciben por parte de las organizaciones de migrantes y la escasa coordinación intergubernamental con las autoridades federales en materia migratoria (Ortega, 2012).

Sin duda, es posible constatar la importancia y el potencial que tiene la política migratoria cuando se da una buena articulación de las políticas y acciones locales con las nacionales y transnacionales. Pero, al igual que la política migratoria nacional, la local ha tenido altibajos de acuerdo a los intereses de las diversas administraciones, lo cual se comprobará más adelante en el caso de Jalisco.

2.4.1 Experiencias de estados de la región de emigración histórica

Como se mencionó anteriormente, en el presente apartado se abordaron algunos de los programas, acciones y marcos normativos que generaron los tres estados mencionados de la región de emigración histórica durante los últimos años, para posteriormente utilizarlos como comparativo con el estado de Jalisco. Esto con la intención de tener mayores elementos que permitan conocer la atención que prestan las entidades al tema y si se permite vislumbrar algún tipo de política pública, principalmente en el tema del desarrollo. Por las dimensiones de sus comunidades migrantes, características y similitudes con Jalisco, se presentaron las experiencias de Zacatecas, Michoacán y Guanajuato.

Zacatecas es pionero en el impulso de las políticas públicas sobre migración. Desde los sesenta hay registros de los apoyos filantrópicos que los migrantes enviaban a sus comunidades de origen, ahí se ubica el inicio de lo que después se convertirá en el Programa 3x1 para Migrantes (García Zamora, 2012). Las remesas son un ingreso fundamental para el estado, la cifra que se recibió en 2016 fue de 879.3 millones de dólares (Godoy, 2017).

Fue el primer estado que modificó su Constitución, en 2003, para permitir que candidatos residentes en el exterior pudieran postularse a puestos de elección popular (diputados, presidentes municipales, síndicos, regidores) (IME, 2004) lo cual quedó reflejado en su Ley Migrante (Sedesol, 2014). Cuatro rubros que dan cuenta de una mayor atención al tema son, que el estado tiene una Secretaría del Zacatecano Migrante, la figura de diputado migrante, un presupuesto de 9.5 millones de pesos para la Secretaría (Montes de Oca, 2016) y representaciones estatales en Illinois, California, Texas y la ciudad de Tijuana (Sezami, 2016).

Algunos de los programas instituidos localmente son “Corazón de Plata”, “1x1 Humanitario” y “2x1 Productivo” (Sezami, 2016). Aunque las iniciativas migratorias no han podido ligarse al Plan Estatal de Desarrollo (PED) de Zacatecas, recientemente se anunció que se realizará un proceso amplio de consulta para llevar a cabo un Programa Especial de Atención a Migrantes 2017-2021. Esto representa una oportunidad para incidir en que el PED tenga una visión de desarrollo humano y migración, como se ha impulsado activamente desde la Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

En el caso de Michoacán, desde 2008 existe una Secretaría del Migrante y los 113 municipios cuentan con un Centro Municipal de Atención al Migrante (Semigrante, 2017a). En cuanto a normativa estatal se promulgó la Ley de Migrantes y sus familias del Estado de Michoacán de Ocampo en 2011, la cual incluye la figura de diputado migrante y permite el voto desde el exterior para elegir gobernador (Semigrante, 2017b).

La Secretaría está dirigida por una persona con experiencia migrante, tienen un Consejo Consultivo con un representante de cada federación de migrantes michoacanos. Han instalado una representación en Chicago, Illinois, y otra en Los Ángeles, California. Operan un presupuesto de 32 millones de pesos y anunciaron que se duplicaría para 2017 como

medida ante el gobierno de Trump (Semigrante, 2017c, enero); Quadratin, 2016, diciembre). Aún con el incremento, el presupuesto contrasta con los 2,747 millones de dólares que Michoacán recibió en remesas en 2016 (Becerril, 2017).

Diseñaron el Programa Especial de Migración de Michoacán 2016-2021 y aplican los programas federales como el Programa de Apoyo a Migrantes en Retorno y Familias que Reciben Remesas en Michoacán, el cual consiste en utilizar recursos del Fondo de Apoyo a Migrantes en dos rubros: mejora de vivienda y proyectos productivos (Quadratin, 2016 julio). También participa en el Programa 3x1 para Migrantes desde 2002, el cual arrancó con un presupuesto de 39.2 millones de pesos para el apoyo de 64 proyectos en 30 municipios (Castruita, 2015), convirtiéndose en uno de los estados que más proyectos financió en 2016 (Ramírez, 2017).

Por su parte, Guanajuato tiene desde 2013 un Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias, con sede en Celaya, y cuenta con oficinas de enlace en cada uno de los 46 municipios. También tiene cinco oficinas de enlace en Estado Unidos, en Illinois, California, Texas, Georgia y Carolina del Norte (Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense, 2017b).

La entidad implementa un Programa Especial de Migración 2013-2018 y promulgó en 2014 la Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias. Entre los programas estatales se encuentran: Atención al Migrante y su Familia, Organizaciones en el Exterior, Inversión Migrante, Programas Mineros de Plata, Migrantes en Retorno y Educación sin Fronteras” (Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense, 2017b). Con respecto a su presupuesto 2016, han destinado 70 millones de pesos solamente para fondos de inversión migrante (Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense, 2017a). Para el mismo año, la entidad recibió 2,414 millones de dólares en remesas (Becerril, 2017). Guanajuato también participa en el P3x1 desde el año en que se inició en el nivel federal, es decir 2002, y se ha mantenido activo desde entonces (Hernández-Arriera, 2014).

Tabla 2.1 Programas, leyes y presupuestos estatales relacionados con temáticas migratorias en Guanajuato, Michoacán y Zacatecas.

	Guanajuato	Michoacán	Zacatecas
Ofam	Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense (desde 2013).	Secretaría del Migrante (desde 2008) Consejo Consultivo con rep. De cada federación.	Secretaría del Migrante Zacatecano.
Representaciones en E.U.	5: Illinois, California, Texas, Georgia y Carolina del Norte.	Chicago y Los Ángeles.	3: Illinois, California y Texas. (1 en Tijuana)
Presupuesto de la Ofam	70 millones solo para fondos de inversión productiva (no se tiene el total de la dependencia).	32 millones de pesos en 2016.	9.5 millones de pesos en 2016.
Enlaces municipales	46 municipios (todos los del estado)	113 Centros Municipales de Atn. Al Migrante (todos los del estado)	---
Programa de Migración Estatal	Programa Especial de Migración 2013-2018.	Programa Especial de Migración de Michoacán 2016-2021.	Programa Estatal de Atención a Migrantes 2017-2022 (en proceso)
Ley de Migración Estatal	Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias (en 2014).	Ley de Migrantes y sus familias del estado de Mich. (en 2011)	Ley Migrante de Zacatecas (2003)
Participación política de los migrantes	Voto por gobernador (2018 será la primera vez).	Diputado migrante. Voto por gobernador.	Diputado migrante. Voto por gobernador. Desde 2003 candidatos residentes en el exterior pueden postularse (dip., pte. mun., etc.)
Programas Estatales	Atn. al Migrante y su familia; Organizaciones en el Exterior; Inversión Migrante; Prog. Mineros de Plata; Migrantes en Retorno; Educación sin Fronteras.	---	Corazón de plata y 2x1 productivo.
Participación en P3x1 Presupuesto Federal para 2017 (mill. pesos)	Desde el inicio en 2002. 7,844,758	Desde el inicio en 2002. 7,844,758	Creador del programa. 14,263,196
Ingresos por remesas (millones de dólares) en 2016	2,414	2,747	879.3

Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (2016c: 2), SHCP (2017c: 2), Godoy (2017), IME (2004), Sedesol (2014), Sezami (2016), Semigrante (2017a), Semigrante (2017b), Semigrante (2017c), Becerril (2017), Quadratin, 2016 junio), IEAMG (2017b), Hernández-Arriera (2014).

La población objetivo de las políticas en los tres estados son los migrantes de sus entidades y sus familias, no se consideran apoyos para otro tipo de población migrante, por ejemplo, inmigrantes extranjeros en la entidad o personas en tránsito. Zacatecas y Michoacán tienen una dependencia al nivel de secretaría, y ambas son dirigidas por un funcionario con experiencia migrante. Las tres entidades incluyen derechos políticos para las comunidades migrantes, como el voto de sus ciudadanos desde el exterior y la postulación a cargos de elección popular de la entidad o sus municipios de origen. Las tres cuentan con una ley de migración respectivamente, y un Programa Estatal de Migración, aunque el de Zacatecas aún está en elaboración. También operan, en diferente número, oficinas de representación en E.U.; sobresale el caso de Guanajuato, que mantiene cinco oficinas de enlace, mientras que

Zacatecas tiene tres y Michoacán una. También cabe destacar que todos los municipios de Michoacán y Guanajuato tienen una oficina de atención a migrantes.

Aunque los tres estados se encuentran entre las entidades que mayor cantidad de remesas reciben en el nivel nacional, los presupuestos que destinan para migrantes son bajos y sujetos a cambios inesperados. Por ejemplo, en Michoacán la Secretaría había sufrido un recorte de su presupuesto en diciembre de 2016, sin embargo, en enero, debido a las políticas de Trump, recuperó parte de lo perdido (Quadratin, 2016, diciembre 18). Las entidades analizadas, junto con Jalisco, son las que mayor cantidad de recursos reciben del P3x1 para Migrantes (se analiza con mayor detalle en el capítulo cuatro).

Para realizar un análisis a profundidad como el estudio de Fernández de Castro, García Zamora y otros autores de 2007, habría que revisar a detalle si estos programas y dependencias son realmente efectivos, si cuentan con indicadores que puedan probar sus resultados en los años que han operado, cuáles han sido las experiencias y la participación de los migrantes en el terreno político, entre muchas otras variables. Por ejemplo, medir el real acceso a derechos políticos de la diáspora a partir de la instauración del voto de los mexicanos en el exterior, en contraste con el presupuesto que se invierte en hacerlo posible. En cuanto a migración y desarrollo, efectivamente podrían revisarse a detalle las políticas y avances en la incidencia de programas como el 3x1, el Fondo de Apoyo a Migrantes y las iniciativas encaminadas al impulso de proyectos productivos.

Un elemento a señalar es el de los conflictos políticos que han dividido o complicado la acción migrante que había tenido mucha fuerza, por ejemplo, las masivas movilizaciones en 2006 en favor de los derechos de las personas migrantes en E.U. Sin embargo, la unión se debilitó debido a la división ocasionada por los partidos políticos que buscaban cooptarlos como candidatos y para financiar campañas políticas en México.

Otras entidades que han instaurado políticas migratorias, de regiones diferentes a la histórica, son la Ciudad de México y Guerrero. Por ejemplo, la primera cuenta con un Programa Sectorial de Hospitalidad, Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana 2013-2018 y varios programas propios de apoyo a migrantes como el de proyectos productivos (Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, 2017). Otro ejemplo es la incorporación de un artículo sobre los derechos de las migraciones en la nueva

Constitución de la Ciudad de México (Aquino, 2017). Y el segundo tiene una Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales (Semai) desde 2011, y su Consejo Consultivo (Semai, 2017).

Por el alcance del presente trabajo, se abordaron las que tienen mayor similitud con Jalisco, aunque es importante señalar que las entidades federativas han puesto mayor atención al tema. Sin embargo, habría que analizar por qué razón se ha volteado a ver a la población migrante. Si esto es porque en el nivel local se ha convertido en un tema de interés público y ahora se percibe la importancia de dar atención a las necesidades de las comunidades, porque el voto migrante puede ser relevante o, simplemente, existe interés por atraer remesas o recursos para el estado.

2.4.2 Propuestas para el desarrollo de políticas públicas desde los estados

Hace diez años Fernández de Castro (2007) y otros autores reconocían que algunos programas para migrantes del gobierno mexicano se habían convertido en referentes internacionales. Sin embargo, ante la articulación y presión de las organizaciones de migrantes, pensaban que el gobierno estaba obligado a responder con políticas migratorias más profundas que logran trascender los periodos gubernamentales y una mejor articulación estatal-federal. Para tales objetivos resumieron sus recomendaciones en una agenda de trabajo a futuro. A continuación se recuperan algunos de los puntos más relevantes, casi todos referentes al fortalecimiento institucional y atención del tema en las entidades:

1. Contar con un diagnóstico de la situación migratoria actual de cada Estado.
2. Dar seguimiento a la comunidad de emigrantes para conocer sus necesidades específicas o más apremiantes y poder diseñar políticas públicas en ese sentido (educación, laboral, salud, etc.).
3. Establecer una Oficina de atención al migrante y su familia (Ofam) que:
 - a. Reporte directamente al gobernador;
 - b. Tenga un presupuesto determinado y proporcional al número de emigrantes estatales y a su importancia en la economía del estado (remesas/PIB); y
 - c. Se coordine de forma vinculante con otras secretarías estatales.

4. Descentralizar la Ofam logrando que tenga presencia en los principales municipios expulsores de migrantes.
5. Propiciar un alto grado de institucionalización para evitar la vulnerabilidad de la política migratoria.
6. Concentrarse en pocos programas bien definidos y con mayor presupuesto, poner atención en no duplicar esfuerzos.
7. Además de trabajar en brindar información y asesoría a migrantes, las Ofam deberán trabajar en sensibilizar a las comunidades expulsoras de migrantes en materia de salud y educación.
8. Implementar el Programa Binacional de Educación (Probem).
9. Los estados que aún no implementan el Programa 3x1 para Migrantes deben de aprovecharlo ya que es una herramienta para fortalecer la relación con la diáspora.
10. Aplicar el Programa 3x1 siguiendo el modelo de Zacatecas, dónde hay un buen mecanismo de fiscalización de las obras y transparencia en su elección.
11. Poner especial atención en las comunidades indígenas migrantes (Fernández de Castro *et al.*, 2007: 305-306).

A pesar de que algunas entidades han realizado ejercicios interesantes de diagnóstico, por ejemplo, para los Planes Estatales de Desarrollo o los Programas Sectoriales de Migración, algunos de los diagnósticos migratorios estatales presentados en los documentos revisados no están completos o actualizados; algunos no consideran todas las dimensiones migratorias de su entidad, no han hecho una revisión exhaustiva de diversas fuentes de información disponibles, no consideran su revisión y actualización constante. Si no se tiene este elemento como punto de partida para la planeación, entonces difícilmente se podrán generar políticas públicas estatales adecuadas para incidir en los problemas de la población migrante.

Las Ofam han desarrollado mayores capacidades, pero algunas continúan subsumidas a las dependencias encargadas de asuntos internacionales sin mucha capacidad de decisión. Como ya se mencionó, el presupuesto no es adecuado para cubrir las necesidades de las comunidades ni mucho menos proporcional a lo que se recibe en remesas; y no se ha establecido un mecanismo para que todos los municipios de intensidad migratoria muy alta y alta tengan un enlace responsable del tema migratorio.

Un avance positivo es que el Programa Binacional de Educación para Migrantes (Probem) ya que se aplica en todos los estados y el P3x1 también es utilizado por la gran mayoría. Aunque habría que valorar hasta qué punto estos programas han fortalecido la relación entre las Ofam y la diáspora como se pretendía. Cada estado presenta condiciones

diversas y deberá realizarse un estudio más detallado de cada uno a fin de valorar los avances en la agenda propuesta hace diez años. Por ejemplo, en el caso de las tres entidades expuestas, aunque se numeran muchas acciones y pareciera que hay avances las políticas públicas migratorias estatales, aun continúan en consolidación.

En otro ejercicio de reflexión sobre las características que debería tener la política migratoria nacional y estatal, García Zamora puntualiza diez acciones a seguir. Se recupera un resumen de algunas de ellas, pero se retomarán en el último capítulo a modo de indicadores para revisar el nivel de avance en las políticas migratorias de Jalisco (García Zamora, 2007, 65-69):

- Partir del reconocimiento de que las entidades con migración internacional y flujo de remesas pueden ser un paliativo frente a la pobreza, pero no generan desarrollo económico ni son infinitas.
- Los países que tienen altos números de emigrantes deben ajustar sus políticas económicas a esa realidad, reconociendo y siendo activos ante los efectos de tener altos números de población en otro país. De igual forma, se deben diseñar nuevos programas e instrumentos que integren a la población en el exterior.
- Generar una política de Estado sobre desarrollo y migración a través del fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales.
- Integrar a todos los actores sociales, dentro y fuera del país, interesados en el desarrollo de México.
- Los programas de atención hacia los migrantes deben ser integrales y centrales, así como estar alineados con las principales prioridades de los programas económicos y sociales.
- Desde los municipios, debe haber una política sobre desarrollo y migración internacional.
- El enfoque de desarrollo debe priorizar el capital humano y considerar todos los aspectos necesarios para un auténtico bienestar.
- La política de estado puede ser:
 - *Opción centralizada*: crear una Secretaría del Migrante, con una estrategia de desarrollo regional humano con enfoque transnacional.

- *Opción descentralizada*: la creación de fundaciones estatales no gubernamentales para el desarrollo humano integral que articulen a todos los actores.
- Los planes estatales de desarrollo deben convertirse en verdaderas cartas de navegación de las políticas públicas, en cuya construcción y monitoreo participen las comunidades.
- Darles un mayor perfil a los programas de atención en salud y educación. Así como reconocer la importancia de la participación de los migrantes y darles mayor incidencia.

Las propuestas resumidas de García Zamora, también se elaboraron hace diez años y aunque parecía que entonces se iba hacia esa dirección, la gran mayoría no se han logrado realizar. También de cierto modo el Programa Especial de Migración de México se acerca mucho más a la visión de una política pública integral, pero aún le hace falta mucho para que sea una realidad. Por ejemplo, el elemento del desarrollo no es el centro del diseño de la política, ni los programas estatales de desarrollo están articulados con los nacionales y los municipales, entre otros puntos. Sin embargo, esto se analizará a mayor detalle en los siguientes capítulos, cuando se estudie el PEM desde una perspectiva de desarrollo o el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco.

2.5 Conclusiones

En el presente capítulo se expusieron las políticas públicas sobre migración que México ha establecido en las primeras décadas del siglo XXI. El interés era ahondar en las que están relacionadas con el eje del desarrollo, para conocer cómo ha sido la política por la que ha apostado el gobierno mexicano, si realmente se puede hablar de una política migratoria nacional o incluso alguna en el ámbito de los estados.

La reivindicación del papel de los migrantes fue parte importante del discurso del presidente Fox, por lo que se impulsaron más programas y comenzaron a fijarse posturas más claras sobre la política migratoria y los intereses del país. El tema del desarrollo apareció con mayor fuerza en el discurso y en las políticas desde inicios de la década de los 2000. En lo internacional, principalmente vinculado a la presencia de México en los Foros

Internacionales de Migración y Desarrollo, y en lo interno, a partir de la instauración federal del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 en el año 2002 (después Programa 3x1 para Migrantes). Calderón dio continuidad a esta política durante su sexenio, pero con un menor impulso. Incluso en la actual administración continúan existiendo los mismos programas y se maneja en algunos momentos un discurso similar –sobre todo hacia la mirada internacional–, aunque en la práctica se observan acciones en diversos sentidos, en ocasiones contradictorias. Como se explicó en el capítulo, el actuar del gobierno mexicano en materia de migración y derechos humanos en ocasiones contraviene los principios que propugna.

Debido a que no existían programas sectoriales de migración anteriormente, una manera para comprender la política migratoria de México es mediante la revisión de sus programas y la valoración de la respuesta a los problemas que los procesos migratorios plantean. Muchos de los programas de atención a población migrante surgen en los noventa, y durante la primera década del siglo XXI surgen otros más. La mayor parte de estos sigue vigente en la actualidad; aunque han sufrido algunos cambios o adaptaciones, pocos han sido significativos.

Con respecto a los programas sobre migración y desarrollo, como se mencionó en el apartado de presentación de los programas del gobierno mexicano para la población migrante, de los 115 que aparecen en el directorio de Inmujeres 20 abordan los aspectos vinculados a las remesas o el desarrollo. Más aún, se concluyó que los cinco relacionados con la captación de remesas se limitaban a brindar servicios para envío de dinero a México. En la información recopilada en el directorio no se ofrecen mayores beneficios en términos de ahorro o participación en proyectos de desarrollo vinculados a esos programas. En cuanto a los nueve restantes, solamente el Programa 3x1 aparece con el foco en la población migrante y vincula su objetivo al desarrollo comunitario. Como se ha podido revisar, los proyectos de Bansefi deben ser estudiados a mayor detalle, sobre todo porque su nueva etapa también considera financiamientos productivos.

Resulta desconcertante que los programas sociales dirigidos a población en comunidades de origen, donde hay familiares de migrantes o retornados, hasta ahora no toman en cuenta el factor migratorio en sus objetivos o diseño. En algunos casos, se ha considerado que incluso opera en detrimento de las familias, ya que se excluye del programa

a esta población debido a que reciben remesas, por lo tanto, se argumenta que no necesitan tanto el apoyo como otros, cuando hay elementos que señalan la enorme diversidad de familias receptoras de divisas, para muchas de las cuales las remesas no son suficientes.

Es claro que el modelo de desarrollo basado en remesas no genera desarrollo sostenible, y ni siquiera se ha mostrado el interés de la actual administración por fortalecer los programas enfocados a la captación de remesas. Por el contrario, se verá que no se ha prestado suficiente atención al P3x1 y se ha perdido parte del capital social transnacional construido en torno a las organizaciones de migrantes. Si se revisan los cinco principios propuestos por Delgado y Márquez (2012), en cuanto al modelo de desarrollo de este tipo, se puede ver que los programas que México tiene cumplen con la mayor parte de esas características. Estas son: las remesas como instrumento del desarrollo, la democratización financiera, el poder económico de los pobres, la formación de capital humano y la gestión de la migración. Los tres primeros están claramente presentes en los programas analizados. Y aunque en muchos documentos se aboga por la “gobernanza” de las migraciones y no por la “gestión” de los flujos, en la práctica esto no es real.

Incluso se pueden identificar varios de los mitos sobre el vínculo migración y desarrollo que los mismos autores advierten. Por ejemplo, en los cinco programas abocados a “Remesas” se combina el quinto mito –la migración como estrategia de las familias para maximizar sus ingresos– con el séptimo –el impulso de buenas prácticas como estrategia para alcanzar el desarrollo– (Delgado y Márquez, 2012). Ya que los cinco programas se dirigen a mejorar las condiciones de los envíos para que las familias de los migrantes reciban un poco más de recursos, buscando utilizar algunas de las fórmulas para reducir comisiones y dando mayor información sobre las opciones de envío, como puede verse, son acciones muy limitadas, ni siquiera se hace el intento por reforzar las acciones para el “desarrollo basado en remesas” proponiendo esquemas de ahorro o inversión.

Como pudo observarse, los programas no están vinculados ente sí y dan respuesta a las necesidades de las personas migrantes de forma segmentada y limitada. Lo que la visión del Desarrollo Integral con Migrantes busca es atender todas las dimensiones sociales de la persona, la comunidad y el ambiente; por tanto, un menú o catálogo de programas sin articulación o sin una visión de conjunto difícilmente puede dar atención a las comunidades

migrantes de manera integral. También resulta complicado imaginarse, a partir de los presentes programas, cómo brindarían atención de forma transnacional. Por ejemplo, otorgar servicios de salud a familias binacionales que viven por un tiempo en México y otro en Estados Unidos.

Vale la pena recuperar dos elementos de la definición de Aguilar (2008) sobre políticas públicas, para valorar si las acciones que se han expuesto cumplen con las características que menciona el autor. Define las políticas públicas como un conjunto de acciones orientadas a realizar objetivos de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público. Dichas acciones pueden ser propuestas por el gobierno o definidas en interlocución con sociedad civil.

Teniendo presentes los elementos que señala Aguilar y lo expuesto en este capítulo, se puede decir que a pesar de que los mexicanos han migrado por más de 130 años a Estados Unidos, el tema migratorio no ha sido de relevancia o interés público para la sociedad mexicana, una vez que las personas migrantes cruzan la frontera hacia E.U., difícilmente se les considera como un asunto público que merezca atención en este país. Es decir, la política migratoria mexicana se constituye a partir de un conjunto de programas, algunos de los cuales se han mantenido operando por un par de décadas; no obstante, la suma de programas no persigue un objetivo de política pública mayor.

A esto hay que agregar lo que ya se ha mencionado en muchos momentos, la complejidad de diseñar políticas con todas las dimensiones migratorias que presenta el país en tiempos en los que la movilidad humana se hace cada vez más dinámica. Las crisis actuales sólo demuestran la tensión entre modelos migratorios y políticas obsoletas construidas sobre una visión anticuada del Estado-nación y de la seguridad nacional; y la realidad del mundo globalizado, con una población dinámica en constante movimiento.

Es así que la política migratoria mexicana ha sido más bien reactiva, desarticulada y ni siquiera en los momentos de crisis ha destinado la atención y los recursos adecuados para atender a las comunidades migrantes. Parece que el costo político y social por no atender esta temática es muy bajo, ya que las personas migrantes no representan un peso significativo en las elecciones, y no hay un contrapeso social que estime que este tema es de alto interés

público para ser resuelto. Sin duda, no es el único ámbito social que ha sido desatendido, la revisión de las políticas de desarrollo del país podría dar iguales resultados.

Como se ha recuperado en la definición del Desarrollo Integral con Migrantes, elaborada por sociedad civil migrante, y en otros ejercicios de análisis de los propios grupos migrantes, una de sus principales demandas es participar. La exigencia porque su voz sea tomada en cuenta en todos los ámbitos de la construcción política y social tiene muchos años de estar sobre la mesa. Y si bien, en algunos momentos se ha conseguido formalizar un poco más su participación –por ejemplo a través del Consejo Ciudadano de los Mexicanos en el Exterior– la comunidad migrante no ha sido reconocida como un actor político y social, capaz de transformar su comunidad en origen y destino. El gobierno mexicano continúa viendo a la comunidad migrante como “beneficiario del asistencialismo oficial transnacional” y no como ciudadanos activos. A pesar de las demandas de las Organizaciones de Migrantes, que tienen una agenda política y comunitaria clara, el gobierno continúa buscando de ellos remesas, y ahora, votos. Como se analizará en el siguiente capítulo, el Programa 3x1 para Migrantes – que surgió como iniciativa ciudadana– es ejemplo de cómo se ha modificado la participación de las comunidades migrantes, buscando que sea limitada, controlada y sin capacidad transformadora.

En resumen, se ha puesto mayor o menor interés en el tema durante los sexenios analizados, pero no se ha logrado la consolidación de una visión nacional sobre el mismo. Si bien el Programa Especial de Migración intenta subsanar esta ausencia, es un programa muy reciente y que aún no se ha consolidado, como se estudiará en el siguiente capítulo.

Tampoco se puede hablar de una política migratoria con enfoque de desarrollo. En el caso de los programas revisados se concluyó que la visión de “desarrollo” ha sido muy limitada. El foco está en la captación de remesas y ni siquiera se incentiva de forma innovadora, con esquemas de ahorro u ofreciendo mejores intereses. Un aspecto que llama la atención es que hasta ahora, ni las políticas migratorias, ni las instituciones o programas locales o nacionales han tenido como objetivo retener a la población o promover su retorno. Aunque antes de las deportaciones desde E.U. uno de los principales argumentos de los estudiosos de la migración y el desarrollo era el despoblamiento que estaban experimentando las regiones expulsoras de migrantes (García Zamora, 2007).

Como se analizó en el capítulo anterior, desde la visión crítica del nexo entre migración y desarrollo, en muchas ocasiones resulta problemático el impulso de este tipo de políticas para el fomento del desarrollo local porque no abordan las causas estructurales de la salida de población y, más aún, porque no hay evidencia de que un país haya logrado superar su condición de subdesarrollo a partir de un modelo basado en remesas. El programa que tiene elementos que vale la pena continuar revisando –desde el enfoque del desarrollo– es el Programa 3x1 para Migrantes, que se retoma en el siguiente capítulo.

En cuanto a las políticas migratorias estatales, se encontró que el interés que puso en el tema el gobierno federal durante el sexenio de Fox, y en menor medida el de Calderón, lograron permear y fortalecer las estrategias de algunos gobiernos locales. Sin embargo, falta hacer un mayor análisis para determinar si las políticas públicas estatales son eficientes, tienen un verdadero impacto en las comunidades y están consolidadas. Por otro lado, la apertura a la participación política de las comunidades migrantes organizadas en el exterior ha generado conflictos, en algunos casos debido a la cooptación de la agenda migrante por grupos o partidos políticos.

Tanto en los estados como en el ámbito nacional, la lista de retos para consolidar una política migratoria con visión de desarrollo es un tema pendiente. Como se mencionó en el apartado anterior, la agenda propuesta hace diez años por Fernández de Castro, García Zamora y otros autores (2007), a partir de su estudio de migración y gobiernos locales, sigue siendo una tarea vigente. Parte de esta agenda se recuperará en las conclusiones finales.

También es importante reconocer los logros obtenidos. Entre ellos, la apertura de espacios ciudadanos para la participación de los migrantes y organizaciones de sociedad civil en la definición de las políticas públicas durante las últimas décadas. Los dos más recientes son el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, y el otro –de mayor alcance–, el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, donde hay una activa participación de académicos y representantes de grupos de la sociedad civil organizada. Los otros dos logros son la creación de la Unidad de Política Migratoria, que se aboca a impulsar la construcción de la política, y la generación del Programa Especial de Migración. Este último será objeto de análisis del siguiente capítulo.

Como se ha dicho, falta mucho trabajo por hacer en términos de atención a las necesidades de la población migrante, además, hacerlo desde una perspectiva integral que valore todos los ámbitos de desarrollo de las comunidades, con los enfoques de desarrollo, derechos humanos e inclusión social. Es urgente revisar las políticas implementadas hasta el momento, sus impactos, logros y fracasos, para estar en condiciones de buscar alternativas adecuadas para los problemas que se enfrentan actualmente.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL PROGRAMA 3x1 PARA MIGRANTES Y DEL PROGRAMA ESPECIAL DE MIGRACIÓN

El objetivo del presente capítulo fue analizar el Programa 3x1 para Migrantes (P3x1) como el único programa dirigido a personas migrantes enfocado al desarrollo local y participación ciudadana, y el Programa Especial de Migración (PEM) 2013-2018 como programa marco de la política migratoria mexicana, con el propósito de identificar elementos de convergencia para su posible armonización en la política pública estatal. El primero surgió hace quince años, en comparación con el resto de programas para migrantes, parece ser el más consolidado y tiene un componente fundamental en torno al desarrollo local, que es del interés del presente trabajo. A lo largo de su existencia el programa ha sido aplicado por tres administraciones diferentes, lo cual permitió ver algunas transformaciones de acuerdo a los intereses de cada gobierno. Sus años de experiencia y los múltiples estudios de los que ha sido objeto, facilitaron conocer algunos de sus efectos. En el plano local, ha sido significativo para Jalisco ya que el estado participó desde sus inicios. Por tanto, es un programa que se conoce bien y del cual se tiene experiencia en su operación y una amplia trayectoria de aprendizajes.

Aunque ya se ha señalado que el tema migratorio y las problemáticas que se derivan del desplazamiento de población no ha sido prioridad para el diseño de políticas migratorias, a inicios del sexenio actual, la sociedad civil logró posicionar el tema en la agenda y contribuyó a la creación del Programa Especial de Migración. Es así que el PEM se construyó en forma participativa y representa el documento de política migratoria más integral que se ha realizado en México hasta ahora. Además de su importancia como instrumento guía de la política pública, es necesario revisarlo porque incorpora el tema del desarrollo, pues uno de sus cinco objetivos se propone cumplir con acciones encaminadas al desarrollo local. Ya que el programa es muy extenso y aborda diversos aspectos, se pone mayor énfasis en el estudio de dicho objetivo. Como contexto del surgimiento del mismo, se incluyeron algunos datos sobre la Unidad de Política Migratoria, encargada de promover su implementación.

Ambos análisis permitieron generar reflexiones para aportar elementos concretos sobre la política migratoria nacional con perspectiva de desarrollo, los cuales a su vez deben ser considerados en las políticas migratorias estatales.

3.1 Programa 3x1 para Migrantes

El P3x1 es un programa que tiene quince años en operación y que ha sido objeto de muchos estudios, investigaciones y evaluaciones. El presente apartado hace una revisión de las características generales del programa, desde sus orígenes, objetivos, procesos, actores que participan, entre otros aspectos, para entender cómo opera. Se recuperaron algunos de los datos y repercusiones que ha generado, así como un análisis sobre el programa y aspectos críticos en torno al mismo. La intención fue hacer una revisión general para contar con elementos que guíen las reflexiones de políticas públicas sobre migración y desarrollo. De igual forma, trazar líneas que tendrían que seguirse investigando en el tema, sobre todo para el caso Jalisco.

Como se mencionó anteriormente, para rastrear los orígenes del programa hay que revisar la historia migratoria de Zacatecas. En los años sesenta y setenta los migrantes zacatecanos, como en otros estados de la región de emigración histórica, ya se organizaban para enviar recursos a sus comunidades. Es la etapa que las propias personas migrantes definen como 0x1, es decir, sólo ellos ponían dinero para realizar proyectos en los lugares de origen. En los años ochenta, se firmó un primer convenio entre la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California y el Gobierno del Estado de Zacatecas para que el estado aportara la misma cantidad que los migrantes enviaban; con ello surgió el 1x1 (García, Padilla y Pérez, 2012).

Las organizaciones zacatecanas de migrantes vieron el potencial de su iniciativa y en 1992, la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California logró que el gobierno federal se comprometiera a aportar otra suma, junto con el gobierno del estado de Zacatecas, consolidando el 2x1. Hacia finales de la década de los noventa, en 1999, los gobiernos municipales también se sumaron a la iniciativa, logrando así la aportación de los tres niveles de gobierno por cada dólar que daban los migrantes, es decir el 3x1 (García Zamora, 2003).

Tres años más tarde, en 2002, se instauró como un proyecto federal con el nombre “Iniciativa Ciudadana 3x1”. En el año 2004 se modificó el nombre a “Programa 3x1 para Migrantes” (P3x1) (García Zamora, 2007). Es el único programa social de gobierno que opera en el ámbito nacional, y que además surgió por la iniciativa de la sociedad civil organizada (Fernández, García y Vila, 2006: 5).

El P3x1 está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, que lo opera en todo el país a través de sus delegaciones en cada entidad y en coordinación con diversas dependencias como la Secretaría de Relaciones Exteriores. En él participan grupos de migrantes organizados (clubes registrados en los consulados de México en E.U.), presentando propuestas de proyectos para sus comunidades de origen. Aunque la mayoría de los proyectos son de infraestructura, también pueden proponerse proyectos productivos, becas educativas, equipamiento, entre otros rubros. La base del proyecto es la coinversión, ésta se integra con aportaciones económicas igualitarias de los cuatro actores participantes: el club de migrantes, el gobierno municipal en cuestión, el estatal y el federal (Coneval, 2016). Su funcionamiento se explicará a mayor detalle a lo largo del capítulo.

El objetivo del programa se ha ido afinando a lo largo de los años, por ejemplo, en 2005 consistía en “apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y el enfoque de género en los beneficios del programa” (Soto, 2006: 13). En un análisis de la Sedesol que se hizo en aquel momento, se reconocía que la “propuesta de valor” del programa era “incentivar el involucramiento de los migrantes en el desarrollo territorial de sus localidades de origen” (Soto, 2006: 13). Es decir, la construcción de lazos transnacionales.

De acuerdo con las reglas de operación 2017, el objetivo del programa es: “Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión en Proyectos de Infraestructura Social, Servicios Comunitarios, Educativos y/o Proyectos Productivos cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y organizaciones de mexicanas y mexicanos en el extranjero” (Sedesol, 2016b: 3). Y su objetivo específico agrega que los proyectos se implementarán en las localidades seleccionadas por ellos mismos (Sedesol, 2016b).

Comparando los cambios en el objetivo del programa, se puede ver que en un inicio el objetivo no explicitaba el elemento del desarrollo local. Se habla de iniciativas de los migrantes, pero no se menciona que dichas iniciativas deben estar encaminadas al desarrollo comunitario, ni siquiera especifica que deben ser realizadas en México. El énfasis está puesto en el impulso a proyectos que propusieran las personas migrantes. Esto contrasta mucho con el objetivo actual, en el que aparecen en primer término la participación social y el desarrollo comunitario, y en última instancia las organizaciones de mexicanas y mexicanos en el exterior. Al parecer, se tiene mayor claridad en que el desarrollo local es lo relevante, pero también pareciera que los migrantes son desplazados del centro del programa; incluso hay un cambio importante en los términos en que se refiere a la población organizada como participantes del programa, y no sólo a la comunidad migrante en general.

Sin embargo, la participación social está claramente enfocada a la diáspora, ya que en ninguno de los dos objetivos aparece la comunidad de origen como un actor relevante o se hace mención de la comunidad transnacional. Está dirigido a los grupos organizados de migrantes radicados en el exterior, principalmente en E.U. y Canadá.

Si bien sería interesante pensar que si la diáspora mexicana llegara a extenderse hacia otros países podría cambiarse el alcance del programa, no debe perderse de vista que el sentido del mismo tiene un fuerte componente de arraigo entre diáspora y comunidad, por lo que sería complicado tratar de incorporar otros tipos de inversiones en el esquema de operación. Por ejemplo, se ha aplicado en mayor medida en ciudades medias o rurales, no en grandes ciudades o en zonas con mayor infraestructura. El P3x1 no es solamente un programa de inversión para el desarrollo, hay elementos como el de participación comunitaria, prestigio social, compromiso y vínculo con la comunidad de origen, que lo hacen diferente a otros esquemas de inversión.

Se incide en el desarrollo local a través de las diversas posibilidades que el programa ofrece, puede ser con apoyo tanto para proyectos de infraestructura como para proyectos productivos o educativos, ya sea a nivel comunitario, familiar o individual (Coneval, 2016). Dado que su lógica es la coinversión, el tema de la corresponsabilidad, la colaboración y la confianza entre los diversos participantes en cada proyecto es un elemento clave. Aunque, como se verá más adelante, es difícil de lograr.

Una de las primeras cosas que se deben hacer para diseñar un programa o política pública es definir el problema y la población objetivo (Gobierno de México, s./f.). Puede resultar sorprendente que en el P3x1 no hay una población objetivo definida, ya que las comunidades beneficiadas son las que los clubes de migrantes elijan de acuerdo a su origen, intereses, lazos, etcétera. Aunque en un inicio se incentivaba que los proyectos se destinaran a zonas de alta marginación o zonas de atención prioritaria, los migrantes definen en dónde quieren realizar el proyecto. Evidentemente, la motivación para los migrantes es aportar al bienestar de su región de origen, por lo que buscan aplicarlos en las zonas de donde provienen (Sedesol, 2016b), las cuales pueden ser de alta marginación o no.

Por lo tanto, no es posible predeterminar una población objetivo, un proyecto se puede aplicar en una pequeña rancharía con una población de 100 habitantes o en un barrio del Estado de México. Incluso, puede suceder que un club de migrantes esté interesado en apoyar el embellecimiento de la calle principal de una ciudad media, cuando otras zonas de esa misma población no cuentan con agua. Por ello, las variables a priorizar deben ser muy claras y la selección de proyectos minuciosamente realizada, para brindar los apoyos a las diversas regiones y realizar proyectos que verdaderamente beneficien a las comunidades.

Todas las entidades federativas tienen oportunidad de participar y cualquier comunidad que cumpla con los requisitos podría ser elegida. En las reglas de operación 2017 se han especificado siete criterios de selección prioritarios para dar impulso a proyectos de interés del gobierno federal (Sedesol, 2016b: 7):

- 1) Que impulsen los objetivos de la Cruzada contra el Hambre.
- 2) Que beneficien a un mayor número de personas en condición de pobreza o vulnerabilidad y tengan perspectiva de género.
- 3) Los que sean promovidos por clubes de migrantes cuyos integrantes son mujeres.
- 4) Los que busquen construir proyectos de infraestructura o servicios comunitarios.
- 5) Los que consideren utilizar mano de obra de la propia comunidad.
- 6) Que hayan sido aprobados en otros ejercicios fiscales, pero que por razones de presupuesto no fueron ejecutados.
- 7) Que cuenten con la participación de beneficiarios del programa Prospera.

Una de las sugerencias al P3x1 que se mencionan en las evaluaciones (Iracheta, 2012), recomienda que haya mayor vinculación entre los diversos programas sociales para potenciar el efecto de los apoyos. No obstante, debe haber una revisión detallada de los ámbitos en los que se pueden articular. Por ejemplo, en el caso de los criterios se pone como primer punto que apoye a la estrategia de la Cruzada contra el Hambre del gobierno federal; no obstante, la mayoría de los proyectos del 3x1 tienen que ver con infraestructura o donación de bienes materiales, por lo que es difícil pensar que muchos proyectos coincidan con el objetivo. O también se puede pensar en impulsar temas específicos, pero deben ir acompañados de una estrategia, por ejemplo, tener como tercer criterio de selección que los clubes de migrantes estén formados por mujeres. Es una buena intención, pero si no se genera una estrategia que fomente la participación de las mujeres en los clubes, que brinde acompañamiento o asesoría, difícilmente se puede pensar que los clubes, que mayoritariamente están formados por hombres, se reconfiguren con este criterio.

Otra recomendación es que los proyectos apoyados por el P3x1 deben estar alineados con las agendas de desarrollo comunitario de los actores locales. Por lo tanto, podría pensarse que un criterio de selección fuera que el proyecto demuestre estar alineado a las obras y planes municipales de desarrollo o de alguna organización local que trabaje en el tema de desarrollo. De esta forma se estimula a que haya mayor diálogo y acuerdos entre los actores participantes, incluso tal vez delineando en conjunto las prioridades del municipio. Como se verá más adelante, el indicador con el cual la Sedesol reportará los avances del programa se ha formulado en este sentido.

Aunque en un inicio el programa estaba abocado al financiamiento de proyectos de infraestructura, se ha ido abriendo a la posibilidad de apoyar otro tipo de iniciativas. En la edición de 2017 las cuatro vertientes de proyectos que se apoyan se resumen a continuación (Sedesol, 2016b: 8):

- Proyectos de infraestructura social básica (alcantarillado, electrificación, etc.) o mejoramiento urbano (caminos, banquetas, parques, etc.).
- Proyectos de servicios comunitarios, que consisten en becas educativas o espacios de beneficio comunitario (centros deportivos, de salud, culturales, etc.).
- Proyectos educativos (mejoramiento de escuelas o infraestructura escolar).

- Proyectos productivos comunitarios, familiares, individuales (invernaderos, cría y engorda, tienda de abarrotes, tortillería, carpintería, etc.) o solicitud de servicios de capacitación empresarial (Sedesol, 2015: 3).

Hay topes económicos para cada uno de los cuatro rubros. Los proyectos de infraestructura, servicios y los productivos comunitarios consideran la participación de 25 por ciento del club, 25 por ciento de la federación y 50 por ciento entre estado y municipio. En los educativos y productivos (familiares e individuales), la participación del club es de 50 por ciento y la federación con el otro 50 por ciento. Aunque está abierta la posibilidad de que los otros dos niveles de gobierno participen también (Sedesol, 2016), caso en el cual los montos corresponden al esquema de 3x1 (Sedesol, 2015). A continuación se muestran de forma esquemática:

Tabla 3.1. Esquemas de financiamiento de acuerdo al tipo de proyecto

Tipo de proyecto	Esquema de financiamiento	Monto máximo de aportación federal por proyecto
a) Infraestructura social, servicios comunitarios y equipamiento.	3x1	\$1,000,000
b) Productivos individuales; presentados por un migrante miembro de un club u organización y benefician a una familia.	1x1	\$150,000
c) Productivos familiares; benefician de 2 a 4 familias.	1x1	\$300,000
d) Productivos comunitarios; son presentados por el presidente del club u organización de migrantes y benefician a 5 familias.	3x1	\$500,000

Fuente: Folleto “Programa 3x1 para migrantes” (2015), Sedesol.

En el caso de los proyectos productivos, los recursos deberán ser reintegrados al cien por ciento en un periodo máximo de cinco años. En lugar de regresar el dinero a la Sedesol, los recursos se devuelven en forma de algún proyecto en beneficio de la comunidad, utilizando el mismo esquema 3x1 (Sedesol, 2015). Es decir, los recursos de los proyectos productivos

apoyados con 3x1 –que tienen por lo general un beneficio individual o familiar–, vuelven a tener un aprovechamiento social ya que se reinvierten en un nuevo proyecto comunitario.

En ocasiones las donaciones de los migrantes son mayores que los presupuestos municipales para las obras sociales (Orozco, 2004, citado en García Zamora, 2012). Una de las críticas al programa ha sido que a veces los clubes tienen muchos proyectos, pero los fondos de los municipios y de los estados son limitados, por lo que no pueden apoyarse todos. Efectivamente, el programa está limitado a los fondos que autorice el Congreso en el decreto de egresos de la federación (Sedesol, 2016). En 2016 hubo un presupuesto de 685 millones de pesos y para 2017 se aprobaron 475 millones (Chávez, 2016). Como se comparará más adelante, lo destinado al programa es una pequeña porción de los ingresos por remesas al país.

En los siguientes párrafos se describen algunos procedimientos específicos de la operación del P3x1. Los clubes u organizaciones de migrantes generan sus proyectos, pero hay distintos requisitos dependiendo del tipo de financiamiento que buscan. Para que puedan ser elegibles, los clubes deben estar registrados en los consulados mediante un proceso que se llama “toma de nota” para acreditar la existencia del grupo, las personas que participan y los datos de referencia. Cada uno define sus estatutos, pero deben estar conformados al menos por diez personas mayores de 18 años –en su mayoría de origen mexicano–, tener una mesa directiva, una cuenta de correo electrónico y un domicilio en Estados Unidos; también se espera que tengan algunos intereses en común para realizar actividades juntos (Sedesol, 2015c).

Una vez constituido el club, diseñados los proyectos y reunida la documentación, los expedientes son sometidos a las delegaciones de la Sedesol o a los consulados mediante un sistema electrónico (Sistema de Información y Gestión [SIG] P3x1). Aunque los proyectos se seleccionan una vez al año, es posible presentar proyectos en cualquier momento (Sedesol, 2016b) y la Sedesol tienen veinte días hábiles para dar una respuesta sobre la aprobación o no de los proyectos (Sedesol, 2015).

El programa es muy elaborado, tiene muchos procesos diseñados para replicar el modelo en cualquier lugar del país. Prácticamente 85 de las 112 páginas de las reglas de operación del programa son formatos y explicaciones de cómo llevarlo a cabo y documentar

cada proceso (Sedesol, 2016). Algunos proyectos requieren el desarrollo de un plan de negocios o técnico como parte de la propuesta que se entrega; otros piden demostrar la solvencia del club o el apoyo en especie que se otorgará.

Al revisar las reglas, formatos, requisitos y documentos que hay que reunir, se puede ver que realmente no es sencillo conformar un expediente y generar una propuesta. Los proyectos de infraestructura –que son la mayoría–, requieren presentar un expediente técnico con planes detallados, presupuesto, cronograma, etcétera. Es así que las personas migrantes se convierten de cierta forma también en gestores, empresarios y técnicos para desarrollar las propuestas. En este sentido, el apoyo de los clubes o federaciones con mayor experiencia es muy importante, así como la asesoría que deben brindar las Oficinas de Atención a Migrantes, los puntos de atención del IME en los consulados y las representaciones de la Sedesol en Estados Unidos. Todo este trabajo representa un gran reto.

Cada proyecto presentado es sometido a revisión por un subcomité técnico que lo evalúa y genera un dictamen técnico. Una vez revisada su viabilidad técnica y que cumplen con todos los requisitos solicitados, el proyecto se turna al Comité de Validación y Atención a Migrantes (Covam) para su dictaminación. El Covam está conformado por migrantes, representantes de la Sedesol y del gobierno estatal y municipal; ellos son los encargados de elegir los proyectos que se apoyarán, cada uno tiene un voto (Sedesol, 2015).

De acuerdo a las reglas de operación del programa, en el mes de enero se instala el Covam de cada entidad federativa, el cual deberá dictaminar los proyectos en el mes de abril –a más tardar en junio– para elegir a los que apoyará en ese ejercicio fiscal (Sedesol, 2016b). El Covam es responsable de definir a quién se apoya, cómo se otorgan los recursos, cuándo se entregarán las obras, entre muchos otros detalles. Éste es probablemente uno de los puntos más polémicos que ha generado muchas tensiones a lo largo de la operación del programa ya que, además de los criterios mencionados, no hay lineamientos más específicos que ayuden a definir qué proyectos se apoyan. Este tema se analizará más adelante.

Además del Covam y de las organizaciones de migrantes, los actores que se involucran en el programa son: la Unidad de Microrregiones de Sedesol, como la responsable; las delegaciones estatales de la Sedesol; dependencias o entidades federales como la SRE; los gobiernos de los estados; los gobiernos municipales o delegaciones (en el caso de la Ciudad

de México); los clubes u organizaciones de migrantes; los y las beneficiarias de los proyectos; instituciones públicas de educación superior (Sedesol, 2016b). Otros actores que participan son las federaciones de migrantes, las oficinas estatales de atención a migrantes, los clubes espejo, los comités de obras, los consulados, las representaciones de los estados en E.U., las empresas contratadas para realizar las obras o proveedores, entre otros.

A partir de 2014 se promueve la creación de estructuras denominadas Clubes Espejo, la intención de estos es fungir como “contralores sociales” comunitarios, que puedan dar seguimiento y verifiquen la realización de las obras (Soto, 2006); son una representación informal de los clubes de migrantes en México; están integrados por beneficiarios del P3x1 y se espera que realicen tareas de contraloría social y vigilancia del proyecto, es decir, el cumplimiento de metas y tiempos propuestos, que los recursos sean ejercidos adecuadamente, entre otros aspectos que pueden surgir en la realización de las obras (Sedesol, 2015). La figura del Club Espejo es muy interesante porque tiene el potencial para convertirse en un actor con mayor protagonismo en el programa, cubriendo la recomendación que académicos y evaluadores señalan en torno a fortalecer la participación de las comunidades de origen (Shannon, 2006; Soto, 2006; García Zamora, 2006).

En cuanto a la perspectiva de desarrollo que impulsa el programa, no se aborda específicamente en las reglas de operación del P3x1, pero menciona que está alineado al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (Sedesol, 2013), operado por la Sedesol.

El programa sectorial, como se señaló en el primer capítulo, define en sus primeros apartados que los retos de la política de desarrollo social son la pobreza y el rezago social, para lo cual propone un cambio de enfoque que integre más la política social con la económica. Es decir, un desarrollo social de nueva generación cuyo objetivo central es “hacer efectivo el ejercicio y disfrute de los derechos sociales a través del acceso de las y los mexicanos a la alimentación, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a los servicios básicos, a la vivienda digna, al disfrute de un medio ambiente sustentable y sano, al trabajo y a la no discriminación” (Sedesol, 2013: 23).

Dentro de sus numerosas estrategias, la 5.2 está dirigida al P3x1. El objetivo busca: “Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de

esquemas de inclusión productiva y cohesión social” y propone hacerlo mediante la promoción del “desarrollo comunitario de las localidades seleccionadas por migrantes a través de la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno y los migrantes en proyectos productivos y de infraestructura social comunitaria” (Sedesol, 2013: 53). Las tres líneas de acción que se desprenden de esta estrategia básicamente describen el proceso operativo del P3x1: gestionar, financiar y difundir el programa, así como capacitar a los posibles beneficiarios.

El indicador que presenta el Programa de Desarrollo Social, con el que se medirán los avances del P3x1 es el 5.3 y consiste en el: “Porcentaje de proyectos de los migrantes que son atendidos y se alinean con las agendas de desarrollo comunitario de los actores participantes” (Sedesol, 2013: 92). Es decir, con los planes municipales de desarrollo. El programa señala que el indicador no existía al momento de presentarse el documento, por lo que se realizarían encuestas cada dos años. Aunque las líneas de acción son descriptivas, el indicador que se propone sí resulta bastante novedoso.

Uno de los puntos que se han señalado por los académicos estudiosos del 3x1, y se enfatiza en el presente apartado, es el débil o inexistente vínculo entre los proyectos que proponen los grupos de migrantes y los planes de desarrollo municipal. Por lo cual parece un acierto que se propongan ponderar los efectos del programa a partir de los proyectos que se alinean con las agendas de desarrollo comunitario. Por otro lado, habría que generar otros indicadores que den cuenta del objetivo del programa, referentes a la participación social. Por ejemplo, valorar la existencia de espacios de participación y toma de decisión entre los actores del programa (municipio, la comunidad y los grupos de migrantes) que fomenten la construcción comunitaria.

Aunque no ha sido posible encontrar los reportes del indicador para los primeros dos años, se revisó la Evaluación Complementaria de Resultados del Programa para 2013-2014, publicada a finales de 2016, en la cual se proponen tres cuestionarios que deberán aplicarse para obtener el indicador (Ahumada Lobo, 2016). La propuesta es muy interesante porque incluye la consulta a todos los actores participantes en el P3x1 de los distintos ámbitos, incluyendo a la comunidad. Asimismo, plantea la dificultad que existe para valorar si los proyectos se apegan al plan municipal o no, e incluso advierte que podría darse el caso de

que los proyectos de los migrantes sí abonen al desarrollo comunitario, pero el plan municipal fuera muy débil y no logre estar alineado. En fin, realmente es una labor complicada el poder valorar un programa tan complejo.

La misma evaluación señala que el programa debe fortalecer su objetivo original, incentivar la participación de la comunidad migrante en el desarrollo local, por lo que propone diversas estrategias que serán analizadas en el siguiente apartado. Se destaca la valía de contar con un programa que fomente dicho objetivo (Ahumada Lobo, 2016). Aunque el P3x1 opere bajo el paraguas de una dependencia que se ha visto limitada en su capacidad para generar el desarrollo social, hay quince años de aprendizajes en su operación que resultan valiosos para la implementación de los proyectos que buscan la participación social migrante.

Como puede verse, operar el programa ha implicado la construcción de una amplia estructura a lo largo de estos años. Ha generado numerosos procesos, mecanismos, formatos, oficinas y alianzas para que sea operativo de forma transnacional. Involucra la participación de muchas dependencias y actores en ambos lados de la frontera. Busca fomentar la participación social. Mantener un balance entre ésta y la búsqueda del desarrollo local ha resultado un reto, como se analizará más adelante. Sin duda, es un programa innovador y ha llamado la atención de diversos sectores. La pregunta obligada es ¿qué resultados ha tenido el programa en sus quince años de existencia? A continuación se recuperan algunas cifras que ayudan a comprender los logros del programa, para después dar paso a algunas reflexiones en torno a sus impactos.

3.1.1 Algunas cifras del P3x1

A lo largo de su existencia, el programa ha pasado por diversas administraciones gubernamentales. Esto ha implicado cambios de prioridades de las autoridades, diversas visiones políticas, coyunturas económicas y políticas que han influenciado la operación del programa. En las tablas 3.2 y 3.3 se presentan datos que permiten analizar varios de los cambios del programa en términos de variables presupuestales, número de proyectos

apoyados, cantidad de municipios que participan, número de clubes, entre otros. Aunque no se ha podido obtener información para todos los años, se pueden hacer determinadas lecturas.

Tabla 3.2. Numeralia del Programa 3x1 para Migrantes (2002-2016). Recursos invertidos por las contrapartes, proyectos realizados, municipios participantes (en millones de pesos)

	Vicente Fox (PAN)					Felipe Calderón (PAN)						Enrique Peña (PRI)			
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recursos federales	113	99	175	232	192	257	562	576	571	546	476	498	545	-	-
Recursos (E+M+M)	290	289	472	619	556	690	1,259	1,178	1,247	922.1	935.3	1,074	-	-	-
Aporta. Estatal							486	406	365	286	281.8	270	275	-	-
Aporta. Municip.							466	424	411	350	303	344	356	-	-
Aporta. Migrante							475	459	469	286	350	458	418	-	-
Grupos migrante	20	200	527	815	723	857	921	782	881	795	700	734	699	589	-
Entidades federa.	20	18	23	26	26	27	27	28	-	-	-	-	28	-	28
Proyectos	942	899	1,436	1,636	1,274	1,598	2,457	2,421	2,438	2,523	2,193	2,023	2,085	1,925	-
Municip. apoyados	247	257	383	425	417	443	574	564	-	-	-	-	616	1,310 Loca.	-

Fuente: Elaboración propia con información de Soto, 2006; García Zamora, 2012; Sedesol, 2014; Segob, 2014a; Segob, 2015a; Segob, Logros 2016.⁸

Tabla 3.3 Ingresos por remesas enviadas por personas migrantes a México (en millones de dólares)

	Vicente Fox (PAN)		Felipe Calderón (PAN)						Enrique Peña (PRI)			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Envíos remesa	21,688	25,567	26,059	25,145	21,306	21,304	22,803	22,438	22,303	23,647	24,771	26,970

Fuente: Elaboración propia con información de BBVA, 2015, 130; Morales, 2017 febrero 1.

⁸ Las cifras son complicadas de obtener, porque en algunos reportes no coinciden en el mismo documento, por ejemplo, en el diagnóstico de Sedesol de 2014, en el cuadro "Indicadores del programa", vienen datos de montos aportados por la federación que no coinciden con los que se reportan en la tabla 3.2 en el rubro "Aportación Federal". Por lo que los datos en esta tabla probablemente no son exactos, pero sí ayudan a realizar un análisis. Es probable que en algunos casos se hagan estimaciones de las cifras con respecto a su valor en determinado año y por eso se modifiquen; o en otros casos se reportan antes del cierre de algunos proyectos, por lo que el resultado del total del año puede cambiar.

Tabla 3.4. Presupuesto de los programas, instituciones y fondos del gobierno mexicano destinados a población migrante (pesos mexicanos).

Programa o institución	2015	2016	2017	2018⁹
INM (aprobado)	\$1,979,084,661	\$1,809,969,461	\$1,742,754,339	\$1,731,895,310
UPM	\$90,382,269	\$51,906,180	\$51,086,881	\$52,126,474
FAM	\$300,000,000	\$300,000,000	\$263,000,000	No se incluyó.
P3x1	\$564,131,946	\$685,845,296	\$475,845,294	\$498,632,488

Fuente: Elaboración propia con información de Gobierno de México (2017: 5); SHCP (2014a: 23); SHCP (2015a: 22); SHCP (2016a: 52, 21); SHCP (2017a, 52, 21); SHCP (2017b); SHCP (2016b: 4); SHCP (2015b: 2); SHCP (2014b: 2); SHCP (2017c: 2); SHCP (2016c: 2); SHCP (2015c: 2); SHCP (2014c: 2).

Aunque es complicado comparar datos a lo largo de los años debido a la fluctuación en los tipos de cambio, es posible hacer un análisis comparando la cantidad de ingresos por remesas que se envían cada año al país para contrastar con lo que el gobierno invierte en el P3x1. Por ejemplo, en 2007 cuando se enviaron 26,059 millones dólares (286,649 millones de pesos al tipo de cambio de 11 pesos por dólar) (BBVA, 2015) el gobierno federal invirtió 257.7 millones de pesos. En 2014, transfirieron 23,647 millones dólares (319,234.5 millones de pesos al tipo de cambio de 13.5 por dólar) (BBVA, 2015) y la federación destinó al programa 545.58 millones de pesos.

Como puede apreciarse, la cantidad de recursos que se envían a México en forma de remesas es alta. Anteriormente se mencionó que, en los últimos años, los envíos han estado por encima de los ingresos nacionales por petróleo o turismo. No obstante, al revisar la cantidad de recursos que el gobierno federal invierte en programas para migrantes hay un desbalance entre lo que se envía y lo que se invierte. Debido a que el presupuesto de atención a migrantes no se encuentra en un solo ramo o dependencia, se han elegido los presupuestos de algunos programas e instituciones, con mayor relevancia para ser revisados.

⁹ Los datos provienen del proyecto de presupuesto, aún no se ha aprobado.

En la tabla 3.4 se incluyen los presupuestos que se ha otorgado durante los últimos cuatro años a dos instituciones, un programa y un fondo, vinculados con el tema migratorio. Aunque resulta complicado compararlos, debido a sus tareas y dimensiones tan diferentes, la intención es solo dar una idea general de dónde se encuentran las prioridades del gobierno mexicano. Es así que se presenta el presupuesto del Instituto Nacional de Migración, el de la Unidad de Política Migratoria, el del Fondo de Apoyo a Migrantes y el del Programa 3x1 para Migrantes.

Claramente el INM es una entidad de mucha mayor dimensión por las tareas de gestión y control migratorio a lo largo del territorio, por lo que su presupuesto es mayor que los otros tres que se eligieron. No obstante, el Instituto está abocado a la población migrante extranjera y el identificar cuánto de su presupuesto se aboca a la atención a migrantes es una tarea que requiere su propio análisis (ver Fundar¹⁰). En cuanto a la Unidad de Política Migratoria, ya se ha dicho que este presupuesto es insuficiente para operar la política migratoria nacional, a través del PEM. Con respecto al P3x1, para ser un programa con quince años de duración y un impacto a nivel nacional, no parece tan grande la partida que destina el gobierno federal. Aunque al sumar las coinversiones del gobierno municipal, estatal y organización de migrantes, se convierte en un programa de mayor envergadura.

Tal vez el Fondo de Apoyo a Migrantes sea un buen indicador sobre la importancia que le da el gobierno mexicano a la comunidad migrante. Es un programa que surgió por presión de sociedad civil en 2009, con el objetivo de “apoyar a los trabajadores migrantes en retorno y a las familias que reciben remesas, para que puedan encontrar una ocupación en el mercado laboral formal, opciones de autoempleo, generen ingresos y mejoren su capital humano y vivienda” (Gobierno de México, 2017: 35). A pesar de que el Gobierno federal ha declarado en múltiples ocasiones su compromiso en atender a la población en retorno, cada año deben hacerse presión y negociar para que se mantenga el recurso. En 2017 sufrió una disminución importante y en la actual propuesta de presupuesto para 2018 no se le ha destinado ningún monto (SHCP, 2017c). Resulta sorprendente, ya que, por lo menos en Jalisco, de este fondo se cubren los traslados que organiza el INM de personas repatriadas de origen jalisciense. Es decir, el INM, con su enorme presupuesto, ni siquiera cubre dicho gasto.

¹⁰ Fundar (2017) “Migración en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2018”. Ficha informativa para las redes de OSC’s. Fundar.

Tabla 3.5 Comparativo de los montos de remesas recibidos por México y la cantidad de dinero otorgado para tres programas relacionados con temas y poblaciones migrantes en dólares (Tipo de cambio \$18.92 pesos por dólar -oct. 2017).

	2015	2016	2017	2018¹¹
Envíos por remesas / Dólares	\$24,771,000,000	\$26,970,000,000	\$30,500,000,000 ¹²	----
Total (FAM, UPM y P3x1) / Dólares	\$50,445,210	\$54,825,153	\$58,310,421	\$29,089,147
Total (FAM, UPM y P3x1) / Pesos	\$954,514,209	\$1,037,751,476	\$1,104,019,531	\$550,758,962

Fuente: Elaboración propia con información de El Financiero (2017, octubre); SHCP (2014a: 23); SHCP (2015a: 22); SHCP (2016a: 52, 21); SHCP (2017a, 52, 21); SHCP (2017b); SHCP (2016b: 4); SHCP (2015b: 2); SHCP (2014b: 2); SHCP (2017c: 2); SCHP (2016c: 2); SHCP (2015c: 2); SHCP (2014c: 2); XE Currency Converter (2017).

El comparativo que se presenta en la tabla 3.5 es simplemente un ejercicio para facilitar el análisis e ilustrar los tamaños de los montos de remesas y de tres de los presupuestos de los programas elegidos. Se excluye el del INM porque atiende mayoritariamente a población extranjera. Aunque es un ejercicio incompleto y no riguroso, –debido a que habría que revisar presupuestos de otros programas, excluir los montos de rubros que no corresponden a la atención a migrantes, revisar tipos de cambio de cada año, etc.– ayuda a dar una idea de la dimensión de las remesas. Se puede ver un desbalance entre lo que el gobierno invierte y lo que las comunidades migrantes envían. Mientras las remesas continúan aumentando significativamente, el presupuesto del gobierno había aumentado un poco en los últimos tres años, sin embargo, si el FAM no es aprobado para 2018, habrá un drástico decremento en el gasto para comunidades migrantes, casi de la mitad del recurso.

La cantidad de recursos de las remesas destinadas a México en un año es impresionante, aunque como ya se mencionó, estos recursos en su mayoría son enviados para el consumo de las familias en aspectos básicos. El anterior ejercicio sólo pretende mostrar

¹¹ Los datos provienen del proyecto de presupuesto, aún no se ha aprobado.

¹² Previsión de un informe realizado por el Banco Mundial en 2017. El Financiero (2017).

que el presupuesto que el gobierno destina a un proyecto como éste es mínimo, comparado con las transferencias que realizan los migrantes al país. Considerando que, además, los migrantes también invierten de sus propios recursos en el P3x1, ya que participan como coinversionistas.

Como se puede apreciar en la tabla 3.2, desde 2008 los montos federales para el programa en general se han mantenido por arriba de los 500 millones de pesos. Esto ha sido posible porque el gobierno mexicano cuenta con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o IDB por sus siglas en inglés) para la operación del programa, un total de 65.57 millones de dólares. El BID reporta préstamos para financiar el programa 3x1 para migrantes en 2006 (ME-L1012 y ME-T1019), 2012 (ME-L115) y uno actualmente en preparación (ME-L1183) (IDB, Project Details, s./f.). El presupuesto de todo el P3x1 para 2016 fue de 685 millones de pesos y el de 2017 se reduciría, ya que solamente se aprobaron 475 millones (Chávez, 2016).

Al revisar lo correspondiente a las cifras de las otras tres contrapartes (municipio, estado y migrantes) hay que resaltar que a partir de 2011 hay un importante decremento de las tres. Aunque el descenso ya se registraba desde 2008, en 2011 cuando se hizo más notorio, sobre todo por parte de los estados y los migrantes cuya aportación de cada uno descendió casi en 280 millones de pesos. A pesar de la crisis económica de 2008, las aportaciones de los migrantes y de los municipios se mantuvieron por arriba de los 400 millones de pesos hasta 2011.

Una posible explicación es que el año 2011 fue preelectoral y el 2012 de transición, por lo cual los programas se desestabilizan y los recursos “se acaban” o se canalizan para las campañas. También entre los sexenios de Fox y Calderón hay un decremento, pero al año siguiente se recuperaron las cifras. En cuanto al sexenio de Peña, es importante señalar que, una vez superada la etapa de arranque, la aportación de los grupos de migrantes se recuperó y se mantiene por encima de los 400 millones de pesos, no así las aportaciones del municipio y el estado, hasta lo revisado para 2014. Contrasta que la estatal es la más baja, casi 160 millones por debajo de los migrantes y alrededor de 80 millones de la municipal. El promedio de las aportaciones de los años 2012, 2013 y 2014 del municipio es de 340 millones y del estado 270 millones de pesos (tabla 3.2).

En total se han apoyado 27,873¹³ proyectos (2002-2015) en catorce años. Los tipos de proyectos favorecidos han sido en su mayoría de infraestructura, como muestra una actualización del diagnóstico del Programa 3x1 para Migrantes, realizado por la Sedesol en 2014 (más de 80% entre 2008 y 2013). Aunque ha disminuido un poco el porcentaje, ya que en 2008 fueron 91 por ciento, mientras que en 2013 fueron 82 por ciento. Los criterios de selección del programa privilegian este tipo de proyectos, por lo cual es natural que esos sean los números. También es importante mencionar que las vertientes se han ido diversificando a lo largo de los años, por ejemplo, los proyectos productivos se instauraron en 2008, los cuales en un inicio eran 4 por ciento, y ya para 2013 representaban 12 por ciento (Sedesol, 2014).

Tabla 3.6. Número de clubes y organizaciones apoyados con proyectos del 3x1 para Migrantes

Año	Clubes y organizaciones de migrantes apoyadas	Clubes espejo
2002	20	-
2003	200	-
2004	527	-
2005	815	-
2006	723	-
2007	857	-
2008	921	-
2009	782	-
2010	881	-
2011	795	-
2012	700	-
2013	734	-
2014	699	1,455
2015	589	1,199
2016	s/dato	1,204

Fuentes: Sedesol, 2014; Segob, Logros 2014; Segob, Logros 2015; Segob, Logros 2016.

Desde 2007 hasta por lo menos 2014, el número de entidades federativas beneficiadas se mantuvo en 28 y el número de municipios en un promedio de 400 (Sedesol, 2014). Para los mismos años, el número de clubes y organizaciones de migrantes osciló entre los 921 y 700, es decir un promedio de 802 clubes apoyados por año (Sedesol, 2014). Ya que el principal

¹³ No se incluye el total de proyectos del 2016.

objetivo del programa es la participación social, es muy importante el análisis de datos de los clubes y clubes espejo más allá de su número; por ejemplo, si son los mismos clubes que participan año con año, el tamaño de los grupos, el lugar donde están asentados, si están integrados por mexicanos de diversos estados.

En cuanto a los clubes espejo, se ha tenido acceso a pocos datos. En la tabla 3.6 puede parecer que son muy numerosos, pero es desigual ya que el número de clubes es mucho menor al número de clubes espejo. Revisando los dos años de los que se tienen cifras tanto de los clubes como de los clubes espejo –los cuales surgen en 2014–, se ve que casi es el doble de clubes para cada uno de los años. Si se revisa el número de proyectos apoyados para cada uno de los años, se tiene que en 2014 fueron 2,085 con 699 clubes y 1,455 clubes espejo; y para 2015 se apoyaron 1,925 proyectos de 589 clubes y 1,199 clubes espejo. Podría pensarse que un club puede financiar varias obras y tener varios clubes espejo, las combinaciones pueden ser diversas. Una de las evaluaciones del P3x1 menciona que un solo club espejo puede servir a diversos clubes de migrantes en una sola comunidad (Ahumada Lobo, 2016).

3.1.2 Análisis de los efectos del P3x1

A lo largo de quince años del programa se han realizado diversos estudios y análisis desde diferentes perspectivas. Para el siguiente apartado se eligieron revisiones académicas, documentos de evaluación del gobierno y de las organizaciones de migrantes para extraer conclusiones, recomendaciones y valoraciones sobre sus repercusiones y alcances.

Desde la investigación académica se hace referencia al estudio *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?* (Fernández, García y Vila, 2006) que incorpora 13 trabajos que lo revisan desde el punto de vista del gobierno, de los consulados, de las organizaciones de migrantes, de algunos estados en concreto, entre otros actores. También los trabajos que ha realizado García Zamora sobre el tema en múltiples libros y artículos: *Migración, Remesas y Desarrollo Local* (2003), *Crisis, migración y desarrollo. Los actores sociales y el reto de las nuevas políticas públicas en México* (2012), “Michoacán: hacia una política de Estado sobre desarrollo, migración y seguridad humana” (2015). Probablemente los trabajos de Rodolfo García Zamora sean de los pocos que han

dado seguimiento al programa desde antes de sus inicios en el ámbito federal, es un experto en el tema. Además de que sus textos recuperan el punto de vista de diversos actores, por supuesto, el de los propios migrantes.

En cuanto a los documentos de gobierno se han revisado: la Evaluación Complementaria del componente 1. Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial del Proyecto Piloto 3x1 para Migrantes: Innovación y Fortalecimiento-Fase 1; la Meta-Evaluación 2007-2012; el Diagnóstico del Programa 3x1 para Migrantes, realizado por la Sedesol en 2014; las Fichas de Evaluación y Monitoreo del Coneval para los años 2014 y 2015-2016; el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño del P3x1, 2014-2015, del Coneval realizada por El Colegio de México (Colmex); y la Evaluación de Resultados del P3x1 de 2013-2014, realizada por Ahumada Lobo y Asociados en 2016. La mayoría de las evaluaciones son realizadas por expertos en política pública externos a las dependencias.

Tres de los documentos anteriores resultan particularmente relevantes: La Meta-evaluación, porque revisa algunas de las evaluaciones anteriormente mencionadas y extrae conclusiones del desempeño de todo el sexenio de Calderón; el diagnóstico de 2014 de la Sedesol, porque es una actualización de la situación del programa y presenta un ejercicio de planeación de marco lógico; pero probablemente el más interesante es la Evaluación de Resultados 2013-2014, ya que es el documento más actual y justamente se enfoca en valorar los alcances del programa.

Otras fuentes de información son las reflexiones surgidas en los espacios de construcción política de los propios migrantes y las organizaciones, donde se han generado importantes críticas al P3x1: el Foro Binacional de Política Migratoria, organizado en 2015 en Morelia; Foro Binacional de Migración en Zacatecas “Los migrantes como sujetos de la transformación de México y Zacatecas” en 2016; la Agenda México, construida a partir de los Foros de la Red Mexicana de Líderes y Organizaciones Migrantes. Hay que recordar que el programa surge de los ciudadanos migrantes, lo cual implica su participación activa, siempre manteniendo una opinión crítica sobre su operación y mejoramiento, aunque no siempre tomada en cuenta.

Hay mucha información, por lo cual es un reto recapitular algunas de las discusiones de los últimos quince años en torno al programa, pero se presentan algunas reflexiones a distintos niveles, se recogen algunas críticas y análisis.

En un análisis que realiza Manuel Orozco (2004), resume de manera muy concreta y clara los principales problemas de los proyectos de los migrantes en tres puntos (Orozco, citado en García Zamora, 2012: 99):

1. Es frecuente que los recursos de los migrantes sean mayores que los presupuestos municipales para este tipo de proyectos.
2. Hay múltiples contradicciones entre clubes, gobiernos municipales y estatales en cuanto a la selección de proyectos, calidad y mantenimiento de las obras.
3. La poca organización de las comunidades de origen limita su posibilidad de supervisión de los proyectos.

Como se verá en las evaluaciones del programa, estos elementos siguen estando presentes diez años después. Por otro lado, el mismo autor destaca el potencial que podrían tener, y lo resume en cinco puntos (Orozco, citado en García Zamora, 2012, 100):

1. Su potencial para apoyar propuestas de desarrollo. Sin embargo, esto pasa por un diálogo más amplio sobre las concepciones de desarrollo e intereses de la diáspora, la comunidad y gobierno.
2. Su compromiso con proyectos significativos de desarrollo, locales y a pequeña escala.
3. Su diversidad.
4. Colaboración. Con gobierno, comunidad, entre migrantes.
5. Identificación de las necesidades comunitarias. Entre clubes y comunidades de origen, podrían tener un potencial para trazar una agenda estratégica de desarrollo ciudadana.

Los puntos que Orozco señala atinadamente son los que hacen muy atractivo el programa ya que el valor de vincular a la diáspora con sus comunidades en favor de un objetivo de desarrollo es altamente deseable. No obstante, ha costado mucho trabajo construir la estructura y mecanismos para operarlo, y actualmente se cuestiona si es viable, eficiente y efectiva la forma en la que se maneja. Sobre todo, poniendo en cuestión los efectos en el

desarrollo que se generan a partir de los mismos si continúan operando sin coordinarse con una estrategia más amplia de desarrollo regional.

La Meta-evaluación realizada en 2012 sintetiza el análisis de siete diferentes tipos de evaluaciones hechas entre 2007 y 2012, aquí se recuperan algunas de las principales recomendaciones. En primer lugar, se señalan los logros en dos ámbitos: por un lado se reconoce el éxito del programa en conjuntar esfuerzos y recursos de los diversos órdenes de gobierno y la comunidad migrante. El otro logro es el incremento de los clubes de migrantes y su participación con recursos (Iracheta, 2012). Sin embargo, este último logro –la alta participación de los clubes– no se ha podido mantener y es uno de los elementos que preocupan a la actual administración; se analizará más adelante.

En cuanto a las recomendaciones, se sugiere hacer una revisión de los programas públicos con los que podría complementarse el P3x1, incluso se propone convertirlo en un programa de segundo piso. Es decir, que pudiera financiar proyectos de organizaciones locales, fundaciones comunitarias u otros colectivos en las comunidades de origen con quienes pudiera establecer alianzas. En cuanto a los aspectos susceptibles de mejora, en un primer grupo de elementos se recomienda: ampliar la difusión del programa, fortalecer a los clubes espejo y generar lineamientos estandarizados para la selección de los proyectos (Iracheta, 2012, 20-22). Estos dos últimos coinciden con lo que señala Orozco.

En las evaluaciones más recientes que se han hecho al P3x1 (Ficha de Monitoreo del P3x1 2015-2016 del Coneval; Informe de la Evaluación Específica de Desempeño del P3x1, 2014-2015 del Coneval, realizada por el Colmex; Evaluación de Resultados del P3x1 de 2013-2014, realizada por Ahumada Lobo y Asociados en 2016) se exponen múltiples hallazgos y recomendaciones. Los resultados llaman la atención. Por una parte, las evaluaciones coinciden en la dificultad de generar indicadores para el programa y por lo tanto de reportar los resultados. Por el otro, también coinciden en el valor e importancia que tiene el programa en términos de la conexión que se genera entre las comunidades de migrantes, la comunidad de origen y los distintos niveles del gobierno mexicano. Aunque desde luego, se realizan recomendaciones en diversos aspectos del programa. A continuación se ahonda un poco más en los mismos.

Con respecto a la medición de resultados, se menciona que no se han realizado evaluaciones de impacto del programa, ya que no existe un grupo de control definido sobre el que puedan medirse los avances. Esto se debe a que las poblaciones en las que se aplica pueden variar cada año, de acuerdo a los intereses de los clubes de migrantes (Coneval, 2016). En cuanto al indicador sectorial, como ya se mencionó, no se han encontrado los reportes de 2016 –año en el que se debería de reportar el primer resultado, ya que es bianual, por lo que aún no se sabe cómo se ha desempeñado.

No obstante, se han desarrollado otra serie de indicadores muy interesantes a partir de la Matriz de Indicadores por Resultado que reporta el portal de Coneval (s./f.). De la MIR se desprenden dieciocho indicadores, entre los cuales se encuentran: porcentaje de clubes de migrantes apoyados respecto de los clubes con Toma de Nota, porcentaje de clubes espejo instalados respecto de los clubes de migrantes, variación en el número de localidades atendidas con proyectos cofinanciados por los migrantes y los tres órdenes de gobierno, porcentaje de recursos ejercidos por el programa, proyectos evaluados y dictaminados por el Covam, entre otros. La mayor parte de los datos se encuentran para los años de 2015 a 2016, por lo que solamente se les puede comparar con respecto a la meta que se tenía planeada para ese año. Los resultados son diversos y requieren de mayor contexto para poder explicarse.

Por ejemplo, uno de los datos que preocupa a los operadores del programa es que el número de clubes que participa ha ido decreciendo desde 2010 (Coneval, 2015). Este dato puede tener muchas explicaciones; una de ellas es la que la Sedesol menciona con respecto a que hay clubes que se han constituido en federaciones, por lo cual aparecen menos clubes. Otras son las que se mencionan en la Evaluación de Resultados 2013-2014 con respecto a que, al no haber suficientes recursos para apoyar todos los proyectos, los migrantes se desincentivan y dejan de participar. Un elemento más es el tema de los malos manejos que se dan en el interior del programa (Ahumada Lobo, 2016), que merman la confianza y el ánimo de participar. Este aspecto se abordará más adelante.

Otra variable, a la que se le presta atención por estar vinculada con la participación de la comunidad de origen, es el número de clubes espejo que se forman. No obstante, este dato no puede dar por sí mismo una prueba de que dichos clubes espejo sean efectivos. Como arroja la Evaluación de Resultados 2013-2014, hay clubes espejo que constan de una sola

persona –en ocasiones un familiar–, que da su firma, pero no tiene mucha actividad en la supervisión de los proyectos (Ahumada Lobo, 2016). De igual forma, el número de talleres que se realizan para difundir el programa no es suficiente para saber si se está incidiendo o no. La formación debe ir acompañada de evaluaciones, para ver si los contenidos son adecuados, si se está formando a las personas en las habilidades requeridas, en fin, muchos aspectos que deben considerarse para tener elementos más finos a fin de valorar las acciones realizadas.

El otro aspecto que vale la pena señalar son las recomendaciones hechas al P3x1 en la más reciente Evaluación de Resultados 2013-2014. El documento realiza una revisión muy interesante del programa y finaliza con cinco conclusiones y retos. El primero menciona que los resultados del P3x1 son visibles y que los participantes están razonablemente satisfechos. Sin embargo, el segundo reto resalta que, a pesar de estar satisfechos, para muchos actores se ha perdido la esencia del programa, es decir, la participación genuina y activa de los migrantes y las comunidades. En este punto se resumen tres causas que generan esta situación: la percepción de actos de corrupción y malos manejos; la falta de transparencia, sobre todo en el actuar del Covam y la selección de proyectos; y la carencia de recursos, dejando sin apoyo a muchos participantes (Ahumada Lobo, 2016).

Vale la pena detenernos en este punto ya que esta evaluación menciona que no puede ahondar en muchos aspectos que surgieron en términos de los malos manejos del programa porque no es una auditoría, pero sí menciona algunas de las prácticas que han surgido en las entrevistas realizadas. Entre ellas se encuentra el tema de los “clubes fantasma” –cuando sólo dan su firma para que el municipio pueda obtener el proyecto–; funcionarios de las delegaciones de la Sedesol que piden una “cuota” por elegir los proyectos; poca transparencia en la selección de los integrantes del Covam, así como en la selección de proyectos; partidización de los apoyos, y una serie de irregularidades que preocupan y desacreditan el programa (Ahumada Lobo, 2016). Como se mencionó anteriormente, la confianza y cooperación entre todos los actores que participan es fundamental, por lo que el hecho de que se dé este tipo de prácticas, desde luego que es un factor clave para que la gente deje de participar. Sorprende que una de las recomendaciones de esta evaluación no sea realizar una auditoría del programa.

El tercer reto es contundente al decir que hoy en día el programa no tiene las condiciones para cumplir con su objetivo de promover el desarrollo local con la participación de las personas migrantes. En consecuencia, el migrante ya no está en el centro del programa, y entonces son pocos los casos que aportan recursos de acuerdo a las reglas, y la interacción entre la comunidad y la diáspora es poca, además de señalar que no hay lineamientos claros para que los Covam realmente elijan proyectos que incidan en el desarrollo de las comunidades. Para superar este reto, se propone regresar a las raíces asegurando la participación real de los actores ciudadanos, así como una serie de medidas para garantizar la transparencia y rendición de cuentas (Ahumada Lobo, 2016).

Esto debe revisarse con cuidado, porque otra de las conclusiones es que el alcance y diseño del programa no lo hace eficiente y se invierten muchos recursos –por parte de todos los participantes– en coordinar y dar seguimiento a los procesos, cuando los resultados son proyectos de muy poco alcance. Los autores lo ejemplifican diciendo que para supervisar 100 metros de la única calle pavimentada en el pueblo, se despliegan muchos recursos para el diseño, promoción, supervisión y construcción para reportar una obra muy pequeña en una localidad de difícil acceso (Ahumada Lobo, 2016).

Como último punto, se concluye que las reglas de operación y marcos normativos del programa son muy laxos, por lo cual hay mucha heterogeneidad en su aplicación en los diferentes estados. Por ende, se recomienda revisarlas y ajustarlas para que también ayuden a alcanzar objetivos más estratégicos, por ejemplo, dando herramientas para proponer y elegir proyectos que verdaderamente abonen al desarrollo de las comunidades. Finalmente, se proponen varias medidas para superar estos retos, uno de los más radicales es la reducción de la cobertura, ya que con los recursos actuales disponibles difícilmente se logrará incidir en el desarrollo. Se insiste en hacer una “transformación estratégica del programa para que opere según el espíritu con el que fue creado” (Ahumada Lobo, 2016: 213).

A partir de los propios usuarios (organizaciones de migrantes), se han hecho recomendaciones prácticas e interesantes. Las siguientes surgieron en una reunión en 2010 “Retos y oportunidades en la cogestión de proyectos comunitarios transnacionales” de las cuales se señalan algunas de las más relevantes (García Zamora, 2012: 114-115):

- Previo al proyecto, realizar un diagnóstico comunitario transnacional.

- Elaborar de manera conjunta los planes de desarrollo municipal.
- Implementar un programa de organización y capacitación comunitaria transnacional.
- Las reglas de operación de los programas consensuadas con clubes y comunidades.
- Promover la participación de mujeres.

En el sentido de lo que ya se ha señalado, se busca tener mayor espacio de participación y diálogo, formación para los participantes y mejorar la planeación. Tanto el diagnóstico comunitario como la intervención en los planes de desarrollo municipal resultan fundamentales, ya que cuando se analiza la forma en la que se definen los proyectos propuestos al P3x1 se puede ver una de las carencias más importantes del programa: algunos de los proyectos no son estratégicos y hay diversidad en las visiones de desarrollo. Esto lo mencionan dos presidentes municipales en la investigación realizada por Valenzuela. Uno de ellos comenta “la visión que ellos tienen de desarrollo a nivel municipal y lo que nosotros queremos no coincide” (Valenzuela, 2006: 149), en referencia a que los migrantes quieren hacer obras vistosas y que luzcan, cuando a veces lo que se requiere es drenaje u obras con menos visibilidad.

Por otro lado, como ya se ha explicado anteriormente, los migrantes desconfían de los gobiernos locales y por eso piden ser ellos quienes definan los proyectos. Esta disputa por la toma de decisiones en ocasiones ha llevado a muchos conflictos y al debilitamiento del proyecto, ya que se fundamenta en la confianza y colaboración de los participantes. Por ejemplo, en los casos mencionados de clubes fantasmas, en los que gobierno municipal sólo pide una firma para avalar alguna obra que al municipio le interese, el gobierno local pone el dinero que le corresponde a los migrantes y así obtiene recursos del estado y la federación (Valenzuela, 2006).

Otro de los problemas que se señalan es la politización. En un análisis que se realizó sobre el P3x1, se menciona cómo esta competencia por los recursos y por conseguir el apoyo de las contrapartes ha politizado el programa en forma negativa. Hay comunidades migrantes en E.U. que no quieren trabajar con entidades municipales o estatales por su afiliación política (Rocha, 2007). Por estas razones, es pertinente la propuesta de la Evaluación de Resultados 2013-2014, sobre revisar el programa a profundidad para volver a las raíces del mismo, con nuevas condiciones de participación activa y mayor transparencia de todos los

actores participantes.

Por su parte, García Zamora, Padilla y Pérez (2012) resumen su visión de lo que han sido los resultados del programa a diez años de su instauración. De los diez puntos que proponen, se recuperan algunos de los más significativos y se complementan con algunas conclusiones relevantes que realizó García Zamora en 2006, pero que continúan siendo válidas.

Desde 2006, este autor confirmaba con entusiasmo que el programa 3x1 era una experiencia exitosa de solidaridad transnacional. Explica que la larga duración de la migración mexicana a Estados Unidos hace posible la existencia de tantos clubes de migrantes y la consolidación de su filantropía transnacional, que el gobierno ha institucionalizado en el P3x1 (García Zamora, Padilla y Pérez, 2012). Otro elemento que agrega Valenzuela para explicar el crecimiento del programa es el establecimiento de una política de Estado para impulsar la formación de clubes en E.U. (Valenzuela, en Fernández, García y Vila, 2006: 8).

Los efectos económicos y sociales son evidentes con más de 27,873 proyectos realizados en diversas comunidades de México de 2002 a 2015 (ver tabla 3.2). A pesar de que las cifras podrían ser impresionantes, uno de los resultados a destacar es el fomento de la organización transnacional (García Zamora, 2006). El impulso a la participación social en la comunidad es la parte central. En este sentido, la creación de numerosos clubes de migrantes, la constitución de federaciones, las relaciones que han surgido entre los actores participantes, todos han sido detonados por el P3x1.

Los tres aportes del programa que identificó en ese momento García Zamora fueron: cohesionan a las comunidades de origen con las de destino; convierten a la sociedad (clubes y migrantes) en interlocutores con autoridades de los tres niveles de gobierno; y permiten financiar obras sociales en regiones que habían sido excluidas de la inversión pública (García Zamora, 2006). Uno de los aspectos que más positivamente se valora por académicos y evaluadores es el proceso de aprendizaje de todos los participantes (Fernández, García y Vila, 2006; Coneval, 2016). De igual forma, otro aspecto que se ha fomentado es que la ciudadanía se involucre en la demanda de la rendición de cuentas y transparencia por parte de las

autoridades (García Zamora, 2006), en algunos casos han mostrado su capacidad de injerencia y sanción ante las irregularidades.

García Zamora menciona que la institucionalización de la filantropía transnacional también corre el riesgo de corporativizarse y perder el impulso ciudadano transnacional – desde abajo– que lo caracteriza (García Zamora, Padilla y Pérez, 2012). De ahí la importancia de mantener la apertura para que los migrantes y comunidades intervengan en la definición y operación del programa. Sin duda es un reto importante mantener un balance entre los marcos que permiten operar el programa y la flexibilidad para modificarlo e incorporar las inquietudes de los actores participantes. Por ello resultan muy importantes los espacios de diálogo y discusión como el Consejo Ciudadano del IME.

Las organizaciones de migrantes han sido pioneras en la contraloría social, elemento que ahora se ha incorporado al programa (García Zamora, Padilla y Pérez, 2012), uno de los puntos más delicados es la construcción de confianza y comunicación entre todos los participantes. Los migrantes tienen desconfianza de los presidentes municipales y del gobierno en general, por lo que desde el inicio han sido muy insistentes en la transparencia y el control en todas las etapas del programa. Ahora que se comienzan a manejar esquemas de gobierno abierto, presupuestos participativos y participación ciudadana mucho más activa en los programas de gobierno; los migrantes podrían aportar su experiencia de quince años.

Siguiendo con su reflexión sobre las organizaciones de migrantes, García Zamora plantea que las más antiguas ya han desarrollado un importante proceso de maduración y aprendizaje a partir del P3x1 y de varias experiencias. Sin embargo, aún hace falta un proceso de profesionalización para que sean agentes con mayor incidencia en la definición de programas de desarrollo regional y local (García Zamora, Padilla y Pérez, 2012). Esto coincide con lo que Shannon mencionaba en 2006, “la organización y capacitación de las comunidades de origen y de las organizaciones de migrantes debe constituir una prioridad central en ambos más que las obras de infraestructura” (Shannon, 2006: 94; García Zamora, 2006).

Lo anterior concuerda con las evaluaciones del programa, donde uno de los principales elementos que se repiten es la importancia de las comunidades de origen (Iracheta, 2012). Aunque actualmente se cuenta con la figura de los clubes espejo y de una serie de estrategias

para fortalecer la contraloría social sobre los proyectos, sigue sin aparecer con fuerza la figura de la comunidad. Sorprende mucho que a quince años de su operación no se hayan planteado estrategias más ambiciosas para generar mayor participación de las comunidades, incluso cuando se ha dado una importante migración de retorno. En cierto sentido, contrasta la fuerza, importancia y voz que se le da a las organizaciones de migrantes contra la que tienen los actores locales. Se entiende que eran actores que no se visualizaban y requerían ser reconocidos, pero ahora puede buscarse balancear la situación. Sobre todo, porque el fortalecimiento de la comunidad permitiría abordar algunos de los problemas que tiene el programa, como el seguimiento de la ejecución de las obras, el compromiso de la comunidad con la misma y en el mantenimiento, la transparencia en el manejo de los recursos, el aprovechamiento de la mano de obra local, la elección de proyectos relevantes, entre otros. Un mayor peso de la comunidad en el esquema del P3x1 les daría una posición diferente ante las autoridades de los tres niveles y ante la propia diáspora. Lo dice claramente García Zamora:

el mejor aporte de las organizaciones de migrantes a sus comunidades de origen consistirá en ayudarlos a llevar a cabo sus procesos de organización y capacitación para que se conviertan en responsables y promotoras de su desarrollo comunitario, sin depender en el futuro de las gestiones, negociaciones y donaciones de los clubes para resolver sus problemas (2006: 169).

También hace falta trabajo por establecer buenos canales de comunicación entre comunidad y migrantes organizados, ya que en algunos casos se posicionan en un rol de autoridad y mando, debido a que ellos son los que aportan los recursos. En ocasiones existe la visión de algunos grupos de migrantes de que la gente en la comunidad es floja y no sabe lo que se requiere para salir adelante. Es probable que se haya generado un desbalance en la comunidad transnacional al haberle dado tanta voz a los migrantes, y dejado de lado a “los que se quedan”. Esto no ayuda a generar una fuerza comunitaria. En el mismo sentido iría la idea de construir una visión común sobre el tipo de desarrollo que se quiere para la población, probablemente habrá diversas ideas que podrán enriquecer un proyecto común.

Modelos como el de la Fundación Comunitaria del Bajío, que tienen más de veinte años aplicándose en Guanajuato, han logrado generar propuestas integrales para el diseño de planes de desarrollo comunitario de corto y mediano plazo, en los que la comunidad se

compromete y apropia del proyecto. Esfuerzos como éste valen la pena que sean revisados, tanto por las autoridades como por otras organizaciones locales, si de verdad se quiere que algún día el P3x1 tenga mayor incidencia en el desarrollo local, generando participación ciudadana transnacional en proyectos sociales, es decir, con la visión de una comunidad que se vive en ambos espacios.

Con respecto al financiamiento de la vertiente proyectos productivos, surgió en 2009 y ahora constituye una de las posibilidades de inversión del P3x1. En 2006 García Zamora abogaba por conservar el 3x1 para lo que se había creado, proyectos sociales de infraestructura y que se crearan nuevos programas para objetivos diversos (García Zamora, 2006). Sin embargo, el programa se amplió en nuevas vertientes y ahora se pueden ver algunos resultados en las evaluaciones a esta variante.

Entre 2010 y 2012 el Instituto Politécnico Nacional realizó un estudio en el que se revisaron alrededor de 80 proyectos apoyados. Durante esa primera evaluación se generaron recomendaciones importantes como: mejorar la capacitación efectiva de los participantes, seguimiento adecuado de los proyectos, vinculación con otros actores clave del proceso, medición de resultados, e impulsar el encadenamiento de las actividades productivas de cada región (Sedesol, 2012). Otra de las conclusiones fue continuar invirtiendo en el programa y generar sinergias con centros e incubadoras de empresas especializados en el tema (IPN, 2012). La evaluación realizada por el IPN hace nueve años es valiosa pues arroja una serie de retos que se derivan de la reciente –en aquel momento– incursión en el tema. También la Evaluación de Resultados 2013-2014 encontró una alta supervivencia de los proyectos (Ahumada Lobo, 2016), así como una serie de recomendaciones para fortalecer la vertiente.

No debe perderse de vista lo que se insiste desde el primer capítulo, e incluso se reconoce en las reglas de operación del P3x1 (Sedesol, 2016b): 75 por ciento de las remesas familiares se gastan en consumo del hogar, principalmente en salud y nutrición, mientras que sólo 3 por ciento se usa para pequeños negocios (Merz, 2006). Es decir, las remesas colectivas, las que se invierten en el P3x1 son un pequeño porcentaje de lo que representa el total de las remesas. Si la fortaleza del programa se encuentra en la participación social y la capacidad de convocar a los diversos actores, entonces se debería potenciar más ese aspecto prestando atención a las capacidades de las propias comunidades de origen y a los migrantes

de retorno. Tal vez sea momento de dejar de pedir remesas e invertir mayores recursos en la formación y en la organización de las personas en ambos países, así como reconsiderar el tipo de proyectos en los que se invierte –mayoritariamente enfocados a la pequeña infraestructura–, ya que una de las responsabilidades primordiales del Estado es hacerse cargo de la infraestructura.

De igual forma, es importante tomar en cuenta la recomendación que se obtiene de la aplicación de varias evaluaciones respecto a la vinculación de programas. Si bien hay otros que están enfocados en la creación de empleos o de proyectos sociales, no se ha reconocido dentro de los mismos la particularidad que tiene la población migrante. En este sentido, sería importante generar mayor sinergia entre los programas, pero respetando el enfoque transnacional y particularidad de las poblaciones.

Esta vinculación también tendría que cruzarse con las variables de marginación y pobreza, una de las constantes críticas y reflexiones sobre los objetivos y prioridades del programa. Esto debido a que en ocasiones los recursos no van a las zonas más necesitadas o van a regiones donde hay mayores recursos. Se podrían pensar diversas estrategias o combinaciones de programas para generar verdaderos planes de desarrollo comunitario participativo desde un enfoque de desarrollo integral. Incluso se ha mencionado que el P3x1 ni siquiera puede considerarse como parte de un modelo de desarrollo basado en remesas, por su pequeña incidencia en términos de alivio a la pobreza (González, 2011).

Es importante recuperar una reflexión clave, ya hecha al hablar de las políticas migratorias de las entidades federativas, pero que también es válida para el P3x1. A pesar de sus resultados, el programa no ha logrado tener un efecto en la reducción del flujo migratorio (Fernández, González y Vila, 2006). Es decir, la salida de personas no se ha detenido. Aunque claramente no es parte de sus objetivos, justamente habría que preguntarse ¿por qué no lo es?, ¿por qué no se diseñan programas y políticas sobre migración y desarrollo que realmente abonen o tengan como objetivo retener a la población o reconocer el derecho a no migrar? Incluso al retorno a la comunidad de origen en condiciones dignas y voluntariamente, ¿cuál es la visión de la política pública?, ¿que siga saliendo gente?, ¿que regresen las personas migrantes?, ¿que no regresen? Estas preguntas constituyen una agenda pendiente.

Sin duda, retos muy importantes a los que debería dar respuesta una política migratoria nacional. El P3x1 es tan sólo una parte de la serie de programas, acciones, normativas e instituciones que han ido conformando la política migratoria de México. Debido al interés y presión de sociedad civil, la actual administración ha generado una propuesta que intenta articular los esfuerzos en política migratoria para darles un sentido. Aunque aún falta revisar el Programa Especial de Migración.

3.2 Programa Especial de Migración 2013-2018

Como se ha mencionado anteriormente, el PEM es el primer ejercicio que se realiza como un programa de planeación del gobierno mexicano que aborda el tema migratorio. Debido a que éste deberá ser el nuevo marco para la política pública migratoria, es importante analizar cómo concibe el tema del desarrollo y de qué manera incorpora el Programa 3x1.

Aunque parece increíble, hasta 2013 México no contaba con un programa de migración, siendo un país con una historia migratoria de más de 130 años. Los problemas que se generan a partir de la movilidad humana, no son visibles para la mayoría. Hace falta una mayor reflexión social sobre las consecuencias que ha tenido para México la salida de población –y ahora su retorno–, lo cual permitiría entender la deuda que la sociedad y el gobierno tienen con esta población.

También se ha dicho que las personas que han emigrado no votan o lo hacen en mínima proporción, por lo cual los hacedores de políticas rara vez han prestado atención a sus problemáticas, y por ende se han generado programas o políticas públicas reactivas y de poco alcance. Es necesario recalcar que el tema ha subido o bajado en las prioridades de la agenda pública en las diversas administraciones, teniendo como resultado mayores apoyos y programas en algunos años que en otros. No obstante, no se había generado un programa que integrara todos los flujos migratorios y que abordara la cuestión desde sus ámbitos sociales, económicos, políticos, de derecho, como lo intenta el PEM.

Aunque podría pensarse que el programa es una apuesta del actual gobierno por atender las problemáticas derivadas de los procesos migratorios, esto no es así. El PEM ha sido impulsado por la coordinación de una serie de actores de la sociedad civil, constituidos por

organizaciones de migrantes, las ONG y academia, con el interés de generar una política pública congruente y que atienda los problemas diagnosticados en diversas formas por dichos actores. En la actualidad, como se analizará en el presente apartado, se cuenta con una guía de ruta para incidir en el tema de manera importante, pero en contraparte, el gobierno en general no ha puesto mayor atención en el programa, dejándolo de lado y no aportando los recursos necesarios para su operación. No obstante, es relevante realizar una revisión del PEM y comprender los aportes que hace, en particular en el eje de desarrollo.

El presente apartado se estructuró de la siguiente forma. Se inició con una breve explicación sobre la creación del programa; se expusieron los principales elementos del diagnóstico que se incluyen en sus primeros apartados, para luego dar lugar a la revisión detallada del segundo objetivo, que fue donde se abordó el tema del desarrollo local. En una siguiente sección, se presentó un ejercicio realizado por la sociedad civil para revisar el PEM desde la perspectiva de las comunidades transnacionales y del desarrollo integral con migrantes. En un siguiente momento se presentaron los logros reportados en los informes anuales generados por el gobierno; y finalmente, se cerró con reflexiones sobre los alcances y el valor del PEM.

Para comprender mejor el funcionamiento de este programa es importante explicar de dónde surge. La estructura del gobierno mexicano, en su rama ejecutiva, tiene mecanismos que organizan las tareas para “ejecutar” la política pública. A ésta se le llama programática, ya que a partir del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de la República se desprenden grandes directrices para ser retomadas en programas sectoriales o temáticos –de ahí lo programático–, que genera cada una de las secretarías de gobierno o dependencias designadas. En el caso del tema migratorio, como ya se mencionó, al no haber una secretaría de migración, el tema recae en diversas secretarías y dependencias. Es así que los programas que se han expuesto en el capítulo anterior son ejecutados por diversas dependencias como en el caso del P3x1, que es operado por la Sedesol con apoyo de la SRE.

El Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 del gobierno mexicano estipula en su eje “México con Responsabilidad Global” que uno de los objetivos del gobierno deberá ser el 5.4: “velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional” (Segob, 2014b: 36). Aunque son apenas dos líneas las

que incluye el PND, fue un logro importante que el tema se refleje en este instrumento de política pública y, además, que esté incluido en el eje de Responsabilidad Global y no en el de Seguridad.

La tarea de generar el Programa Especial de Migración 2013-2018 es encomendada a la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación. Oficina que depende de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos. La tarea se traduce en diseñar

la ejecución de políticas públicas dirigidas a atender las particularidades del fenómeno migratorio en sus múltiples dimensiones, involucrando aspectos tales como la diversificación al interior del flujo; los lugares de origen y destino; los perfiles migratorios; las estrategias de cruce e internación; la repatriación, inseguridad y los derechos humanos” (Segob, 2014b: 1).

También el Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación 2013-2014 recoge esta tarea en su objetivo cuarto, estrategia 4.4, la cual menciona que es deber de la Secretaría “Proponer y coordinar una política migratoria integral” (Segob, 2013: 46). Esto se detalla más en la línea de acción 4.4.1, que señala: “Diseñar propuestas de política migratoria que permitan la atención integral del fenómeno migratorio” (Segob, 2013: 46). Este punto es importante ya que, aunque a la Segob le corresponde proponer una política migratoria integral, se sabe que su área de competencia primordial es la política interna del país. Por lo tanto, diversos elementos de la política migratoria, como son la política externa y la política de desarrollo, caen en el ámbito de competencia de otras secretarías. Por consiguiente, temas como estos implican transversalidad y coordinación entre diversos actores.

Aunque no se analizaron a detalle, hay que tener en mente que en otros programas o planes también se pueden encontrar acciones en torno a la migración. Es el caso del propio Programa Sectorial de la Segob, donde se encuentran actividades sobre diversos aspectos migratorios, poblacionales o de refugio, todo el objetivo IV versa sobre el tema. También es el caso de los programas sectoriales de la Sedesol o la SRE. Si bien el PEM no pretende ser el único instrumento de política pública migratoria, sí busca una coordinación entre los diversos programas que la abordan. Lo cual es un reto muy grande ya que la Unidad de Política

Migratoria de Segob, responsable de impulsar la implementación del PEM, no tiene mucho peso político ni presupuesto, por tanto, tiene poca capacidad de articular las dependencias.

Los programas se mantienen en las secretarías que los operan y el reto está en cómo pueden comunicarse mejor, conocer lo que hacen, planear coordinadamente, no duplicar funciones o aprovechar mejor y potenciar los apoyos que se dan o los programas que tienen, cómo pueden tener mayor interrelación. En esta coordinación también deberían estar involucrados los gobiernos de todos los niveles, una tarea bastante compleja. En un mapeo sobre las acciones de política migratoria, la UPM ubica 33 organismos que ejecutan 80 programas vinculados al tema migratorio sin ninguna coordinación (Segob, UPM, 2015).

Como se mencionó, la Unidad de Política Migratoria de la Segob, tiene como parte de sus responsabilidades:

Diseñar y proponer las estrategias, programas y acciones que conformen una política migratoria integral, coherente y fundamentada del Estado mexicano, que respete y salvaguarde los derechos humanos, facilite la documentación migratoria y contribuya a la preservación de la soberanía y seguridad nacionales, tomando en cuenta a los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno y la sociedad civil, en un marco de responsabilidad compartida con los gobiernos de otros países y de contribución al desarrollo nacional (Segob, UPM, 2017c).

En concordancia con lo anterior, la Matriz de Indicadores por Resultados de la UPM ha generado un componente cuyo objetivo es: “Política Migratoria integral, interinstitucional y multisectorial que protege los derechos de los migrantes” (Segob, UPM, 2014: 11). El cual, a través del indicador, medirá: “Porcentaje de avance en la implementación del Programa Especial de Migración” (Segob, UPM, 2014: 11). Es importante saber qué parte del desempeño y cumplimiento de objetivos de esta oficina dependen de la apropiación y acción del PEM, lo cual los obliga a ser más activos en este sentido. No obstante, la UPM tiene poco apoyo y bajo perfil, su presupuesto en 2013 fue de 12.2 millones de pesos (Ahumada Lobo, 2013), en 2015 se le asignaron 62 millones de pesos y en 2016 recibió 52 millones de pesos (Castaño, 2016). Cuando sólo el presupuesto que se destina para el P3x1 en un año está por arriba de los 500 millones de pesos.

El proceso de incidencia y construcción del PEM es particularmente relevante porque paulatinamente se ha generado con una importante participación de diversos sectores ciudadanos. Para construirlo, se realizaron cinco foros ciudadanos participativos en el nivel nacional, tres autogestionados por mexicanos en el exterior (Chicago, Los Ángeles y Zúrich), una consulta en línea, un taller con académicos expertos en migración, un coloquio internacional donde se recuperaron propuestas, y dos sesiones del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Segob. Éste arrojó alrededor de 2 mil propuestas y más de 900 participantes en los diversos espacios (Segob, 2014b: 94). Es decir, un rico y amplio esfuerzo de participación ciudadana. Uno de los logros alcanzados fue la “Agenda Programática y Presupuestaria Transnacional”, elaborada por más de 80 organizaciones pertenecientes al Colectivo Migraciones para las Américas¹⁴ (Compa, antes Colectivo PND-Migración).

Aunque el PEM dista de ser perfecto, tiene muchos aspectos positivos y constituye un buen inicio. Parte de un diagnóstico correcto de la migración en México y acierta al incluir todas las dimensiones de la migración internacional, aunque con diversos énfasis. Transversaliza el tema intentando involucrar a las diversas secretarías, niveles y poderes de gobierno. Contempla la participación de las comunidades migrantes, sociedad civil, iniciativa privada y otros actores no gubernamentales. Y, con diversos alcances, establece las bases de la política migratoria en México. Es decir, algunos de los objetivos aterrizan en estrategias y líneas de acción claras, pero otros quedan más ambiguos o tratando de aglutinar diversos temas en un objetivo más amplio o general.

El PEM está compuesto por cinco grandes objetivos, 26 estrategias, 195 líneas de acción y 11 indicadores. Con respecto a la migración y el desarrollo, estos aspectos son abordados en los objetivos 2 y 4. Este último considera el tema del desarrollo y la reinserción a las comunidades en algunas líneas de acción, pero enfocado a las personas migrantes en retorno (Segob, 2014b).

¹⁴ Compa, anteriormente llamado Colectivo PND-Migración, está integrado por más de 80 redes y organizaciones civiles de migrantes en México, Estados Unidos y Centroamérica. Su objetivo es avanzar hacia una verdadera política pública en el tema de migración, desarrollo y derechos humanos para las personas migrantes y sus familias. Busca un cambio de paradigma de las políticas, que tengan como enfoques la seguridad humana, desarrollo integral e inclusión social, y correspondan a los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno mexicano.

Uno de los puntos más débiles del documento es el de los indicadores; esto tiene que ver con una carencia institucional en la medición y documentación sistemática y desagregada de información sobre migración. Por lo tanto, hay muchos objetivos y líneas de acción que realmente no corresponden a los indicadores señalados o que no pueden ser medidos con los datos disponibles actualmente. Por ello, la línea de acción 1.5.2 plantea abordar esta carencia de información al proponer: “crear un sistema nacional de información y estadística migratoria que considere diferencias de sexo, nacionalidad, etnias y edad, entre otras” (Segob, 2014b: 35). Este tema es fundamental ya que, si no se cuenta con buenos datos no se pueden dimensionar los problemas de forma correcta, o peor aún, ni siquiera se perciben cuáles son los problemas y estos quedan sin atención.

En el inicio del texto, donde se enuncian las características que debe tener la política migratoria en México, se establece que tendrá que haber un cambio de paradigma y se enuncian diez principios o enfoques a considerar (Segob, 2014b). De acuerdo a este documento, la política migratoria debe ser:

1. Integral, reconociendo la multidimensionalidad migratoria y considerar desde el plano local hasta el internacional.
2. De largo plazo.
3. Corresponsable.
4. Garante del respeto a los derechos de los migrantes.
5. Orientada al desarrollo de la comunidad y al bienestar del migrante.
6. Intergeneracional.
7. Con perspectiva de género y otros criterios diferenciados por poblaciones.
8. Seguridad humana.
9. Participativa.
10. Coordinada institucionalmente.

Como es posible observar, se toman en cuenta muchas de las ideas del gobierno mexicano expresadas en posicionamientos internacionales o en ejercicios de formulación de propuestas para políticas migratorias de sexenios anteriores, algunas revisadas en el capítulo anterior. En estos diez puntos quedan resumidas las orientaciones que tendrá la política, considerando

aspectos muy relevantes –en los que se ha insistido desde sociedad civil– como los derechos humanos, el enfoque de género y el tema que se analiza en el presente texto, el enfoque de desarrollo.

Con respecto a este punto de orientar la política al desarrollo de la comunidad y al bienestar del migrante, el documento tiene una mirada bastante amplia e incluyente, al considerar como parte de sus preocupaciones “el desarrollo de las comunidades de origen, tránsito, destino y retorno, así como las contribuciones de las personas migrantes a la comunidad. Favorece la integración de las personas migrantes en lo social, económico y cultural a partir del aprovechamiento de las habilidades y capacidades adquiridas a lo largo de su vida” (Segob, 2014b: 7).

No sólo se considera el desarrollo de la comunidad de origen, sino que se incluyen todas las etapas de la migración, lo cual representa un reto mayor, pero sin duda le da un alcance diferente a la visión de desarrollo. Por ejemplo, la importancia de considerar la calidad de vida de las comunidades migrantes mexicanas en Estados Unidos, o de las poblaciones de migrantes y refugiados que transitan o se asientan en territorio nacional; e incluso las condiciones de vida de las comunidades de los países vecinos del sur de México. Dos ideas que están presentes son: el reconocimiento de las poblaciones migrantes como sujetos activos en este tema, y la integración o reintegración –el caso del retorno– de las mismas a las comunidades donde se encuentren.

En cuanto al diagnóstico que recupera la primera parte del PEM, hay una sección específica sobre desarrollo, en la cual se destaca el papel que ha tenido México en el ámbito internacional como promotor de la Agenda sobre Migración y Desarrollo, impulsando la perspectiva de derechos humanos, seguridad humana, velando por el bienestar de las personas migrantes y como se mencionó en capítulos anteriores, con muchas contradicciones entre su política interior y exterior.

Se dice que las políticas de desarrollo podrían incrementar los beneficios de la movilidad y reducir sus costos; siendo una de las estrategias continuar impulsando políticas que conviertan a los sujetos migrantes en agentes de desarrollo. Para lograrlo sería necesario “migratizar las políticas de desarrollo del país” (Alba, 2009, citado en Segob, 2014b). Es decir, que todas las políticas públicas enfocadas al desarrollo consideren el componente

migratorio en su diseño o de alguna forma pongan el tema en el centro. El propósito de esto es, por un lado, aprovechar los recursos que envían, y por el otro, ofrecer oportunidades laborales y educativas que reduzcan la presión para salir de las comunidades. Pero la condición para lograrlo es que la economía del país crezca 5 por ciento (Segob, 2014b).

Se reconoce que, ante las políticas migratorias restrictivas de otros países, la mejor política para reducir la salida irregular es “combatir las causas estructurales, por medio de estrategias de desarrollo incluyente e inversiones en el capital humano en los países de origen, para que las decisiones migratorias no sean motivadas por las disparidades de ingreso o por situaciones de precariedad y marginación social” (Segob, 2014b: 17). No obstante, los objetivos y acciones del PEM no tienen el alcance para generar o proponer políticas nacionales que apunten en este sentido.

También se hace mención sobre la posibilidad de impulsar programas bilaterales de trabajadores migrantes; programas para emigrantes calificados; fortalecer los vínculos con la diáspora; programas para la reinserción de las personas que retornan (Segob, 2014b). El análisis de la sección cierra con el tema de las remesas. Citando a la Encuesta sobre Migración de la Frontera Norte (EMIF Norte) 2013, se señala que, aunque contribuyen a la reducción de pobreza, 90 por ciento de esos recursos son para alimentos, vivienda y otro tipo de consumo privado, y que tan sólo 3 por ciento se destina a proyectos productivos. También se reconoce que lo que el gobierno invierte en programas de apoyo a migrantes es un porcentaje muy bajo, tal vez 1 por ciento de lo que el país recibe en remesas (Segob, 2014b). Si bien no se dice claramente que México tiene una deuda con los que se han ido, estos elementos señalan que el gobierno reconoce que las remesas se destinan en su mayor parte al consumo privado y que la inversión social en programas de apoyo a migrantes es poca.

El concepto de desarrollo no se define como tal en la sección del diagnóstico, sino que se encuentra en el glosario de términos y da cuenta de las limitaciones del enfoque que se elige. Se recupera el concepto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que lo define como: “proceso de creación de un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses [...] la ampliación de las opciones que ellos (las personas) tienen que vivir de acuerdo con sus valores” (citado en Segob, 2014b: 66). Este concepto fue

analizado en el primer capítulo, concluyendo que es una definición muy abierta, a partir de la cual difícilmente se pueden valorar condiciones materiales o elementos más concretos para medir el acceso a una vida digna o a derechos.

En resumen, el PEM expresa la importancia del tema de desarrollo y su vínculo con los procesos migratorios, así como de generar políticas en este ámbito. Asimismo, reconoce que hay que abordar los problemas estructurales que generan la salida de personas y potenciar los beneficios de la migración. Sin embargo, como se verá a continuación, es una buena base, pero se queda corto; hace falta trabajar más la propuesta. Pero, por otro lado, no puede pedírsele lo que no le toca, es decir, transformar el modelo de desarrollo del país.

3.2.1 Análisis de las líneas de acción del PEM sobre desarrollo

El objetivo 2 del PEM retoma la idea de “migratizar” las estrategias de desarrollo, tanto en el nivel local como regional; plantea: “Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local” (Segob, 2014b: 36). Para ello se definen cinco estrategias, 33 líneas de acción y tres indicadores. Las estrategias corresponden a cada uno de los temas que se abordaron en el diagnóstico del propio PEM. A continuación se revisarán de forma general cada una de las cinco estrategias (para ver completo el objetivo 2, revisar el anexo).

La estrategia 2.1 tiene que ver con la difusión del tema en el ámbito internacional, para lo cual se propone “fortalecer la incorporación de la migración en la agenda global del desarrollo”. Sus cinco líneas de acción se orientan a continuar difundiendo la perspectiva de migración y desarrollo en espacios internacionales desde el enfoque de gobernanza y cooperación internacional. De igual forma, menciona la promoción del diálogo internacional sobre movilidad laboral y mercados laborales complementarios. Las acciones están planteadas en un nivel general y recuperan algunas iniciativas que ya se realizan. En cuanto al primer punto, sorprende un poco que haya quedado como parte de las líneas, ya que se refiere a promover que uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible retome la agenda migratoria (Segob, 2014b). Esto debido a que es un objetivo muy concreto pero de corto plazo, ya que la agenda se dio a conocer en 2015, y no se logró incorporar el tema. Para que sea una línea de acción sexenal, tal vez se podría haber formulado de otra manera, por

ejemplo, establecer que se participará activamente por incorporar el tema migratorio en la agenda post-2015 y, una vez definidos los nuevos objetivos, tratar de impulsar su cumplimiento en los ejes relacionados con la movilidad humana.

La segunda estrategia (2.2) y sus seis líneas de acción están enfocadas en la diáspora mexicana. Éstas buscan “fortalecer la vinculación entre las personas migrantes mexicanas y sus comunidades de origen o de residencia habitual” (Segob, 2014b: 36). La primera acción se dirige a aprovechar las herramientas tecnológicas para fortalecer los lazos entre la diáspora y su comunidad de origen. Esta acción se queda corta al no incluir más detalles, porque estas herramientas ya son aprovechadas por una gran parte de los migrantes y sus familias para estar en comunicación. Con respecto a los grupos, se hace énfasis en el sector empresarial, los jóvenes y los profesionistas. En este apartado se menciona reforzar dos programas o formas de apoyo que ya existen: las plazas comunitarias para educación y los proyectos productivos de migrantes. Estos últimos también se mencionan en la estrategia 2.4. Podría decirse que, aunque el objetivo es fortalecer el vínculo con la diáspora, no se mencionan los ámbitos de participación ciudadana o espacios de diálogo como el Consejo Consultivo del Instituto de Mexicanos en el Exterior (CCIME) o la Red Global de Talentos, o los clubes, federaciones y organizaciones de migrantes.

En tercer lugar, se especifica la estrategia 2.3, “impulsar esquemas de migración y movilidad internacional en favor del desarrollo y con pleno respeto a los derechos” y se plantean siete líneas de acción, las cuales giran en torno a muy diversas poblaciones en movilidad. La primera línea busca impulsar acuerdos de trabajo temporal, el resto sobre la atracción de diversos tipos de movilidad: turística y de inversión extranjera; jubilados; académica; empresarial; de talentos y expertos extranjeros. La última de las siete estrategias apunta hacia una alianza regional para facilitar la movilidad entre Estados Unidos – México – Centro América (Segob, 2014b).

Vale la pena resaltar que se tiene una visión amplia de los grupos de personas que están en movilidad y de cómo se deben incorporar todos en el diseño políticas migratorias. Se refleja la agenda internacional al retomar el impulso de acuerdos de trabajo temporal, tema presente en muchos foros internacionales. También se refleja otra agenda de interés regional cuando se plantea la posibilidad de una alianza desde Estados Unidos hasta Centroamérica.

El tema de los acuerdos de libre movilidad no ha sido muy discutido, ni en México ni con sus vecinos del sur, pero es una de las políticas que se han estado aplicando en América Latina y en otras zonas del mundo. Es decir, acuerdos que facilitan la movilidad regional.

La estrategia 2.4, probablemente es la más cercana al objetivo general 2, al buscar “promover que los programas de desarrollo económico y social incorporen el tema migratorio para favorecer el desarrollo local” (Segob, 2014b: 37) mediante ocho líneas de acción. Las tres primeras acciones se encaminan a aspectos generales. La primera impulsa el enfoque de género, la segunda difundir las buenas prácticas internacional y la tercera impulsar el desarrollo en ambas fronteras de México (Segob, 2014b).

Los cinco objetivos restantes de la cuarta estrategia están más enfocados en acciones concretas, vinculadas con actividades económicas y financieras en apoyo a los migrantes. Se pretende generar una red que apoye el desarrollo de proyectos productivos, alternativas de ahorro e inversión, continuar con los proyectos de cofinanciamiento de infraestructura, apoyo para la generación de planes de negocio, e impulso al sector agropecuario y empresarial para comercializar mejor sus productos (Segob, 2014b). Se ha insistido en la importancia de trabajar sobre estos últimos temas haciendo énfasis en programas novedosos y que realmente abonen una perspectiva de comunidades migrantes. De otra forma, son los mismos programas que actualmente tiene el gobierno para migrantes. Es decir, que no tienen un foco especial que considere las necesidades y características de las poblaciones migrantes o que planteen esquemas muy básicos para transferir remesas, pero sin mayores apoyos.

Dentro de esta estrategia, la línea 2.4.7 es la que se refiere a proyectos financiados en coinversión, como el P3x1, aunque no lo menciona literalmente: “fortalecer proyectos de cofinanciamiento para infraestructura y servicios comunitarios en localidades de origen, tránsito, destino y retorno”. Hay diferencia, de acuerdo a como operan actualmente, en plantear la idea de que pueden realizarse tanto en el destino como en territorios de tránsito. Esto representa un reto ya que habría que revisar, entre otros, cómo se hacen esquemas de inversión en comunidades en Estados Unidos. Además de las dificultades operativas de llevar a cabo un programa en otros territorios, habría que resolver primero las fallas que el P3x1 tiene actualmente.

Algunas de las acciones planteadas son muy limitadas y son seguimiento a las acciones que ya se realizan. Es bueno que se recuperen las iniciativas que existen, pero como se analizó en el capítulo anterior, los programas de fomento al aprovechamiento de las remesas no proponen medidas adicionales para ahorro o inversión que sean realmente atractivas para las personas migrantes.

La última estrategia es la 2.5, compuesta por siete líneas de acción y está enfocada en: “reducir el costo y promover el aprovechamiento productivo de las remesas de las personas migrantes para el desarrollo” (Segob, 2014b: 37). La primera tiene que ver con reducir los costos del envío de remesas y generar alternativas para las transferencias; las siguientes cuatro se refieren a mejorar el conocimiento financiero de las familias y los migrantes, promoviendo su inclusión financiera.

Las dos últimas (2.5.6 y 2.5.7) están nuevamente vinculadas a esquemas como el P3x1 y mecanismos de promoción del aprovechamiento de las remesas. La acción 2.5.6 pretende promover la inversión productiva y social de las remesas, y la 2.5.7, orientar productivamente las remesas privadas o colectivas para el desarrollo local (Segob, 2014b: 37). De hecho, las dos acciones son muy similares, podrían integrarse en una sola. Incluso podrían integrarse con la línea 2.4.7 de la estrategia anterior, que también se refiere a los esquemas de cofinanciamiento. No queda claro por qué se desglosan así.

En cuanto a los indicadores con los que se propone medir el objetivo general son: “población nacida en el extranjero sin ascendencia mexicana que reside en México” (Segob, 2014, 48); “porcentaje de personas migrantes de retorno que cuentan con un micronegocio en México y accedieron a financiamiento para establecerlo” (Segob, 2014b: 49); y “porcentaje de migrantes mexicanos que destinan las remesas hacia la inversión productiva” (Segob, 2014b: 50). No existe un indicador específico que permita revisar cómo los programas de desarrollo local en México consideran ahora la perspectiva migrante; una propuesta sería revisar el número de programas de apoyo social o desarrollo que mencionan a la población migrante y sus familias en sus reglas de operación.

El primer indicador, si no se combina con otras variables, no aporta elementos para medir las estrategias planteadas en este objetivo 2. El segundo corresponde más al objetivo 4, que tiene una línea de acción sobre la reintegración de población en retorno. Y finalmente, el

tercero sí es un indicador que puede aportar elementos para medir los avances del objetivo, pero tendría que afinarse más, porque podría haber otras razones que hicieran que los migrantes destinen más recursos a las inversiones productivas, más allá de las acciones del PEM.

También resulta desalentador que, a pesar de que el gobierno mexicano reconoce que el dinero de los migrantes es privado, se insiste en aprovechar sus recursos por lo menos en una estrategia y múltiples líneas de acción. Mucho menos se encuentran indicios que muestren alternativas económicas que permitan trabajar o vincular los programas migrantes a las causas estructurales de expulsión. Si bien un programa de esta naturaleza no puede ser tan detallado, pareciera que las estrategias relacionadas con el desarrollo podrían trabajarse aún más. Incluso hacer un mejor trabajo interrelacionando algunas de las estrategias entre sí.

Aunque es muy positivo que uno de los objetivos del PEM se enfoque en el desarrollo nacional y local, se puede afinar mucho más la estrategia general. Cada una intenta abordar grandes temas como la incidencia internacional, la migración laboral, la inversión extranjera directa, el capital social, las remesas, pero hace falta una mayor articulación entre estos rubros para tener un sentido estratégico de conjunto. Es importante reconocer que también hay algunas líneas que permitirían realizar propuestas novedosas, como la que se refiere a otros esquemas de movilidad.

3.2.2 Una revisión sobre el PEM desde las comunidades migrantes: Desarrollo Integral con Migrantes

Como parte de un proyecto financiado desde Oxfam,¹⁵ las organizaciones Voces Mesoamericanas y la Asamblea Popular de Familias Migrantes (Apofam), realizaron un análisis del PEM con un enfoque de desarrollo y desde la perspectiva de las comunidades transnacionales. El ejercicio se recupera en un documento titulado “El Desarrollo Integral con Migrantes (DIM)” (Castillo y Burstein, 2014). El cual tiene la intención de marcar algunas líneas de acción para incidir en la política migratoria con enfoque de desarrollo.

¹⁵ Organización internacional no gubernamental que trabaja en temas de pobreza y desigualdad en el mundo.

Estas organizaciones enfatizan que su perspectiva y las preocupaciones de las comunidades migrantes transnacionales están débilmente definidas en el PEM, ya que aún le cuesta al gobierno aterrizar el nexo entre migración y desarrollo en políticas concretas. Explican que dicha dificultad se debe a que la migración plantea como reto generar políticas que rompan con lo que tradicionalmente se ha propuesto como política de desarrollo. La visión que se sugiere de “desarrollo transnacional” implica la “búsqueda del bien estar y buen vivir comunitario con plena participación de los migrantes” (Castillo y Burstein, 2014: 4). Es decir, se propone una mayor apertura que permita un cambio de paradigma sobre la noción de desarrollo y sobre la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas.

Desde luego, estas nociones son novedosas y están siendo exploradas a nivel práctico, algunos casos de los que se puede aprender más sobre cómo han llevado estos conceptos a la aplicación en políticas públicas son Bolivia y Ecuador.

Como horizonte, se plantean dos prioridades: la cohesión de un mercado laboral regional donde la emigración sea voluntaria; y la participación amplia y efectiva de los migrantes en la sociedad, así como en los programas y acceso a recursos públicos. Para lograrlo se requiere la construcción de una sociedad intercultural y plural, así como la inversión del gobierno en la productividad, regeneración de recursos naturales e inversión en recursos humanos (Castillo y Burstein, 2014). Se ha insistido en varios momentos, el desarrollo requiere de mayor inversión gubernamental y cambiar la mentalidad de que depende de las aportaciones de las personas migrantes.

Una de las observaciones que realizan es que hay secretarías vinculadas a las políticas de desarrollo que no participan en las discusiones de construcción de políticas migratorias y deberían estar mucho más articuladas con esta agenda. Algunas que se mencionan son Sedesol, Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Secretaría de Economía, entre otras dependencias, prácticamente no consideran el tema migratorio (Castillo y Burstein, 2014).

Entre los logros obtenidos en el diseño del PEM, desde la perspectiva de sus impulsores, está el reconocimiento del migrante como un actor fundamental del desarrollo y que haya dos objetivos que retomen la perspectiva de la diáspora y las comunidades de origen vinculadas al desarrollo. Otro de los logros que se destacan es la posibilidad de participar en el diseño y

monitoreo del propio programa, acciones que se establecen en el primer objetivo, lo cual da un lugar relevante a los migrantes en la política pública (Castillo y Burstein, 2014). Aunque como se analizó antes, los espacios de participación de los migrantes en el exterior se han cerrado y se han generado nuevos mecanismos, como el Consejo Ciudadano de Política Migratoria de Segob. Habrá que revisar qué tan representadas están las comunidades migrantes y qué tan efectiva es la participación en el Consejo.

Con respecto a los puntos que habría que buscar modificar en el PEM se señalan: visibilizar el componente de presupuesto y lograr un enfoque integral que vincule los programas de desarrollo con los de migración. Y un tercero, de mayor alcance: enfrentar la necesidad de renovación del modelo económico vigente, incluyendo la revisión de acuerdos comerciales internacionales, entre otros aspectos (Castillo y Burstein, 2014). Los dos primeros retos son concretos y eje fundamental para que el PEM pueda llevarse a cabo. Sin duda el tercero es uno mayor, pero va en sintonía con lo planteado desde las visiones críticas sobre las políticas de migración y desarrollo. No se debe perder de vista que estas reflexiones son de los propios actores, es decir, migrantes y comunidades que sufren más las consecuencias del modelo capitalista neoliberal.

Algunas de las estrategias de incidencia planteadas para dar seguimiento al PEM de forma muy concreta son las siguientes: incidir en los procesos de planeación presupuestal para asignar recursos a las nuevas acciones y programas; monitorear y evaluar la política pública desde la perspectiva del DIM; participar en el diseño de nuevos programas y generar nuevos indicadores (Castillo y Burstein, 2014). En cuanto a la incidencia local a partir del PEM se propone: alinear los programas estatales y municipales al PEM; promoverlo en los estados; buscar la representación de los migrantes en el Congreso, entre otras (Castillo y Burstein, 2014). Todas, acciones que constituyen una agenda de incidencia para el sexenio, y sugieren mejoras para aplicar y evaluar el programa. Por ejemplo, como también ya se ha señalado, trabajar el tema de los indicadores.

Hay una recomendación específica a los programas que ya existen: es urgente revisar y reformar, construyendo un sistema de apoyo público al desarrollo transnacional que supere la situación actual de programas diversos y poco coordinados. De igual forma, instan a la reforma del P3x1 para Migrantes para ampliar sus bases de operación, así como retomar la

propuesta de campaña del presidente Peña para crear un fondo de apoyo al desarrollo transnacional (Castillo y Burstein, 2014). Se insiste, lo que se requiere es coordinación de los programas y recursos del gobierno para operarlos.

El documento cierra haciendo varias propuestas para seguir trabajando, una de ellas es impulsar la gobernanza, definida como la nueva manera de hacer políticas y donde “las y los migrantes están presentes en todos los espacios de decisión; tienen voz y voto” (Castillo y Burstein, 2014: 4). Esta demanda coincide con lo que han propuesto otros colectivos y organizaciones de migrantes en diversos espacios: ser tomados en cuenta.¹⁶ Qué mejor ejemplo de los logros que pueden darse si se incluye la participación de las poblaciones migrantes que el P3x1, surgido como iniciativa de las comunidades.

3.2.3 Logros 2016: a medio camino

Cada año, las dependencias responsables de los programas que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo elaboran documentos sobre sus avances y logros. A modo de revisión de medio camino, se recuperan algunos de los logros presentados por el Programa Especial de Migración durante 2016. El documento también reporta el desempeño que han tenido los indicadores en los tres años de su ejecución, por lo cual también se revisarán. El texto organiza los avances y logros por cada objetivo, señalando los más importantes de cada uno. En su introducción señala que se han logrado “significativos avances en la articulación y cumplimiento de los objetivos del PEM, así como en la integralidad y multisectorialidad de las políticas públicas en materia migratoria diseñadas o implementadas en el marco de este Programa” (Segob, 2016: 3).

De igual forma, señala actividades relevantes de cada una de las estrategias. Son tres los logros en el segundo objetivo: un acuerdo firmado con el gobierno de Francia para facilitar que jóvenes franceses vacacionen y trabajen en México; un acuerdo de cooperación en materia laboral entre México y Guatemala; y la elaboración de un Protocolo para la

¹⁶ Algunos espacios de referencia: Tercer Foro Nacional de Consulta Pública para la elaboración del Programa Especial de Migración, realizado en Guadalajara el 7 de noviembre de 2013; III Encuentro Transnacional del Colectivo Migraciones para las Américas realizado en marzo de 2014; Foro Binacional de Política Migratoria organizado en 2015 en Morelia; y el Foro Binacional de Migración en Zacatecas, “Los migrantes como sujetos de la transformación de México y Zacatecas” en 2016.

Atención Consular dirigido a personas víctimas de violencia basada en género (Segob, 2016). En cuanto a las acciones que se reportan para cada estrategia, se recuperan algunas que tienen mayor vinculación con el tema desarrollo.

En la estrategia 2.2, sobre vinculación con la diáspora, se reportan las acciones desarrolladas por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) y el IME en materia de educación financiera. Realizó la Semana de Educación Financiera en E.U. y Canadá y se actualizó un micrositio con información para migrantes en el exterior en los mismos temas (Segob, 2016). Con respecto a la estrategia 2.4 para promover el desarrollo local, se menciona un grupo de trabajo que realizará un diagnóstico sobre municipios fronterizos y derechos humanos en el sur de México. Es una labor muy importante, pero en lo que se reporta parece que no tienen un enfoque de desarrollo, sino prioritariamente sobre violaciones de derechos humanos. Como segunda actividad se reporta que en el marco del Programa 3x1 para Migrantes se instalaron 1,204 clubes espejo en 28 estados de la república mexicana. De los cuales, supervisan proyectos de infraestructura social (67 %), servicios comunitarios (25 %) y proyectos educativos (8 %) (Segob, 2016: 11).

Con respecto a la quinta estrategia, la 2.5, sobre aprovechamiento de las remesas, se repite la participación de la Condusef y el IME, en la Semana de Educación Financiera. Otra actividad fue la instalación en cuatro consulados de México en E.U. de Módulos de Atención de Mexicanos en el Exterior (Maex), por parte del IME.

En cuanto a los indicadores correspondientes a este objetivo se reporta el comportamiento de los tres. El primero se refiere a la población nacida en el extranjero sin ascendencia mexicana residiendo en México: el porcentaje ha disminuido a 0.44 por ciento, incluso por debajo de la línea base de 2013 que era 0.52 por ciento. La meta para 2018 es 0.84 por ciento. El informe señala que son datos preliminares, que el corte se hará en marzo de 2017, para cuando se tendrá información completa de 2016.

El segundo indicador se refiere a las personas retornadas que tienen un micronegocio y han obtenido algún financiamiento, el dato desde 2013 aparece como no disponible o no aplica. Lo anterior se puede explicar porque aún no hay programas enfocados a impulsar este aspecto. De alguna manera, si se reformulara el Fondo de Apoyo a Migrantes podría atender

esta iniciativa, pero no se ha hecho, y a mitad de sexenio no hay resultados en este indicador, que además no responde a las líneas de acción y estrategias del objetivo. La nota al pie menciona que la encuesta nacional de micronegocios no se realizó desde 2014 hasta 2016, por lo que no hay datos disponibles.

Finalmente, el indicador que busca aumentar el porcentaje de migrantes mexicanos que destinan remesas hacia la inversión productiva aparece como no disponible para 2016. Sin embargo, llama la atención el decremento que se reporta para 2014 y 2015. La línea base de 2013 es de 2.80 por ciento, el siguiente año se registró una reducción hasta 0.90 por ciento y para el siguiente hasta 0.10 por ciento. La nota al pie señala que los datos de la Emif no están disponibles aún y que la información aparece incompleta por esa razón. El hecho de que a tres años no se puedan comprobar de manera clara los avances del programa es preocupante y muestra el desinterés en el mismo.

A juzgar por estos reportes, parece débil la manera de monitorear el programa. La UPM refiere en algunos documentos que tiene un tablero de control a partir del cual da seguimiento al PEM (Segob, UPM, 2014, febrero), el cual menciona que está en su portal de Internet, pero no se ha podido encontrar. Por lo que se ve en los reportes de logros (2014, 2015 y 2016) y por los indicadores, surge la inquietud sobre cómo identificar el cumplimiento de las metas si se tienen malos instrumentos de medición.

Lo que se incluye en estos reportes son listas de acciones de diversos niveles y alcances, dirigidos a diferentes poblaciones, en estos no se establece un impacto claro ni se sabe si se ha cumplido o no. Por ejemplo, se reporta que la Condusef y el IME participaron en la Semana de Educación Financiera impartiendo talleres, pláticas y conferencias sobre finanzas y envío de remesas a México, y se llevaron a cabo en Chicago, Washington y El Paso. No se reporta a cuánta gente atendieron, qué se logró, qué objetivo se cumplió, si la gente realmente tuvo un beneficio en su calidad de vida por acceder a esta información, si ésta fue adecuada. En fin, hace falta mayor definición en los indicadores y reportar de otra forma.

Aunque se tienen algunos nuevos indicadores en la reformulación de la MIR de la UPM, debería haber más para poder valorar que se está avanzando en el cumplimiento de lo asumido. Algunos de los nuevos parámetros son: el que mide el número de personas

migrantes que acceden a salud, educación y empleo; el que refiere al índice de integración; o el que mide avance de la operación del PEM, entre otros.

Tampoco parece que se esté avanzando en fortalecer la integración o transversalización del tema. El reporte recolecta listas de actividades con datos, pero no queda claro que exista un eje que las ligue o por lo menos una visión común sobre lo que se va construyendo. Como los programas se han ido generando desde la lógica de cada dependencia o tipo de población a la que atiende, parecen pequeñas acciones puntuales encaminadas a diversos objetivos. Cuesta trabajo visualizar cómo se integran y dan respuesta a necesidades mayores, a la construcción de una visión común.

En cuanto al ámbito del desarrollo, realmente lo que se reporta está desarticulado ya que en las líneas de acción del propio PEM hay algunas que se repiten y esto se presenta también en el reporte. Aunque algunas de las acciones incidirán en el desarrollo, en las vidas de las comunidades migrantes el vínculo no queda tan claro por todo lo señalado. Por ejemplo, la apertura de los módulos del IME en los consulados, podría explicarse un poco más sobre el tipo de proyectos relacionados con desarrollo que trabajarán o cómo impulsan el fortalecimiento de la diáspora.

Al final de cuentas, el P3x1 para Migrantes es el programa que reporta datos concretos y algunos logros. A diferencia de los reportes 2014 y 2015, en este último no se señala el número de clubes ni de municipios que han participado en el mismo. Tampoco se reportan presupuestos ni número de proyectos realizados. En general, los reportes no permiten ver avances sustantivos a tres años de existencia del PEM. Por ejemplo, saber cuántos estados ya han armonizado su política a la agenda nacional o qué presupuestos le dedican a su operación.

Una vez que se han revisado los dos programas seleccionados, se da paso a analizar los principales elementos extraídos de ambos, de cara a generar reflexiones que sean de utilidad para el análisis de la política migratoria con perspectiva de desarrollo en Jalisco.

3.3 Conclusiones

Aunque se ha señalado que México va tarde en cuanto a las políticas migratorias que debería haber implementado anteriormente, la revisión de ambos programas permitió ver que se cuenta con mucho aprendizaje y experiencias valiosas en la implementación de políticas públicas en el tema. Es importante recordar que una de las intenciones del presente capítulo era hacer una recuperación de las principales nociones que podrían ayudar a la armonización y fortalecimiento de la política migratoria estatal con enfoque de desarrollo. Como se ha podido ver, aunque el PEM sea nombrado como programa, en realidad es un plan, un documento que pretende ordenar los diversos programas, iniciativas, estrategias que se han ido generando a lo largo de los años para atender las diversas necesidades de las personas migrantes.

En cambio el Programa 3x1 para Migrantes si es realmente un programa con un objetivo específico e indicadores medibles. Es un esfuerzo ciudadano que se convirtió en programa y en política de Estado durante las administraciones panistas. Influyó de manera importante en la visión que el gobierno mexicano tiene de lo que deben ser las políticas de migración y desarrollo. Esto es, un modelo de desarrollo a partir del aprovechamiento de las remesas, facilitando las transferencias a las comunidades y la participación de los migrantes en la definición de los programas e iniciativas.

Probablemente la politización del programa y los cambios de partidos políticos en el poder, tanto en el nivel estatal como federal, modificaron la continuidad que había presentado. Con los cambios de funcionarios y operadores de proyectos se pierde conocimiento. Aunque las cifras de proyectos realizados muestran que van recuperándose, contrastan en el descenso del número de organizaciones que participan. Como ya se señaló, la Evaluación de Resultados de 2013-2014 indica que hay varios elementos que han desincentivado la participación, como la falta de transparencia y malos manejos. Es necesario documentar y diagnosticar a mayor profundidad dichas irregularidades (Ahumada Lobo, 2016).

Este tipo de políticas, como lo señalan Márquez y Delgado (2012), tampoco generan un cambio significativo en el bienestar de la comunidad, ni superan la pobreza, porque siguen

sin considerar los costos de la migración y porque sin otros proyectos gubernamentales complementarios en la comunidad, los esfuerzos de los migrantes se diluyen. Por ejemplo, en el caso de los proyectos productivos financiados con el P3x1, es un gran reto echar a andar nuevos negocios cuando el sistema productivo del país enfrenta problemas enormes. ¿Cómo pedir a pequeños comerciantes sin experiencia que compitan o sostengan un negocio en una comunidad donde la economía local está debilitada? Donde el campo ha sido abandonado y las políticas de desarrollo tienen una vocación asistencial que genera dependencia. Es difícil creer que, sin cambiar las reglas del sistema, esfuerzos de pequeños productores o comerciantes tengan éxito.

Sin duda, los 15 años de existencia del programa han generado aprendizajes y reflexiones valiosas. Como lo mencionó García Zamora (2012), las comunidades migrantes han sido pioneras en impulsar una iniciativa ciudadana de tanta duración, exigiendo rendición de cuentas, transparencia y contraloría ciudadana. Los aportes y proyectos generados benefician a sus comunidades, no obstante, son ellos mismos los que ahora sugieren reformas. Las condiciones del país han cambiado y las de los migrantes también, así como han cambiado los intereses y el partido en el gobierno federal, sería importante aprovechar la experiencia de estos años para hacer una revisión a mayor profundidad en torno al programa.

Es necesario reconocer que el programa ha sido una herramienta importante para detonar la participación social y la organización de los mexicanos en E.U., y parte de ese logro se ha conseguido a partir de programas y acciones que han motivado su capacitación y formación. Aunque, como ya se dijo, también ha generado conflictos y disputas por recursos, visiones políticas y otros intereses. Un dato a seguir observando es por qué ha disminuido en los últimos años el número de clubes participantes.

Algunas de las sugerencias más frecuentes encontradas en los documentos revisados se recuperan en seis observaciones.

1. A pesar de hacer revisiones muy críticas del P3x1, los académicos, evaluadores y funcionarios del programa valoran la importancia de generar vínculos y canales de colaboración con los migrantes. Probablemente uno de los grupos más críticos sobre la operación del programa sean las propias organizaciones de migrantes, no obstante, y a pesar

de que se han reportado cambios desfavorables en su funcionamiento, parece que el objetivo de vínculo con la diáspora ha cobrado un gran valor social.

Sin embargo, se dice que hay varias prácticas que hay que reinstaurar o transparentar para recuperar la forma en la que operaba el programa. Por ejemplo, restaurar los espacios de participación efectiva de los representantes de los migrantes, transparentar la toma de decisiones en los proyectos beneficiados, realizar una auditoría y estudio de cómo se han otorgado los recursos en el último sexenio, atender las denuncias de corrupción y malos manejos que se han realizado por parte de numerosas organizaciones de migrantes. En fin, implica una revisión profunda, que presente resultados y rendición de cuentas efectivos, para poder restaurar la confianza de las organizaciones de migrantes en el programa.

2. Las conclusiones generadas en la Evaluación de Resultados 2013-2014 son muy relevantes. Por un lado, se recomienda la elaboración de algunos documentos que revisen el programa para reformular diversos aspectos que permitan reencaminarlo y con esto pueda volver a su origen. Es decir, que el migrante y las comunidades sean el centro ya que éstas han sido desplazadas por otros actores participantes. La documentación de irregularidades en muchos de los procesos es una constante, por lo que si se busca recuperar la credibilidad del programa y la confianza de los grupos de migrantes. De igual forma, se señala que hace falta revisar la efectividad del programa ya que, si se quiere continuar expandiendo y operando de la manera que actualmente lo hacen, se requieren mayores recursos. La falta de apoyo ha desincentivado a muchos participantes.

3. La importancia de generar procesos que vinculen los proyectos del 3x1 con las necesidades comunitarias, en particular con la planeación municipal. Se han realizado múltiples propuestas en este sentido, desde fomentar la creación de la Agenda de Desarrollo Integral Estratégica y con participación ciudadana, hasta abrir portafolios de proyectos para los migrantes o mecanismos para que el fondo 3x1 opere como una estructura de segundo piso y que pueda financiar los proyectos que se presenten, ya sea por parte del ayuntamiento o de organizaciones ciudadanas.

El otro instrumento con el que tendría que vincularse el Plan Municipal es el PEM. En este tema, el Colectivo Migraciones para las Américas (Compa) ha generado una metodología de “Ciudadanización del PEM”. A partir de este ejercicio se enseña a las

comunidades de origen de migrantes qué es el PEM y cómo desarrollar un plan de incidencia de acuerdo a las necesidades locales. La estrategia considera que a través de este ejercicio las autoridades municipales también aprendan sobre el PEM. De cierta manera, las comunidades detonan procesos de exigencia, contraloría y participación ciudadana que obligan a los municipios a conocer los instrumentos de políticas enfocados a los temas migratorios.

El ejercicio del Compa podría ser útil para fortalecer el enfoque de gobernanza y fomentar la participación de las comunidades de ambos lados de la frontera en los procesos de política pública. Parte de la visión que tuvieron los que diseñaron el proyecto fue utilizar herramientas de educación popular para presentar la información de manera sencilla y accesible. Esto conduce a preguntarse cómo se ciudanizan estos procesos de contraloría social, generación de propuestas, transparencia y gobierno abierto, ya que el lenguaje de la administración pública para la elaboración de políticas por lo general es difícil de entender. Pocos burócratas, y menos los políticos, se han preocupado por generar procesos de “traducción”, de ciudanización de sus programas o proyectos para facilitar la participación de las personas.

En este sentido, las comunidades migrantes tienen ya mucha experiencia, llevan años aprendiendo a llenar formatos, impartiendo y asistiendo a talleres del P3x1, y han encontrado los huecos en los sistemas de contraloría social y transparencia. Se tiene mucho aprendizaje que puede servir para otras experiencias.

4. Otra observación que se quiere destacar es que es importante fortalecer y dar mayor atención al papel que pueden tener las comunidades a través de los clubes espejo u otra figura. El gobierno los visualiza como aliados en la contraloría social y en el seguimiento de las obras o implementación de apoyos. Sin embargo, académicos y sociedad civil ven una necesidad de fortalecer, capacitar y potenciar a un grupo que ha sido generalmente olvidado en la agenda migrante, estos son las familias de migrantes y comunidades de origen.

Hay diversas organizaciones que tienen el enfoque de trabajo en comunidades transnacionales y que ha intentado empujar la agenda de estos colectivos en particular.¹⁷ Nuevamente, las organizaciones de migrantes tendrían mucho que aportar desde su

¹⁷ Un ejercicio interesante se recoge en las Memorias del Encuentro de Comunidades Transnacionales, realizado en Guadalajara en noviembre de 2015, véase: <http://imumi.org/encuentrodecomunidadesnacionales/index.html>.

experiencia y conocimiento. Aunque desde luego, harían falta recursos para detonar estas colaboraciones.

Otro lugar dónde hacer visible la agenda de las comunidades, y que puede tener mayores efectos para la recuperación y fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana, es el Consejo Consultivo de Política Migratoria de Segob (CCPM). Así como en su momento tuvo relevancia el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (CCIME), ahora tienen una mayor actividad el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) y el CCPM. La sociedad civil está haciendo un esfuerzo de participación en ambos, pero falta una mayor presencia y articulación de la agenda de desarrollo y de las comunidades de origen. Sería importante que el nuevo CCIME recuperara su papel y hubiera articulación entre los tres consejos.

5. Revisar la duplicidad de programas. Ésta es otra de las recomendaciones al P3x1 y en general a los programas de política social. En el primer capítulo se destacaron dos elementos positivos de la propuesta de desarrollo del programa sectorial de la Sedesol: el hecho de que se hable de derechos sociales y el que se busque la articulación entre la política social y la económica. En este segundo punto, el P3x1 podría ser uno de los programas sociales que funcionaría como un eslabón natural entre ambos ámbitos, ya que cuenta con componentes que buscan la generación de oportunidades de empleo y negocios, además de los componentes sociales. Por ejemplo, se podrían articular los programas del Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes) para pequeños emprendimientos, los de Sagarpa para mujeres campesinas, el Fondo de Apoyo a Migrantes para proyectos productivos, entre otros. No obstante, este tipo de articulaciones no se han podido detectar en la presente investigación.

La UPM habla de 80 programas que se operan sin necesariamente coordinarse entre ellos (Segob, UPM, 2015 julio), el Directorio de Inmujeres recupera 115 distintas acciones y programas. El esfuerzo que ya se ha hecho por parte de Inmujeres y la UPM por recopilar los programas en los directorios, podría llevar a un siguiente ejercicio que permita hacer una revisión a fondo de todos los programas que existen, sus objetivos y cómo vincularlos.

En el nivel local, en Jalisco, la duplicidad es uno de los aspectos en los que más se ha insistido trabajar. Un organismo que ha puesto énfasis en el tema es la Red Interinstitucional de Equidad de Género y Migración, en la cual participan representantes de dependencias de

gobierno, sociedad civil y academia. Otros espacios generados con la misma intención son: las mesas intersecretariales de los Programas Paisano, Somos Mexicanos y del mismo Instituto Jalisciense para Migrantes. Son nuevos esfuerzos locales para coordinarse mejor – por lo menos conocer lo que hacen otras dependencias– e intentar no duplicar esfuerzos o canalizar a la población migrante hacia otras oficinas que puedan atenderlos.

6. Fortalecer el enfoque de desarrollo del programa. Aunque se ha dicho que no es posible medir los efectos del P3x1, podría proponerse una investigación para comprender mejor los alcances de esta política social en la pobreza y en el desarrollo de sus comunidades. Aunque no es el único objetivo, el desarrollo local sí está presente y es lo que motiva a los migrantes a movilizarse y organizarse. Por tanto, revisar si se tiene alguna mejora en las comunidades es relevante.

Podrían plantearse algunas acciones a mediano plazo, planes de mayor aliento que de verdad puedan incidir de manera más significativa en la comunidad. Como lo señala la Evaluación de Resultados, se puede ayudar a generar mejores criterios de selección de los proyectos que apoyan, de forma que abonen a las necesidades más importantes de cada pueblo. De otra forma, no se avanza nunca hacia lo estructural. Por ejemplo, pensar en otro tipo de indicadores que registren el efecto en la capacitación o fortalecimiento de la comunidad para la mejora de los proyectos. Parte de esa misma estrategia debería ser el trabajo con la propia comunidad transnacional sobre su visión del desarrollo y construir así, desde abajo, una visión compartida de lo que se quiere para su localidad y cómo alcanzarlo.

Aunque, desde luego, este punto pasa por revisar el enfoque de desarrollo nacional. Como se ha dicho, la política de desarrollo económico y social es débil y se encuentra lejos de cumplir con los objetivos que se plantearon en el primer capítulo. Por tanto, dicha debilidad también se encuentra presente en el P3x1. Cabe la reflexión de ¿Por qué el programa es operado por Sedesol? (García Zamora, 2017, mayo 26). En sus inicios se planteó como un programa social innovador, transversal y transnacional, y aunque era un reto implementarlo de forma nacional, pareciera que poco a poco se han ido perdiendo algunos de sus valores iniciales. Como se ha dicho, algunos de éstos valores fundamentales constituidos por la participación de la comunidad migrante y la transparencia, han ido perdiendo control ante una opaca burocracia, también transnacional. Es por ello que García Zamora plantea que

el gobierno busca que el programa se limite a ser un programa social más, que otorgue a los migrantes “asistencialismo oficial transnacional” (García Zamora, 2017, octubre 5).

Sin duda el programa ha sido una valiosa experiencia para el país y mayores estudios tendrán que generarse para profundizar en él. Toca tantas aristas de la relación migración – desarrollo, que hay mucha información que vale la pena seguir revisando a partir de sus años de experiencia. Por ejemplo, las repercusiones que ha tenido en el impulso de la relación comunidad – diáspora, el interés que se ha creado en los migrantes por involucrarse de manera más activa en la gestión y creación de políticas públicas, la participación de los municipios en proyectos transnacionales, la incidencia en términos de desarrollo local, etcétera. Aunque se podrían señalar más elementos, se buscó abordar algunos de los más relevantes. Otros se podrán profundizar en el análisis que se realizará en el siguiente capítulo sobre el P3x1 en Jalisco.

En cuanto al Programa Especial de Migración, se reconoce que también es un paso adelante el contar con un instrumento que intenta darle sentido a la política migratoria y que además haya sido construido con la participación ciudadana transnacional. De igual forma, es relevante haber logrado la incorporación de todos los flujos migratorios internacionales, aunque aún quedan otras poblaciones por integrar en esta planeación. Como, por ejemplo, los migrantes jornaleros agrícolas que se desplazan en el interior del país.

Sin embargo, después de tres años parece que aún va lenta su implementación, sobre todo la coordinación entre programas existentes. Incluso, para algunos es un programa vulnerable que probablemente no supere el sexenio. Con respecto a la articulación entre el P3x1 y el PEM, aún no se ha visto algún cambio en este sentido. El P3x1 tiene ya su propio espacio y forma de operar, donde se vinculan diversas oficinas de la Sedesol y la SRE, y las dependencias estatales y municipales.

Con respecto al segundo objetivo –analizar el PEM–, a continuación se recuperan algunos puntos. Se puede resaltar que, así como incluye diversas dimensiones migratorias, también incorpora acciones en diversos niveles, desde lo internacional hasta lo local. Abarca diversos sectores como participantes en las agendas de desarrollo, con un fuerte énfasis en la diáspora, y también considera grupos tan heterogéneos como los jubilados, inversionistas, profesionistas, entre otros. Asimismo, se propone abordar mecanismos que no son tan

favorables para las personas migrantes, como los programas temporales de trabajo; también abre la posibilidad para pensar en esquemas innovadores, como una alianza regional. En el caso del aprovechamiento de las remesas, tampoco se ven muchas propuestas novedosas, pero el programa podría ser un pretexto para buscar la articulación y renovación de alternativas que hasta ahora se han impulsado.

El análisis aquí presentado no tiene la intención de hacer una evaluación, pero sí se revisan diversos aspectos del PEM para identificar cuáles han sido sus avances, limitaciones y dificultades. En cuanto a algunos de los principales retos y dificultades recuperados en torno al programa, se señalan siete:

1. Un logro, y a la vez reto importante del PEM, es que México se conciba como un país migrante con múltiples dimensiones migratorias. Una de las dificultades para realizar políticas públicas enfocadas a los procesos migratorios tiene que ver con las distintas poblaciones que hay que atender, definiendo qué necesidades son particulares de cada población y cuáles son compartidas por varias. Es un reto el ejercicio de pensar en el acceso a derechos, propuestas, programas para todas las poblaciones migrantes en general, sin olvidar las necesidades específicas. Además de la dificultad que representa tener claridad en el tamaño y ubicación de poblaciones que están en movimiento. Para la UPM y para los operadores del P3x1, definir su población objetivo y potencial ha sido un reto y una constante crítica.

Otro reto en este mismo sentido es no considerar a la comunidad de origen como parte de la población que requiere atención. Las consecuencias que tiene la migración en esta población no se contabilizan ni se toman en consideración, no son visibles, no se atienden, están normalizadas. Por tanto, pocas veces son tomados en cuenta, como se ha visto en el análisis del P3x1, dejando en segundo plano la participación activa de la comunidad de origen.

Y si se quiere ser congruente con una visión transnacional, entonces también tendría que considerarse toda la población de origen mexicano en E.U. Misma que frecuentemente se menciona en los documentos y planes, pero no siempre se le toma en cuenta. La política tiene que ser práctica y realista, sabiendo que no hay recursos para todos; esto también representa un reto.

Otro reto, vinculado a este mismo tema, es afinar los sistemas de información y datos migratorios. Cómo se cuenta, cómo se define, cómo se detectan necesidades, cómo se atiende, cómo se combinan programas para unas y otras poblaciones, cómo se hace política pública para un pueblo en movimiento, para un pueblo transnacional. Todas estas son preguntas y retos que están presentes. Algunas se han ido abordando, como el glosario que incluye el PEM, donde se refleja un primer esfuerzo para definir los grupos de migrantes o la Nota de población que realizó la UPM en su intento de contabilizar las poblaciones migrantes.

2. En un contexto nacional, donde la política migratoria está más enfocada a las fronteras y seguridad nacional, es un logro el hecho de que todo un objetivo del PEM esté enfocado al desarrollo local y al fortalecimiento de la diáspora y comunidades de origen. Aunque también está presente la intención de fortalecer programas de captación de remesas, no tiene una mayor visión de cómo apoyar a las familias receptoras o cómo romper los círculos de expulsión migratoria; es decir, abordar más profundamente las causas estructurales que ocasionan la migración.

El hecho de que en el ámbito nacional no haya una visión de desarrollo compartida se refleja también en el PEM. Hasta ahora, no hay una discusión abierta y renovada sobre lo que significa desarrollo y cómo se quiere construir, por lo tanto, el objetivo 2 enumera propuestas interesantes pero carece de articulación y una visión estratégica. De igual forma, se ligan las palabras migración y desarrollo, y se asume que se va en la misma dirección. Ya se han revisado varias definiciones y conceptos, y parece que no se comparte una noción sólida sobre el tema. ¿Es realmente la política de desarrollo una que tenga la visión de detener la migración, de reintegrar y ofrecer alternativas a los que vuelven, o incluso de fomentar que su población regrese?

Las organizaciones, colectivos y asambleas de comunidades transnacionales han hecho un esfuerzo por determinar cuáles son sus aspiraciones para un desarrollo integral con migrantes, incluso sus nociones del buen vivir con un enfoque transnacional (Grupo de Trabajo Multisectorial, 2012). Hace falta recuperar esta discusión y, como lo sugiere Delgado, poner la discusión crítica del desarrollo en el centro y con una visión desde el sur global (Castles y Delgado, 2007). Estas ideas no están reflejadas en el PEM ni en el PND,

mucho menos en los instrumentos de política social para el desarrollo. Hay una agenda muy clara para seguir trabajando en este sentido.

Aún no es claro cómo se podrán integrar todas estas dimensiones desde una perspectiva de desarrollo. Por ejemplo, se dice que los proyectos de coinversión pueden ser aplicados en comunidades de tránsito, destino y retorno, pero realmente no se ha discutido seriamente cómo se llevarían a cabo. ¿Cómo entrarían en estos esquemas todas las poblaciones migrantes?

El nexa entre migración y desarrollo en México está fuertemente vinculado con la diáspora y la comunidad de origen; no obstante, en los últimos años el tema del retorno también se ha incluido en las discusiones. Sin embargo, la inmigración, las personas refugiadas u otros colectivos en movilidad no están consideradas. Y hacerlo desde una visión crítica del desarrollo, que incluya educación, vivienda, salud, alimentación digna, entre otros, será un reto mucho mayor.

Un falso intento fue el Programa Frontera Sur, con su componente de desarrollo regional fronterizo, el cual planteaba en su apartado quinto numeral VI: “Impulsar el desarrollo, a partir de políticas sociales, económicas y culturales, en coordinación con las autoridades competentes, con el fin de atender la materia migratoria en la Frontera Sur” (Segob, 2014, julio 18). Varias organizaciones estuvieron realizando análisis de la iniciativa y denunciaban el peligro de querer aprovechar la mano de obra de los migrantes en tránsito, los recursos naturales de la región y detonar nuevos polos de desarrollo en la zona con fines de explotación (PCS, 2017). Nada más lejos de la visión de desarrollo y buen vivir expresada en el documento de “Desarrollo Integral con Migrantes” (Castillo y Burstein, 2014).

La continua salida de personas de la región es la mayor prueba de que si no se aborda el tema migratorio y del desarrollo, sólo se está dando la espalda a una serie de problemas que ya están presentes en todo el país. Probablemente los primeros meses del gobierno de Trump han puesto a México de frente a esa realidad de país migrante. ¿Qué pasaría si regresaran los seis millones de mexicanos indocumentados y sus familias?, ¿qué pasaría si los migrantes latinoamericanos y extracontinentales se quedan en México porque ya no pueden pasar a E.U.?, ¿cómo dará México refugio y condiciones de vida digna a las personas

que lo requieran?, ¿cómo debe atender México a los millones de mexicanos que ya han regresado deportados o por propia voluntad desde E.U.?

3. Hay propuestas de distintos niveles que no necesariamente corresponden a estrategias que se cumplirán en seis años; hay actividades que son muy puntuales, otras muy generales; en algunos rubros se repiten propuestas o ideas. Tal vez una de las carencias más importantes es que no están necesariamente vinculadas las líneas de acción y las estrategias entre sí. Podría trabajarse más el plan para ligarlas y tener una política mucho más articulada.

4. La prioridad que asigna el gobierno mexicano al tema migratorio. Más allá de los discursos es importante ver un respaldo y fortaleza institucional, voluntad de coordinación y, principalmente, recursos y presupuesto. En algún momento se consideró como buena idea impulsar una secretaría de las comunidades migrantes; no será para este sexenio, pero tal vez sería interesante revisar las experiencias de Ecuador y Bolivia, y los avances que obtuvieron al respecto.

Esto tiene que ver, no con tener una dependencia más, sino con la capacidad de hacer operativo el PEM sin contar con una secretaría o dependencia con mayor peso institucional. Por ejemplo, si se compara a dos actores relevantes en la definición de la política migratoria, el Instituto Nacional de Migración y la Unidad de Política Migratoria, la diferencia es enorme. El INM es una dependencia con una gran estructura, sería difícil pensar que ahora se quiera coordinar o cooperar con una oficina de menor tamaño como la UPM.

En algunas de las evaluaciones realizadas a la UPM, se señala que coordinar representa un enorme reto para la Unidad (Ahumada Lobo, 2013). En este rubro se incluye lograr la operatividad del programa en el nivel estatal y municipal. Para fortalecer la coordinación interinstitucional, junto con la UPM se creó el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Segob. Aunque son espacios importantes para la sociedad civil, ya que asisten funcionarios con posibilidad de toma de decisión, generalmente lleva tiempo y mucha voluntad el dinamizarlos y hacerlos operativos (Segob UPM, 2017b). Éste podría ser un espacio desde donde se pudiera monitorear el progreso del PEM.

La otra instancia es el Consejo Ciudadano INM, el cual aborda los temas que son de competencia de dicho instituto. Ahí se han generado grupos temáticos de trabajo sobre: fortalecimiento institucional; niñez migrante; regularización migratoria; repatriaciones;

reformas a la ley de migración, reglamento y disposiciones administrativas; tarjetas de visitante regional; visas y estancias por razones humanitarias y mujer migrante (CCINM, 2015). Hasta el momento parece que no son espacios donde el tema del desarrollo ha estado presente.

Pero más allá de la institución, es importante ejercer presión para continuar construyendo, y en el corto plazo contar con una verdadera política de migración y desarrollo que priorice el derecho a no migrar y, quien quiera hacerlo, que sea en condiciones dignas. Así como lo mencionan Delgado y Márquez (2012), continuar fortaleciendo la sociedad civil migrante como un movimiento que exija y proponga.

5. Al mismo tiempo que se busca coordinación en lo federal, hay que pensar en bajar todo esto a lo local. Se analizó que parte importante de las actividades de las secretarías, oficinas o institutos de los estados, se orientan a bajar los programas federales como el P3x1, el FAM, apoyo para repatriación o trámites que coordinan con la SRE, etcétera. Aunque en los últimos años las instituciones más activas han avanzado hacia acciones propias, habría que revisar si alguna aplica o ha utilizado el PEM, o incluso si tienen armonizados sus propios PEM o sus planeaciones al PEM federal. La revisión de las dependencias de la región de migración histórica indica que todavía siguen siendo relevantes los programas federales para la operación de las Ofam. Es importante lograr una buena coordinación nacional, pero respetando las necesidades locales.

6. Ajustar las políticas migratorias a la realidad global. Como ya se mencionó, se han dado buenos avances al contar con el PEM, pero hace falta mucho trabajo para ajustar las políticas a los retos y necesidades que presentan los procesos migratorios. Hace falta tener una visión compartida mucho más clara de lo que se busca en términos de desarrollo, desde el enfoque que sugiere García Zamora, generando políticas para una población transnacional.

Aunque la presente investigación podría haberse limitado a revisar el P3x1, el surgimiento del PEM como una política migratoria formal ameritaba también ser analizado. Como se ha dicho, es valioso que exista este esfuerzo, sobre todo porque proviene de un impulso importante de sociedad civil, pero su moneda está en el aire y no ha habido voluntad para establecerlo. Por lo que no parece que el programa vaya a generar en este sexenio mayores efectos.

Uno de los programas –PEM– tiene un par de años de vida, el otro –P3x1– quince años. Sin duda, hay muchos vínculos entre los dos que aún no se han explorado. Aunque el PEM menciona los esquemas del P3x1, una mayor revisión y articulación del mismo con el PEM podría ser enriquecedor para pensar cómo enlazar algunos programas y fortalecer el eje de desarrollo en la política migratoria nacional.

Sin duda, ambos programas son amplios y tienen muchas aristas para ser analizadas. Proveen mucha información, aprendizajes y puntos de reflexión para seguir construyendo la política migratoria de México con enfoque en el desarrollo. A continuación, a partir de diversas instituciones e instrumentos de planeación, así como del Programa 3x1 en el estado, se hará una revisión de la política migratoria en Jalisco.

CAPÍTULO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO EN JALISCO

Hasta este punto se han revisado muchos elementos que abonan a la comprensión de lo que debería ser la política migratoria en México con perspectiva de desarrollo. Sin embargo, tales políticas cobran sentido cuando se llevan a la práctica, cuando llegan a las personas. En muchos casos las políticas federales son coordinadas y operadas por los gobiernos estatales y municipales, los cuales tienen capacidad de llegar de manera más directa a los beneficiarios. En el caso de Jalisco, como se verá en el presente capítulo, el tema migratorio es parte esencial de la entidad al pertenecer a la región de migración histórica, por lo que su larga experiencia en procesos migratorios ha generado diversas necesidades en sus comunidades. Por tanto, haber hecho una revisión de su política migratoria resultó pertinente.

El objetivo del presente capítulo fue analizar las políticas públicas sobre migración y desarrollo en Jalisco. Además de poner especial atención en el análisis de la perspectiva de desarrollo, también interesa observar si se recuperan elementos de las políticas y programas federales que fueron analizados en el capítulo anterior. Esto con la intención de ir estableciendo algunos ámbitos en los cuales se podría fortalecer la armonización de las políticas estatales con las federales.

Se inició exponiendo un panorama general sobre los procesos migratorios presentes en la entidad para tener contexto común. Los siguientes apartados dan cuenta de un análisis de dos de los planes y programas que delinean la política migratoria de la entidad, formulados por la presente administración (2012-2018). El primero fue el Plan Estatal de Desarrollo (PED) de Jalisco 2013-2033 observando los objetivos que abordan el eje migración y desarrollo. El segundo documento fue el Programa Sectorial de Desarrollo e Integración Social del Estado de Jalisco, el cual emana del PED. El programa sectorial se compone de tres subprogramas, uno de ellos sobre migración, por tanto, fue el que se analizó. En la última parte, se presentó un análisis del Programa 3x1 para Migrantes en Jalisco. Esto con la finalidad de comprender de mejor manera cómo una política pública federal, cuyo tema central es la participación de los migrantes y el desarrollo local, opera en territorios concretos.

4.1 Breve panorama de la migración en Jalisco¹⁸

Jalisco tiene un estrecho e histórico lazo con la movilidad internacional. Se calcula que aproximadamente 1.4 millones de jaliscienses habitan en Estados Unidos y sus descendientes –nacidos allá– constituyen 2.6 millones de personas. Es decir, una población de origen jalisciense establecida en E.U. de alrededor de 4 millones de personas (Sedis, 2014, septiembre). Si se compara con la población total de la entidad, compuesta de 7'350,682 (Inegi, 2015), puede verse la gran importancia de la diáspora jalisciense.

Con respecto al índice de intensidad migratoria, la entidad se ubica en el lugar número 13 (Sedis, 2014, septiembre). Jorge Durand ubica a Jalisco en la región histórica de migración, cuyas características son: su antigüedad, su dimensión y su condición legal. Justamente, debido a que se ha dado una migración permanente a lo largo de los últimos 130 años, una gran parte de la población de esta región logró modificar su estatus migratorio con la Amnistía de 1986, la mitad de las tarjetas de residente que se otorgaron fueron para los estados que componen la región histórica (Durand, 2016).

En términos absolutos de emigrantes internacionales, en 2005 Jalisco se ubicó como la principal entidad en este rubro (Consejo Estatal de Población [Coepo], 2009). En el periodo 2005-2010 estaba en el tercer lugar nacional, con 151,260 emigrantes en E.U., que representa 8.33 por ciento del flujo total (Tépach, 2015). De los 125 municipios que conforman la entidad, 18 tienen un grado muy alto en el índice de intensidad migratoria, 53 nivel alto, 33 nivel medio y 21 bajo. Más de la mitad (71) tienen índices muy altos o altos y todos tienen población migrante (Conapo, 2010). Los que cuentan con un mayor grado de intensidad migratoria dentro de la entidad son Cuautla, Degollado, Cañadas de Obregón, Mexxicacán y Teocaltiche (Conapo, 2010).

En cuanto a la migración interna jornalera agrícola, en 2010 el estado reporta 15 municipios receptores o con población de jornaleros agrícolas. Al tener un alto índice de

¹⁸ Este breve recuento del contexto migratorio de Jalisco se ha construido a partir de información recopilada para otros documentos de trabajo. Algunos han sido actualizados y otros son nuevos. Arias (coord.) (2016) “Miradas y experiencias locales ante la movilidad”. Inedim. Disponible en: <http://www.estudiosdemigracion.org/inedim2013/index.php/publicaciones/inedim/67-miradas-y-experiencias-locales-ante-la-movilidad-en-siete-entidades-federativas-de-mexico>

migración agrícola, se han ubicado alrededor de 42 albergues en las localidades con mayor demanda de jornaleros y jornaleras migrantes. Muchos de estos albergues se encuentran en malas condiciones, entre otras razones, porque carecen de servicios básicos como drenaje o electricidad (Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad [Cesjal], 2013).

Otro de los flujos migratorios en Jalisco es el de las personas migrantes en tránsito, ya que la ruta denominada Pacífico-Occidente –la más larga y “menos peligrosa” para llegar a E.U., iniciando en Irapuato y con sus vertientes finales en Baja California y Sonora– cruza por Jalisco. En el periodo 2010-2017, la organización que brinda ayuda humanitaria a migrantes en tránsito dentro de la Zona Metropolitana de Guadalajara, FM4 Paso Libre, atendió a 30 mil migrantes, principalmente de Honduras, México, Guatemala y El Salvador (FM4, 2017). El Instituto Nacional de migración (INM) reportó 424 deportaciones de población de origen centroamericano en 2015 desde todo el territorio Jalisciense; 478 en 2016 y 124 de enero a junio de 2017 (INM, 2015a, 2016a, 2017). Actualmente comienzan a registrarse los primeros casos de refugiados instalándose en Jalisco. Por los datos que se tienen, se reporta presencia de población extranjera en tránsito, pero no está cerca de los niveles que se ven en otras entidades.

Aunque la inmigración sigue sin ser significativa en términos numéricos en el nivel nacional, Jalisco es un polo de atracción para este flujo. Tiene dos de los nueve municipios con mayor concentración de ciudadanos y ciudadanas estadounidenses mayores de 55 años en México, muchos de ellos jubilados residiendo en la entidad. El primer lugar se concentra en la zona de Chapala, con alrededor de 3,400 personas; el noveno es Zapopan, con 645 personas (Migration Policy Institute [MPI], 2006).

Con respecto al retorno, desde 2010 el INM reporta las cifras de las personas deportadas (repatriadas) que son originarias de la entidad. En siete años, es decir de 2010 a 2016, se documentaron 112,509 personas. En 2010 se registraron 28,153 y para 2016 fueron 10,369. Las cifras correspondientes al estado han bajado, al igual que lo ha hecho el número de personas deportadas en el ámbito nacional. No obstante, Jalisco registra 5 por ciento del total de las deportaciones nacionales y se ha mantenido en los últimos años entre el 5to y 7mo

lugar nacional (INM, 2006-2016). Si se analiza la suma de las personas deportadas a lo largo de los años, no es menor.

En lo que respecta a la entidad en términos de la población de retorno –universo más amplio que incluye a los repatriados–, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) 2009, la población migrante jalisciense en E.U. era de 121,882, de los cuales 41.3 por ciento regresaron al estado y 58.7 por ciento se mantienen en aquel país. En comparación con las cifras de retorno del resto del país, este dato coloca a Jalisco como el estado con el mayor porcentaje de población migrante que ha retornado en el quinquenio analizado, arriba de la media nacional por más de 10 puntos porcentuales (Gob. Jal., 2013a). Los jaliscienses migrantes que han retornado están en el rango más productivo de su vida, la edad promedio de las personas de retorno es de 20 a 45 años (Gob. Jal., 2013a).

En el nivel local, 94.35 por ciento de los municipios presentan un aumento en el porcentaje de migrantes de retorno por vivienda con respecto al quinquenio anterior, de los cuales en cuatro de cada diez municipios aumentó más de 100 por ciento respecto a 2000. En contraparte, otra variable que disminuyó de manera importante es el porcentaje de viviendas con emigrantes en E.U. del quinquenio anterior, ya que 99.19 por ciento de los municipios presenta un descenso (López Castro, 2013).

De acuerdo con el estudio “Jalisco a Futuro 2012-2032” realizado por la Universidad de Guadalajara (Canales y Vargas, 2013 citado en Gob. Jal., 2013a), respecto a las localidades y regiones donde se asientan preferentemente los retornados, se observa que si bien la ciudad de Guadalajara es un fuerte polo de atracción de esta migración (28 por ciento de los retornados se asienta en esta ciudad), el retorno continúa siendo un fenómeno de carácter rural. Prácticamente 50 por ciento de los retornados regresa a alguna localidad rural de menos de 15 mil habitantes. En el ámbito regional se aprecia un patrón de concentración similar; por un lado, 32 por ciento de los migrantes de retorno se asientan en los municipios que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara. Otro alto número, 39 por ciento, se asienta en las regiones Altos Sur, Altos Norte, Ciénega y Valles (Gob. Jal., PED, 2013a). En el nivel municipal, de acuerdo a estimaciones del Conapo, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), los cinco municipios con el mayor porcentaje de viviendas con migrantes de retorno son San Gabriel (14.5 %), Valle de Juárez (12.6 %), Mixtlán (11.6

%), Villa Purificación (11.3 %) y Degollado (11.3 %) (Curiel Ballesteros, Canales, Cerón & Vargas, 2013, en Gob. Jal., PED, 2013a).

La diáspora jalisciense organizada en el exterior también es un actor relevante. Las organizaciones comienzan a tomar fuerza desde 1990, cuando las personas migrantes jaliscienses tienen mayor presencia en el ámbito público. De 1995 a 2000 eran 44 clubes de migrantes; de 2001 a 2007 ya eran 169. Crecieron en cantidad y también en objetivos, tanto que han llegado a incidir y ser un grupo fundamental para la creación de programas federales y estatales, entre otros (Cesjal, 2013).

Actualmente se registran en el directorio del IME alrededor de 100 clubes y federaciones de oriundos jaliscienses, ubicados en diversas ciudades de Estados Unidos como Chicago, Santa Ana, Los Ángeles, Las Vegas, Denver, Lynwood, Oxnard, San José, Boise, Aurora, Riverside, Santa Mónica, San Antonio, Seattle, Pittsburg, entre otras (IME, 2017a). No todas las organizaciones que existen están registradas ante el IME, por lo que el Plan Estatal de Desarrollo refiere la existencia de 450 clubes y menciona que todos los municipios de Jalisco cuentan con al menos un club (Gob. Jal., PED, 2013a). Se han conformado cinco Federaciones de Clubes Jaliscienses (Fedejal) en diferentes regiones de Estados Unidos: Sur y Norte de California; Medio Oeste; y en los estados de Washington y Nevada. A su vez, éstas se han asociado en el Consejo Nacional de Federaciones de Jaliscienses en Estados Unidos (Confedejal) (2017).

En cuanto al rubro económico, la entidad recibe un número considerable de remesas. En 2013 fue de 1,807 millones de dólares (Sedis, 2014 septiembre); en 2014 fue de 1,949 millones de dólares (IME, 2015b); en 2015 se recibieron 2,217 millones de dólares (BBVA, 2015) y en 2016 se ubicó en el segundo lugar nacional con 2,518 millones de dólares (Becerril, 2017). Por lo menos los últimos cuatro años ha continuado aumentando la cantidad que se transfiere y el estado está entre las primeras tres entidades del país en recepción de remesas. Es decir, se tiene un significativo número de población migrante o familiares de migrantes, quienes envían una cantidad de dinero muy importante.

Además de las remesas familiares, también se da un flujo de remesas colectivas. El P3x1 representó para la entidad entre 50 y 80 millones de pesos anuales entre 2008 y 2012; lo cual lo ubica, para esos años, en el primer lugar nacional (Cesjal, 2013). En 2010, la

Sedesol reportó un presupuesto de 1,696 millones de pesos para el programa, del cual Jalisco ejerció el mayor porcentaje nacional (15.64 %). En el año 2011 fue de 263 millones de pesos, cuando 31 por ciento del recurso total fue aportado por los grupos de migrantes (Cesjal, 2013). Este programa se analizará en la última sección del capítulo.

Es importante señalar que, aunque los ingresos por remesas son importantes, de acuerdo a un estudio de la Fundación BBVA Bancomer, el estado no presenta un alto nivel de dependencia de las remesas. Considerando datos de 2008 a 2013, para Jalisco representan 3 por ciento de su PIB, posición media de la tabla respecto a las 32 entidades federativas (BBVA, 2014). Es importante mencionar esto ya que en algunas entidades de México las remesas tienen actualmente una incidencia mayor en la economía local.

En 2015 Jalisco recibió 2,217 millones de dólares en remesas familiares (BBVA, 2015), pero no es el único rubro que le genera divisas. En el mismo año tuvo un ingreso de 2,484.6 millones de dólares en inversión extranjera directa, principalmente generado por la industria manufacturera, seguido de servicios de hospedaje y comercio (Proméxico, 2015). Esto permite ilustrar que existen otras fuentes de divisas y trabajo para la entidad, lo cual se ve reflejado de cierto modo en la disminución de los índices de pobreza. No obstante, persisten importantes indicadores sobre el rubro, ya que 35.4 por ciento de su población presenta condiciones de pobreza multidimensional y 3.2 por ciento vive en pobreza extrema. Si bien hubo una disminución de la población en condiciones extremas de precariedad, aún hay una tercera parte de la población del estado que continúa viviendo con carencias y pobreza en diversas dimensiones (Coneval, 2014a).

Es preocupante que en uno de los estados con economía diversificada, con producción agrícola y ganadera, industria manufacturera, importantes centros turísticos, entre otros rubros productivos, aún haya altos niveles de pobreza en la entidad. No sólo en las áreas rurales, sino también en las metrópolis del estado. Esto se hace evidente cuando la población en retorno desde Estados Unidos busca insertarse de nuevo en el mercado de trabajo de su municipio y se encuentra con trabajos con salarios bajos y condiciones laborales muy precarias, como es el caso del municipio de San Gabriel, donde colegas han realizado entrevistas con personas migrantes que han regresado en los últimos años y se encuentran con empleos con salarios muy reducidos (Williams, 2014; Martínez, 2017).

En algunas ocasiones se ha hablado de las condiciones exitosas en las que se encuentran algunos jaliscienses en Estados Unidos y del potencial de programas que pueden incentivar la inversión en la entidad por parte de los connacionales en el exterior. Incluso, hay propuestas muy interesantes con respecto a generar diversos tipos de programas 3x1 –por mencionar el más conocido– enfocados a rubros de necesidades específicas, por ejemplo, 3x1 geriátrico, 3x1 ambiental, 3x1 para mujeres (García Zamora, 2016). Sin embargo, ya en varios estudios se señala la complicada y precaria situación en la que vive parte de las comunidades mexicanas en Estados Unidos (Canales, 2013). Nuevamente surge el cuestionamiento de si vale la pena seguir basando la visión de la migración y el desarrollo en programas que buscan atraer las remesas, cuando las poblaciones mexicanas tal vez deberían reinvertirlas en sus propias comunidades en E.U. o en el fortalecimiento de las organizaciones de migrantes, como se ha sugerido en el capítulo II. Por lo tanto, tocaría pensar en otro tipo de posibilidades y programas que permitieran fortalecer a las comunidades de origen y obligar a los gobiernos estatales y municipales a hacer frente al reto que sigue existiendo en cuanto a la población con mayores carencias, menores ingresos y condiciones de pobreza.

Jalisco es un estado con una intensa dinámica. Es expulsor y receptor de migrantes, tanto provenientes de otros estados o países como de migrantes mexicanos de retorno. Es un polo de atracción para inmigrantes jubilados –con cierto nivel de ingresos–, y también para migrantes en tránsito que buscan establecerse, incluso precariamente, como alternativa a su proyecto migratorio truncado. Tiene una comunidad transnacional con potencial para desarrollar diversos proyectos. Todo esto abona a una visión de política migratoria reconociendo el dinamismo de los procesos migratorios y la presencia en la entidad de diversas poblaciones migrantes con necesidades particulares. Éstas y otras situaciones representan nuevos retos para la entidad y para las políticas públicas.

4.2 Antecedentes de la política migratoria en Jalisco

Uno de los periodos de los que hay mayor documentación sobre las políticas migratorias en Jalisco es el sexenio del gobernador Ramírez Acuña (2001-2006). Esto debido a que dio prioridad al tema y surgieron varias iniciativas y programas para impulsar la relación con las

comunidades de oriundos jaliscienses en E.U. Por ejemplo, Basilia Valenzuela (2004; 2006; 2007) ha documentado ampliamente los tipos de programas, estructura y relaciones que tenían los migrantes en Jalisco con los diversos niveles de gobierno. Cynthia Martínez (2007) también revisa la política migratoria de la entidad, en el marco del proyecto de Fernández de Castro, García Zamora y otros autores; explica el funcionamiento y características de los clubes de migrantes en ese momento. Raquel Moreno (2008) constata que en los sexenios de los panistas Alberto Cárdenas y Ramírez Acuña hubo continuidad en el tipo de políticas y describe, de igual forma, algunas de las estrategias que se aplicaron. En otro trabajo, Adriana Ortega (2012, 291) analiza las políticas desde la perspectiva de la internacionalización de los gobiernos locales.

Aunque por motivos de extensión no se analizarán, se mencionan algunas de las estrategias y programas que se operaron en aquellos años. Entre los más interesantes se encuentran: Vete Sano Regresa Sano, Programa Binacional de Educación para el Migrante de Jalisco, Por mi Jalisco, Fideicomiso Fideraza, Programa 3x1 para Migrantes, trámites de visas de trabajo temporal, trámites para donaciones en especie a las comunidades, entre otros (García Zamora, 2007; Martínez, 2007).

Algunas de las estrategias que se llevaron a cabo fueron: la instauración del Día del Jalisciense Ausente, Semanas Jalisco, Señorita Jalisco, giras de trabajo con las federaciones, establecimiento de Casas Jalisco en el extranjero, presidir la Comisión de Asuntos Migratorios en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), acuerdos de hermanamiento con siete entidades federativas en Estados Unidos. Así como también el seguimiento a los proyectos 3x1, talleres y asesorías para formar clubes y realizar proyectos; asesoría y acompañamiento a los municipios, giras de trabajo en el interior del estado para promover programas junto con representantes federales –como los de SRE o Sedesol– (Moreno, 2008).

Esto fue posible debido a la prioridad de la agenda migrante que impulsaba una oficina de alto perfil a cargo del gobernador del estado. Desde ahí se logró una tarea fundamental, la coordinación de las agendas migratorias e internacionales de las secretarías, quienes participaban activamente, por ejemplo, enviando representantes de los programas a las ferias y talleres en E.U.

No se ha podido encontrar mucha información del gobierno de González Márquez (2007-2012), aunque el tema migratorio permanece presente en su Plan Estatal de Desarrollo 2030, a través de una línea de acción (Gob. Jal, 2010: 199). Se sabe que la Coordinación de Atención a Jaliscienses en el Exterior pasa a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Humano, pero no se cuenta con información sobre su operación o resultados. A continuación se revisarán los cambios que se han presentado en la actual administración.

4.3 Planes y programas del estado de Jalisco sobre migración 2013-2018

Por diversas razones, el tema migratorio ha tenido una presencia importante en la actual administración, tanto en el nivel ejecutivo como legislativo. Una de ellas tiene que ver con la acción de la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación para poner el tema en la agenda. Es así que el tema ha sido considerado entre los instrumentos de planeación del gobierno del estado. En el nivel ejecutivo se estudian los planes y programas de gobierno que dictan las líneas de trabajo en el tema. En el primer apartado se expondrá el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 y el segundo, el subapartado sobre migración del Programa Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social del Estado de Jalisco.

4.3.1 Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013–2033

A partir del inicio del gobierno del priista Aristóteles Sandoval (2013-2018) se diseña el correspondiente Plan Estatal de Desarrollo (PED) Jalisco 2013-2033. A pesar de que el plan continúa nombrándose como de “desarrollo”, una de sus nociones centrales es el concepto de “bienestar”. Éste entendido como: “algo que está más allá del mero crecimiento económico y que implica una calidad de vida inmejorable, con salud, con buena alimentación, con educación de calidad, con tiempo para el esparcimiento, con servicios públicos de primer nivel, con un entorno sustentable y con seguridad para nuestras familias” (Gob. Jal, 2013b: 5). Es decir, el plan propone ir más allá de la visión tradicional de desarrollo para incorporar otros elementos del desarrollo subjetivo como felicidad y satisfacción individual y colectiva (Gob. Jal, 2013b).

Otro de los elementos en los que se enfatiza es que se construyó desde un enfoque de gobernanza, incorporando a los diversos sectores públicos y privados (Gob. Jal, 2013b). Se diseñaron diversos mecanismos para obtener insumos de la ciudadanía para alimentar el plan: mesas de trabajo, consultas electrónicas, entrevistas con expertos y líderes, diagnósticos temáticos, entre otras fuentes.

Para abordar las temáticas relacionadas con aspectos migratorios, se convocó a una mesa de trabajo en la que participaron académicos (UDG, ITESO) y representantes de sociedad civil (FM4). Una de las recomendaciones de ese espacio fue la creación de un instituto para atender las migraciones (Supseplan, 2013). Las mesas se convocaron con premura y no se consideró generar algún espacio en E.U., por lo que no había representantes de organizaciones de migrantes. Aunque había posibilidad de enviar aportaciones de manera virtual, el tema migratorio tuvo poca participación por otras vías, según comentaron funcionarios que organizaron los foros de consulta.

En cuanto a la gobernanza, el plan señala que también habrá posibilidad de continuar incidiendo en otras etapas de la política pública, en el monitoreo, la evaluación y ajuste de los objetivos de desarrollo (Gob. Jal, 2013b). De igual forma, señala la creación de un sistema de monitoreo y reporte de la evaluación de los indicadores (posteriormente llamado Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco [MIDE] Jalisco) (Gob. Jal, 2013b). Sin embargo, a mitad de la administración aún no están incluidos en el sistema los indicadores sobre migración, mientras que los otros dos subprogramas de la misma dependencia sí se encuentran en línea (Gob. Jal, s./f.).

El PED consta de ocho dimensiones de bienestar que agrupan temáticas comunes. La migratoria se encuentra en la dimensión denominada “Equidad de oportunidades”. De los 37 temas que aborda el PED, el capítulo 19 traza las directrices sexenales de la política estatal en el tema migratorio (Gob. Jal., 2013a: 425). Se establece un objetivo de desarrollo y luego cuatro objetivos específicos más, con sus correspondientes estrategias. A continuación se detallan.

El objetivo general de desarrollo (OD19) es “promover el bienestar de los migrantes respetando sus derechos humanos, y fomentando su organización e inserción comunitaria” (Gob. Jal, 2013a: 441). Los objetivos sectoriales son cuatro y se describen en el siguiente

esquema (Gob. Jal, 2013a: 441-442).

Objetivo OD19. Promover el bienestar de los migrantes respetando sus derechos humanos, y fomentando su organización e inserción comunitaria.
OD1901. Mitigar los efectos negativos de la migración (comunidades de origen).
OD1902. Atender eficientemente a los jaliscienses en el exterior (emigrantes).
OD1903. Favorecer la reinserción social, económica y cultural de los migrantes jaliscienses que regresan (retorno).
OD1904. Garantizar los derechos de los migrantes y sus familias (tránsito).

Entre las estrategias planteadas hay algunas que se vinculan más claramente con el tema del desarrollo, sobre todo en el primer objetivo (OD1901). Por ejemplo, la estrategia O1E2 “Incentivar el arraigo de la población en sus lugares de origen”; la O1E4 “Evaluar el impacto de las remesas en el estado”; y la O1E5 “Incluir a los municipios y localidades con una elevada tasa de emigración en los programas de desarrollo sustentable con base en la noción de bienestar” (Gob. Jal, 2013a: 441). La primera (O1E1), si bien es más general, es también muy relevante porque tiene que ver con el diseño de la política migratoria estatal y la visión comprehensiva de la migración: “Articular el diseño de políticas públicas para que atiendan de manera integral el fenómeno migratorio” (Gob. Jal, 2013a: 441).

OD1901. Mitigar los efectos negativos de la migración.
O1E1. Articular el diseño de políticas públicas para que atiendan de manera integral el fenómeno migratorio.
O1E2. Incentivar el arraigo de la población en sus lugares de origen.
O1E3. Impulsar la retención, reubicación y retorno de la población en ciudades.
O1E4. Evaluar el impacto de las remesas en el estado.
O1E5. Incluir a los municipios y localidades con una elevada tasa de emigración en los programas de desarrollo sustentable con base en la noción de bienestar.
O1E6. Fortalecer lazos y derechos con las comunidades extranjeras inmigrantes que residen, visitan o transitan el territorio jalisciense.

El primer objetivo (OD1901) reconoce que hay efectos negativos por la salida de población ya que en el diagnóstico se plantean varios de ellos: el despoblamiento, la salida por pobreza, la desigualdad social, la marginación, el rezago, la falta de oportunidades para el desarrollo, las crisis económicas y la violencia (Gob. Jal, 2013a). También da cuenta del tamaño de las remesas en la entidad y se reconoce que no “deben convertirse en un sustituto de las políticas públicas del estado sino en un complemento a la inversión en proyectos productivos que contribuyan al desarrollo, fomenten el retorno a las comunidades de origen y desincentiven la emigración forzada a causa de la pobreza, la desigualdad o el rezago” (Gob. Jal, 2013a: 436). Es importante reconocer esto ante la tentación de los gobiernos de estados receptores con alto número de remesas, de solamente proponer proyectos que intenten canalizar los envíos de las familias migrantes. Como ya se ha dicho en los anteriores capítulos, esos recursos privados son en su mayoría ya un apoyo para las familias, por lo cual se debe ser cuidadoso al proponer programas en este rubro.

OD1902. Atender eficientemente a los jaliscienses en el exterior.
O2E1. Impulsar la consolidación de redes sociales transnacionales de los migrantes.
O2E2. Impulsar mecanismos de participación ciudadana y representación política en el estado para los migrantes jaliscienses en el exterior.
O2E3. Acrecentar e institucionalizar las relaciones con los clubes de migrantes y otras organizaciones de jaliscienses en el extranjero.
O2E4. Regular y mejorar la prestación de servicios a los jaliscienses en el exterior, en coordinación con las representaciones consulares de México.
O2E5. Incrementar la participación de la comunidad jalisciense en el exterior en proyectos de desarrollo local.

La mayor parte de las estrategias del segundo objetivo específico (OD1902), están dirigidas a brindar servicios a la diáspora y fortalecer la relación con la misma. El último es relevante para el tema que aquí se aborda (O2E5): “Incrementar la participación de la comunidad jalisciense en el exterior en proyectos de desarrollo local” (Gob. Jal, 2013a: 441).

OD1903. Favorecer la reinserción social, económica y cultural de los migrantes jaliscienses que regresan.

- O3E1. Desarrollar programas de vinculación y cooperación con la comunidad de migrantes jaliscienses.
- O3E2. Generar programas para atender el retorno de migrantes en las diferentes regiones del estado.
- O3E3. Garantizar el respeto de los derechos de las personas migrantes que retornan.
- O3E4. Promover oportunidades de inversión en el estado para jaliscienses que retornan.
- O3E5. Fomentar la investigación sobre el fenómeno migratorio.

El tercer objetivo (OD1903) plantea estrategias enfocadas a la población de retorno en la entidad. Destaca la cuarta estrategia (O3E4), encaminada a “promover oportunidades de inversión en el estado para jaliscienses que retornan” (Gob. Jal, 2013a: 442). En un diagnóstico realizado por la organización Mexicanos y Americanos Pensando Juntos (MATT por sus siglas en inglés) se menciona que muchos migrantes de retorno traían ahorros consigo (Hazán, 2013), por lo que el gobierno planteó la idea de capitalizar esos recursos.

OD1904. Garantizar los derechos de los migrantes y sus familias.

- O4E1. Armonizar la legislación estatal con la legislación federal aplicable.
- O4E2. Prevenir y sancionar abusos y omisiones sobre los derechos humanos de las personas migrantes.
- O4E3. Brindar atención integral a migrantes indígenas en áreas metropolitanas de Jalisco.
- O4E4. Esclarecer las obligaciones de los tres órdenes de gobierno con respecto a la protección de derechos de las personas migrantes.
- O4E5. Atender a las personas migrantes que sean víctimas de la violación de sus derechos humanos.
- O4E6. Fomentar una cultura de respeto a los derechos de las personas migrantes.
- O4E7. Informar sobre programas de apoyo para migrantes y sus familias.

Y el último objetivo está enfocado al tema de los derechos humanos de los diversos grupos migrantes. Se destaca la primera estrategia (O4E1), ya que propone “armonizar la legislación estatal con la legislación federal aplicable” (Gob. Jal, 2013a: 442). Es positivo que se plantee con respecto a los derechos humanos, pero debe ser válida para todas las normativas y mecanismos de planeación nacional, por ejemplo, el Programa Especial de Migración. Al ser

las migraciones flujos internacionales y que inciden de manera multidimensional, es frecuente que haya una confusión entre las competencias de las autoridades federales y locales, como se verá más adelante en el Programa Sectorial.

El plan dista de ser el que un estado con las características migratorias de Jalisco debería tener y deja poco a poco de lado la propuesta de “bienestar” que se plantea en el PED. Al igual que en el caso del Programa Especial de Migración, lo más débil son los dos indicadores que se proponen para dar seguimiento a los avances de los objetivos, debido a que no hay relación entre estos y los objetivos y estrategias propuestos. Por lo cual se puede prever que no se podrán medir los resultados de las acciones.

El primero es “ingresos por remesas familiares”, y se propone que el cambio en la variable sea ascendente y la meta para 2018 es que el monto sea de 1,972 millones de dólares (Gob. Jal, 2013a: 445). Cabe señalar que no hay ninguna estrategia relacionada directamente con la mejora en la captación de remesas del estado, con reducir los costos de las transferencias o impulsar el ahorro de las mismas. El indicador es tan absurdo y fuera del control del gobierno estatal y sus políticas, que la meta para 2018 ya se ha rebasado por mucho en 2016, ya que los ingresos por remesas fueron de 2,518 millones de dólares (Becerril, 2017).

El segundo indicador es “posición en el índice de intensidad migratoria”, el cual se propone sea ascendente y que Jalisco se pueda ubicar en el lugar número 15 para 2018 (Gob. Jal, 2013a: 445). En 2013 –línea base del indicador–, ocupaba la posición número 13. Como los indicadores no se explican en el documento, se deduce que la idea es que es positivo tener un índice de intensidad migratoria menor. Este índice, que genera Conapo, se compone por cuatro variables: porcentaje de hogares que reciben remesas, porcentaje de hogares que tienen emigrantes; porcentaje de hogares con migrantes circulares; y porcentaje de hogares con migrantes de retorno. Por lo cual es una compleja ecuación en la que se considera la cantidad de población que sale, la que vuelve, la que circula y los recursos que envían, es decir, la interpretación del índice es complicada. El hecho de que se reduzca el índice no es necesariamente un indicador de que se cumpla con los objetivos expuestos en el PED o que sea positivo.

Es interesante que el inicio del documento rector de la política en Jalisco contenga todo

un apartado teórico en el que se reflexiona sobre los conceptos de desarrollo y bienestar. Sin embargo, aunque estos conceptos se mencionan en los instrumentos de planeación, en la práctica no se propusieron acciones que construyan desarrollo alternativo. Por otra parte, el concepto de bienestar, que se constituía como un eje central de toda la visión del gobierno –y de su mercadotecnia– no se refleja en las acciones; ha perdido fuerza y en esta segunda mitad del sexenio fue substituido por el de innovación. Esto hace dudar sobre si hay un compromiso con respecto al cambio de paradigma propuesto en el PED o es sólo un bonito concepto mercadológico, o la estrategia para implementarlo no funcionó.

Un ejercicio pendiente es revisar a detalle las demás secciones del PED para ubicar si dentro de otro eje, por ejemplo, como el de Desarrollo Rural, Financiamiento y Emprendedurismo, o Vinculación y Cooperación Internacional, se incluye algún rubro sobre migración. Esto con la intención de ver qué avances se podrían tener, y pensar en posibles articulaciones entre diversos ámbitos.

4.3.2 Programa Sectorial de Desarrollo e Integración Social del Estado de Jalisco. Subprograma de Migración

Al no haber una Secretaría de Migración en la entidad, los objetivos del PED vinculados al tema se trabajan en el Programa Sectorial de Desarrollo e Integración Social “Equidad de oportunidades” generado por la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (Sedis). En dicho documento hay un subprograma sobre migración cuyos objetivos retoman dos de los elaborados en el PED: Objetivo 5 “Reducir la vulnerabilidad de las localidades por el fenómeno migratorio” y Objetivo 6 “Mejorar la vinculación de los migrantes en retorno con sus comunidades de origen” (Sedis, 2014, septiembre: 74). Los otros dos objetivos fueron eliminados por considerar que cuatro eran demasiados (Sedis, 2014c), aunque se recuperan algunas estrategias de los eliminados dentro de los dos que quedaron.

El quinto objetivo se compone de trece estrategias y está planteado de una forma muy general, para incluir una gran diversidad de temas. No se especifica a qué localidades se refiere –podrían ser incluso en E.U.–, pero se asume que a las de Jalisco. Tampoco es claro con respecto a qué aspectos o población migrante. En lo que se refiere al desarrollo, hay dos

estrategias específicas en este objetivo, la primera (5.1) busca: “Incorporar el tema de la migración en la agenda local de desarrollo social y económico” y la 5.6 “Promover del [sic] desarrollo productivo de las remesas enviadas por los migrantes” (Sedis, 2014 septiembre: 74).

Objetivo 5. Reducir la vulnerabilidad de las localidades por el fenómeno migratorio.

- 5.1. Incorporar el tema de la migración en la agenda local de desarrollo social y económico.
- 5.2. Armonizar la legislación estatal con la federal aplicable en materia de migración.
- 5.3. Articular el diseño de políticas públicas para que atiendan de manera integral el fenómeno migratorio.
- 5.4. Contribuir a prevenir y corregir abusos u omisiones sobre los derechos humanos de las personas migrantes.
- 5.5. Brindar atención integral a migrantes indígenas de la ZMG.
- 5.6. Promover el desarrollo productivo de las remesas enviadas por los migrantes.
- 5.7. Esclarecer las obligaciones de los tres órganos de gobierno con respecto a la protección de derechos de las personas migrantes.
- 5.8. Atender integralmente a las personas migrantes víctimas de violación de sus derechos humanos y sociales.
- 5.9. Fomentar una cultura de respeto a los derechos de las personas migrantes a través de campañas.
- 5.10. Informar y acercar a los migrantes y a sus familias a los programas sociales por medio de campañas de difusión.
- 5.11. Crear una ventanilla única que gestione y tramite proyectos y servicios para los migrantes.
- 5.12. Acrecentar e institucionalizar las relaciones con los clubes de migrantes y otras organizaciones de jaliscienses en el extranjero.
- 5.13. Regular y mejorar la prestación de servicios a los jaliscienses en el exterior en coordinación con las representaciones consulares de México.

La estrategia 5.1 es muy similar a la estrategia 2.4 del PEM, que se refiere a fomentar que los programas económicos y sociales incorporen el tema migratorio (Segob, 2014b). Y la 5.6 recupera parte de la estrategia 2.5 del PEM, que se propone “promover el aprovechamiento productivo de las remesas de las personas migrantes para el desarrollo” (Segob, 2014b: 37). Es importante que vayan en el mismo sentido las políticas de ambos niveles.

También se incluyen dos estrategias relacionadas con la diáspora: la 5.12 “Acrecentar e institucionalizar las relaciones con los clubes de migrantes y otras organizaciones de jaliscienses en el extranjero” y la 5.13 “Regular y mejorar la prestación de servicios a los jaliscienses en el exterior en coordinación con las representaciones consulares de México” (Sedis, 2014 septiembre: 80). La primera va en el sentido de lo que el PEM propone en su estrategia 2.2 para “fortalecer la vinculación entre las personas migrantes mexicanas y sus comunidades de origen” (Segob, 2014b: 36).

Las estrategias 5.2, 5.3, 5.7 y 5.11 están encaminadas a establecer los marcos institucionales de la entidad en materia migratoria. Por ejemplo, la 5.3 “Articular el diseño de políticas públicas para que atiendan de manera integral el fenómeno migratorio” (Sedis, 2014 septiembre: 74).

El sexto objetivo se integra de ocho estrategias, casi en su mayoría enfocadas a la atención y reinserción de la población migrante de retorno. Incluye, desde generar estadísticas hasta apoyo para empleo (6.7. y 6.8), asesoría jurídica (6.6), respeto a sus derechos (6.2), entre otros aspectos (Sedis, 2014, septiembre: 80-81). La estrategia 6.5 es más amplia, porque considera la coordinación entre autoridades para brindar atención.

Objetivo 6. Mejorar la vinculación de los migrantes en retorno con sus comunidades de origen
6.1. Crear un sistema estatal confiable de información y estadística migratoria de las personas retornadas y su núcleo familiar.
6.2. Garantizar el respeto de los derechos de las personas migrantes que retornan promoviendo una cultura de igualdad e inclusión en la sociedad receptora.
6.3. Generar encuentros entre migrantes y localidades de origen-destino.
6.4. Ampliar las oportunidades de inversión productiva para los jaliscienses migrantes que retornan.
6.5. Fortalecer los mecanismos de coordinación entre autoridades para promover una participación y atención responsable, con la determinación de funciones y facultades claras, puntuales, con metas establecidas en el corto, mediano y largo plazo.
6.6. Brindar asesoría jurídica a las personas migrantes en retorno.
6.7. Establecer un comité intersectorial que promueva la oferta de empleo para los migrantes en retorno.
6.8. Ofrecer incentivos a las empresas que incorporen laboralmente a las personas migrantes.

En cuanto a los indicadores para medir los avances del subprograma, se mantienen los mismos dos del PED, el aumento en el número de remesas y reducir el índice de intensidad migratoria de Jalisco, y se agrega un tercero: “Proyectos realizados del programa 3x1 para comunidades de origen de migrantes en retorno”; se propone que sea ascendente, y la meta que pretende alcanzar para 2018 es de 275 proyectos, tomando como línea base 2013 con 250 proyectos (Sedis, 2014 septiembre: 77). Aunque este indicador tampoco está bien diseñado (por ejemplo, tendría que estar expresado en porcentaje para ser comparado contra los proyectos que se llevan a cabo en otras comunidades que no tienen altos números de retorno) o por lo menos estar vinculado con las estrategias planteadas.

Con respecto al Programa 3x1 para Migrantes, no se menciona como tal, pero hay estrategias en las que cabe el programa, como la estrategia 5.6, que promoverá el desarrollo productivo de las remesas. También se relaciona con la 6.4 ya que se plantea ampliar las oportunidades de inversión productiva de los migrantes jaliscienses que retornan.

El P3x1 aparece en las últimas dos páginas del Programa Sectorial en un listado titulado “Cartera de acciones y proyectos”. En ellas se describe una serie de acciones concretas y las dependencias responsables de realizarlas. En el rubro de migración se numeran once acciones, de las cuales dos tienen que ver más claramente con los programas federales y el desarrollo. Como ejecutor de la primera aparece la Sedis y tiene que ver con realizar las gestiones para ampliar la cobertura y presupuesto del Programa 3x1 para Migrantes. La segunda acción se refiere a la población en retorno, e implica gestionar los apoyos municipales, estatales y federales para reintegración de migrantes y la responsabilidad sería de la Coordinación de Jaliscienses en el Exterior (Sedis, 2014, septiembre).

Esta serie de objetivos institucionales y sus indicadores dan cuenta de la debilidad que actualmente presenta la entidad en el rubro. Después de muchos años de historia migratoria, se intenta establecer de manera más formal un marco que considere la atención a los flujos migratorios. Como se ha dicho, no es que no haya existido antes, pero se ha puesto atención de acuerdo a los intereses de cada administración, con diferentes alcances. Se han generado pocos mecanismos sólidos que permitan dar seguimiento a las políticas públicas para las

poblaciones migrantes. Esto lo reconoce el subprograma en su diagnóstico inicial: “en el marco estatal la velocidad de los cambios en el tratamiento de los temas migratorios no ha sido la adecuada. Eso representa un retraso en el abordaje del tema ya que institucionalmente, no existen las condiciones para que el tratamiento sea integral, moderno y eficaz” (Sedis, 2014, septiembre: 59).

Esta fragilidad institucional también da cuenta de la dificultad que tienen la comunidad migrante y la sociedad civil para pedir cuentas al gobierno y exigir la atención adecuada. Cuando se comparan las estructuras institucionales de los estados de migración histórica con los de Jalisco, es sorprendente el rezago que se ha generado en los últimos años. Esto no quiere decir que no existan organizaciones de oriundos jaliscienses que sigan trabajando, pero en la actual administración ha habido cambios con respecto a la relación que se tiene con algunas.

Al igual que en el caso de la política nacional, es un logro que Jalisco tenga un subprograma que aborde el tema migratorio. También es positivo que esté a cargo de la Sedis, ya que la perspectiva que se le da está más abocada al tema del desarrollo. Aunque existe el riesgo de que los objetivos se reduzcan a programas de corte asistencial, es un enfoque más adecuado el que le da esta secretaría, porque está vinculada a las problemáticas sociales y a los temas de integración. De la misma forma que en el nivel nacional, el reto que tiene ahora la dependencia responsable de esta agenda será involucrar a otras secretarías como la de Desarrollo Rural, Economía, Innovación, Educación, entre otros organismos de gobierno.

En cuanto al enfoque de desarrollo, aunque se recuperan algunos objetivos del PEM – uno tan relevante como incorporar el tema en la agenda local de desarrollo social y económico–, aún queda un poco débil. Haría falta explicitar la visión de lo que la Secretaría entiende por desarrollo, así como su vínculo con la migración. A pesar de que en el PED se ha hecho un énfasis importante en exponer el concepto de bienestar, en el documento sectorial, ni el concepto de bienestar ni el de desarrollo son abordados, y ambos quedan desdibujados en las propuestas. Tampoco la visión de un cambio de paradigma para concebir el desarrollo, incluyendo sus dimensiones subjetivas, queda reflejada en las propuestas. Sin duda, es un reto ambicioso y al final del día termina predominando la práctica de cubrir las necesidades

más esenciales y los programas más urgentes, a veces con respuestas asistenciales. Difícilmente se abordan los problemas desde lo más profundo o estructural.

Aunque se reconocen las diversas poblaciones migrantes en la entidad, parece que –por lo menos en el papel y en el discurso– se presta mayor atención al tema del retorno ya que es muy importante en Jalisco, dedicando muchas de las estrategias a esta población. También se pone énfasis en las comunidades de jaliscienses en el exterior, clubes de oriundos y organizaciones de migrantes; sin embargo, se presta menos atención a sus familias y comunidades de origen. Si bien el objetivo 5 habla de reducir la vulnerabilidad de las localidades, hace falta mayor énfasis en el fortalecimiento a las familias de los migrantes. Se habla de campañas de difusión y acercar los programas sociales a las familias, pero se puede pensar en otro tipo de estrategias que vayan a temas de fondo y fomenten su participación activa.

En este mismo rubro, se podría pensar en retomar las definiciones que se tienen en el PEM o revisar algunas para tener mayor claridad en cuanto a cómo se compone el fenómeno migratorio. En el propio diagnóstico del PED y del programa sectorial de la Sedis se reconocen los diversos flujos migratorios; sin embargo, en el momento de establecer los objetivos y estrategias, a veces cuesta trabajo identificar qué necesidades comparten algunas poblaciones para que sean atendidas y cuáles tienen otras más específicas. Como se mencionó en relación con el nivel nacional, también en el local hace falta un ejercicio de diagnóstico y revisión más finos, que permitan generar mejores programas o incluir población migrante en otros que ya existen.

Muchas de las estrategias del subprograma buscan recuperar las bases institucionales, se propone: ordenar la política del estado, esclarecer las obligaciones de los tres órdenes de gobierno, armonizar la legislación estatal con la federal, diseñar políticas integrales, generar sistemas de información estadística, mecanismos de coordinación entre autoridades, establecer un comité intersectorial, generar una ventanilla única de atención, entre otros (Sedis, 2014 septiembre). Prácticamente, construir la estructura e institucionalidad de la política migratoria estatal.

Es positivo que algunos elementos del PEM estén presentes en el eje de desarrollo del subprograma de migración. No obstante, se requieren funcionarios con buena capacidad de

gestión para armonizar las políticas en un mayor nivel. Éste será un reto para el Instituto Jalisciense para Migrantes, ya que es una oficina nueva y con funcionarios con poca experiencia en el tema migratorio.

El subprograma de migración se publicó en 2014 y comenzó a operarlo la Coordinación de Jaliscienses en el Exterior. Hacia finales de 2015 la coordinación se transforma en el Instituto Jalisciense para Migrantes y es en dicha dependencia en la que recae la ejecución de la política migratoria en la entidad. La apuesta por generar un instituto ha sido positivo y permite que se incluyan todas las agendas de movilidad humana en el mismo, ya que las tareas que tiene Jalisco por delante, en términos migratorios, rebasan las capacidades que tenía la Coordinación de Jaliscienses en el Exterior.

Una vez analizados los principales marcos de planeación en torno al tema migratorio, no se han encontrado muchas iniciativas relacionadas con el tema migración y desarrollo. Si bien se reconoce y se enuncia, a la hora de revisar los programas no se encuentran iniciativas estatales que aborden el tema con mayor seriedad. Por tanto, se estudiará la iniciativa nacional Programa 3x1 para Migrantes en Jalisco. Ya que es prácticamente la única que aborda el tema del desarrollo local desde la perspectiva migrante, vale la pena comprender mejor cómo se ha operado en el nivel estatal y algunos de los impactos que ha tenido en el estado.

4.4 Programa 3x1 para Migrantes en Jalisco

Jalisco tiene quince años de historia y experiencia con el Programa 3x1 para Migrantes. Desde el año 2000 ya se aplicaba en la entidad una versión con la participación de los municipios, el estado y los migrantes (Martínez, 2007). Continuó aplicándolo en 2002, una vez que se estableció como política federal. El programa fue considerado como política de gobierno del estado a partir del año 2004 y recibió un impulso importante para ir creciendo y consolidándose a lo largo de varios años (Valenzuela, 2006).

En la siguiente tabla se muestran los datos de los primeros años del programa, para ver su evolución inicial:

Tabla 4.1. Obras realizadas por los clubes de oriundos jaliscienses 2002-2006 (millones de pesos)

Año	2002	2003	2004	2005	2006
Número de obras	4	16	454	507	981
Inversión de los clubes	1'075,635	3'780,880	51'332,764	53'237,492	109'426,771
Total de la inversión ¹⁹	4'148,371	14'609,318	205'330,726	212'949,519	437'037,934
# de municipios participantes ²⁰	4	12	87	102	82 (de 124)
Concentración de obras en cabeceras municipales	75 %	43.7 %	56.8 %	50.3 %	53.3 %

Fuente: Basilia Valenzuela (2006: 142).

El crecimiento exponencial del número de proyectos y obras financiadas en los primeros años es muy claro; en cinco años se pasó de cuatro proyectos a casi mil. En cuanto al número de municipios también se da una mayor participación; en los últimos tres años participan más de 80 de los 124 municipios del estado que había en ese año. Lo mismo sucede con la cantidad de recursos que envían los migrantes, pasan de un millón en el primer año a casi 110 millones de pesos para 2006.

De acuerdo a distintas investigadoras, la atención que puso el gobierno de Ramírez Acuña (2001-2006) en el proyecto fue clave para el impulso y crecimiento del programa (Martínez, 2007; Ortega, 2012; Valenzuela, 2006). Se realizaban diversas acciones para impulsarlo. Por ejemplo, las Semanas Jalisco en E.U. representaban un espacio importante para establecer lazos con los clubes, motivar la formación de nuevos, realizar talleres

¹⁹ Las cifras no coinciden con datos encontrados en la Sedesol (2014) o en García Zamora (2012). Esos trabajos reportan que el total de la inversión en millones de pesos, sumando las aportaciones federales, estatales, municipales y de migrantes fue: en 2002, de 403.7; 2003, de 388.9; 2004 de 648.1; 2005 de 851.8; 2006 de 748.9. Una explicación puede ser que la autora tuviera cifras parciales en su momento, o que en los estudios más recientes haya modificaciones por el tipo de cambio histórico.

²⁰ Jalisco creó un nuevo municipio, antes eran 124 y a partir de 2006 son 125 (*Proceso*, 2003).

formativos sobre los trámites y procesos para el 3x1, entre otras acciones. De igual forma, se realizaban visitas de seguimiento a los proyectos para facilitar los trámites e impulsar a los clubes. En cuanto a estos últimos y las federaciones, se otorgaba asesoría y guía para lograr constituirlos y generar una mejor organización de la gente. La Dirección de Asuntos Internacionales, que coordinaba la Oficina de Atención a Jaliscienses en el Exterior, funcionaba como una gestora de las iniciativas de los propios migrantes (Valenzuela, 2006).

Además del compromiso del gobernador con el programa, Valenzuela (2006) identificó como detonante del crecimiento un mayor activismo de las federaciones migrantes y un fuerte cabildeo con los presidentes municipales. Parte del interés, tanto de Ramírez Acuña (oriundo de Jamay), como de Cárdenas Jiménez (de Cd. Guzmán), tiene que ver con que ambos provenían de localidades con altos números de migrantes, y eran sensibles al tema. Con el tiempo, darles espacio y relevancia a estos actores se convirtió en un capital político de peso.

La fuerte actividad que tenía Jalisco –y otros estados de la región histórica– ponía en cuestionamiento las reglas del programa, ya que dejaban menos recursos para los otros estados. En una evaluación realizada en 2007 se detectó que Zacatecas, Jalisco y Michoacán captaban 59 por ciento de las obras y 54 por ciento de los recursos (Iracheta, 2012).

Un programa que valdría la pena analizar más, es el que se llamó “Por mi Jalisco”. Fue impulsado por el gobierno del estado en la administración de Ramírez Acuña, pero también tenía participación del gobierno federal (Nafinsa) y el Banco Interamericano de Desarrollo. Pretendía capitalizar remesas para la inversión productiva y consideraba la captación de algunos recursos de transferencias de remesas a través de un sistema propio de envío (Raza Express), a la vez que reducía los costos para el envío, que en ese momento eran mucho más altos (Martínez, 2007).

Al finalizar el sexenio de Ramírez Acuña, el gobierno del también panista Emilio González (2007-2013) continuó con el P3x1. Un cambio que realizó fue trasladar la Coordinación General de Atención a Jaliscienses en el Extranjero, que se convirtió en una oficina independiente de la Dirección de Asuntos Internacionales (Moreno, 2008). Eventualmente pasó a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Humano, que luego sería la de Desarrollo e Integración Social.

En 2007, al inicio de su periodo, se creó el Programa 3x1 para Migrantes Estatal, el cual tenía el objetivo de:

apoyar preferentemente las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos del Estado, de los Municipios y de los Particulares, uniendo esfuerzos en acciones de contenido social para favorecer el desarrollo de las comunidades de Jalisco y elevar la calidad de vida de su población (Gob. Jal., 2011: 3).

Según las propias reglas de operación, el fin de tener un programa estatal era focalizar mejor a la población objetivo, evitar la duplicidad de acción de los programas y fomentar la transparencia de los recursos (Gob. Jal., 2011). Es decir, tener mayor control sobre la operación del mismo. Esta experiencia amerita analizarse a mayor profundidad ya que representa un esfuerzo local por impulsar un esquema de coinversión, pero al momento no se ha podido obtener mayor información para hacerlo.

Actualmente en Jalisco el Programa 3x1 estatal ya no opera, y se continúa aplicando la versión federal con el mismo objetivo que se describe en las reglas de operación del programa nacional: “Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión en proyectos de infraestructura social, servicios comunitarios, educativos y/o proyectos productivos cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y organizaciones de mexicanas y mexicanos en el extranjero” (Sedis, 2016a: web).

A continuación se presenta una tabla donde se recuperan algunos datos mostrados en el capítulo anterior sobre el P3x1 nacional, para contrastarlos con los que se presentan en la entidad. Aunque hace falta mucha información, como la del sexenio de González Márquez, se pueden analizar ciertos aspectos.

Tabla 4.2 Análisis de los números del P3x1 nacional y en Jalisco (cifras de aportaciones expresadas en millones de pesos)

Año ²¹	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
NACIONAL	Vicente Fox (PAN)					Felipe Calderón (PAN)					Enrique Peña (PRI)				
<i>Número de proyectos</i>	942	899	1,436	1,636	1,274	1,598	2,457	2,421	2,438	2,523	2,193	2,023	2,085	1,925	-
<i>Total recursos Edo, fed, mpio y club</i>	403	388	648	851	748	948	1,835	1,755	1,818	1,468	1,411	1,572	-	-	-
<i>Aportación Migrantes</i>	-	-	-	-	-	-	475	459	469	286	350	458	418	-	-
<i>Recursos federales</i>	113	99.9	175	232	192	257	562	576	571	546	476	498	545.5	564	685
<i>Municipios participa</i>	247	257	383	425	417	443	574	564	-	-	-	-	616	-	-
<i>Grupos de migrantes</i>	20	200	527	815	723	857	921	782	881	795	700	734	699	589	-
Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
JALISCO	Francisco Ramírez (PAN)					Emilio González (PAN)					Aristóteles Sandoval (PRI)				
<i>Número de proyectos</i>	4	16	454	507	981	-	-	-	-	-	-	328	282	226	226
<i>Aportación Migrantes</i>	1	3.7	51	53	109	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Aportación del Estado</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42.8	45	40.5	40.5
<i>Municipios participan</i>	4	12	87	102	82	-	-	-	-	-	-	89	57	44	-

Fuente: Elaboración propia con información de Soto (2006), García Zamora (2012); Sedesol (2014); Segob, Logros (2014); Segob, Logros (2015); Segob, Logros (2016); Sedis, Padrón 3x1 (2013b); Sedis, Avance de Metas (2013a); Sedis, Padrón 3x1 (2014a); Sedis, Avance de Metas (2014b); Sedis, Padrón 3x1 (2015a); Sedis, 3x1 para Migrantes (2016a).²²

²¹ Los periodos exactos de cada administración fueron: Vicente Fox, del 1 diciembre de 2000 al 30 noviembre de 2006; Felipe Calderón, del 1 diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012, y Enrique Peña, del 1 diciembre de 2012 al presente. Con respecto a la gubernatura de Jalisco: Francisco Ramírez, de marzo de 2001 a noviembre de 2006 (el periodo lo terminó un interino); Emilio González, de marzo de 2007 a febrero de 2013 y Aristóteles Sandoval, de marzo de 2013 al presente.

²² Las cifras son complicadas de obtener porque en algunos reportes no coinciden en el mismo documento, por ejemplo, en el diagnóstico de la Sedesol de 2014, en el Cuadro “Indicadores del programa” vienen datos de montos aportados por la federación que no coinciden con los que se reportan en el cuadro 2, en el rubro “Aportación Federal”. Por lo que los datos en esta tabla probablemente no son exactos, pero sí ayudan a realizar un análisis.

Tabla 4.3. Presupuesto del Programa 3x1 para Migrantes de los cuatro estados que reciben más recursos del programa de 2013 a 2018 (millones de pesos).

Presupuesto	2013	2014	2015	2016	2017	2018²³
<i>Federal (para todos los estados)</i>	525,605,949	545,582,155	564,131,946	685,845,296	475,845,294	498,632,488
<i>Jalisco</i>	10,628,019	19,323,671	20,087,495	20,710,207	14,263,196	15,702,166
<i>Zacatecas</i>	10,628,019	19,323,671	20,087,495	20,710,207	14,263,196	15,702,166
<i>Michoacán</i>	5,845,411	10,628,020	11,048,123	11,390,615	7,844,758	9,029,258
<i>Guanajuato</i>	5,845,411	10,628,020	11,048,123	11,390,615	7,844,758	8,155,777

Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (2012: 5 y 6); SHCP (2013: 2 y3); SHCP (2014c:2); SHCP (2015c:1 y 2); SHCP (2016c: 2); SHCP (2017c: 2).

Tabla 4.4. Cantidad de remesas enviadas a Jalisco por año de 2011 a 2016 (en millones de dólares).

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cantidad	1,895.8	1,883.5	1,755	1,959.9	2,218.6	2,518.1
Lugar de envío a nivel nacional: segundo. Representa el 9.3% del total nacional.						

Fuente: Elaboración propia con información de BBVA y Conapo (2017: 159)

²³ Los datos provienen del proyecto de presupuesto, aún no se ha aprobado.

Tabla 4.5. Comparativo entre ingresos por remesas en Jalisco y la cantidad de dinero otorgado para tres programas relacionados con temas y poblaciones migrantes por parte del estado y la federación para 2017 (en pesos y dólares)

	2016	2017
Presupuesto Ijami	-----	\$5,283,416 pesos
P3x1 aportación federación a Jalisco	\$20,710,207 pesos	\$14,263,196 pesos
P3x1 aportación estatal	-----	\$165,710,548 pesos
Remesas recibidas	\$2,518,000,000 dólares (equivalentes a \$47,642,454,970 pesos)	-----

Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (2015c:1 y 2); SHCP (2016c: 2); BBVA y Conapo (2017: 159); Gobierno de Jalisco (2016, diciembre 31a: 410); Gobierno de Jalisco (2016, diciembre 31b: 59).

De la misma forma que se revisó a nivel nacional, a nivel estatal también es posible ver la diferencia entre el ingreso por remesas en la entidad y parte de lo que invierte el gobierno de Jalisco y el federal en programas para migrantes. De nueva cuenta, la intención del cuadro es tratar de dimensionar la cantidad que representan las remesas contra lo que invierte el gobierno. Aunque falta revisar con mayor detalle los presupuestos, el hecho de que los y las jaliscienses estén en el segundo lugar a nivel nacional de envío de remesas demuestran cuán importante es la comunidad y los ingresos continúan fluyendo hacia la entidad.

Como ya se ha dicho, el Ijami es una oficina de reciente creación, la cual arranco sin presupuesto, para 2017 cuenta ya con poco más de 5 millones de pesos. Por su parte puede notarse que el dinero que destina la federación al P3x1 para Jalisco se ha reducido en casi 6 millones de pesos. Aunque en el presupuesto de egresos del estado de Jalisco aparecen para 2017 poco más de 165 millones de pesos destinados al programa 3x1, los años anteriores se ha reportado que el estado aportó alrededor de 40 millones de pesos en los últimos dos años. Habrá que revisar con mayor detalle el presupuesto de años anteriores y los gastos operativos del programa. En el caso de Jalisco, el 3x1 es operado por la Dirección General de Desarrollo Social de Sedis, y no por el Ijami. Más allá de los detalles y otros programas que podrían

revisarse, la brecha entre las aportaciones de migrantes y lo invertido por el estado es enorme. No cabe duda que la población migrante no se encuentra actualmente entre las prioridades del gobierno estatal, aunque en el discurso intente enunciar lo contrario.

Ya que hace falta toda la información de un sexenio, se pueden revisar por separado el de Ramírez Acuña y el de Sandoval. En cuanto al de Ramírez Acuña, ya se analizaron varios aspectos, pero a partir de la tabla 4.2 se puede agregar la gran cantidad de proyectos atraídos a Jalisco, ya que el total nacional para 2006 fueron 1,274, de los cuales 981 fueron promovidos por la entidad. Anteriormente se mencionó que en 2007 Jalisco continuaba teniendo una presencia fuerte, aunque Valenzuela (2007) ubicaba en ese año que el programa estaba entrando en una fase de agotamiento en algunos estados. Por ello no se puede inferir qué pasó con el programa.

Con respecto al sexenio del gobernador Sandoval, con los datos disponibles se puede ver que el gobierno estatal ha aportado más o menos el mismo presupuesto a lo largo de los cuatro años. Sin embargo, el número de proyectos y de municipios ha ido decreciendo. Aunque en 2012 participaba casi el mismo número de beneficiarios que en 2006, en los siguientes tres años se redujeron casi a la mitad. También se está lejos de las cifras que se alcanzaron en 2006 en cuanto a número de proyectos (981), considerando que el número en el nivel nacional se ha mantenido en alrededor de 2 mil proyectos y el promedio de los últimos cuatro años en Jalisco ronda los 260.

En 2007 se decía que el proceso de institucionalización del programa en Jalisco podía considerarse exitoso (Martínez, 2007), pero al revisar las cifras, dos cambios de gobierno después, pareciera que esto no fue así. Éste es uno de los riesgos que señalaba Valenzuela (2006) en su investigación, al ver que el programa no se había institucionalizado en lo local y que la participación de los clubes dependía en gran medida de las buenas relaciones con funcionarios de gobierno. Con la entrada de un gobierno que cambia de prioridades, el apoyo al tema y al programa decayó.

Otra tendencia importante que se observa en el ámbito nacional y que preocupa a la Sedesol (2014) es la disminución de la participación de clubes de migrantes. Desde 2013 ha venido reduciéndose, pasando de 734 a 589 en 2015. Estos son números generales, por lo que sería muy interesante ver qué es lo que ha pasado con la participación de los clubes

jaliscienses. Algo que Valenzuela (2006) observaba en su análisis de las organizaciones era que había más, pero no necesariamente había mejorado la calidad de los grupos. Algunas agendas pendientes serían: hacer una revisión a mayor profundidad del desarrollo de las organizaciones, al igual que de los clubes espejo –los cuales se han documentado poco–, así como del tipo de proyectos y su calidad, sobre todo ahora que hay nuevas vertientes que se pueden financiar.

Los proyectos apoyados en 2015 son una muestra del tipo de proyectos operados en la actual administración. Se apoyaron 46 proyectos productivos en 19 municipios, entre los que se encuentran: invernaderos, tortillerías, papelerías, producción de botanas, cría y engorda de ganado, productos lácteos, granjas, producción de dulces, carpinterías, entre otros. Se entregaron apoyos en 13 municipios para el desarrollo de zonas prioritarias, que se utilizaron para construcción de piso firme, techos y baños. Y se financió a 44 municipios con proyectos de infraestructura como drenaje, alcantarillado, pavimentación, construcción de caminos, áreas recreativas, entre otros (Sedis, 2015).

En cuanto a los avances del P3x1, como ya se mencionó, no es manejado por el Instituto Jalisciense para Migrantes (Ijami), por lo cual se reporta en la MIR de la Sedis, en la sección correspondiente al subtema del programa presupuestario “Estrategias para la superación de la Pobreza y Desarrollo Territorial”. Para su cumplimiento en 2016 se ha definido un componente con cuatro actividades. El componente es “Apoyos del Programa 3x1 para comunidades de origen de migrantes en retorno para la mejora de infraestructura social básica entregados” y el indicador propuesto para medir su alcance es el “número de proyectos realizados por el Programa 3x1 para Migrantes”. Para el tercer trimestre de 2016 se reportan 175 proyectos, pero no se especifica la meta anual y trimestral (Sedis, 2016b: 6), por lo que no se puede saber cómo ha sido su desempeño en su meta del año.

Las cuatro actividades que se presentan son operativas y se desglosan (Sedis, 2016b: 6-7) en:

1. La firma del Acuerdo Integral de Desarrollo Social, y se medirá con un convenio macro con dependencias participantes.
2. La recepción y captura de proyectos, y su indicador es el porcentaje de proyectos capturados en el sistema respecto de los proyectos enviados por la Sedesol. Para el

2016 aparecen 100 como meta.

3. La firma de convenios municipales, y se revisará con el porcentaje de convenios firmados con municipios para la generación de proyectos del Programa 3x1 para Migrantes, respecto del total de proyectos aprobados. También se estiman 100 como meta para 2016.
4. El cierre del ejercicio y reintegración de recursos no ejercidos. Para el cual se deberá reportar el porcentaje de recursos estatales entregados a los municipios beneficiarios de proyectos respecto del total de recursos estatales asignados al Programa 3x1 en el año X. La meta son 95.

Este resumen sirve más para ver cómo se estructuran las actividades del programa, pero realmente todavía no hay resultados de los indicadores para valorar el progreso de las actividades de 2016. Aunque algunos indicadores también resultan bastante pobres o básicos. Por ejemplo, la actividad 1, que implica firmar un acuerdo entre varias instituciones, o la actividad 2, que contempla tener al 100 por ciento el número de proyectos capturados en el sistema sobre el número de proyectos enviados por la Sedesol. De entrada, pareciera que las actividades que se proponen son cumplir con labores básicas que son parte de un proceso, no indicadores que midan el éxito, mejora o cumplimiento de actividades que abonan a todo un programa con mayor alcance.

De este breve análisis parecen desprenderse más preguntas que respuestas. Hacen falta más datos para valorar el programa y sus avances. En este sentido, se debe entrevistar a los responsables de los programas en el periodo anterior y a líderes migrantes que ayuden a explicar qué fue lo que sucedió durante el sexenio de González Márquez y cómo está funcionando el P3x1 actualmente.

En cuanto a lo que hace falta recuperar sobre el programa en Jalisco, he aquí algunos puntos:

- Los números completos del programa de los quince años de operación en el estado (número y tipo de proyectos; presupuestos aportados por cada contraparte; número de municipios participantes; número y origen de los clubes y clubes espejo; tipos de proyectos productivos que se han financiado y si continúan operando).

- El proceso de selección y funcionamiento del Comité de Validación y Atención a Migrantes en el estado.
- Si existen evaluaciones, informes, revisiones de resultados e impactos en la organización y participación comunitaria, así como en el desarrollo local.
- Los resultados del 3x1 Estatal para Migrantes en Jalisco (y de otros programas como Por mi Jalisco, Paisano Invierte en tu Tierra).
- Realizar entrevistas con los funcionarios estatales y de la Sedesol delegación Jalisco, que operaron el programa en sexenios anteriores y en el actual.
- Tener entrevistas con líderes migrantes y presidentes municipales o participantes en el programa, por ejemplo, integrantes de clubes espejo.
- La estrategia actual que tiene Sedis e Ijami para difundir el programa, tanto en Jalisco como en E.U.
- Si existe algún órgano ciudadano o consejo donde se discute y proponen iniciativas del programa a nivel nacional o estatal.
- Si hay algún estudio o evaluación sobre los clubes espejo a nivel nacional o estatal, sobre su rol como contralores sociales.
- Recuperar la perspectiva de las comunidades de origen sobre el programa (¿cómo podrían aportar al programa, incorporarse, beneficiarse?).
- Mapa de actores y diáspora jalisciense que participa en el programa 3x1.

De igual forma, es importante saber por qué el programa no ha pasado al Ijami y se sigue manejando desde otra oficina dentro de la Sedis. Saber qué se está haciendo para promover el programa tanto en México como en E.U. Como ya se ha mencionado antes, algunos grupos de migrantes jaliscienses en E.U. han pedido que se revisen los recursos que se están otorgando (Velázquez, 2017, abril).

Con respecto al tema del desarrollo y los efectos que el programa ha tenido en el estado, sería muy interesante hacer un ejercicio de evaluación y análisis como el realizado por Valenzuela o el de Martínez, hace diez y once años respectivamente. Ambos análisis también dan cuenta de una política de impulso al tema migratorio en otros sexenios ya que se destinaron recursos humanos, económicos y apoyo desde los gobernadores. Y

definitivamente, a ello ayudó que hubiera sintonía partidista y de intereses entre el gobierno federal y estatal.

Este interés que llevó a Jalisco a estar a la cabeza de la generación de proyectos 3x1, decayó en el sexenio anterior y finalmente no ha terminado de despuntar en el actual. Para recuperar ese impulso hay mucho conocimiento y experiencia previa, hay expertos en el tema en la entidad, e interés por parte de muchos sectores. Se requiere de habilidad política para conjuntar la voluntad e intereses de los diversos sectores que ayuden a incorporar la experiencia en la generación de una política migratoria en Jalisco.

4.5 Conclusiones

A lo largo de este cuarto capítulo se realizó una revisión de tres programas que delimitan marcos importantes para la política migratoria en Jalisco. Estos son el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco vigente, el subprograma sobre migración del Programa Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social del Estado de Jalisco y el Programa 3x1 para Migrantes en Jalisco.

En su momento, Jalisco fue de los estados líderes en los proyectos de atención a su diáspora, políticas migratorias y la aplicación del P3x1. Aunque no existió un instituto ni una ley, el tema fue considerado como prioritario y se impulsaron muchas iniciativas en el tema. En concreto, para los gobiernos de Cárdenas Jiménez y Ramírez Acuña. Éste es un punto relevante ya que demuestra la importancia de la voluntad política –que trae consigo recursos y presupuesto– y lo vulnerables que son los programas, incluso algunos aparentemente muy consolidados. Por diversas razones parece que durante el sexenio de González Márquez se perdió algo del trabajo que se había realizado anteriormente. De este punto se desprenden dos reflexiones. Una sobre la tarea pendiente de estudiar las políticas migratorias que se llevaron a cabo anteriormente y la segunda sobre el reto de generar políticas que sobrevivan los cambios de administración.

En el análisis de los marcos de planeación se vio como positivo que el Plan Estatal de Desarrollo tenga un eje de migración, que después baja a un subprograma específico en el tema. Aunque hay un buen diagnóstico de partida, faltaría hacer un análisis más fino y

colectivo de lo que realmente se quiere en el tema migratorio. Esto se refleja en el programa sectorial y el correspondiente subprograma de migración, que contempla atender a diversas poblaciones migrantes y se propone construir bases institucionales sólidas y alineadas a lo federal.

Los diagnósticos y los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y del Programa Sectorial de la Sedis, reconocen que todas las dimensiones de las migraciones están presentes en el estado. Sin embargo, en ocasiones tienen dificultades en determinar a quién están dirigidas sus políticas. Es decir, es evidente que algunas acciones están encaminadas a la diáspora, otras para migrantes en tránsito u otras poblaciones, pero pocas veces se especifica en las acciones o normas, generando confusión.

Primero, sería preciso comenzar por delimitar más claramente la población objetivo y definir qué se entiende por procesos migratorios o migrante, por movilidad humana, comunidad de origen o destino, en fin, algunos aspectos que se obvian, pero que al final terminan dificultando la aplicación de las leyes o programas. Por ejemplo, al mencionar “niñez migrante”, se puede estar haciendo referencia a la repatriada, a la extranjera, a la emigrante. El intento de tener una aproximación integral al tema no es sencillo y, como se ha insistido a lo largo del texto, obliga a considerar todas las poblaciones con necesidades diferenciadas. Se reconoce que es una labor complicada, pero de otro modo se dejan de lado a las personas.

Muchos de los retos detectados para la política migratoria nacional, también están presentes en la local. Por ejemplo, transversalizar el tema migratorio en las políticas sociales y de desarrollo, coordinar las dependencias que ya atienden el tema, revisar y vincular los programas de atención social, generar un directorio de servicios para migrantes en el estado, tener una perspectiva transnacional de las políticas, entre otros.

En cuanto al tema de los indicadores, en todos los planes y programas analizados, desde lo nacional hasta lo estatal, se detectaron debilidades en la elaboración, en el vínculo con el objetivo propuesto y en la posibilidad de medición de varios de ellos. Esto tiene que ver con la dificultad de medir las migraciones, de la carencia de fuentes de información y de que muchos son programas nuevos. Pero, si se supone que se medirá el efecto de las políticas

públicas mediante variables que están mal planteadas o que no reflejan los objetivos y metas propuestos, ¿qué resultados se van a obtener?

El hecho de haber incluido el número de proyectos del 3x1 como un indicador estatal es bueno, ya que sí es un programa establecido del que se puede dar cuenta y se tienen datos muy claros. No obstante, es un indicador muy específico que responde a un componente concreto, pero no a una política más amplia. Es decir, no se puede valorar mucho más que el propio desempeño del programa. Y aun así, el indicador no da cuenta de la calidad de los proyectos, si están llegando a la población que los requiere, si hay continuidad, en fin, muchas otras variables que se deben considerar para monitorear correctamente la política.

Aunque se realizó un análisis sobre el 3x1 en Jalisco en la última sección de este capítulo, vale la pena seguir revisándolo. En su momento, fue un programa importante para impulsar la política migratoria del estado y para detonar procesos de organización con la diáspora. Aunque también, como lo dejan ver las investigaciones de Valenzuela (2006; 2007), ha generado retos y conflictos. Se podría aprovechar la información del programa y los datos para hacer un diagnóstico más fino de las comunidades, las necesidades y la experiencia en general.

En su inicio, Jalisco logró aprovechar el programa de una manera muy importante, según los datos consultados. Durante sus primeros seis años el programa tuvo presencia entre los estados que mayor número de proyectos financiaba, con un gran número de clubes de migrantes participantes. Actualmente las cifras son menores, en concreto con respecto al número de proyectos que se realizan y al número de municipios que se benefician.

Por lo que fue posible analizar a partir de las cifras, los cambios de administración federal en 2012 y los estatales de 2007 y 2013 no han ayudado a la continuidad del programa. En el estado hubo cambios sobre la ubicación de la Coordinación de Jaliscienses en el Exterior y se generó un propio 3x1 para migrantes estatal, pero no se sabe por qué y cómo afectó al programa nacional (Moreno, 2008).

Por otro lado, se sabe también que surgió un descontento y disputa por Casa Jalisco Chicago (Velázquez, 2017, abril), así como las divisiones de algunos clubes y federaciones de migrantes en California e Illinois, pero se desconoce cómo ha afectado esto en la operación del P3x1. Los cambios en los gobiernos municipales también pudieron haber

afectado las relaciones de algunos clubes con sus autoridades. Éste era uno de los riesgos que detectaba Valenzuela para la continuidad del P3x1, que la relación institucional estuviera sólo basada en relaciones de amistad entre diáspora y autoridades. Sería interesante analizarlo más a fondo.

Finalmente, el tema del desarrollo. Hace falta mucho trabajo en este sentido en el nivel local y en vínculo con la migración. Parece que está presente en todos lados, en los discursos y programas. Al momento de revisar las definiciones y conceptos, parece que es un concepto que no hace falta definir, que todos saben qué significa y caminan hacia el “horizonte compartido del desarrollo”. Como ya se mencionó en el primer capítulo, éste es un problema común, y urgente de atender. Si no se retoma esta discusión, entonces se seguirá construyendo sobre un concepto obsoleto, vacío y no compartido.

Aunque el uso de la noción de bienestar es un ejercicio valioso, no se ha logrado pasar de los conceptos a las propuestas de política que incorporen una nueva visión o algunas propuestas más creativas, novedosas, profundas, dirigidas a los temas estructurales o buscando hacer las cosas de otra forma. Se ha podido ver que, si bien no está completamente ausente, el tema del desarrollo y la migración está más bien enfocado a las remesas o a los proyectos productivos. Frecuentemente se enuncia y se reconoce en el diagnóstico que hay que atacar las causas estructurales del tema, pero poco se propone en ese sentido.

Algo similar sucede con la perspectiva de derechos humanos. Se menciona mucho más vinculado con los flujos migratorios de tránsito y retorno, pero también va quedando en la ambigüedad en las propuestas y acciones. Es otro eje de análisis pendiente de trabajar, sin duda, una agenda que va de la mano con la perspectiva de desarrollo. La necesidad de abordarlo desde estos enfoques ya era clara, pero, a partir de la llegada del gobierno de Trump, se ha convertido en urgente. Desde una perspectiva optimista, la hostilidad de la política migratoria estadounidense puede ser vista como una oportunidad para generar propuestas más creativas y congruentes.

Aunque no se incluyeron, se realizaron análisis sobre el Ijami y la Ley de Atención y Protección a Personas Migrantes del estado de Jalisco, sin embargo, como ninguno de los dos considera la agenda de migración y desarrollo dentro de sus propuestas o proyectos, se omitieron. Con respecto al marco normativo, que pretendía establecer las bases de una

política migratoria, se puede decir que resultó en un intento fallido. Es una ley muy general, que difícilmente modifica las condiciones de vida de alguna de las poblaciones migrantes. Tampoco establece de forma clara el tema de presupuestos al tema migratorio. Tan pobre es el resultado que a un año de promulgada la Ley, el gobernador ha anunciado –con el pretexto de una conferencia de Naciones Unidas que tendrá lugar en el estado– que se realizará una nueva ley.

CAPÍTULO V. RECOMENDACIONES PARA GENERAR UNA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA CON PERSPECTIVA DE DESARROLLO EN JALISCO. CONCLUSIONES GENERALES

La intención de esta investigación fue analizar las políticas públicas sobre migración generadas en México en las últimas décadas, para identificar elementos que ayuden a delinear políticas migratorias locales desde la perspectiva de desarrollo. Esto a partir de la revisión de algunos de los programas, que instrumentan dichas políticas públicas, con la intención de profundizar en sus características e identificar posibles elementos para armonizar la política estatal a la federal.

Debido a la relevancia que tiene el vínculo entre migración y desarrollo en el ámbito internacional, y a que varios foros gubernamentales internacionales tienen una incidencia importante en el trazado de las políticas públicas nacionales, se ha dado cabida al análisis desde el ámbito internacional. No obstante, la atención del estudio está centrada en los niveles nacional y estatal.

En el ámbito nacional, se eligieron dos programas federales, que delinear las políticas migratorias y consideran aspectos de desarrollo, para realizar una revisión detallada de cada uno de ellos. Uno fue el Programa Especial de Migración 2013-2018 del gobierno de México y el segundo el Programa 3x1 para Migrantes. Este análisis dio respuesta a parte del primer objetivo específico y al segundo. Los cuales planteaban analizar el Programa 3x1 para Migrantes (P3x1) en sus dos niveles de operación, nacional y local, con la intención de recuperar algunos de los principales aprendizajes y retos que ha dejado el programa a partir de sus quince años de existencia. El segundo objetivo específico fue identificar los elementos centrales que el Programa Especial de Migración (PEM) 2013-2018 delinea para guiar la política de migración y desarrollo, tanto a nivel nacional como local.

Para tener una perspectiva estatal del tema y estudiar de qué forma podrían armonizarse las políticas locales, se analizaron el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2013-2033, el subprograma de Migración del Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social de Jalisco (Sedis) y el Programa 3x1 para Migrantes en Jalisco. Este

análisis se desarrolló en el cuarto capítulo y dio respuesta a parte del primer objetivo específico, que se planteó revisar el P3x1 y al tercer objetivo específico que consistió en analizar las políticas públicas en Jalisco, en ámbitos de migración y desarrollo, para identificar sus características y coincidencias con la política federal.

Lo que se logró a partir del estudio, fue un amplio análisis de las políticas y programas elegidos. Se recopilaron y revisaron muchos elementos tanto nacionales como locales sobre políticas públicas como planes, programas e instituciones que regulan el tema migratorio. Se utilizaron desde artículos de tipo académico, evaluaciones o documentos gubernamentales, hasta textos de análisis de sociedad civil.

Aunque la intención no era realizar una evaluación de los programas, es posible formular algunas conclusiones para valorar hasta cierto punto los avances logrados, los retrocesos, omisiones y agendas pendientes.

Sin duda, como en todo trabajo de investigación, surgen muchas más preguntas y elementos para seguir trabajando. En particular, en el caso del Programa 3x1 en Jalisco, hacen falta datos que requieren una búsqueda más profunda mediante entrevistas, solicitudes de información, entre otras. Así como recuperar la historia de la política migratoria estatal, la operación de los programas enfocados al desarrollo y sus resultados. También surge el interés por elaborar un mapa de actores transnacionales, para comprender de mejor forma la interacción entre los diversos grupos interesados en la agenda migratoria.

Ante la ausencia de una política de Estado sobre migración y desarrollo, la creación del Programa Especial de Migración constituye una oportunidad, ya que por primera vez se integran los procesos migratorios en las políticas nacionales. Sin duda, el PEM trajo consigo un impulso para que en el nivel estatal también se prestara atención a las políticas migratorias al adoptar marcos nacionales y fomentar la armonización de las políticas locales con las federales.

En el ámbito estatal también se crearon programas e instituciones que podrían retomar la agenda del PEM, adaptándola a las necesidades de la entidad para fortalecer las acciones locales y avanzar en la alineación de esfuerzos. Lo anterior, a la luz de una reflexión conceptual sobre el vínculo entre migración y desarrollo desde una perspectiva de gobernanza en la que se consideren los diferentes niveles de gobierno y actores sociales,

incluyendo a las poblaciones migrantes, comunidades de origen e instituciones gubernamentales y sociales.

El análisis realizado hasta este punto recupera aprendizajes y aporta algunas recomendaciones de política pública local. Concretamente, propone ideas o lineamientos con los que se podría continuar construyendo una política pública migratoria estatal desde un enfoque de desarrollo. Algunas de las reflexiones que se presentan son puntuales; otras, constituyen más una ruta de trabajo para continuar investigando y completar elementos importantes que permitan establecer propuestas de política pública mucho más sólidas y con mayor fundamento. En este sentido, se han identificado agendas pendientes para las que se propone un estudio más específico.

Sobre el tema de la armonización de las políticas estatales a las federales, se han podido identificar algunos aspectos en los cuales se tiene que seguir trabajando para avanzar en el tema. Los planes estatales ya contemplan la armonización a los marcos federales como objetivos. No obstante, realmente es muy complicado determinar con mayor detalle que aspectos concretos deberían ser armonizados.

El primer aspecto que lo dificulta es que realmente no hay una política nacional sobre migración con enfoque de desarrollo, el PEM intenta establecer estrategias en este sentido. Los elementos que han podido revisarse del PEM relacionados con el desarrollo, dan algunas ideas, pero todavía es algo general, por lo que habría que traducir sus estrategias a cosas más concretas en lo estatal. Sin duda hay elementos valiosos en el PEM, como el diagnóstico de partida, la inclusión de diversas poblaciones migrantes, los diversos niveles de coordinación que se sugieren, son aspectos que deben considerarse en lo local.

No obstante, habrá que hacer diversos ejercicios para traducir las estrategias en acciones más detalladas para Jalisco. En este sentido van las conclusiones sobre política migratoria en Jalisco. Éste apartado que se presenta más adelante, es el que da respuesta al cuarto y último objetivo específico. El cual consistió en que, a partir de los elementos centrales que se ubicaron en el análisis de los programas y de las políticas en Jalisco, se propusieron recomendaciones para fortalecer la política pública sobre migración y desarrollo a nivel estatal.

Como ya se explicó, los objetivos específicos se plantearon en función de los programas que se revisaron. No obstante, para presentar las conclusiones se han agrupado en lo nacional y en lo estatal. Parte del análisis que se presenta a continuación fue construido con base en las recomendaciones de García Zamora, en el estudio sobre política migratoria de los estados de 2007 (Fernández de Castro *et al.*). A partir de la revisión de las políticas estatales de Jalisco, Michoacán y Zacatecas, identifican elementos que deben considerarse para tener una política nacional sobre desarrollo y migración integral y de largo plazo. De igual forma, los autores señalan aspectos que deben ser considerados en una política migratoria estatal, los cuales también se retomaron para desarrollar el apartado de Jalisco. Aunque se elaboraron hace diez años, continúan siendo vigentes.

El análisis se estructuró en dos apartados. El primero presenta los resultados nacionales y el segundo los estatales; ambos compuestos por los avances, retos, agendas pendientes que tiene la política migratoria y recomendaciones. Finalmente, se cierra el texto con algunas conclusiones generales.

5.1 Conclusiones sobre la política migratoria nacional

Ha sido complicado ubicar algunas de estas conclusiones en los cuatro apartados ya que la mayoría de los avances no son totales; hace falta consolidar muchas de las medidas tomadas y, en ocasiones, en un mismo rubro se han tenido avances y retrocesos.

Avances

- El objetivo primordial es generar una política de Estado de largo plazo sobre desarrollo y migración (García Zamora, 2007). El Programa Especial de Migración, que incluye propuestas sobre desarrollo, es un primer paso en este sentido, aunque su establecimiento ha sido lento y débil. Para permear en todos los niveles y llegar a ser una verdadera política de Estado, considera medidas para que las políticas estatales y municipales incluyan el tema migratorio en sus planes.

- Uno de los cambios importantes que sugiere García Zamora es que los países que tienen altos números de emigrantes deben ajustar sus políticas económicas a esa realidad, para lo cual han de diseñarse nuevos programas e instrumentos que integren a la población en el exterior. El Programa Especial de Migración (PEM), el voto de los mexicanos en el exterior y algunas otras iniciativas para la comunidad emigrante, demuestran que ha habido algunos avances en los últimos años en la búsqueda por integrarlos. Asimismo, se ha avanzado con la generación del programa Soy México o en la instalación de Centros de Defensa para Migrantes en los consulados, aunque también hace falta fortalecerlos. Por otro lado, no se ha logrado consolidar programas ya existentes o darles el impulso adecuado. Algunos ejemplos son el Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM), el hecho de que las matrículas consulares no se acepten en México o la poca participación de la diáspora en los procesos electorales.
- En cuanto a la participación de la población en el exterior, también se presentan avances y retrocesos. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) ha impulsado algunos nuevos programas para vincularse con la diáspora, como la Red Global de Talentos o proyectos con jóvenes *dreamers*, pero ha modificado la forma de trabajo de los consejeros consultivos del IME, privilegiando el trabajo en comunidades de E.U. sobre su incidencia en México, dejando de lado la articulación entre consejeros de otros estados. Aún cuesta pensar en programas que integren a la diáspora de una manera activa y autónoma ya que implica un reto, un verdadero diálogo y un trabajo político en el que se tiene que negociar constantemente.
- Dos áreas fundamentales para alcanzar el desarrollo integral son la educación y la salud. Se ha avanzado en el tema de educación con el Programa Binacional de Educación para Migrantes (Probem) y otros, pero se presentan nuevos retos que implican la revisión constante de las necesidades de las poblaciones migrantes, por ejemplo, la exención del apostille que se consiguió con el Acuerdo 286 en 2016 o las recientes reformas que se proponen para la revalidación de estudios en el exterior. Sobre salud, existe el programa Vete Sano, Regresa Sano, y las Ventanillas de Salud en los consulados, pero no se tiene conocimiento sobre su efectividad, operación, coordinación, etcétera.
- El PEM es un paso más en la búsqueda de una política integral al considerar la diversidad de poblaciones migrantes y las dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales, pero

aún hace falta trabajo para lograr mejor articulación con una visión de política social y económica.

Retos

- El gobierno debe priorizar el tema migratorio. Más allá de los discursos, sobre todo recientemente, es importante ver un respaldo y fortaleza institucional, voluntad de coordinación –y principalmente–, recursos y presupuesto.
- Migratizar o transversalizar el tema migratorio en todas las políticas sociales y de desarrollo, coordinar los programas y servicios que ya existen. Revisar y vincular los programas de atención social para cuidar que no se dupliquen o que consideren las particularidades de las poblaciones migrantes y sus familias.
- También falta la articulación entre los programas destinados a la población migrante. La Unidad de Política Migratoria (UPM) señala que existen alrededor de 80 programas para migrantes, pero con poca o nula coordinación. Algunos programas se organizan de forma centralizada pero son operados en los estados. Por ejemplo, en el caso del PEM se busca su descentralización, pero no hay claridad sobre cómo operarlo en el nivel estatal. El P3x1 se define de manera centralizada, pero se opera localmente mediante un complejo sistema que involucra a distintos niveles de gobierno, dependencias y a los propios migrantes.
- Aunque en el papel se busca agrupar la política migratoria en el marco del PEM, hay políticas o agendas que operan de manera casi paralela. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Migración (INM) coordina la gestión de la migración internacional en el interior del territorio mexicano, pero sin mucho interés por observar el PEM.
- Modificar la dinámica de diseñar políticas públicas que sólo se aboquen a captar mayores remesas. El gobierno tiene que invertir en las poblaciones migrantes, no solamente pedir. Transformar el modelo de desarrollo basado en remesas. Aunque en los diagnósticos estatal y nacional de los planes y programas se reconoce que la solución para impulsar el desarrollo no es mediante las remesas familiares, se siguen fomentando políticas públicas que buscan atraer las remesas productivas o la coinversión a partir de remesas sociales. En los foros

internacionales continúa siendo un tema de discusión, en los cuales el gobierno mexicano sigue fomentando políticas para el aprovechamiento de las remesas.

- El PEM, en su objetivo sobre desarrollo local, menciona algunas estrategias que consideran los derechos humanos, la inclusión, así como aspectos políticos, económicos y sociales, para priorizar la construcción de un desarrollo integral. Hace falta afinar más dichas estrategias, ya que están dispersas y no tienen una intención común, como podría ser una perspectiva de bienestar o buen vivir para todas las poblaciones migrantes.
- Impulsar políticas que busquen retener a la población a partir de buenas alternativas de vida en su lugar de origen o que vuelvan en condiciones dignas. Hacer real el derecho a no migrar.
- Considerar en las políticas de desarrollo a todas las poblaciones migrantes. El nexo entre migración y desarrollo en México está fuertemente vinculado con la diáspora y la comunidad de origen; no obstante, en los últimos años el tema del retorno también se ha incluido en las discusiones. Sin embargo, el tema de la inmigración, las personas refugiadas u otros colectivos en movilidad, generalmente no es considerado en este rubro. Y hacerlo desde una visión crítica del desarrollo que incluya educación, vivienda, salud, alimentación digna, entre otros, será un reto mayor.
- Tener una perspectiva transnacional de las políticas, generar iniciativas creativas que permitan la participación activa de las comunidades. Pensar en enfoques transnacionales, no sólo vinculando comunidades mexicanas en Estados Unidos, tal vez incluir en el panorama otros lugares. Por ejemplo, como lo hace la Red Global de Mexicanos de Alta Calificación, que tiene nodos en diversos países. Como se ha dicho, aunque haya diásporas pequeñas, pueden ser estratégicas.

Agendas pendientes

- El enfoque integral de migración y desarrollo implica programas específicos para cada población en las comunidades de alta migración (jóvenes, mujeres, adultos mayores, menores, etcétera) (García Zamora, 2007). Existen algunas acciones para trabajar o apoyar a algunas poblaciones específicas (mujeres, jóvenes, indígenas), pero por lo general no

incluyen la perspectiva de la comunidad de origen de migrantes ni una multidimensional (económica, política, social, etcétera).

- Al mismo tiempo que se busca coordinación en lo federal, hay que pensar en la operación local, estatal y municipal, pasando por la revisión o consulta con la diáspora.
- Aunque en la presente investigación se ha puesto poca atención al tema municipal, éste es fundamental ya que hasta ahí debe permear la política de desarrollo y migración (García Zamora, 2007). Existen niveles muy diferenciados de atención entre estados y municipios. Por ejemplo, hay estados como Michoacán y Guanajuato, donde todos los municipios tienen Centros Municipales o enlaces para el tema migratorio y en otros hay poca o nula atención. Contar con un responsable en el tema no significa que se atiendan las necesidades de la población; hay que revisar la capacidad de acción de dichos enlaces. En cuanto a los avances en el terreno municipal, no se sabe de algún registro de las experiencias locales para conocer cómo se está abordando la atención a migrantes de manera más directa. Otra tarea pendiente sería revisar los planes municipales para ver si consideran proyectos o líneas de acción sobre migración, así como los presupuestos que se les asignan.

Recomendaciones

- Aunque también podría ser un reto, el siguiente tema se ha mencionado mucho, por lo cual se propone como recomendación. Aunque en los planes aparece el término desarrollo, hay diversas concepciones de lo que se busca alcanzar con él. Es decir, la mayoría de los programas de gobierno continúan impulsando una política enfocada al crecimiento y superación de la pobreza. Hace falta revisar la apuesta colectiva, poner el desarrollo de nuevo en el centro y replantear las consecuencias del modelo de desarrollo actual.
- Colocar como tarea estratégica la organización y capacitación de las comunidades, reconociendo su importancia (García Zamora, 2007). En el mismo sentido de lo sugerido en torno al P3x1, hay que continuar impulsando el fortalecimiento de la diáspora, pero también a la comunidad de origen, así como el vínculo entre ambas. El debilitamiento y cambios en el Consejo Ciudadano del IME no ayudaron a este punto.

- Un foro donde se debería trabajar el tema con mayor fuerza es la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Existe una Comisión de Asuntos Migratorios y se han abordado algunas propuestas puntuales. Por ejemplo, ante el endurecimiento de la política del gobierno de E.U., se sugirió coordinar acciones de las representaciones estatales en aquel país en apoyo a la diáspora mexicana. Podría revisarse su agenda de trabajo y abordar temas estratégicos para los diversos estados, como retorno o políticas para el desarrollo local-transnacional.
- Explorar la perspectiva desde el Sur. Reflexionar sobre las particularidades e intereses de un país con las condiciones migratorias complejas de México. Aprender y aportar a las reflexiones de otras naciones que viven situaciones similares al caso mexicano en otras latitudes del sur global.

Aspectos a considerar para el PEM

- Asegurar la transexenalidad del programa.
- En cuanto al PEM, se reconoce que es un paso adelante contar con un instrumento que intenta darle sentido a la política migratoria y que además haya sido construido con la participación de la ciudadanía transnacional. Sin embargo, después de tres años parece que su operación aún va lenta, sobre todo la coordinación entre programas existentes.
- Tener acceso al tablero de control del PEM que tiene la UPM para conocer el monitoreo que se realiza.
- Retrabajar los indicadores del programa.
- Recursos para impulsar su operación en los estados. Apoyar a las oficinas estatales para la armonización de sus marcos de planeación con base en el PEM.
- Revisarlo y mejorarlo, sobre todo en el aspecto de articulación entre algunas de sus líneas. Por ejemplo, en el objetivo 2 sobre desarrollo local.
- Difundirlo e impulsar la ciudadanización del mismo. Esto podría ayudar a la construcción de agendas locales de incidencia migratoria.

Aspectos a considerar para el P3x1

- Previo a proponer proyectos, realizar un diagnóstico comunitario transnacional (propuesta de la agenda migrante).
- La importancia de generar procesos que vinculen los proyectos del 3x1 con las necesidades comunitarias, en particular con la planeación municipal. Otro instrumento con el que tendría que vincularse el Plan Municipal sería el PEM.
- Espacios de diálogo abierto y construcción comunitaria transnacional de todos los actores involucrados en el proyecto.
- Revisar la duplicidad de programas. Ésta es otra de las recomendaciones que se han hecho al P3x1 y en general a los programas de política social. La UPM habla de 80 programas que se operan sin necesariamente coordinarse entre ellos (Segob, UPM, 2015, julio).
- Conocer cómo han funcionado los clubes espejo y qué resultados o avances han tenido en aras de fomentar la participación, mejorar el monitoreo de los proyectos, etcétera. El gobierno los visualiza como aliados en la contraloría social y en el seguimiento de las obras u otorgamiento de apoyos. Sin embargo, académicos y sociedad civil ven la necesidad de fortalecer, capacitar y potenciar a un grupo que generalmente ha sido olvidado de la agenda migrante: las familias de migrantes y comunidades de origen.
- Programa de organización y capacitación comunitaria transnacional (propuesta de la agenda migrante).
- Fortalecer el vínculo y la visión de desarrollo del programa.
- Las reglas de operación de los programas consensuadas con clubes y comunidades (propuesta de la agenda migrante).
- Promover la participación de mujeres (propuesta de la agenda migrante).

La propuesta es tener una política pública coherente en un país con una gran población emigrante. Lo cual requiere poner en el centro de la planeación nacional una política de migración y desarrollo, entendida como las “políticas públicas proactivas que permitan salir del estancamiento, y articular virtuosamente planes y programas de desarrollo con los

respectivos países de origen sobre migración, para [...] construir bases sólidas de su desarrollo regional” (García Zamora, 2012: 197). Este tipo de política representan un reto mayor ya que implican un cambio de paradigma en cuanto a la priorización nacional del tema migratorio, lo cual no ha sucedido en México. Si bien el PEM contempla muchos de los puntos que se sugieren en la propuesta, aún no se han implementado.

Aunque hacen falta elementos, algunos de los puntos analizados permiten reconocer que aún no se cuenta con una política de migración y desarrollo en México. El caso de Jalisco –a modo de termómetro nacional– es de utilidad para valorar la importancia que le dan a las políticas sobre el tema aquellos estados con un alto número de migrantes.

5.2 Conclusiones sobre la política migratoria en Jalisco

Jalisco, al igual que el resto del país, tiene una compleja composición migratoria, donde hay diversas poblaciones migrantes con necesidades particulares. Como ya se mencionó, es un reto planear con un enfoque de inclusión. En ocasiones no se tiene claridad sobre la multidimensionalidad de las migraciones y parece que las poblaciones se van haciendo visibles de acuerdo a coyunturas, a las crisis que atraviesan o a la atención que le prestan los medios. Por ejemplo, los migrantes en tránsito, la niñez migrante, las poblaciones en retorno, la diáspora jalisciense, recibieron atención después de alguna crisis. Difícilmente los hacedores de política, legisladores o la sociedad en general toman en cuenta la diversidad de los colectivos migrantes.

Cada una de las poblaciones migrantes tiene un nivel diferente de articulación o presencia. Por ejemplo, la comunidad jalisciense en Estados Unidos es muy diversa en sí misma y hay distintos niveles de organización y conexión con sus comunidades. Aunque una pequeña parte está organizada y es activa políticamente, hay diferentes grupos e intereses. Sin embargo, con toda esta historia y presencia migrante, en general aún es difícil que los jaliscienses y sus habitantes se reconozcan como un estado migrante. Desde la experiencia del trabajo de campo de la autora, cuando se ha tenido el acercamiento a algunas poblaciones para trabajar con personas familiares de migrantes, cuesta mucho trabajo que se reconozcan como tales. Por lo tanto, es de esperarse que sea un tema poco atendido y no tenga prioridad en el nivel político.

El tema de la migración en tránsito ha llamado un poco más de atención y hay interés por incluirlo en las políticas públicas. Por ejemplo, la Ley de Atención y Protección a Migrantes, originalmente está pensada para dicha población. En el caso del retorno sucedió algo similar. Poco a poco se había hecho presente, hasta que la presidencia de Trump lo puso en primer plano. No son los diagnósticos, la información o la presión social las que hacen visible la urgencia de trabajar en el tema, son coyunturas.

Como se ha mencionado a lo largo de los anteriores capítulos, la población de origen, familiares de migrantes, son poco tomados en cuenta y no se visibilizan como una población con necesidades específicas. Las consecuencias de la migración, de las que hablan Delgado y Márquez (2012), son directamente experimentadas por este grupo de “los que se quedan”. Los cambios en los procesos migratorios llevan a pensar en otro tipo de familias de migrantes, por ejemplo, estadounidenses que migran a México para acompañar a un padre, madre o pariente que ha decidido o ha sido forzado a regresar a su comunidad, o familias que permanecerán viviendo divididas entre ambos países.

Algunos de los programas sociales dejan de lado a estas poblaciones porque “reciben remesas” y no requieren apoyos; sin embargo, no siempre es así. En el periodo de la crisis económica en E.U. García Zamora y Del Valle (2016) detectaron que había “remesas inversas”, transferencias económicas que mandan los familiares en México para mantener a los que están pasando momentos complicados en Estados Unidos. En otros casos las remesas no son suficientes para mantener a las familias en el lugar de origen. Hay una gran diversidad de experiencias migratorias con un sinnúmero de consecuencias y necesidades que no se consideran como parte de ningún plan o proyecto. En este sentido, la insistencia por revisar los programas sociales y de desarrollo con perspectiva migratoria.

De acuerdo a lo que se analiza en los siguientes rubros y utilizando la clasificación para medir el avance de las políticas públicas migratorias de Fernández de Castro *et al.* (2007) –avanzado, medio y bajo–, Jalisco estaría en un nivel medio o en construcción. Es decir, aún no cuenta con una política migratoria bien organizada, más bien opera los programas federales como el Fondo de Apoyo a Migrantes, P3x1 para Migrantes, Repatriación de Menores, Somos Mexicanos, entre otros. Aunque hay propuestas y algunos programas estatales nuevos, aún no están consolidados. Conseguir la consolidación de la dependencia

también está en proceso; hace falta que tenga mayor independencia, presupuesto, preparación de sus funcionarios y capacidad de vinculación y conciliación con la diáspora. Es urgente mejorar el trabajo de planeación, elaboración de indicadores, rendición de cuentas, transparencia, entre otros. En cuanto al trabajo municipal, hace falta impulsar el fortalecimiento de sus enlaces migratorios y generarlos en los municipios donde se requiere. A continuación se ahonda en estos aspectos.

Avances

- Se cuenta con partes del diagnóstico general del estado y se ha profundizado más en el estudio de algunas poblaciones, por ejemplo, de la región de Los Altos. Pero hace falta una visión más amplia, incluyendo a su diáspora. Tanto en el Plan Estatal de Desarrollo como en el Programa Sectorial de Desarrollo e Integración Social, hay buenos diagnósticos de Jalisco, pero no están actualizados y algunas poblaciones no están incluidas. Es importante aprovechar los nuevos datos del Censo Inegi 2015 para analizar los movimientos en la entidad.
- Es un paso adelante contar con el Instituto Jalisciense para Migrantes (Ijami), pero hace falta mucho trabajo. Depende de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, no de la oficina del gobernador. El tema migratorio no es prioritario para el gobierno estatal, sube y baja en la agenda de acuerdo a coyunturas. Se creó el Instituto, pero no tiene un presupuesto proporcional al ingreso de remesas de la entidad.
- Al ser una nueva dependencia, aún está construyendo sus mecanismos de coordinación con otras instancias. No basta con crear dependencias, deben ser eficientes. Como se expuso en un capítulo anterior, Zacatecas y Michoacán tienen un órgano responsable del tema con nivel de secretaría, son casos de los cuales se podría aprender mucho, por lo que habría que analizar qué tan eficientes son. En todos los municipios de Guanajuato y Michoacán opera una oficina de atención a migrantes, en Jalisco parece que sólo están activas alrededor de 30 de 125 municipios, de acuerdo a los datos de la Matriz de Indicadores por Resultados (MIR) del Instituto. Guanajuato maneja un programa propio para dar apoyo a proyectos productivos para migrantes retornados desde hace varios años. Actualmente Zacatecas está desarrollando una serie de foros, tanto en E.U. como en la propia entidad, para construir de manera

participativa su nuevo Programa Especial de Migración. Tanto la secretaría de Zacatecas como la de Michoacán son encabezadas por un secretario que ha tenido la experiencia de ser líder migrante.

Retos

- Como lo mencionó García Zamora, “los planes estatales de desarrollo deben convertirse en verdaderas cartas de navegación de las políticas públicas, en cuya construcción y monitoreo participen las comunidades” (2007: 68). En el caso del PED de Jalisco hace falta mucho trabajo para involucrar a las comunidades en su monitoreo, incluso a los propios funcionarios. Por ejemplo, el subprograma de migración aún no se reporta en la plataforma para evaluar el avance de los programas del estado, llamado Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE Jalisco).
- Se identifica que una de las fallas que no permiten que las cartas de navegación sean adecuadas son sus propios indicadores, ya que están mal elaborados. Por otra parte, uno de los pocos programas que tiene un sistema de contraloría social es el P3x1, en cuyas recientes evaluaciones e investigaciones se han detectado casos de malos manejos. Estos dos aspectos indican que habría que revisarlo a detalle.
- Es fundamental propiciar un mayor grado de institucionalización para evitar la vulnerabilidad de la política migratoria (García Zamora, 2007). Se ha considerado fortalecer este aspecto en el Programa Sectorial de Desarrollo e Integración Social, ya que impulsa varias metas para formalizar programas, dependencias y acciones. Por ejemplo, se busca que el Ijami sea un organismo público descentralizado al haber sido instituido por decreto del gobernador.
- Uno de los objetivos del Instituto es fortalecer los enlaces municipales. Sin embargo, es un trabajo que va lento. De acuerdo al Ijami, de los 125 municipios hay 30 que cuentan con algún tipo de figura que maneja en cierto modo el tema migratorio. Como ya se dijo, no todos están exclusivamente enfocados a la atención de migrantes, pueden manejar diversas agendas. Además, habría que revisar con qué capacidades y recursos cuentan dichos enlaces.

- Incrementar el trabajo en los municipios es muy importante. Actualmente se realizan jornadas informativas en municipios y se atienden casos de personas de las comunidades. Tanto en los casos que se han canalizado al Instituto como en los espacios para presentar el trabajo en los que se les ha invitado a participar, se detectan limitaciones y falta de conocimiento de los funcionarios con respecto a lo que las comunidades demandan y las soluciones que les brindan. Algunos temas en los que se requiere información son los legales, trámites, procesos para acceder a educación o salud para personas que han regresado o tienen doble nacionalidad, entre otros.
- Como en su momento fue un reto para las organizaciones de migrantes aprender sobre la forma en que operan los programas, entender las reglas del P3x1 y capacitarse para participar, parece que ahora para los ciudadanos se presenta el reto de aprender sobre políticas públicas, su construcción, operación y monitoreo; es decir, todo el ciclo de la política pública. De la misma manera en que los grupos de migrantes se toparon con la necesidad de idear sistemas de monitoreo, posibilidades de proponer mejoras y revisar la transparencia de los proyectos, son tareas que ahora se plantea la ciudadanía local. Se puede aprender de las experiencias de ellos, aunque entendiendo el rol que cada quien tiene, ya que hay tareas que son obligación de los funcionarios.

Agendas pendientes

- Es fundamental dar seguimiento a la comunidad de emigrantes para conocer sus necesidades específicas o más apremiantes y poder diseñar políticas públicas que las atiendan (García Zamora, 2007). En este rubro se tiene poca información de los proyectos impulsados o de las agendas de trabajo en curso. A pesar de que se cuenta con tres representaciones de Jalisco en Estados Unidos, se conocen poco sus acciones.
- Se realizan visitas de trabajo a E.U. por parte de la encargada del Ijami, autoridades o el gobernador para reunirse con líderes de organizaciones de migrantes jaliscienses. En algunas de estas sesiones se recogen sus peticiones, aunque no necesariamente representan a un grupo amplio de la comunidad. Se desconoce si desde el Ijami cuentan con un análisis propio sobre la situación de la diáspora jalisciense, para así determinar la estrategia y prioridades que se

atenderán. Por ejemplo, saber qué tipo de atención legal están prestando a las comunidades en estos momentos y qué se requeriría.

- Hacer uso de todas las investigaciones especializadas que se han realizado en Jalisco para generar un diagnóstico completo de la entidad. Ya que en el interior del estado hay diferencia en los índices migratorios entre municipios, podría realizarse un estudio regional o dividiendo zonas de acuerdo a sus intensidades migratorias. Los estudios sobre los jaliscienses en E.U. pocas veces son considerados, aunque existe información más precisa sobre dónde están ubicados, qué necesidades tienen, más allá de los datos sobre clubes y federaciones.

Recomendaciones

- Trabajar en una definición de desarrollo y su vínculo con la migración de acuerdo a las características del estado. Deberá ser construida en colectivo y con la participación de los diversos sectores, recuperando experiencias como la realizada por la sociedad civil en el documento “Desarrollo Integral con Migrantes”, las memorias de los Encuentros Mesoamericanos, la Agenda de desarrollo socioeconómico transnacional, la Agenda México del grupo de líderes y organizaciones de migrantes, entre otros.

- Un punto de partida, sería definir el desarrollo integral con migrantes como: “crecimiento con calidad en lo económico, social, cultural y político; sostenibilidad ambiental y social; desarrollo de mujeres, jóvenes e indígenas; todo desde la perspectiva migratoria, es decir, el desarrollo integral con la participación en su diseño e implementación, de hombres, mujeres y comunidades” (Castillo y Burstein, 2014: 3). De igual manera, hacer énfasis en que su concepto va más allá del crecimiento, dando lugar al bienestar humano, la salud del medio ambiente, el buen vivir y los valores democráticos.

- Trabajar en definir claramente los procesos migratorios, tipos de poblaciones migrantes presentes en la entidad y fundamentar con datos, con qué poblaciones se trabajará y por qué.

- Una propuesta útil y compleja es la que formulan Castles y Miller utilizando el concepto de *proceso migratorio*, “el cual sintetiza intrincados sistemas de factores

e interacciones que conducen a la migración internacional e influyen en su curso. La migración es un proceso que afecta todas las dimensiones de la existencia social, que desarrolla una compleja dinámica propia” (2004: 34).

- Las comunidades de origen y familias de migrantes, por sus características particulares, deben ser consideradas en la política pública como otro grupo.
- Ser flexibles y tener visión de largo plazo ante los escenarios complejos de los procesos migratorios. Otro tipo de familias que está produciendo el proceso migratorio deben ser reconocidas como nuevas poblaciones migrantes. Por ejemplo, estadounidenses que tienen que migrar a México para acompañar a un padre o madre o algún pariente que decide o ha sido forzado a regresar a su comunidad, familias que permanecerán viviendo entre ambos países, refugiados de países con culturas e idiomas diversos. Personas con múltiples ciudadanía.
- Concentrarse en pocos programas bien definidos y con mayor presupuesto. Actualmente se aplican los federales, tales como el FAM, acompañamiento a menores repatriados, Somos Mexicanos, entre otros. Es decir, se operan, pero no queda muy claro cómo están estructurados y cómo se evalúan. Los estatales son limitados y algunos asistenciales. No se sabe cómo se coordinan quienes operan los programas, por ejemplo, el P3x1 no es operado por el Ijami sino por la Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento Social de la Sedis.
- Los funcionarios responsables del tema deben capacitarse en la elaboración de políticas públicas, saber cómo se genera una MIR y cómo se trabajan los indicadores. Así como especializarse en los temas migratorios.
- Priorizar el cumplimiento de las estrategias establecidas en el Programa Sectorial de Desarrollo e Integración Social, que se proponen reconstruir la política migratoria de Jalisco e institucionalizarla.
- Revisar los planes y programas estatales para fortalecer su vínculo con el PEM y con las estrategias nacionales sobre migración y desarrollo. De igual forma, reformular las estrategias que han quedado débiles o que no se han llevado a cabo.

- Realizar una revisión-evaluación de medio camino de los planes y programas estatales sobre migración. Este diagnóstico de avances podría ayudar a detectar en dónde no se ha trabajado y reformular objetivos.
- Generar un Programa Especial de Migración para la entidad, que permita delimitar las líneas estratégicas a nivel Jalisco, así como articular los diversos programas y proyectos que existen en torno al tema.
- Revisar y reformar la ley de migración estatal.
- Revisión del P3x1 en Jalisco con todos los puntos que se señalan en las conclusiones del capítulo anterior. Incluso pensar en una auditoría del programa.
- En cuanto al Ijami, a poco más de un año de su creación sería importante revisar las evaluaciones internas, de diseño, conocer su programa de trabajo y cómo han avanzado en su cumplimiento. El Instituto tiene un valor muy importante que son sus representaciones en E.U.; es de interés público saber cómo operan, qué servicios ofrecen, cómo están atendiendo a la población y cómo se pueden aprovechar más. De igual forma, es relevante conocer por qué no se opera desde ahí el P3x1 y cómo se coordinan con quienes lo operan por parte de la Sedis. Por ejemplo, en las acciones para difundirlo en las representaciones de Jalisco en E.U. y en los municipios, capacitando a los clubes y clubes espejo, apoyarlos con los procesos, entre otras posibles actividades.
 - Analizar el presupuesto con el que cuenta y en qué programas y acciones se ha destinado. Qué resultados y efectos tiene. Esto con base en el análisis de su MIR con datos completos.
 - Prestar particular atención a los resultados que tienen sus tres representaciones en E.U.
 - Órganos de coordinación y consulta: revisar el Consejo Consultivo del Ijami y el Comité Interinstitucional.

Herramientas e información que se debe reportar en el nivel local

- Diagnósticos propios a partir de los datos estadísticos que se tienen, por ejemplo, del P3x1 Jalisco, del FAM o de los casos que se atienden en el Ijami.
- Directorio de servicios y programas para migrantes en Jalisco.
- Implementar y revisar los sistemas de información y datos migratorios. Cómo se cuenta, cómo se define, cómo se detectan necesidades.
- Revisar y reformular los indicadores sobre migración.

Participación de la sociedad civil en la construcción de la política pública local.

- Reconocer la aportación de los migrantes, pero sin dejarlos como responsables únicos del desarrollo comunitario.
- Recuperar la experiencia de participación y formación de las organizaciones de migrantes, en especial en los temas de contraloría social, transparencia e incidencia en políticas públicas, pero también aprovechar su talento para la organización y capacitación.
- Fortalecer, capacitar y potenciar la participación de las familias de migrantes y comunidades de origen en la definición de necesidades y proyectos de desarrollo local.
- Recuperar los espacios de participación que tenían las comunidades migrantes y generar vínculos de colaboración con México, junto con las organizaciones y la sociedad civil, así como generar nuevos espacios con enfoque transnacional.

Para sociedad civil

- Esfuerzo por vincular la agenda de desarrollo de la entidad en todos los ámbitos: ambiental, laboral, seguridad, comercial, inversión extranjera, turismo, etcétera. Esto representa un reto ya que Jalisco ha apostado por un modelo de desarrollo en el que el sector

empresarial tiene un fuerte peso, en detrimento de la mayoría de los habitantes y el medio ambiente.

- Hace falta fortalecer los vínculos con la diáspora y ver por dónde van actualmente sus opiniones con respecto a la agenda de desarrollo en la entidad. Sería de utilidad realizar un mapa de las relaciones que se establecen entre los diversos actores: clubes, organizaciones de migrantes jaliscienses, etcétera.
- Aprovechar el talento y *expertise* académico y de la sociedad civil que hay en el estado para generar mejores políticas migratorias. Actualizar el diagnóstico de la entidad y sus regiones; así como establecer una agenda de investigación que la entidad requiere, buscando la aportación de las universidades.
- Fomentar espacios formativos y de capacitación, tanto en temas migratorios como en la generación de políticas públicas, monitoreo, seguimiento, diseño, entre otras.
- Pedir la rendición de cuentas a los actores que impulsan las agendas migratorias, tanto del Ijami, de la Sedis como al Congreso del Estado.
- Construir una agenda más clara sobre el trabajo con comunidades transnacionales en la entidad. Fortalecer sus capacidades y acciones de incidencia en temas concretos, como contraloría y clubes espejo, acceso a derechos para personas en retorno y familias transnacionales, agenda de las mujeres en comunidades rurales, poblaciones indígenas, entre otras.
- Revisión más profunda del P3x1 en el estado. Así como de otros programas con enfoque para migrantes como el FAM o el Prohem, entre otros.

5.3 Conclusiones Generales

A lo largo de esta investigación se logró analizar el vínculo que existe entre migración y desarrollo y la importancia de abordar las políticas migratorias desde tal perspectiva. Si bien se ha visto que es un enfoque presente en alguna medida, hace falta retomar la propuesta de renovar la discusión crítica sobre el desarrollo y ubicarlo nuevamente en el centro.

En este sentido, el PEM representa una oportunidad para plantear una política migratoria que considere el enfoque de desarrollo. Esto en el ámbito nacional, pero también en el estatal, impulsando la armonización de las políticas locales a las federales.

Por una parte, el marco del Programa Especial de Migración muestra los más recientes esfuerzos y dificultades para conjuntar una visión de política migratoria nacional, tratando de dar un paso más hacia la construcción de una política congruente con la realidad migratoria que presenta el país y la región. Con respecto al desarrollo, comienza a delinearse el papel que debe tener en el contexto migratorio, sobre todo pensando en los retos de construir una política transnacional. En este sentido, el desarrollo desde lo local y el rol de la diáspora tienen un papel relevante en el PEM. Aunque hace falta todavía construir el concepto compartido sobre el desarrollo que busca el programa, y acciones más claras para realmente abordar las causas de la salida de personas y las necesidades e intereses de las poblaciones migrantes tanto en México como en E.U.

A partir del Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco, que contempla el apartado sobre migración y el subprograma sobre el tema, se abre la puerta para proponer una política estatal sólida, que permita atender las necesidades de las poblaciones migrantes y sus familias. A pesar de ser un estado con migración histórica, hasta hace poco han surgido más instituciones y marcos normativos que permitirían a la entidad contar con una política migratoria estatal. Como se ha analizado, algunos de ellos están en proceso de construcción, por lo que es un momento de oportunidad para incidir en ellos.

Por otra parte, también se analizó el tema de las remesas. Quedó establecido que en su mayoría son recursos destinados a cubrir las necesidades básicas de las familias. No obstante, hay un porcentaje de ellas que los migrantes están interesados en destinar para el beneficio de sus comunidades de origen. Es así como el motor del P3x1 continúa presente. Y es a partir de ese interés en el desarrollo local que se fortalecen las relaciones comunitarias transnacionales y la participación social. No obstante, el gobierno debe reconsiderar la inversión que hace en programas para migrantes, ya que lo que actualmente se destina es mínimo y no está cubriendo las necesidades de las diversas poblaciones migrantes.

El Programa 3x1 para Migrantes ayuda a comprender los retos y cambios a los que se debe enfrentar una política que atiende poblaciones en movilidad. Se analizaron algunos

aspectos del mismo. El P3x1 es muy bien valorado por quienes lo han estudiado y evaluado, debido a la importancia que tiene para mantener vínculos con la diáspora. Dos características importantes son: el valor que tiene el haber sido generado por las comunidades migrantes, así como el aprendizaje y posicionamiento que representa para la propia diáspora. Algunos puntos que aún se tendrían que continuar trabajando son: su potencial para involucrar a la comunidad de origen como actor más activo, y fortalecer el programa vinculándolo a otros programas sociales o a organizaciones de base en las comunidades.

Por otro lado, se han detectado actos de corrupción, malos manejos e irregularidades en el programa, por lo cual las acciones de rendición de cuentas y de transparencia deberán revisarse. No obstante, una de las evaluaciones señala la necesidad de incrementar la efectividad de los recursos destinados a la observación de las cuentas y operación del programa. Éstas son algunas de las dificultades que implica un programa de dimensión nacional, donde están presentes muchos intereses, problemas de cada región y nuevos retos sociales (migratorios, políticos, económicos, en seguridad, ambientales, etcétera).

La migración, las comunidades migrantes y las necesidades que enfrentan no se consideran de interés o beneficio público y menos como un problema a resolver. No son realmente una prioridad que debe ser atendida, ni para el gobierno mexicano, ni para la sociedad en general. Esto se pudo constatar al comparar los ingresos que tienen en términos de remesas, tanto el gobierno de México como el estado de Jalisco, y el poco presupuesto que invierten los mismos en los programas de apoyo a migrantes.

Las comunidades migrantes aún no han logrado tener un peso político suficiente para presionar con mayor fuerza al gobierno mexicano (o al estadounidense) para dar respuesta a sus problemas o para modificar sus políticas. La llegada del gobierno de Trump, ha hecho que el tema migratorio tenga mayor atención, movilizándolo al gobierno mexicano a responder con algunas acciones.

La política migratoria del gobierno mexicano en la última década ha experimentado una tensión entre propugnar en el discurso por una política con enfoque de derechos humanos y desarrollo, mientras por el otro lado, practica una política de control y seguridad nacional. Una hacia el norte y otra hacia al sur. Pero aun cuando en el discurso se habla de migración y

derechos humanos, se coincide con lo dicho por García Zamora: “las políticas sobre migración han sido y son reactivas, tardías y parciales” (García Zamora, 2017, mayo 26).

Estas políticas contradictorias, tienen que ver con muchos elementos, que van desde cuestiones estructurales, hasta geopolíticas o sistémicas. Entre algunos de estos elementos se pueden nombrar: la presión política desde E. U. hacia el gobierno mexicano para implementar una política migratoria más restrictiva en la región; los casos de violaciones a derechos humanos; los resultados de un modelo neoliberal capitalista; los retos del estado-nación ante procesos de globalización altamente dinámicos; el avance desbocado de los grupos del crimen organizado, la corrupción, la impunidad, la falta de acceso a la justicia, por enunciar algunos aspectos.

Las comunidades migrantes, como ya se mencionó, no tienen actualmente peso político a nivel nacional. A nivel estatal, en Jalisco, tienen un poco más, pero realmente todavía no son significativas políticamente. Por ello, es tan importante y forma parte de las exigencias de las diversas agendas de las comunidades migrantes el participar, el poder tener una voz en la construcción de las políticas públicas y los diversos ejercicios de participación política ciudadana. Pero esta lucha por tener mayor peso político es la batalla que libran diversos colectivos por poder hacer visibles sus necesidades. En este rubro se puede incluir una larga lista, por ejemplo, la población de origen indígena o la propia agenda de las mujeres. Ambos, movimientos sociales que tienen una larga historia de lucha, intentando posicionar sus agendas como parte de las preocupaciones de la sociedad.

En ese sentido, el PEM representó un primer paso. No obstante queda por delante mucho trabajo para poder hacer de dicha política un programa vinculante y transexenal, con el presupuesto adecuado para ser implementado en todo el país.

A nivel nacional, hay divisiones entre las diversas federaciones y grupos organizados de migrantes en E. U., haría falta una vinculación mucho más fuerte entre los diversos grupos que impulsan las agendas migrantes en E. U. y los que las impulsan en México. Sería interesante poder establecer un diálogo transnacional más amplio, no solo con la agenda migratoria. Hay varios puentes, entre organizaciones, comunidades, colectivos en ambos lados, pero hace falta una agenda común construida de manera colectiva.

Con respecto a las diversas redes nacionales, hay un interés por impulsar la transexenalidad del PEM –porque es un piso mínimo ganado– sin embargo hay un desencanto comprensible, por parte de las organizaciones que están ocupadas en atender la crisis de derechos humanos que enfrentan todos los días, por lo que el diálogo con el gobierno tiene cada vez menos sentido. Aún no es claro si mantener el PEM será un esfuerzo que continúe convocando a un amplio número de organizaciones de sociedad civil, como sucedió en 2012.

En el ámbito estatal, en Jalisco también existe una diversidad de posturas en las federaciones y grupos organizados de migrantes jaliscienses en E. U. Muchos de ellos ya han construido alianzas con las diversas fuerzas políticas o incluso con corrientes al interior de dichas fuerzas, de cara a las siguientes elecciones. Vale la pena señalar que será la primera vez que los jaliscienses puedan emitir su voto para gobernador del estado.

En cuanto a sociedad civil en Jalisco, hay algunos espacios de articulación, pero sobre todo, voluntad de diversos actores por colaborar en la construcción de políticas públicas. Al igual que a nivel nacional, uno de los retos es el desconocimiento de ambos grupos –migrantes en Estados Unidos y sociedad civil en Jalisco– del trabajo, problemas y necesidades de unos y de otros. Un diálogo amplio, honesto y constructivo en este sentido es relevante.

Existe actualmente una propuesta por parte del Instituto Jalisciense para Migrantes por impulsar la construcción de un Programa Especial de Migración Estatal. Para lo cual, se está dando un acompañamiento de la Unidad de Política Migratoria, y se dice que se realizará de la misma forma en que se realizó el PEM, es decir, en conjunto con sociedad civil y organizaciones de migrantes. Aunque la iniciativa es buena, probablemente el momento político no es adecuado, ya que será un programa que se diseñe, pero que deberá ser implementado por la siguiente administración, ya que el próximo año es el último del actual gobierno estatal. Habrá que hacer un análisis de las alianzas políticas y valorar si un esfuerzo de este tipo es realista en estos momentos. Una de las razones por las cuales se ve con escepticismo el impulsar la construcción de un programa estatal, es que, ante las posibilidades de cambio de partidos en el poder, no hay seguridad de que se respete la continuidad de los proyectos.

Más allá de que el programa se implemente o no, sería un ejercicio interesante para poder construir un programa en el estado, comenzar a trabajar en el reto de alinear y adaptar el programa federal al estatal, de construir indicadores y ver si se cuenta con datos suficientes, de revisar diagnósticos.

Se considera que la mayoría de las recomendaciones que se han generado en la presente investigación, sería factible realizarlas de contar con gobiernos con un enfoque más progresista que los actuales. Sin duda, el mayor reto sería abordar la discusión pendiente sobre el modelo de desarrollo que se quiere para México, y por ende, para Jalisco. Con respecto al Programa 3x1, la propuesta más delicada sería, llevar a cabo una auditoría profunda con respecto a la operación del programa en el sexenio actual.

Otro de los retos sería incluir el tema del 3x1 en las mesas de diálogo intersecretarial que actualmente se llevan a cabo en el estado. También habría que incluir a los representantes de Sedesol y a los responsables del programa por parte de Sedis. Es como si el programa no fuera parte de todo esto, se maneja por aparte, y hace falta mucha información en torno al mismo. Algunas de las federaciones de jaliscienses más activas, están atentas a los procesos electorales estatales y uno de sus puntos de agenda es el poder recuperar su influencia en el P3x1, por lo que seguramente será uno de los temas que se estarán discutiendo en la próxima campaña electoral. En cuanto al tema de desarrollo, sí se menciona como parte de las iniciativas estatales, pero está prioritariamente enfocado a proyectos productivos, a la aplicación del FAM.

Como espejo de lo que ha sucedido a nivel nacional con el Colectivo Migraciones para las Américas (Compa), se han ido tejiendo buenas alianzas entre algunas organizaciones y académicos que trabajan el tema migratorio en distintos niveles en Jalisco. Se ha aprendido mucho sobre políticas públicas, construcción de programas, el reto de generar indicadores, mecanismos de medición y seguimiento, entre otros.

Un sector de este grupo, en el cual participa el Programa de Asuntos Migratorios (Prami) del ITESO, ha buscado fortalecer el contacto con los grupos organizados de migrantes en E.U. Poco a poco se ha ido logrando, considerando que existe un mosaico diverso – algunas veces enfrentado- de organizaciones de jaliscienses. También se reconoce que hay muchas personas del estado de Jalisco, que están asociados en otros espacios, y con

quienes también sería necesario vincularse. Por ejemplo, los grupos de *Dreamers*, de las personas que han regresado a Jalisco o de las comunidades de origen.

Es ahí donde, como Prami-ITESO, se ha puesto parte del esfuerzo, para tejer esas relaciones de confianza, tanto a nivel local como nacional y transnacional. Hay algunas buenas alianzas, hay otras mucho más incipientes, pero potenciales. Se han hecho esfuerzos por construir una agenda migratoria colectiva estatal y por fortalecer espacios de trabajo en red. Hay algunos insumos, y si en un futuro logra caminar el proceso de construcción de un PEM estatal, se podrá aportar el aprendizaje y propuestas que se han construido de forma colectiva, a lo largo de estos años.

Como se ha observado, la política migratoria es una problemática compleja que requiere muchos elementos a considerar. El tema migratorio y el desarrollo están ligados a agendas económicas, políticas y sociales, locales e internacionales. Aunque actualmente se percibe que la migración mexicana vivirá un momento complicado por los posibles cambios en las políticas migratorias estadounidenses, tal vez la atención que esto genere hacia el tema, represente una buena oportunidad para plantear algunas de las discusiones pendientes, sugeridas a lo largo del texto. Por ejemplo, discutir desde las visiones críticas y las alternativas al desarrollo, cómo es una sociedad transnacional; por qué otros modelos de desarrollo se podría optar; cómo fortalecemos el derecho a no migrar o al retorno. Faltan muchas respuestas por obtener, queda mucho trabajo por delante.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2008). “Marco para el análisis de las políticas públicas”. *Administración & Ciudadanía*, vol. 3, Núm. 2, Santiago de Compostela: Ecola Galega de Administración Pública (EGAP).
- Ahumada Lobo y Asociados (2016). “Evaluación complementaria de resultados del Programa 3x1 para Migrantes 2013-2014”. Extraído el 10/VII/2017 desde:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/187098/Informe_Final_3x1.pdf
- Ahumada Lobo y Asociados (2013). “Evaluación en materia de diseño del Programa P019 Coordinar la Política Migratoria. Informe Final” Extraído el 4/IV/2017 desde:
[http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1991/1/images/Evaluaci%C3%83%C2%B3n%20Dise%C3%83%C2%B1o%20P019%20Informe%20final%2013%2012%2002%20Definitivo\(2\).pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1991/1/images/Evaluaci%C3%83%C2%B3n%20Dise%C3%83%C2%B1o%20P019%20Informe%20final%2013%2012%2002%20Definitivo(2).pdf)
- Aquino, E. (2017, enero). “Muerte digna, mariguana y diversidad: los artículos aprobados para la Constitución de la CDMX”. *Animal Político*. Extraído el 20/III/2017 desde:
<http://www.animalpolitico.com/2017/01/cdmx-constitucion-articulos-aprobados/>
- Alba, F. (2009) “Migración Internacional y Políticas Públicas”. En Leite, P. y Giourguli, S. (coords.) *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*. México: Conapo.
- Amnistía Internacional (2017) “Enfrentando Muros. Violaciones a los derechos de solicitantes de asilo en Estados Unidos y México”. Extraído el 20/VII/2017 desde:
<https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2017/06/ENFRENTANDO-MUROS-AMR0164262017.pdf>
- AMUCSS (s./f.) “¿Quiénes somos? Envíos Confianza”. Extraído el 11/X/2017 desde:
<http://www.amucss.org/index.php/empresas/enviosconfianza>.
- Arango, J. (2015). “Marco teórico contemporáneo”. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte. Extraído en marzo de 2015 desde: [vimeo https://vimeo.com/121480737](https://vimeo.com/121480737)
- ____ (2003, octubre). “La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra”. *Migración y Desarrollo*, núm. 1, Red Internacional de Migración y Desarrollo, México, pp. 11-22.
- Arias, K. (coord.) (2016). “Miradas y experiencias locales ante la movilidad”. Inedim. Extraído el 10/XII/2016 desde:
<http://www.estudiosdemigracion.org/inedim2013/index.php/publicaciones/inedim/67-miradas-y-experiencias-locales-ante-la-movilidad-en-siete-entidades-federativas-de-mexico>.
- ____ (2014). “Taller sobre política migratoria”. Proyecto Inedim-ITESO, Casa Clavigero, Guadalajara, Jalisco.
- Ariza, M., Durand, J., Portes, A. y Waldinger, R. (2014, septiembre 25) “Debate. Transnacionalismo y Migración”. Debate realizado en el CIDE. Ciudad de México.

- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2016) “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”. Reunión plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes en su septuagésimo periodo de sesiones. Extraída el 22/I/2017 desde:
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/71/L.1>
- ____ (2015). “Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015”. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Extraído el 22/I/2017 desde:
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85>
- Ávila, L. (2006). “La era neoliberal”. En Semo, E. (coord.). *La historia económica de México* [Colección No. 6]. México: UNAM.
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (2016). “Remesas”. Extraído el 20/III/2017 desde: <https://www.gob.mx/bansefi/acciones-y-programas/remesas-64382>
- Banco de México (s./f.). “Ingresos por remesas. Distribución por entidad federativa”. Extraído el 5/II/2017 desde:
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA79§or=1&locale=es>
- BBVA y Conapo (2017) “Anuario de Migración y Remesas México 2017”. Extraído el 10/X/2017 desde:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/250390/Anuario_Migracion_y_Remesas_2017.pdf
- ____ (2015). “Anuario Migración y Remesas México 2016”. Extraído el 10/XII/2016 desde:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109457/Anuario_Migracion_y_Remesas_2016.pdf
- BBVA (2014). “Situación de la migración 2014”. Extraído el 10/XII/2016 desde:
https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2014/07/1407_SitMigracion_1S14.pdf
- Becerril, I. (2017, febrero 5). “Región centro-occidente, con los mayores ingresos por remesas en el 2016”, *El Economista*. Extraído el 20/III/2017 desde:
<http://eleconomista.com.mx/estados/2017/02/05/region-centro-occidente-mayores-ingresos-remesas-2016>
- Bloque Progresista de Diputados (2016). *Plan de Desarrollo Humano Integral para Zacatecas*. Zacatecas: UAZ / Poder Legislativo de Zacatecas.
- Canales, A.I. (2015). E pur si muove. *Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ____ (2013). *Tema 7. Prioridades de los mexicanos en el exterior*. Conferencia presentada en el Foro de Consulta para el Programa Especial de Migración 2013-2018. Guadalajara.

- Carling, J. (2007). “Interrogar a las remesas: preguntas centrales para reflexiones más profundas y políticas más adecuadas”. En Castles, S. y Delgado, R. (Coords). *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Castaño, P. (2016). “Desfavorable el presupuesto 2016 para la atención a personas migrantes y refugiados”. Fundar. Extraído el 20/VII/2017 desde: <http://fundar.org.mx/desfavorable-el-presupuesto-2016-para-la-atencion-a-personas-migrantes-y-refugiadas/>
- Castillo, M. y Burstein, J. (2014, marzo) “El Desarrollo Integral con Migrantes (DIM)”. México: Oxfam, Voces Mesoamericanas y Apofam.
- Castles, S. y Delgado, R. (Coords.) (2007). *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____ y Miller, M. (2004). *La Era de la Migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Castruita, M. (2015) “Migración internacional y desarrollo regional en Michoacán. Aportes y costos de la migración internacional en el desarrollo regional”. En García Zamora, R. (coord.). *Michoacán: Hacia una política de Estado sobre desarrollo, migración y seguridad humana*. México: UAZ.
- Chávez, V. (2016, noviembre 16). “Pese a Trump, sufre merma presupuesto para migrantes”, *El Financiero*. Extraído el 1/IV/2017 desde: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pese-a-trump-sufre-merma-presupuesto-para-migrantes.html>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017, marzo 17). “Audiencia CIDH – México: Solicitantes de asilo y refugiados. Intervención Delgadillo, L.” [Video]. Washington D.C. Extraído el 20/III/2017, min. 53.50, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=i8eQaP89u_c.
- _____ (2013) “Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en contexto de movilidad humana en México”. Extraído el 2/X/2017 desde: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2016). “Acción de inconstitucionalidad 110 presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 19 de diciembre de 2016, en contra del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco”. Extraído el 15/III/2017 desde: http://www.cndh.org.mx/Acciones_Inconstitucionalidad.
- Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) (2017). “Construye en tu tierra”. Extraído el 20 de marzo de 2017, desde: <http://www.ime.gob.mx/documentos/Caracteristicas.pdf>.
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la ONU (2017, septiembre 13) “Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de México”. Extraído el 20/IX/2017 desde: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/CMW_C_MEX_CO_3_25926_S.pdf.
- Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) (2015) “Comisiones y Grupos de Trabajo del Consejo Consultivo del INM”. Extraído el 10/IV/2017 desde:

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/159506/Comisiones_y_Grupos_de_Trabajo_d el_CCINM_Junio.2016_FINAL.pdf

Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (Cesjal) (2013). *El Fenómeno de la migración en el estado de Jalisco*. Guadalajara: Cesjal.

Consejo Estatal de Población (Coepo) (2009). “Migrantes mexicanos en Estados Unidos, con énfasis en Jalisco”. Extraído el 15/III/2017 desde:
<http://www.iiég.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/CoepopdfMigracion.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (s./f.) “Resumen de la Matriz de Indicadores”. Extraído el 20/VII/2017 desde:
<http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/MIR.aspx?pIdMatriz=16000854&pPrograma=Programa+3+x+1+para+Migrantes&pCiclo=2016&pRamo=20>

_____ (2016). Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016. Programa 3x1 para Migrantes. Extraído el 12/XII/2016 desde:
http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEDESOL/S061_FMyE.pdf

_____ (2015). “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño del P3x1, 2014-2015”, realizada por El Colegio de México. Extraído el 10/IV/2017 desde:
http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S061_3X1MIGRANTES/S061_3X1MIGRANTES_IC.pdf

_____ (2014a). “Medición de la Pobreza, Jalisco”. Extraído el 21/V/2016 desde:
http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Mapa_interactivo_2014/Jalisco.pdf

_____ (2014b) “Medición de la Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014”. Extraído el 21/V/2016 desde:
http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf

Consejo Nacional de Federaciones Jaliscienses de Estados Unidos Federaciones Jaliscienses. (s./f.) “Federaciones Jaliscienses”. Extraído el 7/I/2017 desde:
<http://www.confedejal.org/inicio/federaciones-jaliscienses/>

Consejo Nacional de Población (Conapo) (2010). “Intensidad migratoria a nivel estatal y municipal” Extraído el 15/III/2017 de:
http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/IIM_Estatal_y_Municipal.pdf

Consulado de México en Los Ángeles (s./f.) “Historia del Consulado”, Extraído el 20/III/2017 desde:
<https://consulmex.sre.gob.mx/losangeles/index.php/oficinas-de-interes/679-acerca-de-la-embajada-2>

Consulado de México en San Francisco. (s./f.) “Información General”. Extraído el 4/III/2017, desde:
<https://consulmex.sre.gob.mx/sanfrancisco/index.php/boletines2016/107-instituto-de-los-mexicanos-en-el-exterior-ime>

Délano, A. (2017). “Trump y la política migratoria de México”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 17, Núm. 1, pp. 35-44.

- _____ (2016) “La política migratoria mexicana frente al reforzamiento del control de la migración indocumentada (1993-2012)” en Alarcón, R. y Alanis, F. (Coords.), *El ir y venir de los norteros. Historia de la migración mexicana a Estados Unidos (Siglos XIX-XXI)* Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 361-378.
- Delgado, R. y Márquez, H. (2012). *Espejismos del Río de Oro. Dialéctica de la migración y el desarrollo en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Díaz, Guillermo (2014) “¿Desarrollo alternativo o alternativas al desarrollo? Repensando el concepto desde el territorio y el sur global”. *Complexus*. Guadalajara: ITESO. Extraído el 5/I/2017 desde: <http://formacionsocial.iteso.mx/documents/10901/0/Complexus+5+noviembre/2e1e4f7b-4788-4d9c-a6cb-7f531c5943c5>, pg. 19-42.
- Durand, J. (2016). *Historia mínima de la migración México – Estados Unidos*. México: El Colegio de México.
- _____ (2007) “Remesas y desarrollo. Las dos caras de la moneda”. *Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Consejo Nacional de Población, México. Extraído el 28/XII/2016 desde: http://conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/migracion_internacional/migint_desarrollo/08.pdf.
- _____ (2005). “De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder”, en Delgado, R. y Knerr, B. (Coords.) (2005) *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____ y Massey, D. (2003). *Clandestinos. Migración México – Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- El Financiero (2017, octubre 3) “Remesas serán salvavidas tras terremotos: BM”. *El Financiero*. Extraído el 10/X/2017 desde: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-recibira-este-ano-remesas-record-pese-a-efecto-trump-bm.html>.
- Embajada de Estados Unidos en México (2016, 15 de marzo) “Reunión del grupo binacional México – Estado Unidos de cruces y puentes internacionales”. Extraído el 5/III/2017 desde: <https://mx.usembassy.gov/es/reunion-del-grupo-binacional-mexico-estados-unidos-de-cruces-y-puentes-internacionales/>.
- Esquivel, Gerardo (2015) “Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político”, Oxfam. Extraído el 8/VII/2017 desde: http://www.cambialasreglas.org/pdf/desigualdadextrema_informe.pdf.
- Fernández de Castro, R.; García Zamora, R.; Clariond, R. y Vila, A. (2007) “Recomendaciones de políticas migratorias en los Estados”, en Fernández de Castro, R.; García Zamora, R.; Clariond, R. y Vila, A. (Coords.). *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fernández de Castro, R.; García Zamora, R. y Vila, A. (Coords.) (2006). *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.

- FM4 Paso Libre - Portal (2017, agosto) “Más de 30 mil personas migrantes y refugiadas atendidas”. [Video]. Extraído el 1/IX/2017 desde: <https://vimeo.com/227171363>.
- García Zamora, R. (2017, octubre 5). Correo electrónico personal.
- _____ (2017, mayo 26). Correo electrónico personal.
- _____ (2016). *Los retos de la migración en México 80s-2016*. Conferencia expuesta en el Foro Binacional Zacatecas - Los migrantes frente a la crisis estructural. Zacatecas.
- _____ y Del Valle, R. (2016) “Migración de retorno y alternativas de reinserción. Hacia una política integral de desarrollo, migración y desarrollo humano”. *Huellas de la Migración-Revista de Migración de la UAEM*. México: UAEM. Extraído el 3/III/2017 desde: <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/63213>.
- _____ (2015). “México. Avances y retos en la construcción de una Política de Desarrollo y Migración con enfoque de Derechos Humanos”. En González Hernández, M. *et al.* (2015) *Senderos de insustentabilidad. Degradación ambiental en el capitalismo neoliberal*, México: Miguel Ángel Porrúa / UAZ.
- _____ y García Guerrero, M. (2014). “México: de la filantropía a la economía social transnacional”. En Girón, A. *et al.* (2014). *Del “vivir bien” al “buen vivir” Entre la economía feminista, la filantropía y la migración: hacia la búsqueda de alternativas*. Colección Problemas del Desarrollo, *Revista Latinoamericana de Economía*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Extraído 3/XII/2016 desde http://ru.iiec.unam.mx/2706/7/06_Garcia.pdf.
- _____; Padilla, J.; Pérez, Ó. (2012). “De la filantropía del programa 3x1 al desarrollo regional con enfoque transnacional” en García Zamora, Rodolfo. *Crisis, migración y desarrollo. Los actores sociales y el reto de las nuevas políticas públicas en México*. México: UAZ.
- _____ (2007). “Migración internacional y desarrollo en México: tres experiencias estatales”, en Fernández de Castro, R., García Zamora, R., Clariond, R. y Vila, A. (Coords.). *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2006) “El Programa 3x1 y los retos de los proyectos productivos en Zacatecas”, en Fernández de Castro, R., García Zamora, R. y Vila, A. (Coords.) *El programa 3x1 para migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2003). *Migración, remesas y desarrollo local*. Zacatecas: UAZ.
- García y Diego, M. (2016, noviembre). “Presentación del libro El ir y venir de los nortños”. En la Feria del Libro de Guadalajara. Guadalajara.
- Gobierno de México (s./f.) “Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores por Resultados. Extraído el 10/III/2017 desde: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaMIR.pdf>.
- _____ (2017, junio 14) “Terceros informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2016. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 73 de la Convención con arreglo al procedimiento simplificado de presentación de informes.” Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Naciones Unidas. Extraído el 9/X/2017 desde:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMEX%2f3&Lang=en.

____ (2013) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Extraído en abril de 2017 desde:
<http://pnd.gob.mx>.

Gobierno del Estado de Jalisco (s./f.) “Fondo de Apoyo a Migrantes”. Extraído el 30/III/2017 de:
<http://info.jalisco.gob.mx/gobierno/programas/10388>.

____ (2016, diciembre 31a). “Presupuesto de Egresos 2017”. Vol. IV. Parte 2. Extraído el 11/X/2017 desde:
http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/presupuesto_de_egresos_2017_volumen_iv_parte_2.pdf.

____ (2016, diciembre 31b). “Presupuesto de Egresos 2017”. Vol. IV. Parte 3. Extraído el 11/X/2017 desde:
http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/presupuesto_de_egresos_2017_volumen_iv_parte_3.pdf.

____ (2013a). Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033. Extraído 10/XII/2016 desde:
<http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/planeacion/ped-2013-2033>.

____ (2013b). Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033. Resumen Ejecutivo. Extraído el 4/IV/2017 desde:
http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/resumen_plan_estatal_de_desarrollo_jalisco_2013-2033.pdf.

____ (2011, diciembre 15) “Reglas de Operación del Programa 3x1 Estatal para el ejercicio fiscal 2011”. Periódico oficial Estado de Jalisco. Extraído el 20/IV/2017 desde:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Jalisco/wo66949.pdf>.

____ (2010) Plan Estatal de Desarrollo 2030. Extraído el 20/IV/2017 desde:
http://iieg.gob.mx/contenido/SociedadGobierno/Presentacion_PED.pdf.

Gobierno del Estado de Jalisco – Monitoreo de Indicadores del Desarrollo Jalisco (MIDE JALISCO) (s./f.) “Indicadores de Equidad de Oportunidades”. Extraído 9/IV/2017 desde:
<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>.

Godoy, D. (2017, 6 de marzo). “Aumentan remesas aún con política migratoria”, *El Diario NTR*, Jalisco. Extraído el 20/III/2017 desde: <http://ntrzacatecas.com/2017/03/06/aumentan-remesas-aun-con-politica-migratoria/>.

González, J. (2011). “El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 111. Extraído el 8/XII/2016 desde:
http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/260505/782019/file/Programa_3x1_migrantes_docto111.pdf.

Grupo de Trabajo de Política Migratoria de México (2005) “México frente al fenómeno migratorio”. Extraído el 10/II/2017 desde:

http://biblioteca.cide.edu/Datos/COPPAN/2005/octubre/271005_Posicion_de_Mexico_frente_a_l_fenomeno_migratorio.pdf.

Grupo de Trabajo Multisectorial (2012, marzo). “Agenda de desarrollo socio-económico transnacional”. Resultados del encuentro de representantes de organizaciones de migrantes donde participaron Voces Mesoamericanas, NALACC, FEDZAC y otras. San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Hazán, M. (2013). “Understanding return migration to Mexico: towards a comprehensive policy for the reintegration of returning migrants.” Organización Mexicans and Americans Thinking Together. Extraído el 12/IV/2017 desde:
<http://www.smu.edu/~media/Site/Tower/Library/Miryam%20HazanUnderstanding%20Return%20Migration%20to%20Mexico%20Paper.ashx>.

Hernández-Arriera, J. (2014). *La participación ciudadana en el Programa 3x1 para Migrantes. El caso de Guanajuato. Periodo 2002-2012*. [Trabajo de obtención de grado] Tlaquepaque: Tlaquepaque: ITESO, Maestría en Política y Gestión Pública. Disponible en:
<http://hdl.handle.net/11117/3115>.

“Admiten retos para defender a migrantes” (2017, marzo 13). *Hoy Los Ángeles*. Extraído el 15/III/2017 desde: <http://www.hoylosangeles.com/noticias/mexico/hoyla-mex-admiten-retos-para-defender-a-migrantes-20170313-story.html>.

Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense (2017a) “Canalizan presupuesto para atención a migrantes”. Extraído el 20/III/2017 desde:
<http://migrante.guanajuato.gob.mx/?p=1374>.

_____ (2017b) “Programas Estatales”. Extraído el 20/III/2017 desde:
http://migrante.guanajuato.gob.mx/migranteprueba/?page_id=514.

_____ (2017c) “CONOFAM”. Extraído el 20/III/2017 desde:
http://migrante.guanajuato.gob.mx/migranteprueba/?page_id=514.

Instituto Jalisciense para Migrantes (Ijami). “Portal - Descripción”. Extraído el 17/III/2017 desde:
<http://soyde.jalisco.gob.mx/descripcion>

International Development Bank (IDB) (2017) “Project Details”. Extraído el 9/IV/2017 desde:
<http://www.iadb.org/en/projects/project-details,1301.html?Country=&Sector=&Status=&query=3x1>.

Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) (2017a) “Directorio”. Extraído el 5/I/2017 desde:
<https://asociaciones.sre.gob.mx/>.

_____ (2017b) “Más vale estar preparado-Guía para migrantes”. Extraído el 30/III/2017 desde:
http://ime.gob.mx/documentos/cuadernillo_migrantes_en_baja.pdf.

_____ (2016a). “¿Qué hacemos?”. Extraído el 30/III/2017 desde: <http://www.gob.mx/ime/que-hacemos>.

_____ (2016b). “Desarrollo Comunitario” Acciones y Programas. Actualización 16 de Nov. 2016. Extraído el 20/II/2017 desde: <http://www.gob.mx/ime/acciones-y-programas/desarrollo-comunitario-instituto-de-los-mexicanos-en-el-exterior>.

- ____ (2016c). “Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes”. Extraído el 30/III/2017 desde: <http://www.gob.mx/ime/documentos/estrategia-de-inclusion-financiera-para-migrantes-81574>.
- ____ (2015a). “Remesas por entidad federal 2015”. Extraído el 30/III/2017 desde: <http://www.ime.gob.mx/es/remesas>.
- ____ (2015b). “Reporte de remesas al cierre 2014”. Extraído el 15/V/2016 desde: <http://www.ime.gob.mx/es/remesas>.
- ____ (2004). “Mexicanos en el exterior”. Extraído el 30/III/2017 desde: www.ime.gob.mx/noticias/boletines_tematicos/bol9.doc.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), “Monografías Jalisco”. Extraído el 15/V/2016 desde: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/>.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2016) “Directorio de Programas y Servicios Institucionales dirigidos a la Población Migrante”. Extraído el 12/XII/2016) desde: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101268.pdf.
- ____ (2012) “Directorio de programas institucionales dirigidos a población migrante 2012”. Extraído el 2/XII/2016 desde: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101208.pdf.
- Instituto Nacional de Migración (INM) (2017) “Boletín estadístico 2016. Extranjeros presentados y devueltos”. Cuadro 3.2. Extraído el 15/VII/2017 desde: http://politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos.
- ____ (2016a) “Boletín estadístico 2016. Extranjeros presentados y devueltos”. Cuadro 3.2. Extraído el 15/VII/2017 desde: http://politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2016.
- ____ (2016b) “Programa de Repatriación”, Acciones y Programas. Extraído el 8/II/2017 desde: <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-de-repatriacion-12469>.
- ____ (2016c) “Guía Somos Mexicanos”. Extraído el 8/II/2017 desde: <http://www.gob.mx/inm/documentos/guia-somos-mexicanos-procedimiento-de-repatriacion-al-interior-de-mexico>.
- ____ (2015a) “Boletín estadístico 2015. Extranjeros presentados y devueltos”. Extraído el 15/VII/2017 desde: http://politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2015.
- ____ (2006-2016) “Boletines estadísticos. Repatriación de mexicanos”. Extraído el 15/VII/2017 desde: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos.
- Instituto Politécnico Nacional (IPN) (2012). Estudio de permanencia de los Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial del Programa 3x1 para Migrantes de Sedesol. Extraído el 18/XII/2016 desde: http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Evaluacion_Complementaria_3x1_para_Migrantes.
- Iracheta, Alfonso (2012) Meta Evaluación 2007-2012 Informe Final. Programa 3x1 para Migrantes de Sedesol. Extraído el 18/XII/2016 desde: <http://www.2006->

- 2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/3158/1/images/3x1_MetaEvaluacion1.pdf.
- Lang, M.; Cevallos, B. y López, C. (2015). “La osadía de lo nuevo. Alternativas de política económica”. Grupo de Trabajo Permanente sobre Alternativas al Desarrollo. Extraído el 18/VI/2017 desde:
<http://www.rosalux.org.ec/attachments/article/879/Osad%C3%ADadelonuevo.pdf>.
- Lang, M. y Mokrani, D. (2011). “Más allá del desarrollo”. Grupo de Trabajo Permanente sobre Alternativas al Desarrollo. Extraído el 18/VI/2017 desde:
<http://www.rosalux.org.ec/attachments/article/281/Mas%20alla%20del%20desarrollo.pdf>.
- Li, J.J. (2017) “Remesas inician 2017 con crecimiento de 6.3%”, Flash Migración México, Fundación BBVA Bancomer. Extraído el 6/II/2017 desde: https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2017/03/170301_FlashMigracion.pdf.
- López Castro, G. y Mojica, A. (2013 noviembre) “Migración de retorno y los cambios en el índice de intensidad migratoria en Michoacán, Jalisco y Guanajuato”. *Acta Universitaria* Vol. 23. Procesos Migratorios. Guanajuato: Universidad de Guanajuato. Extraído el 3/III/2017 desde:
<http://www.actauniversitaria.ugto.mx/index.php/acta/article/viewFile/539/400>.
- “La migración vista por el Estado, la sociedad y la academia - Jornadas de Migración ITESO” (2012, octubre 17). *Magis*. Publicado 17 de octubre de 2012. Consultado 4 de marzo de 2017, disponible en: <http://www.magis.iteso.mx/redaccion/la-migraci%C3%B3n-vista-por-el-estado-la-sociedad-y-la-academia>.
- Márquez, H. (2012). *Diccionario crítico de migración y desarrollo*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez, C. (2007) “Políticas Migratorias en el estado de Jalisco” en Fernández de Castro R.; García Zamora, R. y Vila, A. (Coords.). *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- McGregor, E. (2015). Movimiento. Informe Mundial de la Sociedad Civil sobre los Avances y su Impacto en los Derechos y el Desarrollo de los Migrantes, Red de Migración y Desarrollo de la Sociedad Civil. Extraído el 22/I/2017 desde:
http://madenetwork.org/sites/default/files/MADE%20Global%20CS%20Report_ES_final.pdf.
- Meade, José Antonio (2017, junio 17) “Remesas y desarrollo, reconociendo las muchas aportaciones de los migrantes”. *El Universal*. Extraído el 10/X/2017 desde:
<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jose-antonio-meade-kuribrena/nacion/2017/06/17/remesas-y-desarrollo>.
- Merz, B. (2006). “Remesas y equidad”. En Fernández de Castro, R.; García Zamora, R. y Vila, A. (coords.) *El programa 3x1 para migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Migration Policy Institute (MPI) (2006). *America’s Emigrants. US Retirement migration to Mexico and Panama*. Washington, DC: Migration Policy Institute. Extraído el 21/V/2016 desde:
<http://www.migrationpolicy.org/research/americas-emigrants-us-retirement-migration-mexico-and-panama>.

- Moctezuma, M. y Pérez, O. (2006) “Remesas colectivas, Estado y formas organizativas de los mexicanos en Estados Unidos”. En Fernández de Castro, R.; García, R. y Vila, A. (coords.). *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Montes de Oca, C. (2016, septiembre 16). “Demandan más presupuesto a favor de migrantes”, *Diario NTR*. Extraído el 20/III/2017 desde: <http://ntrzacatecas.com/2016/09/25/demandan-mas-presupuesto-a-favor-de-migrantes/>.
- Morales, Y. (2017, febrero 1). “Remesas registran record en 2016”. *El Economista*. Extraído el 20/IV/2017 desde: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2017/02/01/remesas-registran-record-2016>.
- ____ (2017, febrero 22) “El PIB de México creció 2.3% anual en el 2016”. *El Economista*. Extraído el 27/VI/2017 desde: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2017/02/22/pib-mexico-crecio-23-anual-2016>.
- Moreno Pérez, R. (2008). La vinculación internacional del gobierno de Jalisco. En Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. (205 - 246). Ciudad de México: UNAM.
- Organización de las Naciones Unidas (1990) “Internacional Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families”, Capítulo IV, Derechos Humanos, Treaty Collection web. Extraído en junio de 2017 desde: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=_en.
- Organización Internacional de las Migraciones (2017). “Los términos clave de migración”. Extraído el 20/II/2017 desde: <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>.
- Ortega, A.S. (2012). La conexión migratoria en las estrategias internacionales de gobiernos subnacionales. Estudio comparativo entre Jalisco y Puebla (2000-2010). *Perspectivas Migratorias II* (291-318). México: CIDE.
- Oxfam Intermón (2017) “Portal – Quienes somos. Oxfam Internacional”. Extraído 20/VIII/2017 desde: <http://www.oxfamintermon.org/es/quienes-somos/oxfam-internacional>.
- Portes, A. (2007). “Migración y desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia”. En Castles, S. y Delgado, R. (coords.). *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ____; Guarnizo, L. y Landolt, P. (2003). “El estudio del transnacionalismo: peligros latentes y promesas de un campo de investigación emergente”, en Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis y Landolt, Patricia (coord.) *La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Proceso (2003, diciembre). “Crean en Jalisco el municipio 125”. Extraído el 12/IX/2017 desde: <http://www.proceso.com.mx/258144/crean-en-jalisco-el-municipio-125>.

- Project Conselling Services (PCS) (2017). “El Programa Frontera Sur y la política migratoria en la franja fronteriza”. Extraído el 20/III/2017 desde:
<http://www.pcslatin.org/portal/images/PFS analisis.pdf>.
- Proméxico (2015). “¿Por qué invertir en Jalisco?”. Extraído el 20/III/2017 desde:
http://mim.promexico.gob.mx/Documentos/PDF/mim/FE_JALISCO_vf.pdf.
- “Indispensable ampliar presupuesto de la Secretaría del Migrante para 2017” (2016, diciembre 18).
Quadratin. Extraído el 20/II/2017 de: <https://www.quadratin.com.mx/economia/indispensable-ampliar-presupuesto-secretaria-migrante-2017/>.
- “Beneficia a 4,500 familias Programa Fondo de Apoyo a Migrante” (2016, julio 5.) *Quadratin*
 Extraído el 30/III/2017 desde: <https://www.quadratin.com.mx/sucesos/beneficia-a-4500-familias-programa-fondo-apoyo-al-migrante/>.
- Radio Fórmula - Portal (2015) “Aspirantes a gobierno michoacano exponen propuestas para migrantes”, publicado el 17 de abril de 2015. Extraído el 20/III/2017, desde:
<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=495338&idFC=2015>.
- Ramírez, A. (2017). “Fortalece la Sedesol el Programa 3x1 para migrantes”. *Cadena Digital de Noticias - Michoacán*. Extraído el 30/III/2017 desde:
<http://www.cdnoticias.com.mx/articulos/fortalece-la-sedesol-programa-3x1-migrantes>.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem) (2017).
 “Migrantes en México: recorriendo un camino de violencia. Informe 2016”. Extraído el 20/VII/2017 desde:
<https://drive.google.com/file/d/0B2qOr5xTBM2TWjRFbUY1a0x5Rms/view>.
- Red Mexicana de Líderes y Organizaciones Migrantes (2017). “Agenda México” Foros de la Red.
 Extraído el 8/IV/2017 desde: http://www.redmexicanamigrante.org/agenda_m_xico.
- Rocha, A. (2007). “Programa 3x1 para Migrantes”. Oficina de Coordinación de Eurososial, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Experiencias Prácticas e Iniciativas de Cohesión Social y Overseas Development Institute (ODI). Extraído el 20/XII/2016 desde: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1914.pdf>.
- Ross, R. (2016, diciembre 17). “El gobierno mexicano arruinó un buen modelo de relación con los migrantes”, Somos Migrantes. Extraído el 20/XII/2016 desde:
<http://www.somosmigrantes.com/2016/12/17/el-gobierno-mexicano-arruino-un-buen-modelo-de-relacion-con-los-migrantes/>.
- Sada, C.M. (2006). “El 3x1 en el contexto de las comunidades mexicanas en América del Norte. Una visión consular”. En Fernández de Castro, R.; García, R. y Vila, A. (coords.). *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Secretaría de Comercio de Baja California (s./f.). “Puertos fronterizos y aduanas”. Extraído el 10/II/2017 desde: <http://www.investinbaja.gob.mx/es/infraestructura/transporte-intermodal/puertos-fronterizos-aduanas>.

Secretaría de Desarrollo e Integración Social (2016a). “3x1 para Migrantes 2016”. Extraído el 10/III/2017 desde: <http://sedis.jalisco.gob.mx/transparencia/transparencia-focalizada/3-x-1-para-migrantes>.

____ (2016b) “Reporte MIR, tercer trimestre 2016”. Extraído el 12/III/2017 desde: http://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/mir_avances_metas_y_objetivos_3er_trimestre_2016_5.pdf.

____ (2015) “Padrón 3x1”. Extraído el 10/III/2017 desde: [programas_transparencia_2015.xlsx](#).

____ (2014, septiembre 30) “Programa sectorial Desarrollo e Integración Social”. Extraído el 18/III/2016 desde: http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/d3_-_desarrollo_e_integracion_social_0.1.pdf.

____ (2014a) “Padrón 3x1” Extraído el 10/III/ 2017 desde: http://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/3x1_para_migrantes_20141.pdf.

____ (2014b) “Avance de Metas 2014” Extraído el 10/III/2017 desde: http://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/avance_de_la_ejecucion_de_gasto_4417-14.pdf.

____ (2014c) “Mesa de Diálogo con Sociedad Civil para construcción del Programa Sectorial de SEDIS”. Guadalajara.

____ (2013a) “Avance de Metas 2013” Extraído el 10/III/2017 desde: http://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/avance_cumplimiento_de_metas_y_objetivos_infraestructura_social.pdf.

____ (2013b) “Padrón 3x1”. Extraído el 10/III/2017 desde: http://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/3x1_para_migrantes_20131.pdf.

Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (2017, marzo), “Convocatoria 2017 del programa ciudad hospitalaria, intercultural y de atención a migrantes en su componente de proyectos productivos para migrantes y familiares d emigrantes”. Extraído el 28/III/2017 desde: <http://www.cms.sederec.cdmx.gob.mx/storage/app/media/PROGRAMACIUDADHISPOTALARIA/conmig23.pdf>.

Secretaría de Desarrollo Social (2017). “Programa PAJA”. Extraído el 30/III/2017 desde: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/atencion-a-jornaleros-agricolas>.

____ (2016a) “Guía de Programas Sociales 2016”. Extraído el 10/III/2017 desde: <http://www.gob.mx/sedesol/documentos/guia-de-programas-sociales-2016>.

____ (2016b) “Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes”. *Diario Oficial*, 28 dic, 2016. Extraído en enero de 2017 desde: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/178738/ROP_3X1_2017.pdf.

____ (2015) Folleto “Programa 3x1 para Migrantes”. Secretaría de Desarrollo Social.

____ (2014) Diagnóstico del Programa 3x1 para Migrantes. Extraído el 7/XII/2016 desde: <http://www.3x1.sedesol.gob.mx/documentacion/2014/diag.pdf>.

- ____ (2013) Plan Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Extraído el 20/III/2016 desde:
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf.
- ____ (2012, noviembre). Posición Institucional. Meta Evaluación 2007-2012 Programa 3x1 para Migrantes. Extraído el 7/XII/2016 desde: http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2012/META_EV_2012/3X1_ME_PI.pdf.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2017a) “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Ramo 04, Gobernación”. Extraído el 10/X/2017 desde:
http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/04/r04_apurog.pdf.
- ____ (2017b) “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Ramo 23, provisiones salariales y económicas”. Extraído el 10/X/2017 desde:
http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/23/r23_afpe1923.pdf.
- ____ (2017c) “Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Ramo 20, desarrollo social”. Extraído el 10/X/2017 desde:
http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/20/r20_afpe.pdf.
- ____ (2016a) “Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Ramo 04, Gobernación”. Extraído el 10/X/2017 desde:
http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/04/r04_apurog.pdf.
- ____ (2016b) “Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Ramo 23, provisiones salariales y económicas”. Extraído el 10/X/2017 desde:
http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/23/r23_afpe1923.pdf.
- ____ (2016c) “Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Ramo 20, desarrollo social”. Extraído el 10/X/2017 desde:
http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/docs/20/r20_afpe.pdf.
- ____ (2015a) “Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Ramo 04, Gobernación”. Extraído el 10/X/2017 desde:
http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/04/r04_apurog.pdf.
- ____ (2015b) “Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Ramo 23, provisiones salariales y económicas”. Extraído el 10/X/2017 desde:
http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/23/r23_afpe1923.pdf.
- ____ (2015c) “Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Ramo 20, desarrollo social”. Extraído el 10/X/2017 desde:
http://ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/20/r20_afpe.pdf.
- ____ (2014a) “Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Ramo 04, Gobernación”. Extraído el 10/X/2017 desde: http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/docs/04/r04_apurog.pdf.
- ____ (2014b) “Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Ramo 23, provisiones salariales y económicas”. Extraído el 10/X/2017 desde:
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/23/r23_afpe1923.pdf.

- ____ (2014c) “Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Ramo 20, desarrollo social”. Extraído el 10/X/2017 desde:
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/antPPEF2015/docs/20/r20_afpe.pdf.
- ____ (2013) “Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Ramo 20, desarrollo social”. Extraído el http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/20/r20_afpe.pdf.
- ____ (2012) “Presupuesto de Egresos de la Federación 2013. Ramo 20, desarrollo social”. Extraído el 10/X/2017 desde:
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/20/r20_afpe.pdf.
- Secretaría de Gobernación (2016). “Logros 2016 - Programa Especial de Migración 2013-2018”. Extraído el 23/III/2017 desde:
http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195567/Programa_Especial_de_Migracion_n_2014-2018__Logros_2016.pdf.
- ____ (2015a). “Logros 2015 - Programa Especial de Migración 2013-2018”. Extraído el 23/III/2017 desde: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59247/Logros_2015_PEM.pdf.
- ____ (2015b). “Programa Somos Mexicanos”. Extraído el 20/XII/2016 desde:
<http://www.gob.mx/presidencia/articulos/4197>.
- ____ (2014, julio 18). “Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur”. Extraído el 20/IV/2017 desde:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5351463&fecha=08/07/2014.
- ____ (2014a). “Logros 2014 - Programa Especial de Migración 2013-2018”. Extraído el 23/III/2017 desde: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59184/Logros_2014_PEM_2014-2018.pdf.
- ____ (2014b). “Programa Especial de Migración 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*. Extraído el 15/V/2016 desde:
http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM, México.
- ____ (2013). “Plan Sectorial de la Secretaría de Gobernación 2013-2018”. Extraído el 6/IV/2017 desde:
[http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOF_121213_Separata\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOF_121213_Separata(1).pdf).
- Secretaría de Gobernación – Unidad de Política Migratoria (UPM) (2017a) “Consejo Consultivo”. Extraído en junio de 2017 desde:
http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Consejo_Consultivo.
- ____ (2017b). “Minutas”. Extraído el 10/IV/2017 desde:
http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Minutas.
- ____ (2017c). “Misión y visión”. Extraído en abril de 2017 desde:
http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/mision_y_vision_UPM.
- ____ (2016). “Directorio de Programas Institucionales dirigidos a la atención de la población migrante”. Extraído el 8/IV/2017 desde:

<http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2801/1/images/Directorio%20de%20Programas%20institucionales%20dirigidos%20a%20la%20atencion%20de%20la%20poblacion%20migrante.pdf>.

- ____ (2015, julio). Diagnóstico del programa presupuestal E008 “Política y servicios migratorios”. Extraído el 5/IV/2017 desde:
<http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1991/1/images/Diagnostico%20PPE008%20ASM.pdf>.
- ____ (2014, febrero). “Documento de Modificación de la Matriz de Indicadores para Resultados Derivado de la Evaluación Externa de Diseño al Programa Presupuestario: P019 - Coordinar la Política Migratoria. Mecanismo para el Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de Informes y Evaluaciones a los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal”. Extraído el 5/IV/2017 desde:
<http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1991/1/images/P019%20Coordinar%20la%20Pol%20C3%83%20ADtica%20Migratoria%20Metodolog%20C3%83%20Ada%20MIR.docx>.
- ____ (2013). “Nota sobre población objetivo y potencial”. Extraída el 4/IV/2017 desde:
http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1991/1/images/PoblacionesPotencialyObjetivo_051113.pdf.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010). “Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados” Capítulo III Metodología de Marco Lógico. México: Gobierno Federal (SHCP/Coneval/SFP).
- Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales (Semai) (s./f.). “Antecedentes”. Extraído el 29/III/2017 desde: <http://guerrero.gob.mx/dependencias/secretaria-de-los-migrantes/>.
- Secretaría del Migrante (2017a). “Directorio Centros Municipales de Atención al Migrante”. Portal de la Secretaría del Migrante. Extraído 20/II/2017 desde: <http://migrante.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2013/10/centros-municipales.pdf>.
- ____ (2017b). “Marco Jurídico”. Portal. Extraído el 20/II/2017 desde:
<http://migrante.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2012/08/leymigrantesyfamilias.pdf>.
- ____ (2017c, enero 27). “Anuncia Silvano Aureoles medidas inmediatas de apoyo a migrantes michoacanos”. Extraído el 20/II/2017 desde: <http://migrante.michoacan.gob.mx/anuncia-silvano-aureoles-medidas-inmediatas-en-apoyo-a-migrantes-michoacanos/>.
- Secretaría del Zacatecano Migrante (Sezami) (2016). “Representaciones”. Extraído el 20/II/2017 desde: <http://sezami.zacatecas.gob.mx/repre.html>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2017). “Directorio”. Extraído el 20/III/2017 desde:
<https://directorio.sre.gob.mx/index.php/consulados-de-mexico-en-el-exterior>.
- ____ (2016). “México tiene la red consular más grande del mundo” Blog de la SRE. Extraído el 20/II/2017 desde: <https://www.gob.mx/sre/articulos/mexico-tiene-la-red-consular-mas-grande-del-mundo?idiom=es>.

- ____ (2014). “México frente al fenómeno migratorio: una visión para el siglo XXI”. Extraído el 10/I/2017 desde: <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/2014/fenomeno.pdf>.
- Shannon, A. (2006) “Las organizaciones transnacionales como agentes del desarrollo local. Retos y oportunidades del Programa 3x1 para Migrantes”. En Fernández de Castro, R.; García, R. y Vila, A. (coords.). *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sociedad Civil Mexicana (2017, agosto) “Informe Alternativo sobre el cumplimiento de México de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias de la ONU”. Extraído el 20/IX/2017 desde: http://vocesmesoamericanas.org/wp-content/uploads/2017/08/Informe-Alternativo_Resumen-Ejecutivo_M%C3%A9xico.pdf.
- Soto, S. y Velázquez, M.A. (2006). “El proceso de institucionalización del Programa 3x1 para Migrantes”. En Fernández de Castro R. ; García, R. y Vila, A. (coords.). *El programa 3x1 para migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Subsecretaría de Planeación (Supseplan) (2013, julio 9) “Mesa Sectorial de Migración para la creación del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco”. Gobierno del Estado de Jalisco. Guadalajara.
- Tépach, M. (2015). “El flujo migratorio internacional de México hacia los Estados Unidos y la captación interna de las remesas familiares 2000-2015”. México: Servicios de Investigación y Análisis. Cámara de Diputados. Extraído el 21/V/2016 desde: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-07-15.pdf>.
- Valenzuela, B. (2007). “Definición de acciones y políticas públicas estatales hacia la migración a Estados Unidos. El papel de las organizaciones de migrantes”. En Fernández de Castro, R.; García, R.; Clariond, R. y Vila, A. (coords.). *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación.* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Valenzuela, B. (2006). “La instauración del 3x1 en Jalisco. El acomodo de los gobiernos locales a una política adoptada por el Gobierno del Estado”. En Fernández de Castro, R.; García, R. y Vila, A. (coords.). *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Vega, G. (2004). Casas Guanajuato: organización de migrantes en Estados Unidos. *Papeles de población*, 10 (39), 57-94. Extraído el 20/III/2017, desde: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252004000100004&lng=es&tlng=es.
- Velázquez, Y. (2017, abril 4). “Exigen reformas en favor de los migrantes”. *El informador*. Extraído el 8/IV/2017 desde: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2017/715261/6/exigen-reformas-en-favor-de-migrantes-jaliscienses.htm>.
- XE Currency Converter (2017). Extraído el 10/X/2017 desde: <http://www.xe.com/currencyconverter/>.

ANEXO

Objetivo dos del Programa Especial de Migración (2013-2018) del gobierno mexicano

Objetivo 2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local.

Estrategia 2.1 Fortalecer la incorporación de la migración en la agenda global del desarrollo.
<p>Líneas de acción</p> <p>2.1.1 Fortalecer la incorporación de la migración en la agenda global del desarrollo de la ONU post 2015.</p> <p>2.1.2 Promover el diálogo y cooperación internacional sobre migración y desarrollo en los foros regionales y multilaterales.</p> <p>2.1.3 Impulsar el consenso internacional y presentar iniciativas conjuntas sobre la gobernanza de las migraciones en los foros internacionales.</p> <p>2.1.4 Impulsar la cooperación internacional para el desarrollo de las regiones de origen, tránsito y retorno de migrantes.</p> <p>2.1.5 Fomentar el diálogo y cooperación estratégica entre países en materia de movilidad laboral y complementariedad de los mercados laborales.</p>

Estrategia 2.2 Fortalecer la vinculación entre las personas migrantes mexicanas y sus comunidades de origen o de residencia habitual.
<p>Líneas de acción</p> <p>2.2.1 Promover la vinculación entre la diáspora mexicana y las comunidades de origen a través de tecnologías de información y comunicación.</p> <p>2.2.2 Fomentar los vínculos entre el sector empresarial de origen mexicano radicado en el exterior con el sector empresarial en México.</p> <p>2.2.3 Apoyar a los empresarios mexicanos radicados en el exterior a fin de generar redes internacionales de producción y comercialización.</p> <p>2.2.4 Apoyar proyectos productivos de personas u organizaciones de migrantes y coacreditarios.</p> <p>2.2.5 Fortalecer los programas educativos para la diáspora a través del esquema de plazas comunitarias.</p> <p>2.2.6 Fortalecer la vinculación educativa, profesional y cultural con la diáspora mexicana en edades jóvenes y con formación profesionista.</p>

Estrategia 2.3 Impulsar esquemas de migración y movilidad internacional en favor del desarrollo y con pleno respeto a los derechos.

Líneas de acción

- 2.3.1 Implementar y fortalecer programas de trabajo temporal con la participación activa de los países involucrados en su planeación, administración, y evaluación.
- 2.3.2 Contribuir en el fortalecimiento de la posición de México como destino turístico y de inversión extranjera.
- 2.3.3 Coadyuvar a la movilidad e intercambio del sector empresarial y académico de México con sus contrapartes en el extranjero.
- 2.3.4 Promover la atracción y arraigo de talentos, estudiantes, profesionistas y personas expertas migrantes.
- 2.3.5 Promover la revisión de la regulación aplicable al ejercicio profesional, que facilite la atracción y arraigo de profesionistas y expertos extranjeros.
- 2.3.6 Incentivar la inmigración de personas extranjeras jubiladas para dinamizar el desarrollo local.
- 2.3.7 Promover una alianza Estados Unidos-México-Centroamérica para fomentar el desarrollo regional, el intercambio cultural y la movilidad regulada de personas.

Estrategia 2.4 Promover que los programas de desarrollo económico y social incorporen el tema migratorio para favorecer el desarrollo local.

Líneas de acción

- 2.4.1 Promover que el diseño y ejecución de políticas públicas consideren criterios migratorios y perspectiva de género.
- 2.4.2 Impulsar el intercambio y aplicación de buenas prácticas internacionales sobre migración y desarrollo.
- 2.4.3 Fortalecer las acciones de desarrollo en las fronteras norte y sur de México.
- 2.4.4 Apoyar los sectores agropecuario y empresarial mexicanos a fin de generar redes internacionales de producción y comercialización, con criterios diferenciados.
- 2.4.5 Generar una red de prestadores de servicios especializados que apoye a las personas migrantes en el desarrollo de proyectos productivos.
- 2.4.6 Desarrollar alternativas de ahorro e inversión para personas migrantes que dinamicen las economías locales, a través de empresas de intermediación financiera.
- 2.4.7 Fortalecer proyectos de cofinanciamiento para infraestructura y servicios comunitarios en

localidades de origen, tránsito, destino y retorno.

2.4.8 Diseñar esquemas integrales de capacitación, asesoría, acompañamiento y diseño de planes de negocios dirigidos a personas migrantes con criterios diferenciados.

Estrategia 2.5 Reducir el costo y promover el aprovechamiento productivo de las remesas de las personas migrantes para el desarrollo.

Líneas de acción

2.5.1 Ampliar las opciones de transferencias, reducir los costos y disminuir las comisiones a los envíos de remesas.

2.5.2 Fortalecer los mecanismos de información y orientación en materia de educación financiera.

2.5.3 Promover la inclusión financiera de las personas migrantes y sus familiares.

2.5.4 Ampliar el acceso a los sistemas crediticios para las personas migrantes y sus familiares.

2.5.5 Promover la responsabilidad social de las instituciones financieras en el financiamiento orientado al desarrollo de las comunidades de migrantes.

2.5.6 Fortalecer los programas promotores de la inversión productiva y social de las remesas.

2.5.7 Fomentar la orientación productiva del uso de las remesas privadas o colectivas para contribuir al desarrollo local y regional.