

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

Construcción de indicadores de gestión para la migración mexicana de retorno en Jalisco

Julio Santiago Hernández¹

Edilma de Jesus Desidério²

Heriberto Vega Villaseñor³

Carlos Emigdio Quintero Castellanos⁴

Resumen

Las políticas públicas en materia migratoria han estado tradicionalmente desvinculadas de los indicadores, de hecho ha sido recientemente que han sido incorporados a la discusión, debido a la necesidad de aterrizar la operación del Estado en parámetros específicos de acción. Así, el uso de indicadores permite la identificación oportuna de problemas y vincula a cada uno de éstos con programas y acciones de política pública que afectan directamente al bienestar de las personas, familias y comunidades migrantes, que son el objetivo de ese trabajo. Ahora bien, en la medida en que los indicadores se basen en información consistente y reflejen fielmente los resultados de la política pública, permitirán identificar no solo las brechas en la información requerida o acción gubernamental, sino además las fallas en la coordinación entre dependencias, y las deficiencias en la operación de los programas que deben ser atendidas, fortaleciendo el tema de la rendición de cuentas.

Palabras clave: Migraciones, indicadores, política migratoria, datos e información.

Introducción

El fenómeno de las migraciones es tan antiguo como la existencia misma del ser humano sobre el planeta tierra. Sin embargo, durante las últimas décadas se ha experimentado, amplios flujos de

¹ Doctor en Ciencia Social, Docente investigador de la Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Tonalá. División de Economía, Empresa y Gobierno. Departamento de Economía y Ciencias Políticas julio.santiago@cutonala.udg.mx

² Doctora en Geografía, Docente Investigadora de la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Tonalá. Email: edilma.desiderio@academicos.udg.mx

³ Doctor en Ciencia Social, Docente Investigador de la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Tonalá. Email: betovegamx@gmail.com

⁴ Maestro en Políticas Públicas, Docente Investigador de la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Tonalá. Email: carlos.quintero@academico.udg.mx

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

personas en prácticamente de todos los orígenes del mundo. Las migraciones, entonces, constituyen en la actualidad una temática de alta prioridad política y científica. Para ello se requiere profundizar en el análisis detallado, el estudio profundo y el debate sustentado en datos, informaciones y categorías explicativas lo suficientemente amplias que nos permitan comprender la realidad migratoria nacional e internacional. Tales explicaciones son de carácter disciplinario, puesto que dependen de la disciplina científica social y humana desde donde sea estudiado el fenómeno migratorio, e interdisciplinario, ya que las migraciones también deben ser estudiadas integralmente a partir de la simultaneidad disciplinaria. Ello requerirá de una metodología apropiada para su investigación y medición según la dimensión de que se trate, en este caso se está interesado en la migración de mexicanos de retorno y la medición de los programas y proyectos desarrollados para atender a dicha población a nivel local.

Sin duda, que la acción gubernamental como se encuentra planteada hoy día a nivel mundial, exige a los países fortalecer el desarrollo de mecanismos que permitan medir los programas y proyectos desarrollados a través de sus entidades y organismos, esto es que se cuente con mecanismos de evaluación a la gestión, orientándose hacia una “gestión pública orientada a resultados”, es necesario por lo tanto que se cuente no solamente con sistemas de indicadores de nivel macro, sino también que se faciliten las herramientas para aquellos indicadores que implican el día a día en las operaciones que realizan las mencionadas entidades y organismos.

Es de vital importancia entender que en el contexto actual los ciudadanos, usuarios o beneficiarios son conscientes de su papel frente al desarrollo gubernamental nacional y regional, por lo que con mayor exigencia evalúan la cantidad, oportunidad y calidad de los bienes y/o servicios que reciben, por lo que se constituyen en una fuente de información clave para la mejora de los mismos.

En este sentido los indicadores de gestión o desempeño cobran una gran importancia para la mejora en el desempeño institucional; sin embargo, su diseño e implementación implican en la mayoría de los casos un desafío, dada la complejidad de las entidades que requieren aplicarlos, por lo que la presente propuesta de investigación se constituye como un primer acercamiento para entender el desarrollo de indicadores, tomando como punto de partida el concepto de medición, como marco general para su desarrollo conceptual.

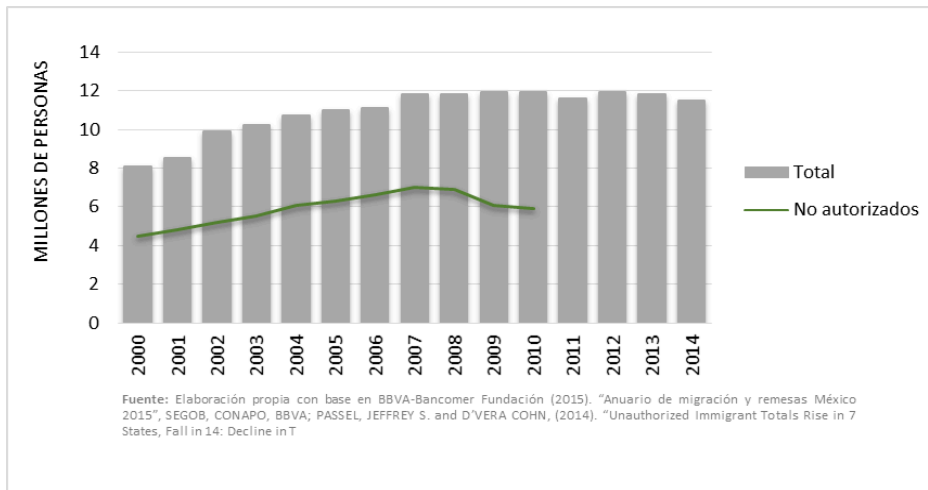
México un país de retorno

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

El proceso migratorio entre México y Estados Unidos es un fenómeno social de tradición centenaria, que involucra cada año a cientos de miles de personas (Durand y Massey, 2003). Al comenzar el presente siglo, los flujos migratorios anuales alcanzaron su punto máximo en 2000, cuando 700,000 mexicanos llegaron a dicho país (PHC, 2007). A partir de entonces vino un proceso de disminución del flujo migratorio hacia los Estados Unidos, esta desaceleración impactó el crecimiento de la población mexicana residente en aquel país que después de más de tres décadas de crecimiento ininterrumpido entró a una etapa de virtual estancamiento.⁵ Para 2007, la población de los Estados Unidos nacida en México llegó a su punto máximo con alrededor de 12 millones de personas y posteriormente dejó de crecer (PHC, 2007). Su afluencia había sido extremadamente rápida; según González y López (2013), apenas cuatro décadas atrás sólo 760,000 vivían en ese país (Véase gráfica 1).

Gráfica 1. Migrantes mexicanos no autorizados en los Estados Unidos



Sin embargo, mientras que el tamaño de la población nacida en México alcanzó su punto máximo en 2007 los flujos migratorios mexicanos estaban ya en franca desaceleración, en tanto que un

⁵ La población indocumentada en dicho país había venido creciendo de manera sostenida de 1990 a 2000 la cifra de inmigrantes no autorizados que vivían en los Estados Unidos, pasó de 3.5 millones a 8.4 millones. Para 2007, se alcanzó su máximo de 12 millones de indocumentados. A partir de entonces hubo una reducción, que parece estar impulsada principalmente por una disminución en el número de inmigrantes mexicanos, de los 4.8 millones que en 2001 llegaban a Estados Unidos, la población no autorizada de México creció de manera acelerada alcanzando su nivel máximo en 2007 con 7 millones de inmigrantes no autorizados procedentes de dicho país, disminuyendo a 6.5 millones en 2010 y se ha mantenido cercana a ese nivel desde entonces. (Véase Passel, Cohn y González, 2012 y Passel, y Cohn, 2011).

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

número considerable de inmigrantes empezaban a retornar al país, o estaba considerando su retorno a sus países de origen.

De hecho, tras la crisis económica de 2008 y ante la pérdida de empleos particularmente entre los migrantes mexicanos -que registraron las peores tasas de desempleo de que se tenga memoria-⁶ aunado al incremento en los controles migratorios en Estados Unidos provocaron que en México creciera el temor de un retorno masivo de connacionales.

El escenario migratorio que dejó esta crisis económica es uno donde el flujo de salidas de migrantes mexicanos a Estados Unidos se compensa con el flujo de regreso generando un saldo neto migratorio nulo o cercano a cero; un fenómeno que no se había observado desde la década de 1930, cuando fueron expulsados un gran número de migrantes mexicanos o forzado a regresar a su país de origen como resultado de la Gran Depresión. De 2005 a 2010, 1.37 millones de mexicanos llegaron a los Estados Unidos en contraste con los 2.94 millones en la década anterior, de 1995 a 2000 (Passel, Cohn y Gonzalez, 2012).

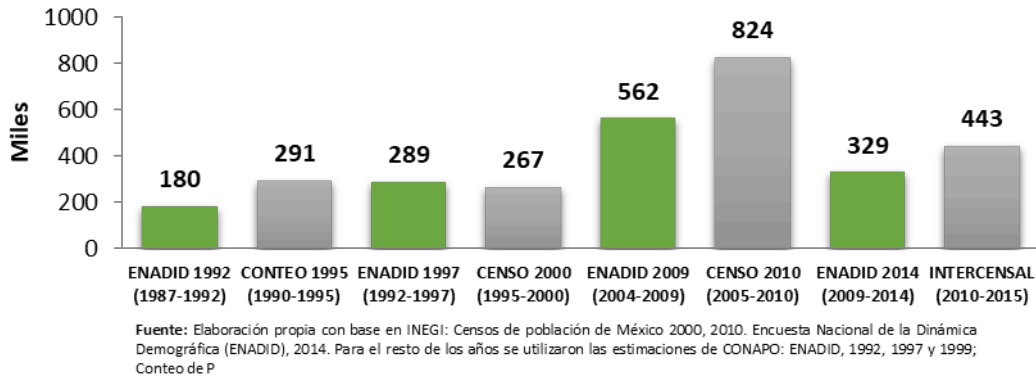
Al mismo tiempo, entre 2005 y 2010 1.39 millones de personas se trasladaron desde los Estados Unidos a México. Una gran proporción de ellos eran migrantes de retorno, es decir, personas nacidas en México que habían vivido en ese país en algún momento, pero que regresaron a su país de origen, con o sin la intención de emigrar nuevamente. En la gráfica 2 se muestra que para 2010, 824 mil migrantes regresaron a México, casi cuatro veces más que en 2000, momento en el que el censo reportó 267 mil personas que habían regresado al país (Passel, Cohn y Gonzalez, 2012).

Gráfica 2. México. Volumen de migrantes mexicanos de retorno 1987-2015.

⁶ La tasa de desempleo entre los hispanos, del cuarto trimestre de 2007 al cuarto trimestre de 2008, paso de 5.1 a 8.0 %, es decir presentó un incremento de 2.9 puntos porcentuales, lo que significó 348 mil más personas desempleadas. En ese mismo periodo la tasa de desempleo general en Estados Unidos aumentó 2 puntos porcentuales, al pasar de 4.6 a 6.6 por ciento, lo que significó 3.1 millones más de personas desempleadas. La pérdida de empleos se generalizó en toda la economía, pero el sector de la construcción fue la principal fuente de desempleo tanto para los hispanos como para los no hispanos. Los hispanos perdieron 343 mil puestos de trabajo en esta industria, y los no hispanos perdieron 844 mil puestos de trabajo. (Véase Passel, Jeffrey S. y Cohn, D'Vera, 2009).

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas



Finalmente, esta también un grupo creciente de personas nacidas en Estados Unidos que viven en México. Los censos evidenciaron que dicha población se duplicó de 2000 a 2010, al pasar de 343,000 en el año 2000 a 739,000 en 2010. De ellos, 570,000 eran menores de 18 años de edad. Si bien no son “migrantes de retorno” estrictamente hablando, la mayor parte de este flujo de individuos nacidos en Estados Unidos se encuentra en México debido a que sus padres son mexicanos, y éstos han regresado al país (Masferrer, Perdizini, Passel, y Livingston, 2013).⁷

Delimitación conceptual ¿Qué entendemos por indicadores de gestión?

Un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa observable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con periodos anteriores o bien frente a una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo.

Los indicadores sirven para establecer el logro y el cumplimiento de la misión, objetivos, metas, programas o políticas de un determinado proceso o estrategia, por esto podemos decir que son ante todo, la información que agrega valor y no simplemente un dato, ya que los datos corresponden a

⁷ Algunos expertos han señalado que el gran aumento en el número de menores de edad nacidos en Estados Unidos y que se encuentran en México es un reflejo del hecho de que muchos migrantes mexicanos han permanecido durante periodos más largos de tiempo en el país vecino que en épocas anteriores y por lo tanto han formado ahí sus familias. Más del 80 por ciento de la población inmigrante mexicana ha estado en los Estados Unidos por más de cinco años y el 51.9 por ciento ha estado aquí por 15 años o más. Por lo tanto, como el fenómeno de la migración de retorno se intensificó en los últimos años, también lo hizo la llegada a México de un gran número de menores nacidos en Estados Unidos. Se estima que 300,000 estos menores se mudaron a México entre 2005 y 2010. Una parte adicional de la población estadounidense que se mudó a México en los últimos años incluye a los adultos jóvenes, 70 por ciento de los cuales, aún viven al menos con uno de los padres mexicanos. (Véase Masferrer, Perdizini, Passel y Livingston, 2013).

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

unidades de información que pueden incluir números, observaciones o cifras, pero si no están ligadas a contextos para su análisis carecen de sentido. Por su parte la información es un conjunto organizado de datos, que al ser procesados, pueden mostrar un fenómeno y dan sentido a una situación en particular.

Los indicadores permiten evidenciar el nivel de cumplimiento acerca de lo que está haciendo la organización y sobre los efectos de sus actividades, a través de la medición de aspectos tales como:

- Recursos: Como talento humano, presupuesto, planta y equipos.
- Cargas de Trabajo: Como estadísticas y metas que se tengan para un período de tiempo determinado y el tiempo y número de personas requeridas para realizar una actividad.
- Resultados: Como ciudadanos atendidos, oficios respondidos, ejecución del cronograma, niños vacunados, kilómetros construidos, etc.
- Impacto: De los productos y/o servicios, tales como enfermedades prevenidas, impuestos recolectados, niveles de seguridad laboral alcanzados.
- Productividad: Como casos atendidos por profesionales, solicitudes procesadas por persona, llamadas de emergencia atendidas.
- Satisfacción del Usuario: Como el número de quejas recibidas, resultados de las encuestas, utilización de procesos participativos, visitas a los clientes.
- Calidad y Oportunidad del Producto y/o Servicio: Como tiempos de respuesta al usuario, capacidad para acceder a una instancia, racionalización de trámites.

Características de los Indicadores

Los indicadores deben cumplir con unos requisitos y elementos para poder apoyar la gestión en el cumplimiento de los objetivos institucionales. Las características más relevantes son las siguientes:

- Oportunidad: Deben permitir obtener información en tiempo real, de forma adecuada y oportuna, medir con un grado aceptable de precisión los resultados alcanzados y los desfases con respecto a los objetivos propuestos, que permitan la toma de decisiones para

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

corregir y reorientar la gestión antes de que las consecuencias afecten significativamente los resultados o estos sean irreversibles.

- Excluyentes: Cada indicador evalúa un aspecto específico único de la realidad, una dimensión particular de la gestión. Si bien la realidad en la que se actúa es multidimensional, un indicador puede considerar alguna de tales dimensiones (económica, social, cultural, política u otras), pero no puede abarcarlas todas.
- Prácticos: Que se facilite su recolección y procesamiento.
- Claros: Ser comprensible, tanto para quienes lo desarrollen como para quienes lo estudien o lo tomen como referencia. Por tanto, un indicador complejo o de difícil interpretación que solo lo entienden quienes lo construyen debe ser replanteado.
- Explícitos: Definir de manera clara las variables con respecto a las cuales se analizará para evitar interpretaciones ambiguas.
- Sensibles: Reflejar el cambio de la variable en el tiempo.
- Transparente/Verificable: Su cálculo debe estar adecuadamente soportado y ser documentado para su seguimiento y trazabilidad.

Beneficios de los indicadores

Para el sector Público la importancia de la medición, cobra una mayor importancia, dado que las entidades públicas por su complejidad, diversidad de productos y/o servicios que ofrecen, diversidad de usuarios, entre otros aspectos, requieren determinar con mayor precisión el nivel de su desempeño. De este modo, algunos de los beneficios para las entidades son los siguientes:

- Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Posibilita la detección de procesos de la institución en las cuales existen problemas de gestión tales como: uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, etc.
- Posibilita a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios.

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

- Aun cuando no es posible establecer una relación automática entre resultados obtenidos y la asignación de presupuesto, contar con indicadores de desempeño sienta las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos.
- Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección.
- Apoya la introducción de sistemas de reconocimientos al buen desempeño, tanto institucionales como grupales e individuales.

Tipología de los Indicadores

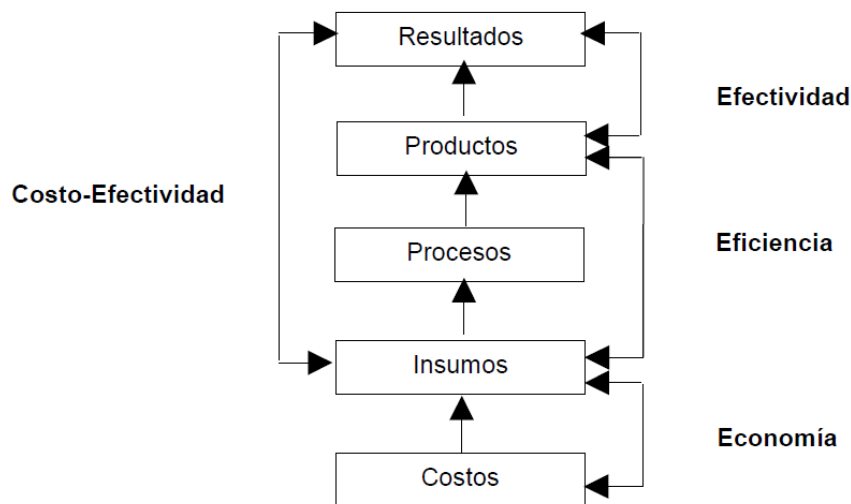
Para la clasificación de indicadores, es necesario precisar que desde diferentes metodologías, se plantean diversas clasificaciones; sin embargo, en este trabajo se establece una clasificación en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía, en el entendido de que dichas valoraciones tienen una interrelación con las actividades que se desarrollan a partir del modelo de operación por procesos, los cuales soportan toda la operación de la entidad pública.

En relación con el desarrollo de los procesos, gráficamente puede expresarse de la siguiente manera:

Gráfico 3. Interrelación entre los procesos y los tipos de indicadores

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas



Fuente: Kristensen, Groszyk y Bühler (2002); Bonnefoy y Armijo, 2005.

Indicadores de Eficacia

Cuando se habla de eficacia, se busca establecer el cumplimiento de planes y programas de la entidad, previamente determinados, de modo tal que se pueda evaluar la oportunidad (cumplimiento de la meta en el plazo estipulado), al igual que la cantidad (volumen de bienes y servicios generados en el tiempo).

Los indicadores de eficacia llevan de forma inherente la definición previa de objetivos y el seguimiento de estos a través de un sistema mínimo de información que permita informar sobre aspectos básicos del programa o la gestión a ser evaluada, entre los que se mencionan:

- Productos que entrega el programa o el servicio.
- Usuarios a quienes se dirige (número, características).
- Objetivos principales o estratégicos (logro que se pretende obtener, mejorar, ampliar, optimizar, etc.).
- Metas concretas con las cuales hacer el seguimiento (cuándo, dónde, en qué condiciones).

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

Este concepto plantea en qué medida la organización como un todo, o un área específica de esta, cumple con sus objetivos estratégicos; se puede asociar a aspectos como:

- Cobertura: Se puede definir como el grado en que las actividades que se realizan, o los productos/servicios que se ofrecen son capaces de cubrir o satisfacer la demanda que de ellos existe. Esta cobertura se puede expresar en términos de número de usuarios atendidos o bien zonas geográficas cubiertas, respecto de un universo o una demanda potencial a cubrir.
- Focalización: Se relaciona con el nivel de precisión con que los productos/servicios son entregados a la población objetivo. Se puede determinar mediante la revisión de los usuarios que reciben los beneficios de un programa o proyecto y los que se han establecido como población objetivo, se verificará si corresponden, si se están dejando de cubrir personas, si existen personas que no pertenecen al grupo objetivo, pero reciben los beneficios; en cualquier caso permitirá tomar medidas de ajuste.
- Capacidad de cubrir la demanda: Se plantea si la entidad cuenta con capacidad para absorber de manera adecuada los niveles de demanda que tienen sus productos/ servicios, en condiciones de tiempo y calidad.
- Resultado final: Permite comparar los resultados obtenidos respecto de un óptimo o máximo posible, es decir que va más allá de mostrar los resultados obtenidos respecto de los esperados, requiere por lo tanto un planteamiento de metas superior o ambiciosas para una buena comparación.

Indicadores de Eficiencia

Los indicadores de eficiencia, se enfocan en el control de los recursos o las entradas del proceso; evalúan la relación entre los recursos y su grado de aprovechamiento por parte de los mismos. Consisten en el examen de costos en que incurren las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y/o la prestación de servicios, para alcanzar sus objetivos y resultados.

Este tipo de indicadores miden la forma en cómo se utilizaron los recursos durante el proceso de generación del producto y/o servicio. El análisis de la eficiencia se refiere a la adquisición y el aprovechamiento de los insumos (entradas del proceso), que deben ser adquiridos en tiempo oportuno, al mejor costo posible, en la cantidad adecuada y con una buena calidad. Por lo que se incluyen medios humanos, materiales y financieros.

Indicadores de Efectividad

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

Para el análisis de este tipo de indicadores es necesario involucrar la eficiencia y la eficacia. Se relaciona con la medición del nivel de satisfacción del usuario que aspira a recibir un producto o servicio en condiciones favorables de costo y oportunidad, y con el establecimiento de la cobertura del servicio prestado. La efectividad está relacionada con las respuestas que demos al interrogante ¿para qué se hizo?; este tipo de indicadores miden los resultados alcanzados frente a los bienes o servicios generados a los clientes y usuarios.

Si bien este tipo de indicadores se han planteado desde diferentes metodologías como indicadores de impacto de los productos o servicios ofrecidos por las entidades, es preciso aclarar que las evaluaciones de este tipo (impacto), se trataría de un tipo de evaluación *ex post*, la cual se debe realizar una vez finalizada la intervención o acción gubernamental, o la gestión en un determinado período. Este tipo de evaluación involucra el análisis y pronunciamiento de los resultados e impactos, es decir que estaría más orientada a evaluaciones de política, más que al tipo de análisis planteado en el tipo de indicadores de efectividad, acá relacionados.

Indicadores de Economía

Este concepto se puede definir como:

La capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando estos son públicos, es responsable del manejo eficiente de sus recursos de caja, de ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio.

El Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018

En las últimas dos décadas en México se ha registrado un avance en la generación de estadísticas sobre el tema migratorio. Sin embargo, aún existen algunos resquicios particularmente en el caso de indicadores sobre las condiciones en las que viven las personas migrantes, que incluye información sobre el impacto de las políticas públicas en el bienestar de las personas migrantes y sus derechos humanos. Afortunadamente, en los últimos años los indicadores como instrumentos de medición, evaluación y seguimiento de proyectos han tomado una gran relevancia. En el caso del tema

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

migratorio, estos indicadores son concebidos para la facilitación en la identificación de problemas y su vinculación con los programas y acciones de política pública.

Como ejemplo de este hecho destaca el Programa Especial de Migración (PEM),⁸ que hace un reconocimiento honesto del contexto de deterioro de las condiciones de seguridad en el país y su impacto, entre otros sectores, en la población migrante, fundamentado en datos duros que dan cuenta de la extraordinaria complejidad de este fenómeno social, su naturaleza multifactorial, su trascendencia transfronteriza, pero sobre todo a su dimensión humana.

Se trata pues del marco en el que se recreará el sistema nacional de información y estadística migratoria que permite construir los indicadores para conocer las condiciones en las que viven las personas migrantes, incluyendo el impacto de las políticas públicas en su bienestar así como su relación con los derechos humanos.

Por su carácter transversal, el PEM contribuye al logro de las cinco metas nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018⁹ y establece las bases para la articulación de los esfuerzos de la Administración Pública Federal en la materia,¹⁰ la coordinación con otros poderes y órdenes de gobierno, y la participación de la sociedad civil.

A partir de cinco grandes objetivos propone mejorar los factores estructurales que dan origen y reflejan el impacto del fenómeno migratorio, haciendo énfasis en el bienestar del individuo, la protección a los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad. Para su consecución establece 26 estrategias y 195 líneas de acción específicas, así como 11 indicadores que permiten evaluar su cumplimiento (Véase gráfica 4).

Gráfica 4. Estructura del Programa Especial de Migración 2014-2018

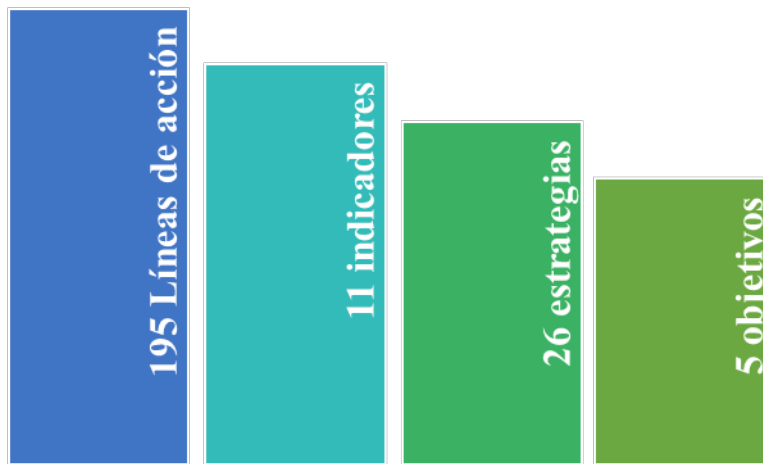
⁸ La Secretaría de Gobernación publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de abril de 2014, el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, en el marco de lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación

⁹ 1. “México en Paz”; 2. “México incluyente”; 3. “México con Educación de Calidad”; 4. “México Próspero”; 5. “México con Responsabilidad Global”

¹⁰ Véase <http://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas



Fuente: Elaboración propia, con base en información del Programa Especial de Migración 2014-2108.

Objetivos del programa especial de migración 2014 – 2018

El PEM, es un instrumento de planeación de carácter transversal y multisectorial, que orienta y da seguimiento al cumplimiento de programas y acciones específicas en materia migratoria en las que participan, directa o indirectamente, los tres órdenes de gobierno. Igualmente, consolida el esfuerzo que gobierno y sociedad civil han trazado juntos a fin de promover, monitorear y evaluar la coordinación y coherencia institucional para la atención integral al fenómeno migratorio en México, como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes. El PEM, fue elaborado por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación con la participación activa de diversos grupos sociales.¹¹

¹¹ El proceso de construcción del PEM fue grosso modo el siguiente: A lo largo de este 2013, se abrieron varios espacios de consulta, entre ellos la Mesa Sectorial y los Foros Nacionales de Consulta Pública en los cuales se recogieron diversas propuestas tanto de actores de la sociedad civil organizada y no organizada, como de los académicos, miembros de organismos internacionales, y más público experto e interesado en el tema migratorio. Paralelamente a esto, se llevó a cabo un trabajo intenso de gabinete al interior de la Unidad de Política Migratoria con el objetivo construir un panorama amplio del fenómeno migratorio, en el cual, se visibilizaran la multiplicidad de sus dimensiones (la emigración, la inmigración, la migración en tránsito, el retorno) así como la transversalidad del propio fenómeno. De tal suerte, que se trabajó metodológicamente -de manera sistemática- en recuperar de distintas fuentes de información (nacionales e internacionales) principales problemáticas del fenómeno migratorio, de la política y la gestión migratoria, los problemas y enfoques transversales; ubicando los actores relevantes y su rol en el entramado de la política migratoria (universidades, organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación, fundaciones, instancias

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

El PEM, permitió que por primera vez, se contara con una política de Estado en materia migratoria, donde se establecieran las responsabilidades del Estado mexicano en materia migratoria para el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto y que quedó integrado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En otras palabras, fue hasta hace algunos años que México cuenta con un marco de referencia para construir por primera vez una verdadera política migratoria, con una guía, una ruta a seguir, con objetivos a alcanzar, además de metas e indicadores a lograr.

Los objetivos plasmados en el Programa quedaron como sigue:

- I. Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración.
- II. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local.
- III. Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana.
- IV. Favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares.
- V. Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, familiares y quienes defienden sus derechos.

En el caso de la migración de retorno, fueron los objetivos II y IV los que de manera directa atienden el fenómeno en esta dimensión. De hecho, ambos objetivos contienen indicadores y metas a lograr que permitirían evaluar hasta donde el gobierno mexicano ha cumplido en materia de atención a la migración de retorno. No obstante, si 195 líneas de acción y 11 indicadores dedicados

gubernamentales a nivel local y federal entre otros.), así como otras variables de carácter estructural, -que no son ni exclusivas ni particulares del fenómeno migratorio-, pero que si intervenían para la atención como problema público integral.

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

atender el fenómeno migratorio resultan insuficientes, en la dimensión de retorno el tema es más complicado solo se identifican 2 indicadores que evidentemente no bastaran para dar cuenta de éste nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos (Cuadro, 1).

Cuadro 1. Indicadores del Programa Especial de Migración 2014-2018

- 1.1 Porcentaje de avance en la armonización de la legislación en entidades federativas respecto de la Ley de Migración.
- 1.2 Percepción positiva de la población mexicana sobre las personas extranjeras que viven en México
- 2.1 Presencia de población nacida en el extranjero en México.
- **2.2 Porcentaje de personas migrantes de retorno o extranjeras que cuentan con un micronegocio en México y accedieron a financiamiento para establecerlo.**
- 2.3 Porcentaje de migrantes mexicanos que destinan las remesas hacia la inversión productiva
- 3.1 Trámites migratorios resueltos en menos tiempo.
- 3.2 Porcentaje de entradas a México de extranjeros que se benefician de medidas de facilitación migratoria.
- 3.3 Porcentaje de entradas internacionales aéreas que cumplen con los estándares de control migratorio.
- 4.1 Índice de integración de la población migrante en México.
- 4.2 Salud para mexicanos que residen en Estados Unidos.
- **4.3 Personas migrantes de retorno ocupadas que cuentan con acceso a servicios de salud.**
- 5.1 Porcentaje de sentencias dictadas en relación a las averiguaciones previas consignadas en las que la víctima del delito sea una persona migrante.
- 5.2 Asistencia de Grupos Beta a migrantes centroamericanos que enfrentaron riesgos durante su tránsito por México.
- 5.3 Porcentaje de albergues o casa de migrantes que cuentan con una certificación que garantiza estándares mínimos de atención a las personas migrantes.

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

Fuente: Elaboración propia, con base en información del Programa Especial de Migración 2014-2108.

Evidentemente los supuestos que están detrás de ambos indicadores difícilmente se podrán convertir en hechos en el corto plazo. Sobre todo porque el impulso al desarrollo y la creación de empleos requieren de un sólido crecimiento de la economía, pero la tasa de crecimiento pronosticada para México fue de apenas 2.7% del PIB (Wolf, 2014). Entonces, no sólo son pocos los indicadores para evaluar el cumplimiento del gobierno federal, sino que al hacerlos depender de la generación de recursos para superar los problemas internos de crecimiento y desarrollo volverá complicado cumplir los objetivos para 2018.

Propuesta

- a. **Nombre del indicador:** Ejes político-normativos en materia de inclusión y derechos humanos de las personas migrantes de retorno.

| | |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tipo: | Estructural |
| Definición: | Del marco legal y normativo del gobierno del Estado de Jalisco, este indicador identifica la existencia de leyes, programas, reglamentos o disposiciones administrativas vigentes que amparan la implementación de líneas de acción centradas en el reconocimiento de los derechos humanos y el acceso a la vida económica, política, social y cultura de la población migrante de retorno en condiciones de igualdad. |
| Objetivo: | Promover la transversalidad y coherencia en las leyes, programas, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en materia de inclusión y derechos humanos. |
| Unidad de observación: | Leyes, programas, reglamentos y disposiciones administrativas. |
| Frecuencia de observación: | Sexenal |
| Meta: | Promover la transversalidad de la política de atención a migrantes y de movilidad humana en los diferentes poderes del Gobierno de Jalisco y sus instituciones. |
| Fuentes de información: | |

- b. **Nombre del indicador:** Variación porcentual de la asignación presupuestal para el fomento de la inclusión y derechos humanos de las personas migrantes de retorno en la Ciudad de Guadalajara.

| | |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tipo: | Proceso |
| Definición: | El indicador estima la variación porcentual (positiva o negativa) del monto presupuestal asignado para la implementación de las políticas de inclusión en la ciudad de Guadalajara. |
| Método de cálculo: | $\text{Variación presupuestal} = \frac{\text{Presupuesto asignado en año}_{(2)} - \text{Presupuesto asignado en año}_{(1)}}{\text{Presupuesto asignado en año}_{(1)}} \times 100$ |
| Interpretación: | El sentido del indicador es ascendente, con la finalidad de que el presupuesto asignado para promover y ejecutar acciones de fomento a la inclusión de las personas migrante de retorno registre incrementos anuales, dirigidos al fortalecimiento de la Ciudad de Guadalajara como una ciudad hospitalaria. |
| Unidad de medida: | Variación porcentual |
| Frecuencia de medición: | Anual |
| Meta: | Incrementar el presupuesto anual asignado al fomento de la inclusión en la ciudad de Guadalajara. |
| Fuentes de información: | Programa operativo anual de las distintas dependencias del Gobierno de la Ciudad de Guadalajara. |

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

- c. **Nombre del indicador:** Variación porcentual de la asignación presupuestal para la atención de solicitudes de apoyo de las personas migrantes de retorno en la Ciudad de Guadalajara.

| | |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tipo: | Proceso |
| Definición: | El indicador muestra la variación porcentual (positiva o negativa) del presupuesto asignado para la atención y resolución de solicitudes de apoyo generadas por las personas migrantes de retorno en el marco de los programas públicos que son competencia de éstas. |
| Método de cálculo: | $\text{Variación presupuestal} = \frac{\text{Presupuesto asignado en año}_{(t)} - \text{Presupuesto asignado en año}_{(t-1)}}{\text{Presupuesto asignado en año}_{(t-1)}} \times 100$ |
| Interpretación: | El sentido del indicador es ascendente, con la finalidad de etiquetar presupuesto para la atención de las solicitudes y demandas de la población migrante de retorno residente en la ciudad de Guadalajara. |
| Unidad de medida: | Variación porcentual |
| Frecuencia de medición: | Anual |
| Meta: | Garantizar la asignación e incremento del presupuesto anual asignado al fomento de acciones para la atención de las solicitudes de apoyo de las personas migrantes de retorno. |
| Fuentes de información: | Programa operativo anual de las distintas dependencias del Gobierno de la Ciudad de Guadalajara. |

- d. **Nombre del indicador:** Porcentaje de programas sociales inclusivos de la población migrante de retorno en la ciudad de Guadalajara.

| | |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tipo: | Proceso |
| Definición: | De todos los programas públicos de Guadalajara, el indicador estima el porcentaje de programas que promueven o facilitan el acceso de la población migrante de retorno a los apoyos que otorgan en materia social, educativa, económica y de salud. |
| Método de cálculo: | $\% \text{ de programas sociales inclusivos} = \frac{\text{No. de programas que son incluyentes de la población migrante de retorno en el periodo}}{\text{Total de Programas Sociales vigentes en periodo}} \times 100$ |
| Interpretación: | El sentido del indicador es ascendente, pues mientras mayor es su valor se asume que el gobierno de Guadalajara está realizando cambios en las reglas de operación de los diferentes programas sociales, con la finalidad de promover la inclusión de |
| Unidad de medida: | Porcentaje de programas sociales |
| Frecuencia de medición: | Anual |
| Meta: | 100% de programas sociales con carácter incluyente para las personas migrantes de retorno. |
| Fuentes de información: | Reglas de operación de los programas sociales vigentes en la ciudad de Guadalajara. |

- e. **Nombre del indicador:** Porcentaje de asesorías jurídicas brindadas a la población migrante y sus familiares.

| | |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tipo: | Proceso |
| Definición: | Sobre el total de asesorías jurídicas solicitadas, el indicador mide el porcentaje de población migrante de retorno y sus familiares que fue asesorada jurídicamente para proteger, promover y garantizar sus derechos |
| Método de cálculo: | $\% \text{ de población asesorada jurídicamente} = \frac{\text{Porcentaje de población migrante de retorno que recibió asesoría jurídica en el periodo}}{\text{Total de población migrante de retorno que recibió asesoría jurídica en el periodo}} \times 100$ |
| Interpretación: | El sentido del indicador es ascendente, con la finalidad de aumentar la proporción de asesorías jurídicas atendidas en beneficio de la población migrante de retorno y sus familiares. |
| Unidad de medida: | Porcentaje |
| Frecuencia de medición: | Anual |
| Meta: | Aumentar en por lo menos en 20% el número de asesorías jurídicas proporcionadas |
| Fuentes de información: | |

- f. **Nombre del indicador:** Variación porcentual de actas de doble nacionalidad de hijos/as de migrantes de retorno en Guadalajara

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

| | |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tipo: | Proceso |
| Definición: | Sobre el total de asesorías jurídicas solicitadas, el indicador mide el porcentaje de población migrante de retorno y sus familiares que fue asesorada jurídicamente para proteger, promover y garantizar sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. |
| Método de cálculo: | $\frac{\text{Inscripción de actas para doble nacionalidad}}{\text{Actas inscritas en año}_{(j)} + \text{Actas inscritas en periodo}_{(j)}} \times 100$ |
| Interpretación: | El sentido del indicador es ascendente, con la finalidad de aumentar la proporción de hijos de migrantes de Guadalajara que acreditan su nacionalidad mexicana. |
| Unidad de medida: | Variación porcentual |
| Frecuencia de medición: | Anual |
| Meta: | Aumentar la proporción de hijos de migrantes de retorno que acreditan su nacionalidad mexicana. |
| Fuentes de información: | |

Reflexiones finales

La discusión en este trabajo se centró en la elaboración de indicadores para la migración mexicana de retorno, con el objeto de medir si se están atendiendo las prioridades identificadas, cómo se atienden y cuáles son los resultados en el corto, mediano y largo plazo. Nuestra intención es que las autoridades revisen las propuestas y las discutan con la sociedad civil jalisciense, que es quien vive el proceso migratorio de manera más cercana y quien sufre las consecuencias de un fenómeno complejo y, en la mayoría de los casos, deshumanizado. De nuestra revisión se desprende que sin duda el PEM ha logrado avanzar en ese sentido, que se trata de un documento sin precedentes en nuestro país, pero sus objetivos, líneas de acción e indicadores por lo menos en el caso de la migración de retorno están chocando con la realidad en México.

De hecho, de la breve revisión se puede desprender que el PEM es en general un texto descriptivo más que analítico, el PEM parte del hecho de que la magnitud y complejidad de las migraciones en México exigen una política migratoria integral, intersectorial, participativa, respetuosa de los derechos de los migrantes y de largo plazo. Además de una atenta lectura del texto del PEM se pueden evidenciar silencios y el planteamiento de enormes retos. Para empezar, el PEM contiene 195 líneas de acción, pero abarca sólo 11 indicadores y en el caso del retorno solo se identifican 2 que evidentemente son insuficientes y ponen en duda no solo cómo se hará para aprovechar la potencialidad de la migración de retorno y combatir los costos sociales sino además habrá que pensar en la factibilidad de su implementación, dada la precariedad de las instituciones y recursos para su operacionalización, pues implicará erradicar la corrupción, fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas, además de la coordinación interinstitucional (Wolf, 2014).

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

En la implementación del PEM participarán no menos de 40 dependencias del Estado, pero históricamente la desarticulación institucional también ha dificultado la gobernanza migratoria. La Secretaría de Gobernación SEGOB, a través de su Unidad de Política Migratoria (UPM), debería jugar un papel clave, sin embargo el INM está dividido internamente y la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos (SPMAR), a la que el INM debería responder, tiene poca cuando no nula influencia sobre este órgano (Wolf, 2014).

Por otro lado, aunque en este trabajo nos centramos en la insuficiencia de los indicadores para medir la atención de la población migrante de retorno, la problemática aquí evidenciada se extiende a los migrantes centroamericanos y sudamericanos que transitan por el país rumbo a Estados Unidos. Dejando en claro que se trata de una clase de fenómeno que está reclamando, de los científicos sociales y tomadores de decisiones, mayores esfuerzos y mucha mayor imaginación. En ese sentido, tenemos que ser capaces de pasar de una política que hasta ahora ha sido de seguridad nacional, de control de las fronteras a una de verdadera atención al origen, tránsito y destino en México, con políticas y programas sectoriales que atiendan el fenómeno a partir de sus causas y no con paliativos que poco efecto tienen en la magnitud y complejidad del problema (Sandoval y Montoya, 2016).

Por último, en un contexto de políticas migratorias restrictivas, las estrategias de desarrollo –mejor oferta de oportunidades laborales y educativas– servirán para contrarrestar la migración irregular masiva e insertar a los que regresan al país, que en los últimos años con la llegada al poder del actual presidente Donald Trump y su insistencia en los planes de deportaciones masivas de mexicanos, además de la construcción de un muro en la frontera, han llevado no sólo a la peor crisis de la relación México-Estados Unidos de que se tenga memoria, sino que ha obligado nuevamente al gobierno mexicano a replantear su postura sobre este importante asunto. Particularmente en el caso de los connacionales que migran de manera indocumentada al país vecino y que durante muchos años se aprovechó como válvula de escape, ahora existe un potencial riesgo de que la delincuencia pueda ser vista como una opción al ya no contar con la posibilidad de migrar al vecino país.

Bibliografía

Consejo Nacional de Población (1992, 1997 y 1999), Estimaciones con base en la ENADID de INEGI, CONAPO.

II Reunión general de la Red Temática de Gobernanza Metropolitana. *La cuestión metropolitana frente a cambios políticos y sociales*

GT-09: Migración a zonas metropolitanas

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000, 2010), Censos de población de México. Aguascalientes, México, INEGI, <http://www.inegi.org.mx>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014), Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), 2014. Aguascalientes, México, INEGI, <http://www.inegi.org.mx>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1995), Conteo de Población y vivienda, 1995. Aguascalientes, México, INEGI, <http://www.inegi.org.mx>.

Masferrer, Claudia; Perdizini, Carla; Passel, Jeffrey S.; and Livingston, Gretchen (2013), Chapter 1. Demographics. In Latapí, Agustín Escobar. Bilingual Dialogue on Mexican Migrants in the U.S. and Mexico. Ciesas p. 5.

Mohar Gustavo (2014). Programa Especial de Migración Habemus. Periódico Excelsior, año XCVIII-tomo III, núm. 35, 312, pp. 8.

Passel, Jeffrey S. and D’Vera Cohn (2014), “Unauthorized Immigrant Totals Rise in 7 States, Fall in 14: Decline in Those From Mexico Fuels Most State Decreases.” Washington, D.C. Pew Research Center’s Hispanic.

Passel, J., D. Cohn, y A. Gonzalez-Barrera (2012), Net Migration from Mexico Falls to Zero—and Perhaps Less, Washington, DC: Pew Hispanic Center.

Passel, J. y D. Cohn (2011), Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010, Washington, DC: Pew Hispanic Center.

Passel, Jeffrey S. y Cohn, D’Vera (2009), Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave? Washington, DC: Pew Hispanic Center.

Pew Hispanic Center (2007), Indicators of Recent Migration Flows from Mexico. Washington DC., May 30th, 2007. <http://www.pewhispanic.org/files/2011/09/33.pdf>.

Sandoval, Eduardo Andrés y Bernardino Jaciel Montoya Arce (2016). Migración y la política pública en México, en *Huellas de la Migración*, vol. 1 núm. 1, pp. 103-124.

UPM, SEGOB, (2014). Programa Especial de Migración 2014-2018. SEGOB, UPM, México.

Wolf Sonja (2014). El ambicioso Programa Especial de Migración 2014-2018. Animal político. <https://www.animalpolitico.com/blogeros-seguridad-180/2014/07/07/programa-especial-de-migracion-2014-2018-institucionalidad-y-recursos/>