



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**LA CONTRIBUCIÓN DE LAS REMESAS AL
DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL, EN LA POLÍTICA
MIGRATORIA DE MÉXICO, 2014-2016**

Tesis presentada por

Rubén Almejo Hernández

para obtener el grado de

**MAESTRO EN ESTUDIOS
DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México

2017



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

Liberación de tesis

Maestría en Estudios de Migración Internacional

Por este medio hago constar que la versión final del trabajo de tesis que detallo a continuación se apega al Manual para la presentación de tesis para los programas de posgrado de El Colef y cumple con la calidad académica para ser presentado y defendido en un examen de grado.

Nombre del estudiante	<u>Rubén Almejo Hernández</u>
Título de la tesis	<u>“La contribución de las remesas al desarrollo regional y local, en la política migratoria de México, 2014-2016”</u>
Lector	<u>Dra. Mónica Guadalupe Chávez Elorza</u>
Opción de fecha 1	<u>30 de marzo</u>
Opción de fecha 2	<u>31 de marzo</u>

Tijuana, Baja California a 23 de marzo de 2017.

Dr. Maximino Matus Ruiz

Nombre y firma del director de tesis

Dedicatoria

María, Adriana, Don Rubén, DPRS, todos ellos saben que mi vida hasta hoy, ha sido una sucesión de eventos no planeados, pero esto no es queja, sino al contrario.

Agradecimientos

La realización y conclusión de esta maestría no hubiera sido posible sin el apoyo económico de la Secretaría de Gobernación por medio de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, cuyas autoridades gestionaron exitosamente la obtención del recurso sin el cual me hubiera sido imposible cubrir los costos. También es invaluable el apoyo otorgado por El Colegio de la Frontera Norte a través de la Unidad de Educación Continua y a la Coordinación de este programa de estudios. El agradecimiento no solo es en términos académicos, sino también administrativos, los primeros fueron determinantes para el conocimiento y análisis riguroso de las migraciones internacionales, pero los segundos, a pesar de ser de naturaleza diferente al conocimiento, fueron indispensables para terminar en tiempo y forma este trabajo de titulación.

Por supuesto agradezco al Dr. Max Matus sus comentarios, propuestas y guía que fueron determinantes y a la Dra. Mónica Chávez sus atinados comentarios.

Agradezco también a quienes pacientemente me escucharon en los momentos en que dudaba de concluir este trabajo (Ruli, Moni & Isi en orden aleatorio), que créanme fueron muchos (dudo y me equivoco todos los días), contribuyeron enormemente en la reflexión sobre el tema de estudio y a nivel personal por decirlo pedestremente: me ahorraron la terapia. Muchísimas gracias.

Resumen

Este trabajo, tiene el objetivo de analizar los instrumentos que en la política migratoria sexenal estaban orientados a promover el uso productivo de las remesas. Fueron tres, los programas sociales con esta finalidad, los cuales se analizaron por medio de distintos elementos del diseño, consistencia y resultados. Entre 2013 y 2016, un primer dato relevante es la cancelación de dos de los instrumentos, lo que refleja la prioridad de la temática en la administración pública, y contrasta, con el interés en la migración dada las condiciones políticas actuales en Norteamérica. El trabajo destaca que el uso productivo de las remesas es un campo de estudio inacabado, no hay duda de que inciden en diferentes dimensiones de la vida de las personas o unidades receptoras. Asimismo, en cuanto a que si contribuyen al desarrollo regional y local, la respuesta es que sí, sin embargo, ello requiere de esquemas de gestión que no solo dependen de las quienes las reciben, sino también de las instituciones gubernamentales y de los diversos instrumentos de política pública disponibles, y, son probablemente las autoridades, en particular las locales quienes han estado ausentes en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo con base en las remesas.

Palabras clave: remesas, aprovechamiento productivo, programas sociales, gobierno local.

Summary

The purpose of this paper is to analyze the social programs aimed to promote the productive use of remittances in the actual migration policy. There were three social programs, which were analyzed through different elements of design, consistency and results. From 2013 to 2016, it is important to note the cancellation of two of the instruments, which reflects the priority of the subject for the government of Mexico; this is interesting given the current political conditions in North America. The work emphasizes that the productive use of remittances is a work in progress, there is no doubt that they affect different dimensions of people life. Related to the question about remittances contribution to regional and local development, the answer is yes, however, this requires management schemes that depend not only on the recipients, but also on government institutions and the various instruments of

public policy available, and it is probably the authorities, particularly local ones who have been absent in the design and implementation of remittance-based development strategies.

Keywords: remittances, productive use, social programs, local government.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	10
Objetivo general.....	19
Objetivos específicos	19
Pregunta de investigación	19
Metodología	20
Capitulado	22
CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL	24
1.1. Remesas internacionales	24
1.1.1. Tipos de remesas	26
1.2. El uso e impacto de las remesas.....	31
1.3. Elementos a considerar para impulsar el impacto de las remesas	36
1.3.1. Evidencias del impacto de las remesas internacionales en el caso mexicano	39
1.4. La relación de las remesas y el desarrollo	45
1.5. La participación de las autoridades locales en el uso productivo de las remesas	48
1.6. Conclusiones del capítulo	55
CAPÍTULO II. POLÍTICA MIGRATORIA Y PROGRAMAS ORIENTADOS AL FOMENTO DEL USO PRODUCTIVO DE LAS REMESAS	58
2.1. Programa Especial de Migración, 2014-2018.....	58
2.1.1. La medición de los avances para la consecución del objetivo 2 del Programa Especial de migración, 2014-2018	64
2.1.2. Avances reportados en los informes de logros del Programa Especial de Migración	68
2.2. Los programas sociales de fomento al uso productivo	70
2.2.1. Programa 3 x 1 para Migrantes	71
2.2.2. Fondo de apoyo para Migrantes	77
2.2.3. La Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes	83
2.2.3.1. Los proyectos beneficiados con la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes durante 2012 y 2016.....	88
2.3. Conclusiones del capítulo	93
CAPÍTULO III. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LOS PROGRAMAS EVALUADOS	96
3.1. La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos.....	97
3.1.1. En cuanto a su contribución al desarrollo regional y local	98

3.1.3. En lo que toca a la participación de las autoridades locales en la elección de los proyectos apoyados o beneficiados	100
3.2. Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal	102
3.2.1. Periodo de recepción de solicitudes, ventanilla de trámites.....	104
3.2.2. ¿Por qué eran necesarias las Reglas de Operación en la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes?	105
3.3. La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población	110
3.4. La coincidencia y la complementariedad de acciones con otros programas federales ..	113
3.4.1. Sobre a las figuras organizativas para solicitar o ser beneficiario de los recursos.....	115
3.4.2. En cuanto a los tipos de apoyos	116
CAPÍTULO IV. CONSIDERACIONES FINALES	118
4.1. Sobre el aprovechamiento productivo de las remesas	120
4.2. Sobre la escala de los proyectos	122
4.3. Sobre la connotación del término “productivo”	124
4.4. En lo relacionado a la población objetivo.....	125
4.5. La política migratoria en lo relacionado al impulso del aprovechamiento de las remesas en inversiones productivas.....	126
BIBLIOGRAFÍA	130
ANEXO I. GUÍA DE ENTREVISTA	i
ANEXO II. MATRIZ DE PROGRAMA SOCIALES.....	ii

GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1.1. Tipos de remesas identificadas por el Fondo Monetario Internacional	26
Gráfica 1.2. Tipos de remesas identificados en "Remesas y desarrollo, las dos caras de la moneda"	28
Gráfica 1.3. El impacto de las remesas	31
Gráfica 1.4. Tipos de hogares y su relación con la migración	33
Gráfica 1.5. Porcentaje de remesas recibidas, según entidad federativa, 2015	40
Gráfica 1.6. Micronegocios de emprendedores, mujeres	44
Gráfica 1.7. Micronegocios de emprendedores, hombres	44
Gráfica 1.8. Las capacidades locales mínimas	52
Gráfica 2.1. Montos asignados por el Fondo de apoyo para Migrantes según entidad federativa, 2016	78

CUADROS

Cuadro 1.1. Consideraciones para impulsar el impacto de las remesas	39
Cuadro 1.2. Características de los hogares receptores de remesas según sexo del jefe del hogar, 2014	42
Cuadro 1.3. Capacidades municipales básicas	51
Cuadro 1.4. Instrumentos para favorecer el uso productivo de las remesas	51
Cuadro 1.5. Las funciones sustantivas de los municipios para el fomento del uso productivo de las remesas	54
Cuadro 1.6. Los retos municipales principales	54
Cuadro 2.1. Los objetivos del Programa Especial de Migración, 2014-2018	59
Cuadro 2.2. Programas sociales orientados al uso productivo de las remesas en el sexenio, 2013-2018: estrategia 2.5. Reducir el costo y promover el aprovechamiento productivo de las remesas de las personas migrantes para el desarrollo	60
Cuadro 2.3. Programa Especial de Migración, 2014-2018: Indicadores del objetivo 2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local	65
Cuadro 2.4. Programa 3 x 1 para el Migrante, Componente: Apoyos a proyectos productivos, 2016	73
Cuadro 2.5. Fondo de Apoyo para Migrantes y sus componentes	79
Cuadro 2.6. Proyectos productivos apoyados con la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes, 2013-2015	89
Cuadro 2.7. Indicadores sociodemográficos seleccionados para los municipios apoyados con la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes, durante 2013 y 2015	90
Cuadro 3.1. Alineación del objetivo 2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local del Programa Especial de Migración 2014-2018, al Plan Nacional de Desarrollo 2013.-2018	97

FIGURAS	Pág.
Figura 2.1. Programas sociales coadyuvantes al uso productivo de las remesas de acuerdo con el PEM (casos que no aluden a los migrantes)	61
Figura 2.2. Programas sociales coadyuvantes al uso productivo de las remesas de acuerdo con el PEM (casos que tocan ciertos aspectos de la inclusión financiera de los migrantes),	62
Figura 2.3. Programas sociales coadyuvantes al uso productivo de las remesas de acuerdo con el PEM (casos que fomentan el uso productivo de las remesas de forma directa),	63
Figura 2.4. Tipos de créditos considerados dentro de la EIFPM	80
Figura 2.5. Modalidades de apoyo de la Estrategia de inclusión financiera para migrantes	81

INTRODUCCIÓN

En 2015, México recibió por concepto de remesas 24 948 millones de dólares siendo la cuarta cifra más alta de las registradas (CONAPO- BBVA, 2015), para 2016 la cifra aumentó a 26 970 millones de dólares. Estos hechos ocurrieron en un contexto caracterizado por la incertidumbre económica propiciada por la lenta recuperación de la economía después de 2008 (SEGOB, 2014). Además de una menor demanda de trabajadores migrantes por parte de la economía estadounidense (CONAPO- BBVA, *op. cit.*). Asimismo, en 2016 tanto en Europa como en Estados Unidos se intensificaron los discursos en contra de los migrantes y los refugiados, en éste último país, el contexto político promovió la polarización social en torno a la población migrante, de hecho, el discurso xenófobo del candidato republicano contribuyó a su victoria en las elecciones presidenciales; este ambiente incrementó significativamente los ataques racistas contra mexicanos (Morin, 2016).

En la administración del presidente Obama, un resultado tangible de la influencia del contexto económico y político estadounidense en el fenómeno migratorio, ha sido el giro de la política migratoria. Dicha política se caracterizó por el impulso programas de alivio migratorio temporal como DACA¹ y DAPA,² el incremento de las deportaciones masivas,³ y el reforzamiento de la seguridad fronteriza;⁴ lo que ha provocado la reducción de la circularidad y del volumen de los flujos, dando como resultado el incremento del *stock* de migrantes, y en el futuro, como algunas investigaciones sugieren, la reunificación de las familias en el extranjero en conjunto con flujo decrecientes de migrantes podrían reducir los envíos de

¹ En español se denomina Consideración de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia. Fue anunciado por la Secretaría de Seguridad Nacional el 15 de junio de 2012, permite que algunas personas que llegaron a Estados Unidos cuando eran niños y que cumplen con una serie de criterios pidan la consideración de acción diferida durante un período de dos años, sujeto a renovación. Estas personas también tienen derecho a la autorización de empleo. La acción diferida es un uso de la discreción procesal para diferir la acción de remoción contra un individuo por un determinado período de tiempo. La acción diferida no proporciona estatus legal, para mayor información consúltese: <https://www.uscis.gov/es/acciondiferida> (consultado el 27 de diciembre de 2016).

² En español se llama Acción Diferida para Padres de Ciudadanos Estadounidenses y Residentes legales permanentes, y permitía a estas personas solicitar acción diferida y autorización de empleo por un periodo de tres años, siempre y cuando hayan residido en los Estados Unidos desde el 1 de enero de 2010 o antes, y aprueben las verificaciones de antecedentes penales requeridas, para mayor información consultar: <https://www.uscis.gov/es/accionmigratoria> (consultado el 27 de diciembre de 2016).

³ Entre 2010 y 2015 se estima que fueron repatriados a México dos millones de connacionales (CONAPO, BBVA, 2015; 72)

⁴ http://www.forbes.com.mx/por-que-eu-se-mata-si-mismo-al-rechazar-los-migrantes/#gs.g0z_u9k (30 de enero de 2017).

remesas, entendidas como la porción del ingreso de los migrantes internacionales que éstos transfieren a su lugar de origen. El decremento de los volúmenes de las transferencias reduce sus potencialidades de financiamiento (Cornelius *et al*, 2009, Durand, 2007).

A partir del contexto presentado, la dependencia de México de la migración y sus remesas, no es una alternativa en el largo plazo, sin embargo, en la actualidad, como lo argumenta esta investigación, el enorme flujo de capital que las remesas representan puede ser un elemento importante no solo para el sustento de las familias receptoras, sino que, al ser bien direccionado y gestionado mediante políticas públicas adecuadas y procesos de planeación estratégica, puede contribuir al desarrollo local. Esto es posible, porque además de los recursos monetarios, la migración involucra otros tipos de transferencias, entre las que destacan el capital humano y social (Putnam, 1994), variables que pueden impactar de forma positiva tanto en las comunidades de origen, destino, tránsito y en las que se asientan los migrantes a su retorno (SEGOB, 2014).

La discusión y el análisis de la contribución y uso de las remesas para transformar las condiciones materiales de vida de la población y el desarrollo local se ha analizado desde diferentes perspectivas, una de ellas se ha centrado en el análisis de la distribución y el destino de las remesas, encontrando que se utilizan principalmente en el consumo o para satisfacción de las necesidades básicas (De la Rosa, 2006; Durand, 2007; Orozco, 2007), por lo que las investigaciones consultadas a grandes rasgos coinciden en que los envíos de los migrantes constituyen una especie de complemento al ingreso de las personas en México y con ello influyen en el abatimiento de la pobreza, y, al impactar sobre el consumo influyen sobre el dinamismo económico local y regional.

La satisfacción de las necesidades básicas, innegablemente transforma las condiciones de vida de las familias y hogares receptores de remesas, porque además de recibir recursos monetarios, también reciben tecnologías o enseres domésticos, herramientas para el trabajo, vestuario, lo que de acuerdo con autores como Durand (2007) también debería contabilizarse entre los beneficios y como detonadores del mejoramiento de la vida de las familias receptoras. Un punto en que no hay consenso en estas investigaciones, es en que, si todos estos efectos positivos son suficientes para afirmar que las remesas contribuyen al desarrollo, puesto que, si bien mejoran las condiciones de vida, incrementan el consumo y dinamizan por

ejemplo las actividades comerciales (efecto multiplicador), los espacios no dejan de ser dependientes de la migración, además, “los efectos multiplicadores suelen transferirse a las zonas urbanas, donde se concentran el comercio mayorista y la producción industrial, tal efecto pone en duda la capacidad de las remesas para lograr un mayor equilibrio en la redistribución de la renta entre zonas rurales y urbanas” (Canales, 2008; 46).

En esta perspectiva que reconoce los impactos positivos, se engloban estudios promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales, fundamentados en la gran magnitud que de manera agregada representan las remesas, y, en que son destinadas principalmente al consumo básico (FND, s/f), argumentan que de ser utilizadas adecuadamente podrían invertirse en la creación de negocios que mediante el autoempleo reduzcan la pobreza, la desigualdad y fomenten el desarrollo. Un supuesto subyacente en estos trabajos, es que los pobres disponen de recursos pero que no saben utilizarlos, lo que los lleva a desaprovecharlos (en el caso de las remesas mediante el consumo) por ende, estas propuestas trasladan “el eje de atención a la promoción de una correcta gestión de los activos y recursos” mediante el empoderamiento, el autoempleo y el capital social (Canales, 2008; 39). Esta cuestión del autoempleo es lo que se entiende por uso productivo.

De acuerdo con las propuestas de los organismos internacionales mencionados, los negocios financiados con remesas son posibles porque existen remesas familiares, ahorro y colectivas, siendo las de las dos últimas categorías las que mayor potencial tienen para incentivar negocios. Las de tipo ahorro, porque representan para las familias un ingreso excedente que de hecho, es utilizado por las familias en la compra de terrenos, bienes inmuebles, etcétera; en tanto que las colectivas porque involucran transacciones de mayor volumen, conllevan organización, participación social y cooperación de los migrantes para mejorar las condiciones de su comunidad de origen (FND, s/f).

El punto de vista de los organismos internacionales, ha propiciado que muchos países implementen programas sociales orientados a fomentar el uso productivo de las remesas, en particular en comunidades o regiones con altos niveles de marginación, de pobreza y de emigración. Sin embargo, una crítica a estos trabajos (Canales, 2008) es que no suelen explicar porque las remesas podrían tener éxito en aquellos lugares en los que el Estado y el

mercado a través de los agentes económicos han estado ausentes, en los que los envíos de los migrantes paliar los efectos negativos ocasionados por las políticas públicas implementadas, o ante la ausencia de acciones gubernamentales. En México destacan el Fondo de Apoyo para Migrantes, el Programa 3 x 1 para Migrantes y la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes.

En relación con el uso productivo de las remesas, otras investigaciones (Arroyo, 2004 y Canales, 2008), matizan el discurso sobre su aprovechamiento, con el argumento del poco potencial productivo porque solo una pequeña parte puede destinarse a la inversión. Para Canales (2008; 49) esto se debe a que, si bien “a nivel agregado las remesas constituyen un volumen de gran magnitud, a nivel micro social, en cambio, ese volumen se diluye en una gran multiplicidad de envíos de pequeñas cantidades de dinero.”

A nivel micro tanto el envío como el destino de las remesas, son resultado del establecimiento de relaciones transnacionales entre los hogares, en las que la lealtad y el compromiso en las familias juegan un papel fundamental. Canales (2008), por ejemplo señala que esto varía con la presencia o ausencia de familiares directos, con la posición del migrante en la estructura familiar, el tipo de migrante (temporal, circular, definitivo) y hasta el sexo, siendo los migrantes temporales y circulares del sexo masculino los más propensos a enviar recursos. Estos factores de tipo individual y contextual influyen en el momento, formas y montos remitidos (Canales, 2008; 34-35); en suma, los autores consultados presentan evidencias empíricas consistentes acerca de las determinantes del envío, las cuales se relacionan con la etapa en el ciclo de vida de los migrantes y los hogares en un contexto transnacional.

Arroyo (2004) además señala efectos negativos que las remesas podrían tener sobre la cultura empresarial o el emprendimiento, al provocar que quienes las reciben asuman que son una alternativa exitosa para la subsistencia, lo que fomentaría mayor emigración. Similares efectos tiene el hecho de que la actividad o dinamismo económico impulsado por las remesas, dependa de la permanencia a lo largo del tiempo de los flujos de recursos (Canales, 2008). Otros elementos que influyen sobre la viabilidad de financiar negocios con remesas fueron identificados por Jorge Durand (2007), y se relacionan con el contexto local y temporal, pues

existen coyunturas económicas, políticas y hasta demográficas que propiciarían que en ciertos lugares y momentos surjan negocios, micro empresas o actividades económicas.

Una segunda perspectiva que ha generado información valiosa, se refiere al diseño de instrumentos de captación de información mediante encuestas y la divulgación de las estimaciones de los volúmenes enviados al país, por entidad federativa y en algunas demarcaciones, los costos y canales de envío, el tipo de hogares que las reciben y características como: sexo del jefe de familia, escolaridad o en que son gastadas (CONAPO-BBVA, 2015; CESOP, 2004; IME, 2007). Diversas encuestas también han recopilado información sobre los destinos de las remesas (Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, Encuesta sobre Migración en las fronteras Norte y Sur de México -EMIF-). Los resultados suelen aparecer en publicaciones periódicas como el Anuario de Migración y Remesas elaborado anualmente por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Fundación BBVA Bancomer, aunque estos documentos se limitan a presentar los resultados derivados de la mencionada encuesta, en lo relativo al volumen de migrantes, las repatriaciones, las remesas, los niños y menores migrantes no acompañados por mencionar algunos.

Las dos vertientes expuestas anteriormente aportan evidencias en favor del potencial productivo de las remesas como de sus límites o limitantes. Se coincide con el primer conjunto de trabajos, en que el aprovechamiento de las remesas debe partir del conocimiento del fenómeno en la demarcación, lo que significa cuando menos analizar el volumen, su uso cotidiano en hogares y comunidades (transnacionales), su composición o ciclo de vida en que se encuentran. Este análisis permite derivar el monto aprovechable como fondo de financiamiento, el que a su vez, debe considerar el contexto regional y los horizontes temporales que inciden en la viabilidad o tipo de inversiones pertinentes. También se coincide en que las remesas y los migrantes no sustituyen la intervención estatal para subsanar las desigualdades locales y regionales. La segunda vertiente es importante para el conocimiento, cuantificación y la identificación de las características del fenómeno, lo que puede influir en el diseño de respuestas institucionales o en la organización social.

Con la lectura del material revisado, se identifica la necesidad de reflexionar sobre el uso del término productivo, pues si bien, no es definido de manera explícita, se infiere que alude a la instalación de pequeños negocios que requieren de bajos montos de inversión y

también generan poca capitalización, por lo que si bien generan autoempleo, no suelen tener mayor impacto en la comunidad, constituyendo para las familias lo que autores como Arroyo (2004), Canales (2008) y Orozco (2007) denominan estrategias de supervivencia. Asimismo, debe reflexionarse sobre si las inversiones en infraestructura (capital fijo por ejemplo sistemas de riego, captación de aguas, generación de energía, por mencionar algunas), la creación de capacidades o la participación en la provisión de servicios como educación, manejo de residuos sólidos, entre otras representan inversiones productivas.

Una tercera vertiente analítica que, aunque de forma tangencial ha tratado el tema del uso productivo de las remesas, son los análisis de tipo macro, los cuales relacionan la recepción de remesas con el comportamiento de las variables macroeconómicas, en específico su contribución a la estabilización de la balanza de pagos (Aragónés, 2008). Al respecto, esta autora señala que la importancia se debe a la enorme participación de las remesas en la cuenta corriente, hecho que se aprecia al cuantificar “las exportaciones maquiladoras como concepto separado se observa que (las remesas) son el tercer rubro de entradas de divisas para las reservas internacionales” (Aragónés, 2008; 54).

Aragónés sostiene que el efecto de las remesas en el crecimiento económico y desarrollo económico es nulo, porque si bien al ingresar en la cuenta corriente ayudan a que el déficit no sea tan elevado, también tienen un efecto negativo “que se presenta al incrementarse las importaciones por la vía de un crecimiento de la demanda agregada nacional debido a la entrada de remesas por lo que se produce un empeoramiento de la balanza comercial” (Aragónés, 2008; 54), por lo que a nivel macro también ocurre un fenómeno análogo a lo observado en las comunidades en lo referente a la transferencia de los efectos multiplicadores a los centros urbanos comerciales y productivos de mayor tamaño.

Para Aragónés (2008), el crecimiento de la demanda agregada debería ser aprovechado por el gobierno, para diseñar una política industrial con base en las remesas (el conjunto total), que al generar empleos fortalezca al mercado interno. El principal obstáculo que identifica para esto es la política neoliberal puesto que permite que las divisas (refiriéndose a las remesas) “se vayan por el camino de las importaciones,” (Aragónés, *Op. cit*; 54) lo que constituye una institucionalización tácita de la migración, pues al no generar empleo las comunidades permanecen en la marginación y la pobreza. No debe perderse de vista en el

discurso de Aragonés el papel protagónico que otorga al Estado en la definición de estrategias que permitan aprovechar las remesas.

Un cuarto grupo de investigaciones, se han centrado en el papel de los gobiernos locales en la promoción del uso productivo de las remesas. En el caso de México destaca una investigación de Ramos (2007), que con base en las atribuciones municipales en la planeación del desarrollo y el interés que sus autoridades tengan en aprovechar los envíos de los migrantes, propone la implementación de enfoques de planeación estratégica, que contemplen la construcción de alianzas entre diferentes actores locales para el diseño de proyectos productivos financiados con remesas que logren incidir en la generación de empleo digno, reducción de la pobreza e incremento del bienestar en las comunidades receptoras. De acuerdo con Ramos estos enfoques son especialmente útiles en municipios semiurbanos con intensidad migratoria significativa y que carezcan de administraciones públicas con gestiones estratégicas, porque en estas existe un flujo de capital que puede financiar, y también, para ayudar a abatir la desigualdad que persiste en México.

Entre las limitaciones para fomentar el aprovechamiento productivo de las remesas Ramos destaca “la heterogeneidad de capacidades institucionales, normativas y políticas lo obstaculiza que puedan desarrollar proyectos productivos; tienen otras prioridades (recaudación de recursos, seguridad pública), implementan gestiones tradicionales y carecen de un enfoque intergubernamental, lo que imposibilita consolidar acuerdos políticos, empresariales y sociales” (Ramos, 2007; 110). De acuerdo con el autor estas limitantes en gran medida son resultado de que los gobiernos incluyen el tema migratorio en la agenda política pero no en la del desarrollo; la consideración de las personas y trabajadores migrantes parece limitarse al uso político-electoral y comercial, y en menor medida, en el uso productivo, mucho menos en el análisis de las causas de la expulsión de población (Ramos, 2007).

La propuesta de Ramos es interesante porque enmarca la utilización de las remesas en procesos de planeación estratégica local, lo que permitiría utilizarlas en conjunto con otros recursos o fondos de inversión en proyectos que generen valor público, es decir que, benefician a la población o a la comunidad. En la propuesta del autor destaca que no solo se refiere a la instalación de pequeños negocios comerciales o de servicios, sino la posibilidad de fomentar la inversión empresarial, en educación, salud, ahorro y alimentación con base en

componentes locales, lo que incentivaría procesos de desarrollo auto sustentados de las comunidades.

En esta investigación, se coincide con la propuesta de Ramos, por consiguiente, se interpreta como uso productivo de las remesas su inversión en actividades económicas, de construcción de infraestructura productiva (capital fijo) o creación de capacidades, que generen ganancias y satisfagan las necesidades de las comunidades, a través de la producción de bienes, servicios aprovechando recursos locales y que a través de la organización o capacitación social, generen encadenamientos productivos para dinamizar diversas ramas de la economía y detonar procesos de desarrollo autosustentados.

Como referente de análisis, debido al interés que el aprovechamiento de las remesas generó en el país desde finales del siglo XX, la presente investigación estudia los instrumentos públicos que fomentan el uso productivo de las remesas en México, entendiendo con ello, como se mencionó antes, el fomento de negocios. Este propósito ha permeado en las políticas públicas en materia migratoria, desde el sexenio 2000-2006 encabezado por Vicente Fox Quezada, el primer programa social en esta materia fue el 3 x 1 para migrantes, que funciona desde 2002 y es ejecutado por la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Inicialmente utilizaba y complementaba las aportaciones monetarias de las asociaciones de migrantes para la realización de obras de infraestructura social en comunidades mexicanas seleccionadas por los migrantes, y, desde el sexenio 2006-2012 incluyó entre sus componentes el financiamiento a proyectos productivos, es decir la creación de negocios individuales, familiares y comunitarios.

En 2009 se creó el Fondo de Apoyo para Migrantes, desde entonces es ejecutado por la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Hasta 2015, entre sus componentes se encontraba uno que explícitamente consideraba el impulso de opciones de capacitación y autoempleo en familias receptoras de remesas de algunas circunscripciones territoriales del país. Sin embargo, a partir de 2016 su población objetivo son solo los migrantes retornados, aunque permanece el objetivo de crear opciones de autoempleo y capacitación. Por su parte en 2011, la actualmente denominada Financiera Rural para el Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero (FND) creó la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes (EIFPM), misma que tuvo operaciones hasta 2015 y

tenía el propósito de potenciar el aprovechamiento óptimo de los recursos, y responder a las necesidades económicas de los migrantes y de las comunidades receptoras de remesas (el detalle de los programas es un tema que se desarrolla en el capítulo 2 de esta investigación).

Los Programas, 3 x 1 para Migrantes, Fondo de Apoyo y la EIFPM, son los instrumentos de la política migratoria orientados a impulsar el uso productivo de las remesas. La información hasta ahora expuesta, denota que se trata de herramientas transexenales, que en el periodo 2013-2018 fueron consideradas como medios para cumplir con la estrategia “2.5. Reducir el costo y promover el aprovechamiento productivo de las remesas de las personas migrantes para el desarrollo,” del objetivo 2 del Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) (SEGOB, 2014), por consiguiente, fueron seleccionadas como casos de estudio.

Si bien, la EIFPM operó de 2011 a 2015 y el Fondo de Apoyo para Migrantes en sus Lineamientos de Operación (LO) 2016 eliminó el componente de impulso a proyectos productivos de familias receptoras de remesas, quedando en el sexenio solamente el Programa 3 x 1 con acciones orientadas a fomentar el uso productivo de las remesas, lo que es sintomático de la prioridad que la temática tiene para la administración pública, y también, es de alguna manera resultado del contexto económico y de recortes presupuestales por el que atraviesa el país. Con todo y esto, se considera relevante analizar su diseño, consistencia y resultados, en primer lugar, porque como fue señalado antes las remesas pueden detonar el desarrollo local, siempre y cuando sean gestionadas de forma adecuada por la unidad doméstica que las recibe, así como las comunidades o localidades con flujos considerables de migrantes. En segundo lugar, para hacer un balance de los instrumentos de política orientados con tal fin e identificar áreas de oportunidad de mejora que pudieran incorporarse en los instrumentos financieros en el futuro cercano.

De los tres instrumentos seleccionados, la EIFPM según lo notificado por la FND vía solicitud de información pública nunca tuvo un documento donde se asentaran sus ROP⁵ o LO, ni tampoco evaluaciones. Sin embargo, debido a qué se canalizaron recursos públicos y se pretendía incidir en la solución de problemáticas sociales como la pobreza, impulsando el

⁵ Si bien la EIFPM no es un programa social y por lo tanto no requiere por ley ser guiado a partir de ROP publicadas en el Diario Oficial de la Federación, toda estrategia o programa debe de tener un documento base de su diseño y operación, pues de lo contrario carece de planeación.

desarrollo por medio de proyectos productivos y la utilización de servicios financieros, se considera que es un instrumento susceptible de ser evaluado en cuanto a diseño, consistencia y resultados.

Objetivo general

Analizar elementos del diseño, consistencia y resultados de la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes (EIFPM) y los componentes de proyectos productivos del Fondo de Apoyo para Migrantes y el Programa 3 x 1 para Migrantes.

Objetivos específicos

Los objetivos específicos que se pretenden alcanzar con este trabajo, tienen la finalidad de identificar áreas de oportunidad y mejor en los programas sociales o acciones públicas de fomento del uso productivo de las remesas.

- 1) Realizar un análisis del diseño, consistencia y resultados de los programas sociales e instrumentos de política pública seleccionados, en el periodo 2013 - 2016.
- 2) Identificar áreas de mejora y oportunidad en el diseño de las estrategias y programas que coadyuven a la reducción de la desigualdad, la pobreza y en el desarrollo local mediante el uso productivo de las remesas.

Pregunta de investigación

¿El diseño de la Estrategia de Inclusión Financiera Para Migrantes (EIFPM) y los componentes de proyectos productivos del Fondo de Apoyo y el Programa 3 x 1 para Migrantes es adecuado para que dichas acciones públicas arrojen resultados consistentes y coadyuven al

logro de la política migratoria sexenal en lo relacionado con impulsar el uso productivo de las remesas?

Metodología

Para alcanzar los objetivos planteados, la investigación retoma algunos elementos de las evaluaciones de diseño, consistencia y resultados del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Para ello, se recopiló información pública de diferentes fuentes, encontrando algunos documentos normativos, es así que, se revisaron las Reglas de Operación 2016 (ROP) o los lineamientos de operación (LO) de los programas sociales que disponían de ellas (3 x 1 para Migrantes y Fondo de Apoyo para Migrantes). Además, se recopiló información pública generada en lo que va del sexenio 2013-2018, en lo referente a Evaluaciones Específicas de Desempeño o de cualquier otro tipo. Los datos obtenidos fueron contrastados a la luz de bibliografía especializada sobre el tema, con la finalidad de identificar y analizar críticamente los conceptos utilizados en los instrumentos, en lo relacionado con el impacto de las remesas, el significado o la connotación del término productivo, la definición de la población objetivo y sobre las áreas de oportunidad en el diseño.

El principal reto que enfrentó la realización de este trabajo fue la falta de información pública, pues de los programas seleccionados solo se encontró lo publicado en los portales *web* institucionales, las ROP del Programa 3 x 1 y el Fondo de Apoyo al Migrante, así como una evaluación específica realizada a 3 x 1 en 2015, e información dispersa en fuentes de segunda mano. Para solucionar esta carencia de información se hicieron diferentes solicitudes de información a través del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Dichas solicitudes fueron básicas para la realización de esta investigación, es así que, la FND a través de cuatro solicitudes (0656500006716, 0656500007616, 0656500007716 y 0656500007816) proporcionó un documento de justificación de la EIFPM, así como el listado de proyectos productivos beneficiados durante 2013 y 2018. Asimismo, al Programa 3 x 1 para migrantes se solicitó información sobre el padrón de beneficiarios con el componente de proyectos productivos para los años 2013, 2014 y 2015 (pero aún no hay respuesta, el número de solicitud es: 0002000003117).

Para completar la información, se realizaron cuatro entrevistas semiestructuradas utilizando para ello la herramienta *skype*, sin embargo, se siguió una estrategia flexible, porque no se logró contactar a los responsables de los programas, es así que, en el caso de la EIFPM se entrevistó a un funcionario de la FND. Sobre el Programa 3 x 1 para Migrantes, se entrevistó a quienes realizaron la evaluación específica de desempeño en 2015, así como a un asesor del Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME) que laboran en el consulado de México en Austin, Texas, y, a un presidente de un Club de Migrantes residente en Houston, Texas. Las entrevistas permitieron obtener información acerca del diseño, delimitación de la población objetivo, proceso de dictamen y selección de los proyectos, así como de los montos que fueron otorgados, rendición de cuentas, satisfacción de los beneficiarios, proceso para presentar solicitudes al programa, tiempos de respuesta y los resultados de los proyectos productivos cofinanciados.

Los elementos de las evaluaciones de diseño, consistencia y resultados, en específico de los criterios de diseño que fueron seleccionados se obtuvieron de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (CONEVAL y SHCP, 2007). Se eligieron elementos de este tipo de evaluación porque como se establece en los lineamientos puede realizarse con trabajo de gabinete, en la selección de los criterios también se consideró que dos de los programas que explícitamente hacían alusión a promover actividades económicas con base en las remesas dejaron de operar, e incluso uno de ellos (la EIFPM) en los tres años comprendidos entre 2013 y 2015 benefició solo a cinco proyectos, lo que podría estar relacionado con que se implementó sin identificar el problema público que pretendía solucionar, no tuvo ROP, no se propuso metas, indicadores de desempeño, y, pudo haber fallado en su estrategia de comunicación o divulgación entre sus potenciales beneficiarios, todo lo anterior estaría relacionado con un mal diseño. Además, el tipo de información recolectada fue determinante en el tipo de investigación que pudo realizarse. Los criterios se enlistan a continuación.

1. La contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsables del mismo,
2. La definición de la población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con

- mecanismos de selección de dicha población,
3. Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal,
 4. Las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales.

Capitulado

Excluyendo la introducción, el trabajo se organiza en cuatro capítulos, en el primero se expone el marco conceptual que organiza y orienta el análisis, aportándose evidencias que muestran los efectos positivos que estas tienen en las unidades receptoras, y en cómo estos beneficios pueden coadyuvar a la reducción de la desigualdad, la pobreza y el logro del desarrollo. Estas finalidades, como se desprende del marco conceptual revisado requieren de una proactiva participación y planeación por parte de las autoridades locales, en particular para detectar proyectos de inversión estratégicos para la demarcación, en los que tendría que promoverse la inversión con base en las remesas. La principal característica de estos proyectos estratégicos es que generen valor público, es decir, que solucionen alguna problemática para la comunidad, de lo que se desprende que, por productivo se entienden no solo pequeños negocios, sino actividades que generen ganancias y solucionen problemas de la comunidades a través de la producción de bienes y servicios que aprovechen recursos locales.

En el segundo capítulo se repasan las características de los Programas 3 x 1 y el Fondo de Apoyo al Migrantes, así como de la EIFPM. Se presentan sus características principales, como: año de inicio de operaciones, presupuesto, propósito, población objetivo y tipos de apoyos. Es importante reiterar que estos programas o acciones se seleccionaron porque fueron los únicos que de manera explícita planteaban o en algún momento del sexenio 2013-2018 pretendieron impulsar el uso productivo de las remesas, entendiendo por esto la instalación de negocios, aunque también contemplaban el financiamiento de la capacitación (estudios, cursos, etcétera) de los beneficiarios.

La tercera sección presenta los principales hallazgos, incorporando, la información obtenida con cuatro entrevistas, tres de ellas a funcionarios públicos y una a un usuario del

Programa 3 x 1 para Migrantes, dichas entrevistas fueron en torno a los mecanismos y herramientas de planeación, los criterios para delimitar y cuantificar a la población objetivo, las estrategias de focalización, la administración financiera de los recursos, la eficacia y eficiencia y economía operativa del programa, el análisis de la satisfacción de los usuarios y la rendición de cuentas; todos estos elementos que forman parte de las evaluaciones de diseño, consistencia y resultados. Por último, en un cuarto capítulo se exponen las conclusiones, las cuales apuntan a la pérdida de impulso que el fomento del uso productivo de las remesas ha tenido en el sexenio, y, también resalta algunos elementos para incrementarlo, que no fueron considerados en los instrumentos analizados, como por ejemplo, el interés y participación de las autoridades locales, el análisis del fenómeno en la localidad o la inclusión de consideraciones sociales y económicas si se pretende incluir en los proyectos a los grupos poblacionales más desfavorecidos.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo se expone el marco conceptual que organiza y orienta el contenido de este trabajo, consta de seis apartados, el primero, aborda el concepto de remesas, presentando cifras recientes que evidencian su importancia en el bienestar de miles de familias mexicanas; además se argumenta que el volumen de los montos transferidos ha incidido en el interés de su aprovechamiento por parte del gobierno y sectores organizados de la sociedad civil, puesto que, son ingresos relativamente estables y en algunas comunidades, los montos agregados son de tal volumen que podrían aprovecharse como inversiones o financiamiento de proyectos; en el segundo punto se presenta la tipología o clasificación de las remesas. La tercera parte profundiza en la discusión acerca de su impacto y contribución en las comunidades receptoras, destacando que efectivamente favorecen la transformación de las condiciones materiales de vida de quienes las reciben. El cuarto apartado se detiene en el análisis de la relación entre las remesas y el desarrollo; en tanto que la quinta sección presenta información sobre la participación de las autoridades locales en el diseño de estrategias orientadas al aprovechamiento productivo.

La información recolectada señala que las remesas efectivamente contribuyen positivamente al mejorar el poder adquisitivo de las unidades receptoras; y que, para que su impacto se traduzca en desarrollo, reduzca la desigualdad y la pobreza, es indispensable la participación de las autoridades locales, dadas sus atribuciones en lo referente a la planeación, la identificación de sectores de actividad económica estratégicos para el municipio y de liderazgo para el establecimiento de alianzas con diversos actores sociales. Esto presupone el interés o voluntad por aprovechar productivamente las remesas y también que las familias de la demarcación reciban cantidades importantes de recursos.

1.1. Remesas internacionales

Las remesas pueden definirse como la porción del ingreso de los migrantes internacionales, con residencia temporal o permanente en el país donde trabajan, que es transferida hacia su

lugar de origen. En términos contables, de acuerdo con información provista por la FND vía solicitud de información pública, las remesas son las “transferencias unilaterales entre residentes –comúnmente familiares- de dos países diferentes y que no tienen por objeto el pago de un bien o servicio” (FND, s/f; 1). Al respecto, en esta definición es notoria cierta ambigüedad, puesto que en última instancia las personas solo consumen bienes y servicios tangibles o intangibles.

En México, la migración internacional y las remesas familiares han sido importantes para la economía -en el nivel macroeconómico- y para la población en general, desde la década de los ochenta, en buena medida debido a la falta de resultados positivos en términos de crecimiento económico y empleo de las políticas de estabilización macroeconómica (García, 2007, Canales, 2008). Las remesas tienen implicaciones de diversa índole para las familias y comunidades receptoras porque inciden en el incremento del poder adquisitivo y con ello en el consumo de las unidades receptoras, incentivan prácticas transnacionales, como la participación de los migrantes en la decisión de en qué consumir o gastar, generando relaciones e inversiones sin importar la contigüidad física de las regiones (CONAPO-BBVA, 2015).

En 2015, México recibió 24 948 millones de dólares en remesas (4.4% del total mundial), lo que lo colocó en la cuarta posición a nivel mundial entre los países que más recibieron, solo por debajo de la India, China y Filipinas, y, en el principal receptor en América Latina, percibiendo 37.6 por ciento del monto enviado a esta última región (CONAPO-BBVA, 2015; 127). Alrededor de 95 por ciento provenían de Estados Unidos y una proporción de 97.5 fueron enviadas por transferencia electrónica costando 4.8 por ciento del monto del envío, lo que coloca a México por debajo del costo medio en Latinoamérica (6%) (CONAPO-BBVA, *Op. cit*; 129).

La cifra de 2015, en el historial registrado es hasta hoy la cuarta más alta, aunque el promedio (292.4 dólares estadounidenses) por operación fue significativamente menor que en la primera década del siglo XXI (entre 2006 y 2008 fue superior a 340) (CONAPO-BBVA, *Op. cit*; 130), el decremento del monto promedio ocurrió a la par de la reducción relativa y absoluta de los hogares que reciben remesas, 7.1% o 1.95 millones en 2006, hasta 4.1 por ciento que equivalían a 1.29 millones de hogares en 2014 (CONAPO-BBVA, *Op. cit*; 136).

La información denota que, si bien los envíos fueron más frecuentes, los beneficiarios no aumentaron, lo que en parte es resultado de la mayor dificultad para que nuevos migrantes crucen la frontera, pero también podría ser indicio de un rompimiento de relaciones entre las familias, de reunificación en el extranjero o por retorno, o, consecuencia de la lenta recuperación de la economía estadounidense. Puede hacerse la hipótesis de que los hogares que siguieron recibiendo remesas fueron aquellos en que tenían historias migratorias más antiguas en que permanecen en México familiares directos (madre, padre, hijos), el efecto de este fenómeno sería la concentración de las remesas no solo en términos espaciales, sino también solo en algunos sectores de la sociedad o grupos de población, sin embargo, no se tiene información que permita conocer los cambios en el tiempo del universo de hogares receptores de las transferencias, lo que permitiría identificar a los beneficiarios que históricamente han recibido envíos, o caracterizar a los hogares que aun en este periodo han permanecido como receptores de este tipo de envíos.

1.1.1. Tipos de remesas

Distintos investigadores han establecido una tipología sobre las remesas (Durand, 2007, FMI, 2007). En el caso específico de la EIFPM, en el documento de justificación proporcionado a través del INAI, se retomó la propuesta de clasificación desarrollada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual las clasificó en tres tipos: familiares, ahorros y colectivas, cada uno, con implicaciones de política pública diferentes (véase gráfica 1.1).

Gráfica 1.1. Tipos de remesas identificadas por el Fondo Monetario Internacional



Fuente: Elaborado con base en FND (s/f).

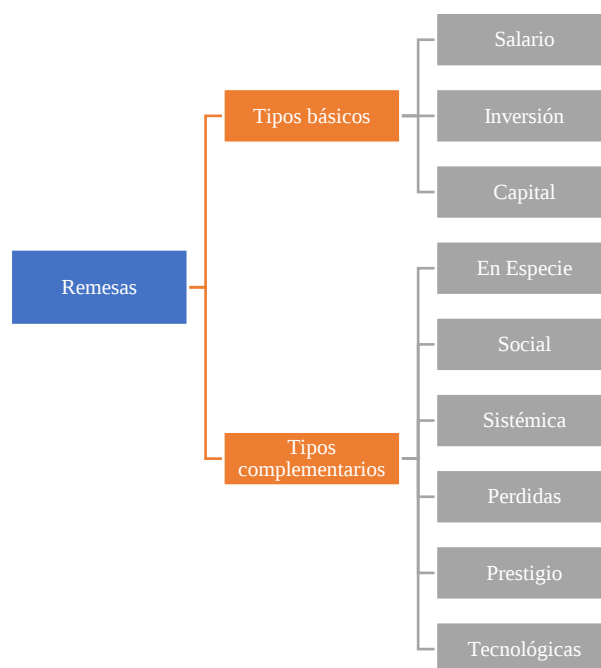
Las remesas familiares, son aquellas enviadas por los migrantes a sus familias primordialmente para su manutención, aunque, se han identificado algunos usos como

inversión, en específico para, mejoramiento de las condiciones de vivienda, compras de terrenos, capital de trabajo y activos fijos de pequeños negocios familiares o unidades agrícolas (FND, s/f). Las remesas colectivas se originan con las colectas realizadas por las organizaciones de migrantes en el extranjero, su finalidad es patrocinar alguna acción, evento o proyecto en sus lugares de origen, tres han sido las finalidades predominantes: fiestas cívicas o religiosas, obras comunitarias, proyectos de tipo empresarial (FND, s/f).

Por su parte, las remesas ahorro, se contabilizan como tal, debido a los medios por los que son enviados. Generalmente se destinan para inversiones de tipo empresarial (negocios en la localidad o región de origen) o inversiones personales (adquisiciones de casas o pequeña propiedad agrícolas). Debe señalarse que, la compra de inmuebles o terrenos constituye una modalidad de ahorro e inversión (FND, s/f), esto se debe a que los bienes inmuebles ofrecen altas tasas de ganancias, y para ello requieren de menos trabajo en comparación con el emprendimiento de negocios cuyo éxito enfrenta mayores riesgos e incertidumbre. No está por demás señalar que las ganancias obtenidas por la compra y venta de inmuebles dependen del mercado inmobiliario local, no es lo mismo adquirir inmuebles en grandes ciudades que en pequeños asentamientos rurales aislados, o, aun dentro de las ciudades en áreas centrales, periféricas o estigmatizadas socialmente.

Por su parte Jorge Durand (2007), distingue remesas de tipo básico y complementario. En la primera categoría incluye las transferencias que en lo general coinciden con las identificadas por el FMI, en tanto que, en la segunda, el autor incluye transferencias para los migrantes, como la tecnología y herramientas de trabajo o las que otorgan prestigio en la comunidad, así como también algunos costos asociados con el desplazamiento de la población. Entre los tipos básicos Durand coloca a las remisiones de tipo salario e inversión, éstas incluyen muchos de los elementos que el FMI consideró en las familiares y de ahorro, en las que a su vez, no se aprecia una diferencia tajante, puesto que el organismo asume que ambas pueden aprovecharse en pequeñas inversiones. En el caso de las remesas salario, Jorge Durand enfatiza que dos terceras partes del dinero enviado por los migrantes se gasta en comida, vestido, habitación y sustento en general, de ahí el nombre que las identifica; además, por destinarse a la satisfacción de necesidades básicas de las familias los envíos suelen ser muy estables en el tiempo y se traducen en el incremento del nivel de vida (véase figura 1.2).

Gráfica 1.2. Tipos de remesas identificados en "Remesas y desarrollo, las dos caras de la moneda"



Fuente: Elaborado con base en Durand (2007).

Las remesas inversión incorporan elementos que el FMI agrupó en las categorías familiares (compra de terrenos, casas, ranchos, automóviles, camiones, tractores) y ahorros (compra de terrenos, casas). Las dos propuestas coinciden en que se invierten en la adquisición de bienes de consumo duradero que no se deprecian inmediatamente. No obstante, Durand también agrega a este rubro algunos gastos que podrían rendir frutos en el futuro (educación, cuotas para conseguir trabajo de planta a sindicatos, centrales de trabajadores, etcétera). Debe mencionarse que este tipo de envíos fluctúan conforme los ciclos económicos y, en tiempos de depreciación de la moneda mexicana el impacto de las inversiones en el territorio nacional se incrementa (Durand, 2007), es decir que tienen un carácter anti cíclico.

En el conjunto de remesas capital, Durand (2007) engloba propiamente a los usos productivos de las remesas, es decir, aquellos en los que el dinero se invierte en algún “negocio, actividad productiva o financiera, que impacta en la creación de empleos o autoempleos.” La realización de inversiones presupone un ahorro o excedente considerable de dinero y que las familias tengan resueltas las necesidades más apremiantes. El autor también señala que la viabilidad y el éxito de las inversiones se relaciona con condicionamientos locales que varían entre lugares y horizontes o periodos temporales; por ejemplo, la inversión

en un sistema de riego depende del clima, tipo de tierra, cultivo; las iniciativas para comercializar o producir algunos bienes en un momento pueden ser viables y en otro no, etcétera. Sobre el punto anterior se está de acuerdo con el autor.

Por su parte las remesas colectivas, tal como fueron definidas por el FMI incorporan elementos que Durand clasificó en los tipos social y prestigio,⁶ refiriéndose al interés en obras comunes en los lugares de origen de los migrantes; si bien estas han existido desde hace mucho tiempo, el interés del Estado en ellas es más reciente, y, supuso como enfatiza el autor, un cambio en las relaciones entre éste y las organizaciones de migrantes, para poder incidir y orientar el uso y destino de los recursos enviados. Para las autoridades, este tipo de remesas son relevantes por su carácter social y económico porque permiten reunir un mayor volumen de recursos y financiar acciones de carácter colectivo que caen dentro de la responsabilidad de la administración pública.

Otro autor revisado fue Alejandro Canales (2008), el diferencia entre remesas familiares y productivas, las primeras son transferencias familiares que constituyen un fondo salarial, de ahí que su empleo en consumo cuya finalidad es asegurar la reproducción familiar; no tienen mucha utilidad como inversiones productivas, es decir en negocios que generen empleo. Esta definición, en gran medida coincide con las categorías salario de Jorge Durand y por consiguiente y la familiar de organismos como el FMI. En las remesas productivas Canales (2008; 54) considera a las transacciones destinadas a fondos de inversión y ahorro externo, lo que coincide con las de tipo capital expuestas anteriormente.

Siguiendo con la tipología de Durand, la remesa sistémica debe su nombre a la demanda de trabajadores inmigrantes por parte de la economía estadounidense, la cual permanece pese a los cambios en la política migratoria de endurecimiento de los controles fronterizos. Estos cambios han reducido la circularidad de los flujos e incrementado el costo de los cruces, cuyo monto es pagado (como préstamo, financiamiento) por los migrantes residentes en Estados Unidos, de ahí que constituyan otro tipo de transferencias. En esta categoría pueden incluirse el hospedaje y alimentos mientras las personas encuentran empleo. Las remesas perdidas, son aquellos costos originados por extorsiones o robos padecidos por

⁶ El prestigio se obtiene con la realización no solo de obras, sino también con la participación o financiamiento de ciertos eventos para la vida de la comunidad: fiestas, actos, etcétera (Durand, 2007).

los migrantes en el trayecto a su lugar de origen. La remesa prestigio, se gasta en fiestas y celebraciones, por lo que valoriza a quien las aporta de acuerdo con las normas y valores culturales de cada sociedad, redundando en capital simbólico, social o económico, y, por último, la remesa tecnológica, que se refiere a la transmisión de saberes y conocimientos a los lugares de origen de los migrantes (Durand, 2007).

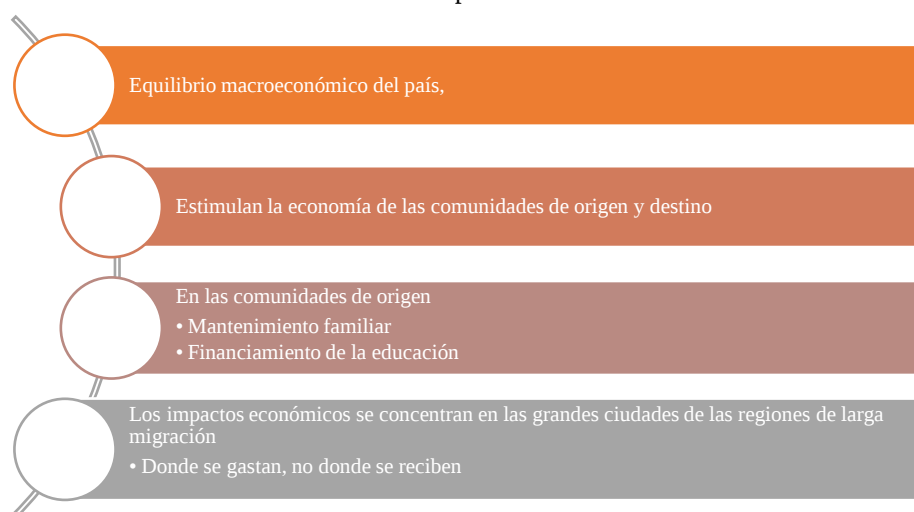
Comparando las clasificaciones expuestas anteriormente, la aproximación del FMI retomada por la FND parte de una visión más pragmática, que con todo y que ha sido utilizada en el diseño de programas sociales, oculta otros impactos significativos en el bienestar de los migrantes y quienes las reciben, tal es el caso de las transferencias en especie que se traducen en equipamiento tecnológico en las viviendas, o saberes-haceres, oficios y técnicas de trabajo, gastos y consumos en los retornos temporales o de vacaciones. La aproximación del FMI también invisibiliza algunas problemáticas (robos, pérdidas, extorsiones) que los migrantes enfrentan en su retorno aunque sea temporal a México, estos beneficios y en algunos casos más bien costos, fueron adecuadamente señalados por Jorge Durand (2007), y, también podrían ser el fundamento para realizar acciones orientadas a disminuir la inseguridad, los robos y las extorsiones. Adicionalmente, los conocimientos adquiridos por las personas retornadas podrían servir de base para el fomento de la organización, el emprendimiento y la creación de empleos, por señalar algunos elementos que pasan desapercibidos al concentrarse solamente en cuantificar el volumen monetario.

En lo referente al uso productivo, es decir en la creación de negocios, debe tenerse presente que existen remesas familiares que funcionan como salario, consecuentemente se destinan al consumo y en algunos casos, también al ahorro; en estos casos su empleo o destino es resultado del arreglo transnacional de los hogares, es decir que, las familias receptoras en México no deciden autónomamente cómo usarlas. También existen remesas de tipo capital o productivo, que con sistemas de financiamiento podrían crear negocios viables, rentables y que generen empleo. Sin embargo, la viabilidad y rentabilidad no depende exclusivamente de las familias de los migrantes, este tema se abordará en los apartados subsecuentes.

1.2. El uso e impacto de las remesas

Existe consenso en el impacto de las remesas en distintos niveles, en el macro se acepta que por su volumen agregado constituyen una importante entrada de divisas al país que permite estabilizar la balanza de pagos (Aragonés, 2008, De la Rosa, 2006 y Orozco, 2007) (véase gráfica 1.3). Aragonés (*op. cit*) afirma que el volumen de las remesas equiparable al de los flujos de divisas, puede emplearse para financiar una política industrial nacional; en tanto que a nivel micro, se han recopilado numerosas evidencias que apuntan a que contribuyen en la mejora de las condiciones materiales de vida de la población, principalmente a través del impulso al consumo (Aragonés, 2008, Durand, 2007 y García, 2007), y, es justamente en esta vertiente de análisis en la que se inscribe este trabajo.

Gráfica 1.3. El impacto de las remesas



Fuente: Elaborado con base en Arroyo, 2004 y Aragonés, 2008.

En el nivel micro, las divergencias surgen fundamentalmente, como ha sido señalado por Durand (2007), en la valoración que los estudiosos del fenómeno hacen de la forma en que son utilizadas o a lo que son destinadas, presuponiendo que los individuos pobres cuentan con diferentes recursos pero no disponen de capacidades, herramientas o conocimientos para utilizarlos. Al respecto, de forma esquemática y coloquial son notorias dos posiciones contrapuestas, una que podría denominarse pesimista y otra positiva.

Quienes cuestionan los impactos (visión pesimista) argumentan consistentemente que: el potencial productivo de las remesas es reducido, fundamentalmente porque el volumen que puede destinarse a la inversión o ahorro es marginal o residual (Arroyo, 2004). Esto es resultado como lo señala Canales (2008), de que el enorme monto agregado es recibido por las familias a través de decenas de pequeños envíos, como lo evidencia el monto promedio de los envíos registrado en 2015: 292.4 dólares (CONAPO-BBVA, 2015), lo que deriva en que la cantidad orientada hacia el ahorro sea pequeña e insuficiente para invertirse en negocios, en particular en actividades económicas de gran magnitud. Asimismo, también llama la atención que el monto promedio sea menor en comparación con los registrados en la primera década del siglo XXI.

Adicionalmente, Arroyo (2004) resalta que la población receptora está consciente del impacto de las remisiones en la economía local, lo que fortalece la percepción de que son indispensables en la economía familiar y de la comunidad, consecuentemente se asume a la migración como una opción, sino es que la única, viable para el desarrollo y la reproducción familiar, y para el mejoramiento de las condiciones de vida. El resultado, es que en muchos contextos estas transacciones han contribuido al surgimiento y consolidación de una cultura de la emigración. En este sentido, los hallazgos de Arroyo, parecen inscribirse o fortalecer las teorías de la causación acumulativa, es decir de que las personas se desplazan tratando de replicar el éxito observado en otras familias de migrantes, lo que, a su vez, sucesivamente influye en la disposición a migrar de miembros de otras familias (Aguilar, 2009).

Dentro de la misma corriente crítica, otras investigaciones han identificado elementos que influyen el uso y destino de las remesas, un ejemplo destacable es un trabajo de Lassonde (citado por García, 2007), que al realizar estudios en el norte de África encontró evidencias de la contribución de éstas en el incremento de la dependencia de las comunidades. Los trabajos de este autor al igual que los de Arroyo explican las migraciones desde un marco conceptual que puede clasificarse dentro la perspectiva de la causación acumulativa.

Lassonde de acuerdo con García (2007), identificó vínculos entre la propensión a migrar y el tipo de hogar de quienes se desplazan, en específico con las condiciones socioeconómicas prevalecientes, las cuales son determinantes no solo para favorecer o promover la movilidad espacial de sus integrantes, sino también para explicar el uso de los

recursos provistos por los emigrantes. En el estudio citado se distinguen cuatro tipos de hogares en función de su propensión a migrar, en una primera categoría el autor colocó a los que los costos de la migración son para sus miembros, una barrera infranqueable, es decir, son demasiado pobres, presumiblemente no solo materialmente, sino hasta de capital social. El segundo grupo lo constituyen los que dependen totalmente de los emigrantes para su manutención primaria y la transformación de sus condiciones materiales de vida (remesas salario, familiares), estos hogares difícilmente acumulan excedentes para el ahorro o la inversión, aunque sí experimentan mejoras que no deben ser confundidas con desarrollo. El tercer tipo lo conforman aquellos en que las remisiones constituyen un doble ingreso, y, por consiguiente, podían ahorrar o mejorar su posición social (remesas ahorro, inversión, capital). La cuarta categoría los hogares en los que no existe la necesidad de emigrar (véase gráfica 1.4).

Gráfica 1.4. Tipos de hogares y su relación con la migración



Fuente: Elaborado con base en García (2007).

Los resultados del trabajo de Lassonde en torno a la influencia del tipo de hogar parecen plausibles y representan una línea de investigación interesante. Entre las investigaciones que en el caso mexicano han aportado evidencias sobre las estrategias de los hogares de migrantes, se encuentra la de Canales (2008), en ésta, resalta su carácter transnacional. Con este enfoque puede apreciarse el dinamismo del fenómeno a lo largo del tiempo, pues los envíos (montos, formas, momentos) cambian de acuerdo a la etapa en el ciclo de vida tanto de las personas

que se desplazaron como de los miembros de los hogares. Estas fases conllevan necesidades (planes, proyectos) específicas y diferenciadas (pagar escuela, tratamientos médicos, construir casa, ahorrar, comprar terrenos), que configuran las “formas sociales y culturales que asume la lealtad y el compromiso con la familia,” (Canales, 2008; 34) estas varían con la presencia o ausencia de familiares directos, con la posición del migrante en la estructura familiar (si es hijo o jefe de hogar, si la jefa es la mamá o la esposa) y hasta el sexo. Siendo los migrantes temporales o circulares (los que tienen el plan de regresar a su lugar de origen) los que remiten mayores cantidades.

Otro estudio de caso mexicano analizó las estrategias familiares, en específico en periodos de crisis económicas, se trata del realizado por Aguilar *et al* (2009) el cual, identificó las acciones implementadas por la comunidad de tunkaseños residentes tanto en Estados Unidos como en México para sortear la crisis económica de 2008, encontrando que las formas para enfrentarla fueron, en el caso de los migrantes principalmente la consecución de un segundo empleo, compartiendo vivienda y hasta gastos en alimentación, así como reduciendo gastos cotidianos. Quienes dependían de los envíos de los migrantes, al verlos decrecer, redujeron los gastos, intentaron echar a andar negocios, acudieron a sistemas formales o informales de crédito (Aguilar *et al*, 2009; 33). Tanto para los migrantes como para los residentes las redes sociales desempeñaron un papel fundamental, en el caso de las personas que residían en Estados Unidos para encontrar apoyo, y, en el caso de los que permanecían en México para acceder a los créditos, en particular a los informales.

Tanto el trabajo de Aguilar como el de Canales, ponen la atención, en que el empleo de los recursos es resultado del funcionamiento transnacional de los hogares, de acuerdo con sus planes y proyectos de vida de distintos plazos. Esto derivaría a que en ciertos momentos las familias puedan acumular ahorros o pequeños excedentes, y en otros no. Sin embargo, la mera disposición de recursos que pudieran constituir un fondo de inversión no debe ser usado como excusa para tratar de responsabilizar a los migrantes del desarrollo local. Es socialmente injusto pretender que estos asuman inversiones de riesgo o mayor emprendimiento que no se les exige a otros sectores de la población, incluso a agentes económicos locales, en este sentido la promoción del desarrollo debe ser resultado de procesos más amplios e integrales del desarrollo local, en el que las remesas, en todo caso forman uno de otros recursos o fondos

de inversión, pero no son los únicos. En esta óptica, la planeación del desarrollo es una atribución de los gobiernos municipales.

La diferenciación por tipo de hogar o la consideración de sus características y composición, es necesaria para fomentar el uso productivo de las remesas, puesto que dan cuenta de las diferentes situaciones familiares que influyen en la organización, la participación social y la disponibilidad de mano de obra con distintas habilidades, en consecuencia, en el aprovechamiento de los recursos potenciales existentes en la demarcación. La diversidad de arreglos familiares o de la conformación de los hogares, también es importante en términos de la atención de la desigualdad, la exclusión y la marginación, problemáticas que por decirlo de manera genérica requieren de mecanismos o instrumentos redistributivos o de inclusión, los que a su vez requieren políticas encaminadas a la atención de las necesidades específicas de la población, o para el aprovechamiento de sus habilidades y capacidades. Indudablemente el análisis de la composición de la población, así como la organización de proyectos, identificación de actores, participantes y los roles que desempeñan requieren de autoridades locales proactivas en el diseño de proyectos estratégicos que organicen e impacten a la comunidad, tópicos que se desarrollan en el apartado 1.5 de este capítulo.

Otros efectos encontrados por autores como Orozco (2007), pueden considerarse multiplicadores de actividades que sirven de sostén o permiten optimizar los flujos de recursos monetarios y de personas, o, son resultado indirecto de las migraciones. Orozco denominó a estos efectos como “cinco T”: turismo, transporte (aéreo), telecomunicaciones, transferencias (de remesas) y transacciones comerciales (nostálgicas). Debe notarse que se trata de sectores con potencial de contribuir al dinamismo económico de las demarcaciones estatales o municipales mexicanas, lo que requeriría que su promoción se enmarcara o articulara con el resto de estrategias de desarrollo local.

Un aspecto de primordial importancia para los programas sociales que pretenden promover el uso productivo e incidir en la reducción de la pobreza y la desigualdad, que la investigación de Lasonde resalta, es el hecho de identificar un grupo de hogares que no pueden migrar, debido a que no pueden costear los costos de la migración, por consiguiente, las personas de este subgrupo de hogares no recibirían remesas y estarían por tanto fuera de la población objetivo de las acciones públicas. De forma que tendrían que los instrumentos

tendrían que contemplar mecanismos para su inclusión y participación. La forma más común es que se tratara de acciones lo suficientemente grandes como para crear beneficios colectivos o comunitarios.

1.3. Elementos a considerar para impulsar el impacto de las remesas

Además de la composición de los hogares y de la población, algunos autores aportan evidencias para identificar los contextos territoriales en que el impacto de las remesas en particular las ahorros o inversiones –según quiera verse- son más viables, es así que, Orozco (2007) identificó como punto de partida la existencia de organizaciones de migrantes (interesados en promover proyectos productivos), en cuanto a su ubicación territorial, planteó que el aprovechamiento es particularmente importante en aquellas regiones caracterizadas por el atraso económico, la ausencia de un sector empresarial consolidado y que no son de interés o destino de la inversión extranjera. La propuesta de Orozco puede enmarcarse en la perspectiva positiva del impacto de estas transacciones, es así que, podrían contribuir a combatir la pobreza y la desigualdad, para lo cual identifica como actores fundamentales en la multiplicación de los efectos a la población local en coordinación con los migrantes, es decir, a la organización y participación social, aunque es notorio que no haga referencia alguna al papel de los actores gubernamentales.

El contexto local es fundamental, como Durand (2007) señaló, lo que es fácilmente argumentable: el impacto económico y social de las remesas en el territorio, así como el tamaño, ganancias y éxito potencial de los negocios es diferente en un rancho, pueblo, o en una ciudad media o una metrópoli, puesto que cada uno presenta posibilidades, coyunturas, infraestructuras y mercados diferentes.

Además del contexto local, Durand (Durand, 2007) identifica elementos socioeconómicos que inciden en el ahorro y la inversión, presuponiendo que estos dependen de la satisfacción de las necesidades básicas, por consiguiente, los más pobres o quienes padecen más carencias enfrentan obstáculos adicionales para la acumulación de excedentes que les permitan ahorrar e invertir, es decir que el uso productivo está condicionado por la

superación de estos problemas. Aunados a este conjunto de factores, se encuentran los identificados en el apartado 1.2 y, que podrían denominarse demográficos relacionados con la escolaridad, tipo de hogar, la dependencia demográfica o económica, y la etapa en el curso de vida en que se encuentran los potenciales emprendedores; este conjunto de características puede condicionar u orientar las prioridades en el ejercicio de los recursos.

El argumento de Durand, es importante al contravenir en cierta medida a aquellos que ven en las remesas un instrumento para combatir a la pobreza y reducir las desigualdades, porque identifica factores a considerar en la promoción del uso productivo, tales como la composición de la población y los recursos locales, factor sumamente relevante para que las propuestas tengan un contenido local. Asimismo, Durand destaca entre las condicionantes locales el hecho claramente posible de que, para quienes residen en lugares con grandes carencias, la inversión puede no ser una prioridad, lo que es más, como lo sugieren los estudios de Lasseigne (véase apartado 1.2), estas personas no tienen recursos ni para emigrar por consiguiente no reciben remesas, hecho que puede constatarse empíricamente por lo menos en el caso mexicano: las entidades federativas más pobres en 2014 (Chiapas Guerrero y Oaxaca) (CONEVAL, s/f) ocuparon las posiciones 17, sexta y séptima respectivamente en cuanto a recepción de remesas (CONAPO-BBVA, 2015). A nivel municipal la situación es más heterogénea, pero basta decir que entre los primeros 20 municipios que recibieron más remesas no hay ninguno de las entidades federativas mencionadas (CONAPO-BBVA, 2015).

En este contexto, la promoción del aprovechamiento productivo de las remesas especialmente en las demarcaciones con mayores niveles de carencias y pobreza, necesita realizarse acompañado de otras estrategias de planificación y desarrollo que generen ambientes propicios para la producción y los negocios. Dichas estrategias, son entre otras, de capacitación de la población, construcción de equipamiento, identificación de sectores de actividad económica estratégicos, que permitan diseñar proyectos productivos rentables y que generen empleo para la colectividad, es decir, es imperativa la gestión gubernamental. Sin embargo, pese a lo loable de estas intenciones, todavía se requieren evidencias empíricas consistentes de experiencias exitosas como fallidas, que permitan explicar las formas organizacionales o asociativas, institucionales y normativas apropiadas para impulsar el emprendimiento, la participación y un ambiente de negocios óptimo, en particular en estos

espacios que no solo padecen el desinterés de los agentes económicos, sino también de las autoridades.

La bibliografía consultada también coincide en que el potenciamiento del impacto de las remesas no depende solo de su volumen, en este sentido, Canales (2008; 116) encontró en sus investigaciones que los envíos anuales de remesas alcanzan magnitudes semejantes a los de los ingresos promedio de los trabajadores que permanecieron en el país, por esta razón, no es sorprendente que funcionen más como un salario que como un instrumento de ahorro o inversión, en particular en los hogares más pobres o que dependen totalmente de los envíos de los migrantes, esto se debe a que sus prioridades es la atención de las necesidades básicas, lo cual es totalmente razonable. Además el volumen de remesas, en las circunstancias en que las familias pueden invertirlas, no resuelve la necesidad de contar con intermediarios financieros para capitalizarlas en proyectos de inversión rentables, en este sentido, para autores como Arroyo (2004) la bancarización de las remesas es fundamental, porque incide en la reducción de costos, reducir los robos o extorsiones de las transacciones en efectivo y también permite acceder a créditos y esquemas financieros que facilitan la optimización de los recursos y el emprendimiento de proyectos de mayor escala.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000), otorga particular importancia a las remesas colectivas, la razón según se argumenta en el documento, es porque fortalecen la solidaridad entre distintos actores y al destinarse a obras sociales, crean la posibilidad de implementar esquemas o proyectos con finalidades productivas en zonas con diversos grados de desarrollo y dotación de recursos. Una razón más práctica que no es mencionada por la CEPAL, es que este tipo de envíos colectivos, permite reunir cantidades más grandes de dinero, las cuales pueden aprovecharse en el financiamiento de obras de mayor tamaño y costo, además, también pueden constituir una transferencia que otorgue prestigio a los migrantes en su comunidad de origen. Debe señalarse que el elemento subyacente a esta suposición, es que el aprovechamiento de las remesas colectivas, no solo parte de la organización colectiva de los migrantes, sino que para que esto suceda las autoridades locales, regionales y nacionales desempeñan un papel fundamental, en lo que se refiere al establecimiento de vínculos, identificación de necesidades prioritarias y en la orientación de los recursos recolectados entre las comunidades de migrantes (véase cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Consideraciones para impulsar el impacto de las remesas

1. Fortalecimiento del sistema bancario y financiero
2. Estrategia gradual, descentralizada y participativa
3. Fortalecimiento de las organizaciones locales y de migrantes
4. Necesidad de políticas públicas de apoyo
5. Talleres de capacitación previos a inversiones
6. Aprovechamiento del mercado paisano y de las experiencias internacionales de otros emigrantes

Fuente: Elaborado con base en CEPAL (2000)

En suma, distintos elementos influyen en el aprovechamiento productivo de las remesas, el primero de ellos es que las transferencias de los migrantes son de diversos tipos, por consiguiente, son destinadas a la satisfacción de necesidades que varían a lo largo del curso de vida de los hogares. Fuera del hogar, a escala comunitaria o regional, existen factores contextuales (ambientales, territoriales y sociales, económicos, políticos) que favorecen o inhiben la inversión en negocios. Algunos de ellos se relacionan con que los envíos al ser transferencias familiares son equiparables a los ingresos percibidos como salarios por la población no migrante, en consecuencia, se destinan a la satisfacción de necesidades básicas, las cuales cambian a lo largo de los diferentes ciclos de vida. En este sentido, los ingresos por remesas no tienen mayor responsabilidad en la promoción del desarrollo local que los ingresos de otros grupos sociales o agentes económicos.

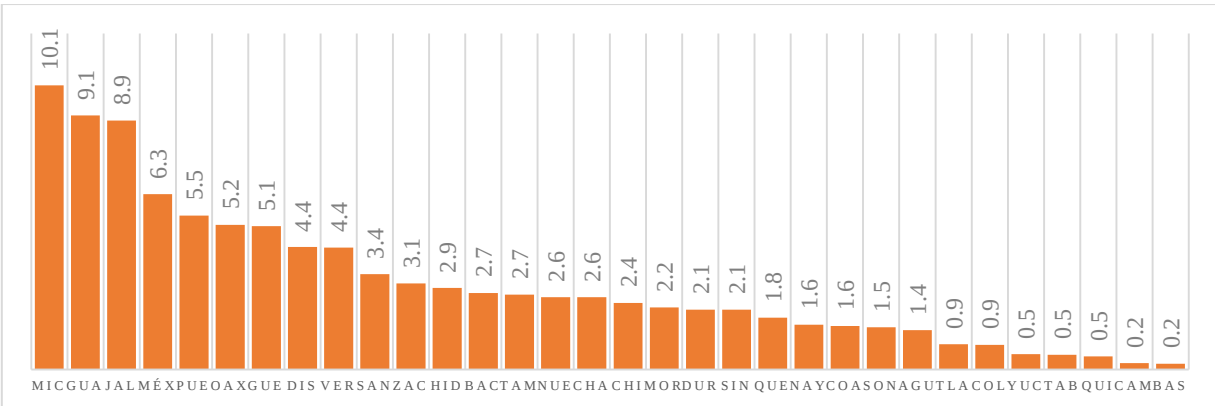
1.3.1. Evidencias del impacto de las remesas internacionales en el caso mexicano

En el caso mexicano, García (2007) presenta evidencias sólidas de que en estados como Zacatecas, Hidalgo, Michoacán, Guerrero y Oaxaca, las remesas colectivas y las organizaciones de migrantes han sido de gran importancia en la realización de diversos proyectos de infraestructura básica. También han fortalecido la construcción de una comunidad migrante transnacional que aporta recursos destinados al mejoramiento de condiciones del lugar de origen. Lo anterior, de acuerdo con el autor, en conjunto con los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) podría aprovecharse en la promoción de proyectos de desarrollo local. En su argumentación, García utiliza como evidencias las acciones realizadas por la Federación de Migrantes de Zacatecas, detallando sus modalidades de organización, así como para aprender y generar conocimiento de las mejores prácticas que

en ese estado han derivado en el uso productivo, o en la financiación eficiente para la construcción de infraestructura social en sus comunidades de origen.

En 2015, a nivel de entidad federativa Michoacán (10.1%), Guanajuato (9.1), Jalisco (8.9), el estado de México (6.3), Puebla (5.5), Oaxaca (5.2) y Guerrero (5.1) recibieron poco más de la mitad de los envíos; en contraste siete captaron cada uno menos de uno por ciento⁷ (CONAPO-BBVA, 2015, véase gráfica 1.5), estas cifras reflejan la distribución del fenómeno en el territorio nacional. Si se considera la proporción que representan del producto interno bruto (PIB) estatal, las remesas representaban 9.9 por ciento del de Michoacán, 7.8 en Guerrero, 7.4 en Oaxaca, 6.8 en Zacatecas y 5.4 en Nayarit⁸, estos casos superaron el porcentaje nacional (2.3), en alguna forma este indicador es una medida de la dependencia de las entidades a estos envíos (CONAPO-BBVA, 2015). En suma, son las regiones occidente y sur del país las más beneficiadas por el flujo de remesas, tanto por el volumen total como por la dependencia.

Gráfica 1.5. Porcentaje de remesas recibidas, según entidad federativa, 2015



Fuente: Elaborado con base en CONAPO-BBVA (2015), p. 133.

Como se menciona en diversos estudios (Arroyo, 2004 y FND, s/f), la gran disponibilidad en las entidades federativas mencionadas anteriormente, es el dato con el que se aduce que son un universo inicial de fomento del uso productivo. Sin embargo, el aprovechamiento de ese flujo que en la cotidianidad es recibido por las familias en miles de pequeños envíos, hace necesaria la intervención gubernamental para captarlas, acumularlas e invertirlas, puesto que la dispersión en tantos envíos condiciona su uso al consumo y limita los volúmenes que pueden

⁷ En orden descendente: Tlaxcala, Colima, Yucatán, Tabasco, Quintana Roo, Campeche y Baja California Sur.

⁸ Guanajuato (4.8%), Morelos (4.4%), Durango, San Luis Potosí y Puebla (4% en cada una).

ser ahorrados o acumulados y que podrían destinarse a la inversión. En este contexto, el empleo de estas transferencias como inversión escapa de la responsabilidad individual o familiar, las autoridades se encuentran en mejor posición para recolectarlas como lo sugiere Aragonés (2008).

De acuerdo con el Anuario de Migración Internacional y Remesas, 2016 (CONAPO-BBVA, 2015), los municipios de Tijuana, Baja California; Puebla, Puebla y Guadalajara, Jalisco recibieron cada uno más de 300 millones de dólares en remesas durante 2015, otros siete entre 200 y 300 millones cada uno, y completaron el *top 20* otros diez que recibieron de 150 a menos de 200 millones cada circunscripción; en estos dos últimos grupos se encontraron Morelia y Uruapan, Michoacán; Oaxaca, Oaxaca, Acapulco, Guerrero; León e Irapuato en Guanajuato; San Luis Potosí y Durango los cuales tenían como rasgo común su ubicación en entidades con los más altos niveles de dependencia de las remesas. Si bien se trata de volúmenes absolutos que están influidos por la cantidad de población (emisora y receptora) es notorio que se trata de circunscripciones de carácter urbano.

El 95.6 por ciento (23 685.8 millones de dólares) fueron enviados desde Estados Unidos, 1 por ciento (254.4 millones) de Canadá y 3.4 por ciento de otros países. Casi la totalidad de las transferencias (97.5%, 24 145.5 millones) se realizaron vía electrónica, aunque de estas solo 36.3% por ciento a través de bancos y 63.7% por instituciones no bancarias. Esta información da cuenta del enorme trabajo pendiente respecto de la bancarización de las remesas, también podría incidir en los costos de las transferencias, y por último, también incidir en el nivel de acceso de las familias receptoras al crédito o instrumentos financieros formales.

Prácticamente seis de cada diez (59.2%) hogares receptores de remesas eran encabezados por hombres, no obstante que, en los comandados por mujeres, la jefa era cinco años más joven (50.7), y, también era mayor la proporción de miembros menores de once años (22.3 en hogares a cargo de mujeres y 15.3 en los de hombres) (CONAPO-BBVA, 2015). La información evidencia quiénes administran las remesas, de esto se desprende que en el caso de los jefes hombres se trata de los padres de los emigrantes, mientras que la recepción femenina corresponde a las esposas, inferencia que se fortalece con la mayor presencia en estos hogares de niños, y con el menor promedio de edad de la jefa de familia. Aunque, este último

indicador podría relacionarse con emigrantes muy jóvenes y recientes, los que de acuerdo con los hallazgos de Canales (2008) tienen una mayor propensión a enviar remesas, hecho que se acrecienta cuando se trata de la madre de la familia.

Cuadro 1.2. Características de los hogares receptores de remesas según sexo del jefe del hogar, 2014				
Características	Jefe del hogar mujer		Jefe del hogar hombre	
	Hogares	%	Hogares	%
Total, de hogares	526,807	40.8%	764,865	59.2%
Escolaridad del jefe del hogar	526,807	100.0%	764,865	100.0%
Primaria incompleta o menos	234,305	44.5%	405,881	53.1%
Primaria completa	76,477	14.5%	155,910	20.4%
Secundaria incompleta y completa	149,438	28.4%	120,601	15.8%
Algún grado de preparatoria o superior	66,587	12.6%	82,473	10.8%
Tipo de localidad *	526,807	100.0%	764,865	100.0%
Rural	235,620	44.7%	411,113	53.7%
Mixta	166,792	31.7%	215,985	28.2%
Urbana	124,395	23.6%	137,767	18.0%
Edad promedio del jefe del hogar		50.7 años		55.7 años
Miembros del hogar con 11 años o menos		22.3%		15.3%
Miembros del hogar con 65 años o más		15.4%		22.7%

* Localidad rural, menos de 2,500 habitantes; mixta, 2,500 a 14,999 habitantes y urbana 15,000 habitantes o más.

Fuente: Tomado de CONAPO-BBVA (2015), p. 137

En cuanto al ámbito rural o urbano de los hogares, el documento de CONAPO-BBVA (2015) señala que la mayoría de los que recibieron remesas se ubicaban en localidades menores de 2 500 habitantes, y a su vez, 53.7% de éstos eran comandados por hombres⁹ lo que fue una sutil diferencia, con respecto a los ubicados en las localidades mayores de 2 500 habitantes en los que más de la mitad eran comandados por mujeres, siendo el porcentaje más elevado en las de 15 mil o más el porcentaje de los comandados por mujeres fue mayor. Esta serie de evidencias está en concordancia con el mayor papel que en general desempeñan o les es reconocido a las mujeres en los ámbitos más urbanizados.

En términos del uso productivo la información sugiere al menos dos implicaciones importantes, la primera se relaciona con las características poblacionales de quienes reciben remesas, es decir los hogares rurales, luego entonces, estos se encuentran más envejecidos, situación que es un desafío en términos de la implementación de estrategias productivas. La segunda, de acuerdo con la información, se relaciona con que los municipios que reciben

⁹ El restante 44.7% estaba encabezado por mujeres.

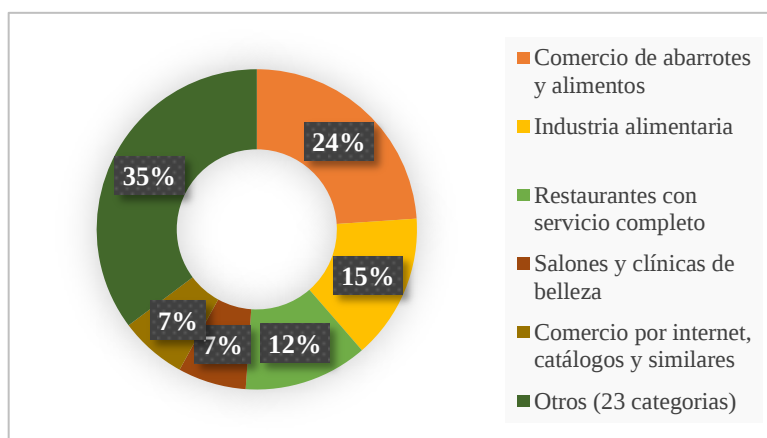
mayor volumen de remesas son urbanos (incluso forman parte de zonas metropolitanas), por lo que los rurales (al recibir menos) tienen menos margen para la acumulación de excedentes, esto junto con la mayor edad de las personas, condiciona su destino al consumo diario, en salud, etcétera. Para probar estas hipótesis, se requiere de información desagregada, que permita identificar a nivel de localidad las características sociodemográficas y económicas.

El anuario también brinda información general sobre otras características que podrían incidir en el uso o destino de los recursos monetarios recibos, como la escolaridad, porque a través de esta podrían allegarse información sobre instrumentos financieros, gestionar el acceso a recursos u optimizar el uso de los que ya tienen, adquirir habilidades complementarias a las obtenidas por la experiencia, entre otras, adicionalmente es esperable un mayor ejercicio de la ciudadanía en tanto organización y participación social. De manera general puede decirse que la mayoría de jefes de hogar tenían bajo nivel educativo (53.1% de los hombres y 44.5 de las mujeres tenían primaria incompleta), sin embargo, entre las mujeres fue mayor, y particularmente se notó en la educación básica (28.4% de las mujeres habían estudiado algún grado de secundaria y solo 15.8 de los hombres). La divergencia se cerró en la educación media, no obstante que este nivel registró el menor porcentaje (12.6% de las jefas mujeres tenían estudios de preparatoria e incluso superiores, contra 10.8% de los jefes hombres) (CONAPO y BBVA, 2015).

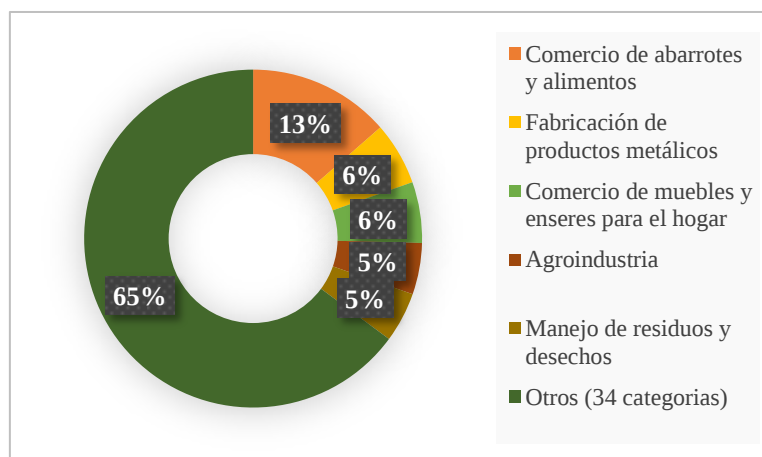
En cuanto al empleo de las remesas, a nivel general, los gastos en comida y vestido, pago de deudas, así como mejoras en la vivienda fueron los principales, este hecho corrobora que las remisiones predominantes fueron aquellas que constituyen transferencias familiares y por tanto son un complemento salarial. Entre los denominados “emprendedores” porque poseían algún tipo negocio, el documento de CONAPO-BBVA (2015) presenta información sobre los no agrícolas (comerciales, industriales y de servicios). Tanto los hogares encabezados por mujeres como por hombres registraron principalmente negocios de comercio de abarrotes y alimentos (23.9% y 13.6 respectivamente). Les seguían, en el caso de las mujeres la industria alimentaria (14.7), restaurantes con servicio completo (12.5), salones y clínicas de belleza (6.9) y comercio por internet, catálogos y similares (6.8). Los hombres, además de abarrotes, emprendieron negocios de fabricación de productos no metálicos (6%), comercio de muebles y enseres para el hogar (5.8), agroindustria (4.9) y manejo de residuos y desechos (4.8). Llama

la atención que la categoría “otros” englobara una proporción mayor de los que si especificaron el tipo de negocio emprendido (35.2% de las mujeres y 64.9% de los hombres mencionaron tener otro tipo de negocio) por lo que sería conveniente replantear la captación de información en el instrumento del que se obtuvo (véanse gráficas 1.6 y 1.7).

Gráfica 1.6. Micronegocios de emprendedores, mujeres



Gráfica 1.7. Micronegocios de emprendedores, hombres



Fuente: Tomado de CONAPO-BBVA (2015), p. 138

De manera general, la información expuesta denota mejores circunstancias en las localidades mayores de 2 500 habitantes, lo que se encuentra relacionado con mayores niveles de escolaridad, población más joven y también con mayores volúmenes de recepciones, estos elementos de la composición de los hogares, como la distribución espacial de las recepciones de remesas, deben de ser considerados en la implementación de estrategias productivas,

porque influyen tanto en el tipo de acciones, en quienes tendrían que llevarlas a cabo, y, el volumen recursos disponibles, en el contexto de que no todos los recursos recibidos pueden destinarse a la inversión, sino a satisfacer otras necesidades más apremiantes.

En cuanto al uso en negocios, destaca la pequeña escala de estos por lo que, si bien permiten la auto subsistencia del hogar, es debatible que sean productivos, es decir que, generen ganancias capitalizables o que generen efectos multiplicadores en la económica o encadenamientos productivos. Lo común es que los negocios emprendidos solo creen empleo para los familiares, o en su defecto emplean a menos de cinco personas.

1.4. La relación de las remesas y el desarrollo

A nivel micro, algunos trabajos revisados evidencian el impacto de las remesas en las comunidades (Arroyo, 2004; De la Rosa, 2006 y Durand, 2007), en tanto que a nivel macroeconómico mencionan su importancia en la estabilización de la balanza de pagos y como entrada de divisas (CEPAL, 2000; FND, s/f; IMF, 2007), aunque no se precisan los mecanismos necesarios para que el flujo de remesas puedan manipularse como las divisas obtenidas mediante por ejemplo la inversión extranjera directa, o hasta hace poco los ingresos petroleros, y de este modo constituyan un fondo de inversión para la inversión en infraestructura, educación, salud, fomento del empleo, y en suma, contribuyan al desarrollo.

Para su utilización en las políticas de desarrollo, autores como Durand (2007) señalan que se requiere un cambio conceptual, lo que a nivel macro desencadenaría una modificación de las formas en que los recursos transferidos por los migrantes son gestionados. En específico, este autor señala que para el tratamiento del gran flujo agregado que representan, la categoría de remesas familiares como reiteradamente lo plantea el Banco de México, es inadecuada, puesto que el flujo de remesas no se comporta ni ingresa al país como otros tipos de divisas, éste último término, por cierto, si permite plantear alternativas de inversión acordes con una finalidad como el desarrollo. Por este motivo, se coincide con Durand cuando señala que la discusión sobre bienestar es propia de las remesas y se refiere al subsidio a la economía familiar que realizan los trabajadores migrantes, en tanto que “la discusión sobre el desarrollo

concierno a los migradólares y lo que el gobierno federal y los estatales, en turno, realizan con este ingreso inusitado de divisas” (Durand, 2007; 233).

Por su parte, Ana Aragonés (2007) elaboró una serie de propuestas o lineamientos generales para impulsar la contribución al desarrollo de los recursos enviados por los migrantes, fundamentalmente enunció que el gobierno debería aprovechar el crecimiento de la demanda agregada para implementar una política industrial con base en el incremento de los recursos obtenidos por el consumo, canalizando de manera productiva las remesas, a través de procesos productivos que incentiven la creación de empleos y por consiguiente amplíen el mercado interno, esto, en la argumentación de la autora significa un cambio de dirección, respecto de las políticas o acciones actuales, en las que los beneficios de las divisas (remesas) salen del país por el camino de las importaciones de insumos intermedios o finales que son utilizados en la producción de bienes y servicios. Adicionalmente, prosigue Aragonés (2007; 12) “Las remesas podrían tener un impacto positivo sobre la cuenta corriente, a través del ingreso de transferencia y del proveniente de las exportaciones de las empresas que estuvieran en posibilidades de competir en el sector externo.”

En el tema de la migración y el desarrollo, en particular en cómo se han venido aprovechando las remesas, para Aragonés hay una tácita institucionalización del fenómeno migratorio en México, lo que se evidencia en el desaprovechamiento de las remesas, y en la no mitigación de las causas que orillan a las personas a dejar su lugar de origen, es decir, en la persistencia de la pobreza y la marginalidad, favoreciendo la dependencia de los migrantes en ciertos contextos territoriales. De acuerdo con la autora, en este contexto que en cierto sentido promueve la emigración desde las instituciones oficiales, deben entenderse los programas sociales públicos destinados a promover el uso de las remesas en obras de infraestructura social, cuando ese gasto público es obligación del gobierno, no de los salarios obtenidos por los trabajadores que emigraron a Estados Unidos. En complementariedad a estas ideas, tampoco debe perderse de vista que, también existen fenómenos en los lugares de destino que ejercen una fuerte atracción sobre los migrantes (demanda estructural de trabajadores), por lo que la gobernanza de las migraciones debe atenderse tanto desde la perspectiva de los países emisores como de destino.

Alejandro Canales (2008), Jesús Arroyo (2004) y Jorge Durand (2007) alertan sobre la dependencia de las remesas y el contexto del fenómeno migratorio, que hace prever cambios futuros en los flujos y el volumen de transferencias, al reducirse el volumen de migrantes y la circularidad de los desplazamientos, con el incremento de la reunificación familiar en el extranjero tanto las demandas y los envíos se reducirán, es decir que este flujo de dinero decrecerá e incluso podría desaparecer, por lo que en el largo plazo la viabilidad de las acciones no debe ser fundamentada en la persistencia de los envíos. En un nivel conceptual, tampoco es razonable pensar en que la actividad económica y sus efectos multiplicadores dependan de que se mantenga el flujo de remesas.

Por consiguiente, las estrategias orientadas a impulsar el uso productivo de las remesas deben considerar que, debido a las causas de la migración económica, su empleo en negocios no necesariamente desemboca en el desarrollo, primordialmente, porque el grueso de las acciones emprendidas no soluciona, ni transforma las causas que detonan el rezago de algunas regiones; recuérdese además, que los espacios y personas más pobres perciben menor volumen de este tipo de ingresos. Aunque, puede hipotetizarse que en condiciones (ambientales o territoriales, sociales, económicas) favorables, dentro de un marco normativo y político proactivo, adecuado y en el que existan procesos de planeación del desarrollo consistentes y estratégicos, podría propiciarse una gran contribución a la generación de empleo y a la detonación de proyectos productivos en los que participen las remesas. Ello sin embargo requiere la consideración de los diferentes tipos de transferencias existentes, y, que, aun en los lugares en que existan fondos suficientes como para invertirlos es socialmente injusto suponer que los migrantes tienen la obligación de invertir su dinero y recursos de forma que contribuyan al desarrollo local, cuando el resto de la población, o los agentes económicos locales no enfrentan esa presión.

Debido al acuerdo con las ideas mostradas en los apartados precedentes, en este trabajo se propone que el aprovechamiento de las remesas, en todo caso debe ser resultado o enmarcado en un proceso de planeación del desarrollo integral o estratégico. Como la planeación es una atribución de los gobiernos municipales, en esta investigación se asume como necesaria la participación de las autoridades locales, sobre lo que se muestran algunos resultados en la siguiente sección de este capítulo.

1.5. La participación de las autoridades locales en el uso productivo de las remesas

En el plano general, investigaciones como las de Mazzucato (2014) resaltan la importancia de las autoridades gubernamentales para impulsar el desarrollo local, el dinamismo y las innovaciones, afirmando que en muchos periodos en la historia reciente han desempeñado un papel empresarial que por lo general les es poco reconocido. La intervención estatal no solo ha reducido el riesgo para la participación eficiente de la iniciativa privada, sino que han moldeado mercados de acuerdo a sus potencialidades futuras. En este sentido, se considera que el Estado desempeña un papel fundamental para elegir los objetivos y metas desarrollo, diseñar las estrategias para conseguirlos y seleccionar las acciones o proyectos que serán prioritarios. Entre las características básicas para lograr esto, se identifican habilidades “administrativas o burocráticas, experiencia o conocimiento en tecnologías y sectores de actividad específicos, lo que a su vez supone el reclutamiento de las personas más talentosas y capacitadas, la capacidad de atraerlo es si misma un indicativo de la importancia dada a la innovación en un país” (Mazzucato, 2014; 5).

En el caso específico del papel de las autoridades locales en el fomento del uso productivo de las remesas, en México, Ramos (2007) elaboró una propuesta desde la perspectiva de la gestión estratégica, que es aplicable en demarcaciones municipales semiurbanas, expulsoras de migrantes y con gestiones públicas tradicionales; con esto se refiere a las circunscripciones que carecen de planeación estratégica, pero, en las que por su tradición migratoria existe potencial (recursos suficientes que puedan constituir un fondo de inversión), en los que las autoridades municipales tienen el interés o prioridad de promover su aprovechamiento productivo, y adoptar procesos de crecimiento con base en recursos locales. Lo anterior deja claro, que para el autor es fundamental la consideración del contexto local en el favorecimiento o limitación del uso productivo, coincidiendo con otros trabajos revisados (CEPAL, 2000; Orozco, 2007 y Durand, 2007), lo que diferencia al trabajo de Ramos, es el énfasis en un elemento indispensable: la voluntad política o la decisión para aprovechar las

remesas como elementos de financiamiento de proyectos productivos que produzcan valor social, es decir que, beneficien a la comunidad, no solo a las familias receptoras.

De acuerdo con Ramos (2007), el paso inicial es la identificación de las ineficiencias para absorber el ahorro externo de los migrantes y sus familias (consumo, inversión, donación) y analizar su potencial para impulsar proyectos productivos. Entre otras cosas, esto requiere conocer el volumen y destino de los recursos monetarios recibidos (cuántos son transferencias salariales y cuántas productivas), simultáneamente, es necesaria la identificación de áreas o sectores estratégicos de inversión en torno a las que se organizarían los proyectos productivos. En términos teóricos y óptimos, esto debe resultar de un proceso de planificación del desarrollo local, lo que a su vez significa que las estrategias, las líneas de acción, así como las prioridades, sean resultado de un diagnóstico robusto que cuantifique el potencial financiero representado por las remesas, y otros ingresos, y, también identifique las finalidades a las que ese capital deba destinarse.

La generación de valor social o beneficios comunitarios es un aspecto que debe tenerse siempre en mente, supone el diseño de proyectos productivos de escala suficiente para impactar en la generación de empleos, lo que implica el impulso no solo de pequeños micro negocios. Para incrementar las posibilidades de generarlo, la prioridad debe ser la promoción e inversión en aquellos sectores de actividad económica estratégicos para la comunidad, ya sea porque partan de un saber-hacer tradicional, un recurso natural o social local, o, de actividades deliberadamente elegidas por la autoridad. Tanto los sectores económicos elegidos como estratégicos como el aprovechamiento de los recursos locales que permitan la inserción de la comunidad en encadenamientos productivos locales o regionales.

La noción de encadenamiento productivo¹⁰ en el contexto de la planeación del desarrollo, es la base para fomentar la organización de diferentes grupos sociales y agentes económicos, para que participen en alguna etapa de la producción de un bien o servicio

¹⁰ Los encadenamientos productivos favorecen el dinamismo de distintas ramas de actividad económica altamente interrelacionadas y ubicadas en un área delimitada. Entre otras cosas permiten fragmentar en diversas etapas el proceso de producción de un bien o servicio, lo que permite la participación de distintos agentes sociales o económicos, favoreciendo la creación de empleos y la diversificación. Además, generan economías externas, de aglomeración y de especialización como resultado de la ubicación cercana de productores, proveedores, mano de obra especializada y servicios anexos (distribuidores, presentación, empaque, etcétera) para el sector de actividad del que se trate. Posibilitan la cooperación en la creación de bienes y servicios (Levy, 2003).

(bienes intermedios), cuyo costo de inversión difícilmente puede ser absorbido por una sola organización o agente económico, sobre todo en el tipo de demarcaciones municipales a las que se está haciendo alusión en este apartado. Se cree que mediante la participación o cooperación en etapas del proceso productivo de distintas organizaciones o agentes económicos locales podría plantearse la producción de bienes y servicios más complejos, detonar el dinamismo económico de sectores y servicios anexos, lo que favorecería el empleo, los salarios y hasta la organización social.

La elección de los destinos o finalidades es importante en la creación de valor público, y este a su vez lo es para la atención de la pobreza y la desigualdad, cuya reducción es en última instancia una de las finalidades de las autoridades locales, por ende, el uso productivo de las remesas requiere de una agenda pública centrada en la reducción de estas problemáticas. Lo anterior, significa rebasar las ideas de que el trabajo de las administraciones públicas municipales solamente es la prestación o incremento de coberturas de servicios colectivos básicos (agua, drenaje, alumbrado público, vialidad, transporte colectivo, gestión de residuos sólidos o la aplicación de programas sociales federales); no obstante que, estos son rubros importantes en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de las personas, aunque por sí solos no permiten superar la pobreza o reducir la desigualdad.

De la narrativa de Ramos (*op. cit.*), puede deducirse que propone cambios en la gestión o gobernanza local, en principio en la construcción o adopción de nuevos roles o finalidades de las políticas públicas, de forma que no solo se enfoquen en la mera provisión de servicios públicos básicos, y, evolucionen a estilos de gobierno capaces de construir relaciones, confluencias intergubernamentales y ciudadanas para generar iniciativas híbridas (más allá de las público-privadas, regionales-locales). En suma, supone para los gobiernos locales un arduo trabajo político (gestión asociada e intergubernamental) y que tengan entre otras las capacidades enlistadas en el cuadro 1.3, las cuales de manera general se refieren a la realización de análisis diagnóstico, la organización y la participación social, la conciliación, la selección de alternativas con una perspectiva estratégica, el diseño de esquemas de gestión o administración, evaluación, monitoreo y el desarrollo de un marco normativo e institucional flexible. Idealmente, la toma de decisiones, la gestión, las acciones y la evaluación debe realizarse con base en información, y de ella resultar o elegir operaciones presentes y futuras.

Además debe tenerse en cuenta que las mejores ideas y planes pueden fallar, no existen caminos o recetas probadas.

Cuadro 1.3. Capacidades municipales básicas

1. Elaboración de diagnósticos sobre la problemática local-regional con una visión integral,
2. Sensibilidad social a los problemas de la comunidad,
3. Incluir los diferentes puntos de vista de los actores gubernamentales y no gubernamentales,
4. Conciliar entre diferentes estratos sociales con diversas ideologías y percepciones,
5. Definición de problemas prioritarios,
6. Definición de alternativas y políticas para promover el crecimiento y el desarrollo con base en el uso productivo de las remesas,
7. Capacidad técnica y política para implementar acciones consensuados,
8. Enfoque de gestión estratégica que genere valor público y productivo,
9. Visión estratégica para anticipar eventos que impacten en mejores condiciones de vida para los migrantes,
10. Gestionar políticas con diferentes actores gubernamentales en el diseño e implementación de proyectos basados en el uso productivo de las remesas,
11. Capacidad de funcionar los proyectos con base en criterios de eficiencia, eficacia y efectividad,
12. Diseño e implementación de sistemas administrativos y de gestión pública y social efectivos,
13. Creación de estructuras de gobierno flexibles para gestionar proyectos estratégicos.

Fuente: Elaborado con base en Ramos (2007).

En el diagnóstico para conocer o determinar si es viable el aprovechamiento productivo de las remesas, además de identificar los recursos disponibles en la demarcación, el volumen de los distintos tipos de remesas y otros potenciales flujos de inversión, también deben conocerse los agentes sociales y económicos clave, su participación (la que hacen y la que podrían desempeñar) en la construcción de negocios, empresas colectivas y privadas. Con base en esta información, pueden seleccionarse los recursos locales a emplear, identificar los sectores de actividad económica a impulsar, vislumbrar los mecanismos de asociación o participación social, o, pública y privada, esto a su vez derivaría en el diseño de estrategias de capacitación o formación del capital humano adecuadas (véanse cuadro 1.4 y gráfica 1.8).

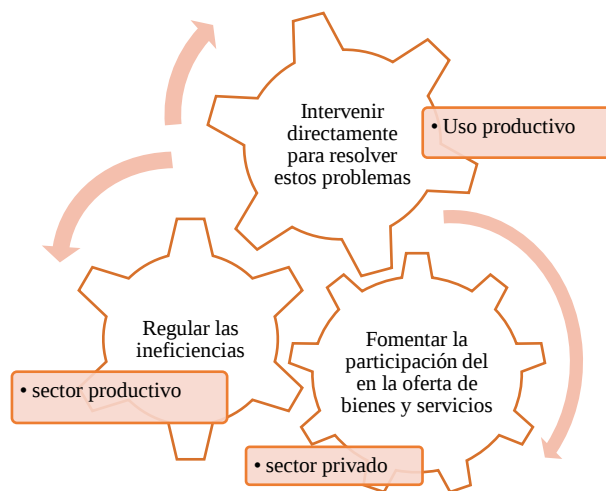
Cuadro 1.4. Instrumentos para favorecer el uso productivo de las remesas

Objetivos	Métodos	Organización
Construir un modelo de desarrollo basado en el uso productivo de las remesas	Organizar a la comunidad y formas de negocios bajo una noción de uso productivo	Corporaciones para la generación de proyectos (uso productivo de las remesas y desarrollo local)
Proyectos para crear consensos	Empresas colectivas y privadas	Cooperativas comunitarias
Alianza comunitaria para crear proyectos en áreas estratégicas: salud, ahorro, educación, alimentación	Mobilización den recursos locales para la creación de estos proyectos	Agencias locales público-privadas
Promover recursos humanos para el desarrollo	Iniciativas locales para la formación en proyectos asociados al uso productivo de las remesas	Comisión local para la formación y el desarrollo

Fuente: Tomado de Ramos (2007).

En suma, Ramos (*op. cit.*) enuncia que las autoridades locales al menos deben ser capaces de identificar proyectos, orientar o relocalizar recursos e implantarlos, sin embargo, este proceso requiere un horizonte temporal más amplio de tres años, que es el periodo oficial de las administraciones públicas municipales, en este sentido, los proyectos enfrentan el enorme desafío de sobrevivir a los cambios en las administraciones públicas municipales, siendo este un reto enfrentado no solo por los proyectos productivos, sino por las estrategias de desarrollo en general, de hecho, la bibliografía especializada (Sobrinho, 2015) identifican como uno de los principales problemas a estos cambios continuos, pues actúan en detrimento no solo de la planeación en general, sino también del capital humano capacitado, el cual es muy difícil que en el nivel local logre transitar de una administración a otra, lo que en no pocos casos, provoca que se pierda experiencia valiosa en el funcionamiento de la administración pública local, en la continuidad de las políticas y en la implementación de ciertas acciones cuya maduración conlleva más de tres años.

Gráfica 1.8. Las capacidades locales mínimas



Fuente: Elaborado con base en Ramos (2007).

En gran medida, Mazzucato (2014), coincide con los planteamientos de Ramos, enunciando que la disyuntiva: eficiencia versus retiro del Estado, es superable si la administración pública funge no solo como estimuladora de la demanda, e identifica o selecciona (sectores) ganadores. En otras palabras, que debe transformarse o actuar como un Estado empresarial proactivo, tomador de riesgos y constructor de una red de actores intensamente interrelacionados que actúe por el bien común en el mediano y largo plazo. El arreglo a

manera de red favorece las innovaciones, ya que estas más que de un sector de actividad, provienen y son difundidas a través de sistemas (sectoriales, regionales y nacionales) que funcionan con la presencia de vínculos dinámicos entre diferentes actores (firmas, instituciones financieras, de investigación, intermediarias y del sector público), así como con conexiones horizontales dentro de las organizaciones e instituciones, no obstante en la realidad, es complejo conocer exactamente el rol desempeñado (en cada fase o etapa), y es que el camino de la innovación no es parejo o lineal

Tanto Mazzucato como Ramos coinciden en que las autoridades gubernamentales son pieza fundamental en las innovaciones. En el aprovechamiento productivo de las remesas, tema de la presente investigación, la innovación surge de conceptualizarlas como un problema de planeación, por consiguiente requiere de la participación en la determinación de cómo usarlas, asumiendo que una buena alternativa es su empleo en el desarrollo de modelos de negocios sustentables y que benefician a la comunidad. Esta perspectiva es sustancialmente diferente a las propuestas repasadas en los apartados 1.1, 1.2 y 1.3, cuyo trasfondo es la suposición de que las personas que las reciben no saben cómo utilizar sus recursos y por lo tanto los desperdician. Además, no les quita a las autoridades su responsabilidad en la promoción del desarrollo.

Ramos (*op. cit.*) también identificó otros factores que inciden en el uso productivo de las remesas, en particular, destaca una investigación llevada a cabo por Orozco, quien reunió evidencias sobre la importancia de la organización colectiva, la cual, constituye un elemento común en los proyectos más exitosos, conclusión a la que llegó porque estas acciones estaban respaldadas por organizaciones de migrantes. Para lograr la participación de la sociedad organizada, Ramos propone la transformación del rol de las autoridades municipales, en específico las que implementan gestiones tradicionales, en el fomento de la actividad empresarial, y en mejorar el ambiente para la creación de capacidades locales, es decir en la formación de capital humano, organización y la participación de los actores, con el propósito de incluir a diversos sectores o grupos poblacionales marginados, vulnerables o pobres, en el entendido de que debido a que no reciben remesas como inversionistas su participación sería casi nula. En su propuesta, Ramos identifica como rubros de inversión o aprovechamiento de las remesas, y además como facilitadores del éxito de las actividades económicas a: la

educación la salud, la alimentación y el ahorro, rubros que son sustantivos en la gestión local (véase cuadro 1.5).

Cuadro 1.5. Las funciones sustantivas de los municipios para el fomento del uso productivo de las remesas		
Dimensión	Emisor	Receptor
Inversión empresarial	Fomentar iniciativas de inversión entre el sector privado, cámaras y receptores	Fomentar iniciativas de inversión entre el sector privado, cámaras y receptores
Educación		Identificar planes de factibilidad de la inversión Aumentar los servicios educativos y la calidad de estos Proponer metas de aumento de rendimiento educativo
Salud		Aumentar los servicios de salud y su calidad (seguros médicos, atención especializada) Proponer metas de rendimientos en salud
Ahorro		Motivar a la banca comercial y la microfinancieras a que trabajen para captar remesas y ahorro Proponer metas de aumento de tasa de ahorro
Alimentación		Interceder para aumentar la producción local de alimentos y mejorar su calidad para reducir la importación

Fuente: Tomado de Ramos (2007).

Ramos (*op. cit.*) afirma que en las demarcaciones semiurbanas mexicanas la falta de capacidades locales es la principal limitante para la adopción de esquemas de gestión estratégica, lo que deriva en la inexistencia de enfoques intergubernamentales, que a su vez son originados por la carencia de liderazgos (locales), lo que impide la consolidación de acuerdos políticos, empresariales y sociales afectando el diseño e implementación de proyectos. En este contexto, el autor sugiere que los retos principales que los gobiernos municipales enfrentan son los enlistados en el cuadro 1.6.

Cuadro 1.6. Los retos municipales principales
1. Desconocimiento de la importancia de la gestión local bajo un enfoque estratégico del desarrollo local, 2. La incipiente participación de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo 3. La ausencia de un enfoque de gestión intergubernamental para articular distintas políticas locales y, una política de desarrollo local basada en el uso productivo de las remesas.

Fuente: Elaborado con base en Ramos (2007).

Adicionalmente, Orozco (citado por Ramos, *op. cit.*) encontró que la capacidad de las organizaciones de migrantes para construir alianzas con las autoridades locales, influye en la realización de acciones (principalmente en materia de salud, educación e infraestructura económica). Pese a que la participación de las organizaciones es fundamentalmente a través de donaciones, Orozco destaca que estas constituyen medios para establecer canales de interlocución, consenso y determinación de acciones a realizarse en las comunidades de origen, lo que refleja la disposición de las comunidades de migrantes para organizarse y participar. Estas actitudes son condiciones necesarias y potencialmente útiles en el diseño y realización de proyectos productivos, por lo que de acuerdo con Ramos (2007), existe un gran margen de acción y gestión desde la perspectiva estratégica, y, en este trabajo se coincide con esta argumentación.

En conclusión, se coincide con Ramos cuando argumenta que, en México, en el contexto de bajo crecimiento económico y de desigualdad, es necesaria una política o programa integral de alcance nacional en la materia, bajo un esquema descentralizado de operación y de toma de decisiones. Este esquema, como Ramos (2007) deja entrever, debe alentar las iniciativas locales mediante apoyos y estímulos a las mejores prácticas y al desarrollo de proyectos piloto que permitan reproducirlas a escala más amplia. La asistencia técnica bajo un enfoque de la gestión estratégica local es una de las mejores opciones para mejorar el diseño de instrumentos a nivel local y regional.

El fomento del uso productivo de las remesas demanda cambios en la gestión local, para que las autoridades municipales se correspondan con el papel tan proactivo que desempeñan las organizaciones de migrantes mexicanos, lo que ha favorecido el incremento de la participación, la transparencia y la rendición de cuentas transformando la cultura política y local (Orozco citado por Ramos, 2007).

1.6. Conclusiones del capítulo

A partir de la literatura realizada a lo largo de este capítulo, se coincide con lo enunciado por Durand (2007), en el sentido de que, las remesas, al igual que otros tipos de ingresos pueden

ser utilizados para bien o para mal, es decir, ahorrarse, invertirse o desperdiciarse, esto ocurre no solo con las remesas sino en general en todos los grupos poblacionales. El reto en este contexto, es lograr que las familias para las que las remesas son fundamentales para el consumo básico, logren utilizarlas de forma que contribuyan a la creación de capacidades que les permitan escapar de la pobreza y lograr la movilidad social, para lo cual, requieren de combinarse con instrumentos financieros que orienten su uso en direcciones óptimas.

La información global de las remesas, evidencia la relación que existe entre éstas y los ciclos económicos que ha sido documentada por los distintos autores revisados (Arroyo, 2004; Canales, 2008, Durand, 2007; Orozco, 2007), en el sentido de que algunos tipos de remesas (ahorro y consumo) están influenciados por los ciclos económicos, es decir que, permiten a las familias enfrentar las crisis económicas. La reducción del monto promedio de los envíos en los últimos años, de la que da cuenta el Anuario de Migración y Remesas 2016 del CONAPO y BBVA, puede estar relacionada con la coyuntura actual de incertidumbre económica, depreciación del peso, precarización del empleo en México y de la menor cantidad de personas que recientemente han logrado cruzar la frontera. En este contexto, es particularmente importante el fomento de proyectos productivos de impacto en las comunidades de forma que a través de la generación de empleos se redistribuyan los ingresos.

La promoción de proyectos productivos con base en remesas, debe iniciar con el análisis no solo de los recursos territoriales disponibles en la localidad, sino también poblacionales o del capital humano, pues los cambios demográficos, podrían poner en peligro o generar desequilibrios que dificultarían su desarrollo, asimismo, es importante conocer la forma en que se usan las remesas. Las autoridades locales y regionales, debido a sus atribuciones en la planeación del desarrollo son los agentes idóneos para realizar estas actividades, pero, además, también lo son en la creación de condiciones (administrativas, identificación de sectores económicos estratégicos de inversión) para fomentar el uso productivo de las remesas, en particular mediante proyectos de impacto en la comunidad o que generen valor social.

De la lectura de Ramos (2007) se desprende que las remesas pueden ser una de las alternativas para disminuir la pobreza y la marginalidad en los municipios de emigrantes en México, especialmente en aquellos cuya población se caracteriza por estratos medios bajos y

no la población en condiciones de pobreza extrema. Esto, de acuerdo con Ramos sucede porque los hogares que reciben remesas son precisamente aquellos que tienen entre dos y seis salarios mínimos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en tanto, una gran parte de los envíos de los migrantes constituyen transferencias familiares y por tanto operan como fondos salariales, no tienen un contenido diferente al de los ingresos de otras personas no migrantes, a las que no se les exige que gasten sus recursos en la promoción del desarrollo local. Lo que es más, resulta socialmente injusto exigir a los migrantes que asumen inversiones de mayor incertidumbre y riesgo, cuando esto no se espera ni de los agentes económicos locales. Una alternativa razonable es que la promoción del uso productivo se enmarque en estrategias integrales de planeación del desarrollo local en que las autoridades municipales son indispensables.

La promoción del uso productivo requiere de autoridades locales que implementen esquemas de planeación estratégica, orientados a la reducción de la pobreza y la desigualdad, es decir que, no se concentren solo en proveer servicios colectivos básicos, sin embargo, esto supone la existencia de capacidades locales que están ausentes en la mayoría de las demarcaciones semiurbanas y rurales. Desde nuestra perspectiva, la inexistencia de capacidades se evidencia en la falta de liderazgos y en la descoordinación prevaleciente al interior de los gobiernos municipales y con otros órdenes de gobierno, esta situación dificulta no solo el aprovechamiento productivo de las remesas, sino la planeación local y estratégica del desarrollo.

En el caso de México desde la última década del siglo XX, las autoridades han implementado diversos programas con la finalidad de aprovechar y fomentar el uso productivo de las remesas, los tres más importantes y que se revisan críticamente en el segundo capítulo de este trabajo, son además de la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes (EIFPM), el Programa 3 x 1 para Migrantes y el Fondo de apoyo para Migrantes.

CAPÍTULO II. POLÍTICA MIGRATORIA Y PROGRAMAS ORIENTADOS AL FOMENTO DEL USO PRODUCTIVO DE LAS REMESAS

En este capítulo se analizan los principales instrumentos utilizados en la política migratoria mexicana para fomentar el uso productivo de las remesas en el sexenio 2013-2018, la cual se sintetiza en el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), en el objetivo 2, específicamente en la estrategia 2.5. Para lograr la meta delineada en dicho lineamiento, el PEM identificó nueve programas sociales o acciones públicas, sin embargo, solo tres de ellos explícitamente aludieron al aprovechamiento de las remesas al menos en alguno de sus componentes, se trató del Programa 3 x 1 para migrantes, el Fondo de apoyo y la EIFPM, por lo tanto, fueron analizados.

El capítulo inicia con un apartado que presenta lo relacionado al tema del aprovechamiento productivo de las remesas en el PEM, asumiendo que este instrumento debería articular la acción pública en la materia a lo largo del sexenio, en la segunda sección se expone lo relacionado al uso productivo en el Programa 3 x 1, continua en la tercera parte con la revisión del Fondo de Apoyo para Migrantes, en tanto que, en el cuarto apartado, se presenta detalladamente la EIFPM. En lo que va del sexenio, y en gran medida debido al contexto de incertidumbre y estancamiento económico prevaleciente que ha orillado a realizar enormes recortes presupuestales, la intervención pública ha sufrido cambios sustanciales, los más importantes fueron que dejó de operar la EIFPM en 2015 y que el Fondo de Apoyo en 2016 dejó de considerar entre su población objetivo a las familias receptoras de remesas, lo que aunado a la reducción de proyectos productivos apoyados con el programa 3 x 1, reflejaría la prioridad otorgada a esta temática en el sexenio.

2.1. Programa Especial de Migración, 2014-2018

Sienta las bases para la instrumentación de una política migratoria en el presente sexenio, tiene por “objeto superior el bienestar del migrante, a través del ejercicio efectivo de su identidad, del disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales. Busca hacer efectivo su

bienestar para consolidar su papel como agente para el desarrollo” (SEGOB, 2014; 27). Para lograrlo, adoptó un enfoque centrado en el bienestar de la persona, con un gobierno federal asumiendo su obligación en la atención (a largo plazo) del fenómeno, en la evaluación y medición de los impactos de las políticas en los migrantes, y, facilitando “la movilidad de las personas, el respeto a los derechos humanos y el compromiso de México en los asuntos regionales y globales” (*ibídem*).

El PEM es parte de una “política migratoria integral que forme y se beneficie de la estrategia de desarrollo impulsada por esta administración; que reconozca y genere la necesaria complementariedad entre órdenes de gobierno; que promueva y permita la participación de la sociedad civil y de las organizaciones que de ella emanen; que haga su compromiso de responsabilidad regional, y que tenga presentes las tendencias globalizadoras en el plano mundial, sus modalidades, requerimientos y efectos, así como las oportunidades que brinda” (SEGOB, 2014; 28). Con esto se pretende alcanzar una adecuada gobernanza de las dimensiones de la migración en México, a fin de contribuir a la política económica, social y al desarrollo del país. El PEM estableció cinco objetivos para atender los distintos grupos de personas migrantes (emigrantes, inmigrantes, migrantes en tránsito y migrantes de retorno) (SEGOB, 2014; 63) (véase cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Los objetivos del Programa Especial de Migración, 2014-2018

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

Fuente: Elaborado con base en SEGOB (2014), pp. 55-60.

El impulso al desarrollo regional y local con base en las migraciones es el objetivo 2 de la política migratoria sexenal, una vertiente, es por medio del fomento del uso productivo de las remesas, lo que se incluyó en la estrategia “2.5. Reducir el costo y promover el aprovechamiento productivo de las remesas de las personas migrantes para el desarrollo;¹¹” y de forma más específica en las líneas de acción “2.5.6. Fortalecer los programas promotores

¹¹ Otra estrategia relacionada es la 2.4. Promover que los programas de desarrollo económico y social incorporen el tema migratorio para favorecer el desarrollo local (SEGOB, 2014, pp. 130-131).

de la inversión productiva y social de las remesas, y, 2.5.7. Fomentar la orientación productiva del uso de las remesas privadas o colectivas para contribuir al desarrollo local y regional” (SEGOB, 2014; 65-66).

Para implementar estas líneas de acción el PEM identificó como participantes a las siguientes dependencias o instituciones, en la línea de acción 2.5.6, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), SEDESOL, SHCP (FND) y Secretaría de Economía (SE); en la 2.5.7, además de las mencionadas, consideró a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) (SEGOB, 2004, 131).

Asimismo, el PEM identificó nueve programas, acciones o políticas públicas federales funcionando en el sexenio, que contribuyen o fomentan el uso productivo de las remesas, y, por consiguiente, coadyuvan al logro de la estrategia 2.5. Estos programas se encontraban bajo la responsabilidad de distintas dependencias gubernamentales, como: la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y Sociedad Hipotecaria Nacional (SHN), Instituto de Desarrollo Social (INDESOL), Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), Telecomunicaciones de México (TELECOMM), SAGARPA, SEDESOL y FND (véase cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Programas sociales orientados al uso productivo de las remesas en el sexenio, 2013-2018: estrategia 2.5. Reducir el costo y promover el aprovechamiento productivo de las remesas de las personas migrantes para el desarrollo

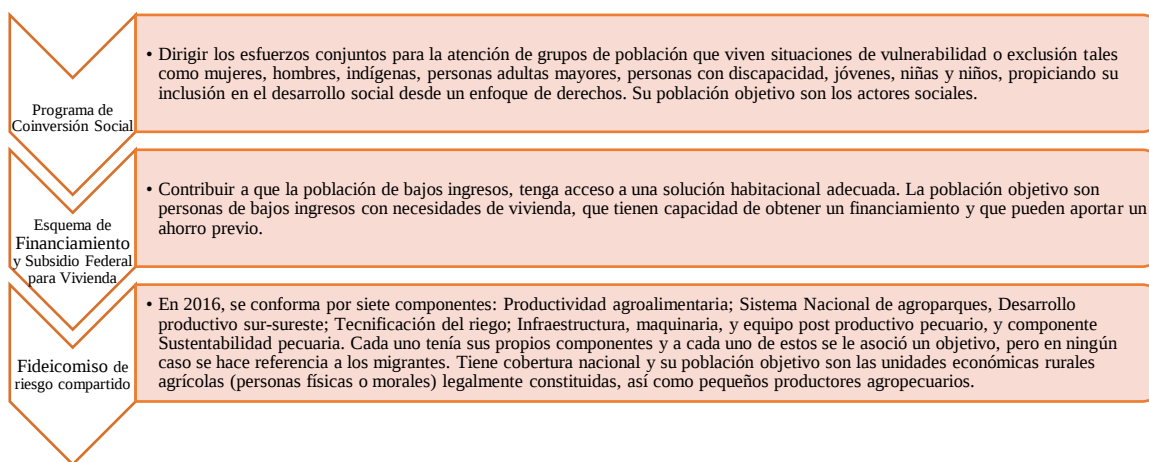
- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal Para Vivienda (CONAVI), ▪ Programa de Coinversión Social (PCS) (INDESOL), ▪ Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes (SHCP, FND), ▪ Programa 3 x 1 a Migrantes (SEDESOL), ▪ Fondo de Apoyo para Migrantes (SHCP, entidades federativas), | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Educación financiera para migrantes (IME), ▪ Pago de remesas internacionales (SCT-TELECOMM), ▪ Fideicomiso de riesgo compartido (programa y componentes) (SAGARPA-FIRCO), ▪ Programa tu vivienda en México (IME-CONAVI-SHN). |
|---|---|

Fuente: Elaborado con base en SEGOB (2014, 120).

La búsqueda de información oficial sobre los programas del cuadro 2.1 permitió conocer, en primer lugar, que solo cuatro tenían ROP (PCS, FIRCO, 3 x 1 y Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda), uno, el Fondo de Apoyo para Migrantes tenía LO, en segundo lugar, que excepto los que incluían el término migrante en su título (tu vivienda en México, EIFPM, 3 x 1, Fondo de Apoyo y Educación Financiera), los restantes no aludían a esta población en ninguna parte de los documentos encontrados.

Los programas enlistados en el cuadro 2.1 tienen propósitos diversos, su inclusión en la estrategia 2.5, tuvo la finalidad de aprovechar o fomentar distintos usos asociados con las remesas o con el dinero de los migrantes, por lo que las acciones públicas sexenales pueden clasificarse en tres grupos. Uno lo conforman programas cuyos beneficiarios podrían ser personas retornadas (véase figura 2.1), el segundo, son instrumentos que impulsarían el uso de las remesas como inversión o ahorro (como lo definen De la Rosa, 2006; Durand, 2007 y la FND, s/f) que ayudarían a la dinamización del mercado inmobiliario, otorgando financiamiento para la compra de vivienda, así como el uso de canales formales (banca comercial) para el envío de remesas y la realización de transacciones monetarias (véase figura 2.2); en tanto que el tercer grupo corresponde a las acciones relacionadas directamente con el fomento del uso productivo de las remesas, entendido como el apoyo o financiamiento de negocios o actividades económicas diversas que permitan a la población ocuparse o auto emplearse (véase figura 2.3). Una crítica a estas acciones públicas es que imputan a todos los negocios el adjetivo de productivo, cuando en realidad no necesariamente ocurre así, debido a que una gran cantidad de ellos solo permiten la auto subsistencia.

Figura 2.1. Programas sociales coadyuvantes al uso productivo de las remesas de acuerdo con el PEM (casos que no aluden a los migrantes)



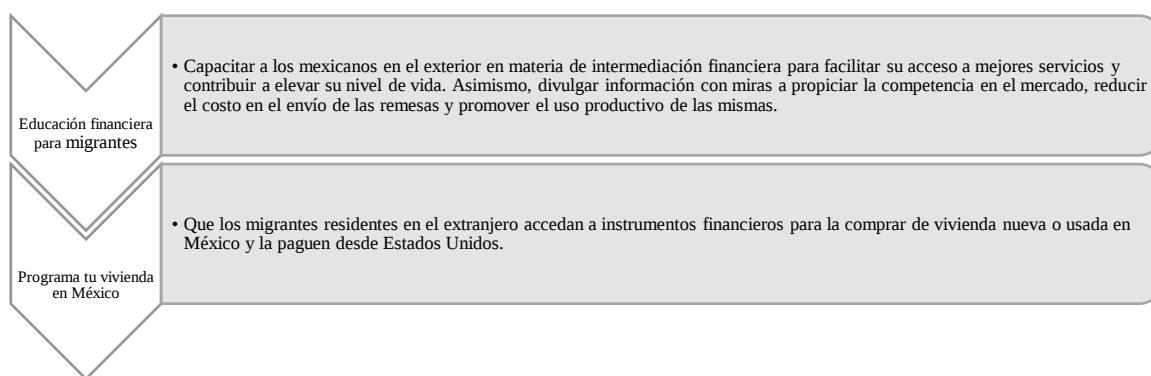
Fuente: elaboración propia con base en SAGARPA (2015), SEDATU y CONAVI (2015) y SEDESOL (2015a).

La figura 2.1 presenta tres programas sociales en los que de acuerdo con funcionarios de la Unidad de Política Migratoria (UPM), los mexicanos retornados podrían en algún momento dado ser parte de la población objetivo, en caso de que a su regreso a México cayeran en la pobreza o residieran en demarcaciones de alta y muy alta marginación, en las que existieran

agentes sociales organizados que trabajaran en la atención, inclusión y el desarrollo social (PCS), o si los personas retornadas contaran con ahorros que les permitieran echar a andar algún proyecto agropecuario, forestal y pesquero (FIRCO), y, para la adquisición o mejoramiento de sus viviendas (Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal).

En lo que toca al tipo de apoyos otorgados por este conjunto de programas, el Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para vivienda, así como el PCS otorgaban subsidios, en tanto que el FIRCO era más variado, debido a que en 2016 estaba integrado por siete componentes.¹² Los apoyos que otorgó en ese año pueden clasificarse en cofinanciamiento, incentivos económicos e incentivos sin financiamiento, que debían ser utilizados en las ramas de actividad económica agropecuaria, forestal y pesquera.

Figura 2.2. Programas sociales coadyuvantes al uso productivo de las remesas de acuerdo con el PEM (casos que tocan ciertos aspectos de la inclusión financiera de los migrantes)



Fuente: elaboración propia con base en CONAVI e IME (2016) e IME (2016).

Los programas sociales del sexenio orientados a los migrantes en los temas de vivienda y educación financiera (véase figura 2.2); el Programa tu vivienda en México engloba un tipo de inversión que se pretende impulsar facilitando apoyos a través de créditos hipotecarios contratados y pagados desde Estados Unidos pero ejercidos en cualquier localidad de nuestro país, para ello se apoya en diversas instituciones comerciales como Hipotecaria Mexicana, BBVA Bancomer, Grupo SADASI, consorcio ARA y Échale a tu casa.

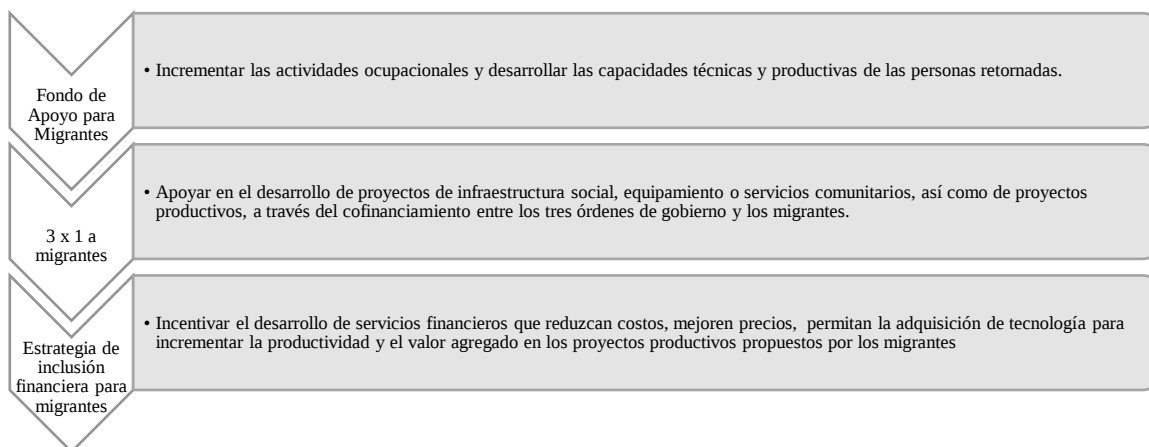
Las acciones relacionadas con educación financiera, se refieren a la promoción de usos de medios formales en la realización de transacciones y el envío de las remesas, puesto que se

¹² Los componentes eran: Productividad agroalimentaria; Sistema nacional de agroparques; Desarrollo productivo Sur-Sureste; Ampliación componente tecnificación del riego; Tecnificación del riego; Infraestructura, maquinaria y equipo post productivo pecuario, y, Sustentabilidad pecuaria.

asume que ello reduciría los robos, extorsiones, secuestros y pérdidas, al mismo tiempo que facilitaría a las personas en México el acceso a crédito o esquemas de financiamiento bancarios, y eso a su vez, es un atractivo negocio para la banca comercial. Asimismo, mediante la educación se espera incrementar en el uso de instrumentos financieros (públicos y privados) que permitirían a los migrantes adquirir vivienda, terrenos, o poner en marcha negocios (SEGOB, 2014). Las tareas de la SCT-TELECOMM impactan en la reducción de los costos del envío de remesas, aspecto que es parte de la inclusión financiera; favorece los envíos por medios seguros, lo que permite su cuantificación, y adicionalmente, influye en el decremento de las comisiones, y, por consiguiente, propicia el ahorro. Estos programas difunden información mediante talleres y jornadas informativas en las que ponen en contacto a personal de bancos y migrantes en las diferentes representaciones diplomáticas existentes en Estados Unidos.

Los programas que promueven el uso productivo (negocios para generar empleo y autoempleo) (véase figura 2.3), se diferencian del PCS y FIRCO, en que el Fondo de Apoyo, 3 x 1 y la EIFPM atienden a los migrantes, otorgándoles esquemas de cofinanciamiento¹³ para que estos de manera organizada realicen actividades productivas o negocios, consecuentemente estos tres programas son los analizados en este trabajo, con la finalidad de conocer las características de la política migratoria del sexenio en esta materia.

Figura 2.3. Programas sociales coadyuvantes al uso productivo de las remesas de acuerdo con el PEM (casos que fomentan el uso productivo de las remesas de forma directa)



Fuente: elaboración propia con base en SEDESOL (2015), SHCP (2015), FND (s/f).

¹³ PCS otorga subsidios, en tanto que FIRCO financiamiento, incentivos económicos y también dispone de esquemas de cofinanciamiento.

En lo que va del sexenio, dos cambios relevantes han ocurrido en los programas que aparecen en la figura 2.3 durante 2015 y 2016, impactando en la promoción de micro negocios, el primero, fue que el Fondo de Apoyo para Migrantes en 2016 (SHCP, 2016) cuyos LO fueron publicados hasta el mes de septiembre de ese año, atendió solo a migrantes retornados, mientras que en años anteriores, también eran parte de su población objetivo las familias que recibían remesas residentes en municipios en los que diez por ciento o más de sus viviendas recibieran estas remisiones, y que además, estuvieran en los estratos del uno al cuatro del bienestar definidos por el INEGI, así como las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey, y, de aquellas localizadas en la frontera.¹⁴ Tanto el objetivo como el tipo de apoyos permanecieron iguales, es decir, otorgaba subsidios a los beneficiarios para proyectos de capacitación o asistencia técnica y acciones de emprendimiento. El segundo cambio, fue la cancelación el 14 de julio de 2015 de la EIFPM por acuerdo del Comité de Operación de la FND, dato que se obtuvo mediante la solicitud de información pública número 0656500007816, sin que se hayan detallado las razones por las que se tomó esa decisión.

En la práctica, los cambios mencionados reducen las alternativas de financiamiento disponibles para el desarrollo de negocios a cargo de los migrantes, y consecuentemente los recursos destinados a este propósito, pues en el sexenio, la única alternativa disponible es el Programa 3 x 1 para Migrantes, con la modalidad de remesas colectivas.

2.1.1. La medición de los avances para la consecución del objetivo 2 del Programa Especial de migración, 2014-2018

Para medir los avances en la incorporación de la migración al desarrollo regional y local, el PEM estableció tres indicadores, dos de los cuales permitirían cuantificar los avances en lo referente al aprovechamiento productivo de las remesas, se trata de los indicadores 2.2 y 2.3 (véase cuadro 2.3).

¹⁴ Considerando la delimitación de las zonas metropolitanas de México, realizada por el Grupo Interinstitucional conformado hasta 2012 por SEDESOL, CONAPO e INEGI, y después de esa fecha por SEDATU, CONAPO e INEGI.

Cuadro 2.3. Programa Especial de Migración, 2014-2018: Indicadores del objetivo 2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local				
Indicador	Fuente	Periodicidad	Línea base	Meta 2018
2.1. Población nacida en el extranjero sin ascendencia mexicana que reside en México	Microdatos disponibles de Censos de Población y Vivienda o de encuestas especializadas o no en hogares realizados por el INEGI	Anual	0.52%	0.84%
2.2. Porcentaje de personas migrantes de retorno que cuentan con un micro negocio en México y accedieron a financiamiento para establecerlo	INEGI, Encuesta Nacional de Micronegocios 2012	Bianual	4.3%	7%
2.3. Porcentaje de migrantes mexicanos que destinan las remesas hacia la inversión productiva	UPM, CONAPO, STPS, SRE, COLEF, Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte)	Anual	2.8%	4.03%

Fuente: Elaborado con base en SEGOB (2014) pp.77.

La fuente de información para la estimación del indicador 2.2, ha sido levantada desde 1992, excepto en los años 2000, 2004 y 2006, y, para el establecimiento de la meta solo se consideraron los años 2008, 2010 y 2012, debido a que las encuestas de los años previos no son comparables. Las estimaciones para los años considerados tuvieron una amplia variación, que no pudo explicarse debido al pequeño horizonte histórico (3 años). Con todo y eso, la meta 2018 se estableció considerando la velocidad anual de crecimiento entre los tres años (10.2%), la que de mantenerse incrementaría en 2.7 puntos porcentuales el indicador al final del sexenio (SEGOB, 2014; 83).

Las variables que conforman el indicador 2.2 evidencian un reconocimiento tácito, de que una manera para atender a los retornados es a través del autoempleo en micro negocios.¹⁵ Puede suponerse que la intervención pública intentó medirse considerando aquellas iniciativas que solicitaran esquemas de financiamiento, y pese a que en estos últimos no se distinguió entre fuentes públicas y privadas, su utilización reflejaría una cultura financiera, o, que por lo menos, que los individuos eran sujetos de crédito.

¹⁵ De acuerdo con la fuente de información del indicador, se entiende por micro negocio a las unidades económicas de hasta 10 trabajadores en el comercio, servicios, transporte y construcción; y de hasta 15 trabajadores en la manufactura.

Es debatible que el indicador 2.2 mida la contribución o incorporación de la migración al desarrollo regional y local, pues en México, si bien los pequeños negocios impactan positivamente en el empleo, no lo hacen significativamente con la productividad, la generación de valor agregado, o que más que efectos multiplicadores creen encadenamientos productivos; en el caso de las manufacturas principalmente porque 75 por ciento de los insumos intermedios y bienes de capital utilizados son importados; en tanto que, el comercio al por menor y la maquila aportan solo una parte marginal al crecimiento económico (De la Cruz, 2016), la importación de bienes intermedios no favorece la consolidación de encadenamientos productivos y en las innovaciones, lo que sería beneficioso para la comunidad. Otros aspectos discutibles, son la poca población que se beneficia empleándose en las pequeñas empresas, y también que, para ser sujetos de crédito y acceder a mecanismos de financiamiento se requiere disponer de cierto capital, ahorros, y no todos los retornados se encuentran en esta posición, lo que reduce la población potencial a atender. Como se vio en el capítulo 1 y como se detalla más adelante, tanto para crear beneficios colectivos, como para elegir sectores de actividad económica estratégicos para la localidad, la participación de las autoridades locales es fundamental.

El indicador 2.3 contó con información anual de la EMIF Norte entre el 2000 y el 2013, lapso en que las estimaciones tuvieron un comportamiento errático, promediando 1.4 por ciento. Debido a que entre 2014 y 2018 es esperable un incremento de la vinculación entre los migrantes y las estrategias de desarrollo regional y local, resultando en una tendencia del indicador que, aunque oscilante, sea creciente, lo que permitió fijar una meta más alta. Dicha meta fue establecida considerando el promedio de variación anual en los cinco años comprendidos entre 2009 y 2013 (46%) y con el valor en 2013 contemplando la variación promedio anual, se estimó el indicador en 2018. La Unidad de Política Migratoria, que es la entidad coordinadora de la ejecución del PEM, puntualizó que la estimación de 2018 debe interpretarse como el valor esperado más alto que se espera alcanzar a lo largo del periodo, como resultado de la variabilidad de la cifra atribuible a la fuente de información (SEGOB, 2014; 84).

En cuanto a las limitaciones, en el indicador 2.3, en la fuente de información parece existir una conceptualización subyacente al término “inversiones productivas,” pues a las

personas encuestadas se les pide mencionar los dos principales usos del dinero enviado a México, siendo las categorías de respuesta: comprar tierras para cultivo o poner un negocio; vivienda (mejoras, compra, construcción, etcétera); pagar deudas; comida y vestido; educación (escuela, libros); salud (medicinas, hospital, médico); pagar renta u otra cosa. En el anexo metodológico del indicador, no se precisa cual respuesta se consideró, pero puede deducirse que lo productivo se refiere a tener algún negocio o comprar tierras para cultivo, empero, de acuerdo con las tipologías de remesas revisadas en el capítulo 1, también podrían considerarse como inversiones la educación (cuyos beneficios se obtendrán en el futuro) y la vivienda, en particular la compra o la mejora, ya que de acuerdo a la dinámica inmobiliaria la compra venta conllevaría ganancias significativas.

Destaca que, las líneas base de las que partieron tanto el indicador 2.2 como 2.3 sean tan pequeñas, reflejando el uso tan limitado de las remesas en inversiones productivas o en micros negocios; este hecho, en parte podría ser resultado de lo endeble que ha sido la intervención pública para fomentar que se destinen o aprovechen en estas direcciones, pues como se reseñó en el diagnóstico del PEM “el monto incluido en los programas públicos de apoyo a migrantes para generar ahorro, compra de seguros e inversión, representa un porcentaje muy bajo respecto al volumen global de las remesas (alrededor de 1%).” Por lo que se requieren “acciones específicas de educación financiera que podrían contribuir también a un mejor aprovechamiento de estos recursos en beneficio de las familias receptoras” (SEGOB, 2014; 42).

Respecto a los avances en el cumplimiento de las metas, la estimación más actual para el indicador 2.2 data de 2014, da cuenta de un ligero aumento de 4.3 por ciento en 2012, hasta 4.7. En el informe de logros 2016 no se reportó estimación alguna para este indicador. Por su parte, en el indicador 2.3, en lo que va del sexenio se redujo más de tres veces al pasar de 2.8 por ciento en 2013 a 0.9 en 2014. Para 2015, el informe de logros publicado en 2016 registró un porcentaje nueve veces menor al de 2014, pues solo 0.10 por ciento de los migrantes mexicanos mencionaron destinar las remesas hacia la inversión productiva (SEGOB, 2015, 2016 y 2017). Como se mencionó, el indicador 2.2 no distingue en el tipo de financiamiento (público o privado) recibido por los micros negocios, no obstante que el alza podría relacionarse con que las personas retornadas han recurrido más instrumentos financieros, lo

que no necesariamente es señal de emprendimiento, sino que también podría deberse a falta de oportunidades laborales, en este contexto, es indispensable analizar los negocios puestos en marcha.

Llama la atención el decremento en el indicador 2.3, puesto que como se expuso en el capítulo 1, desde 2009 el envío de remesas se ha venido incrementando hasta alcanzar en 2015, la cuarta cifra más alta entre las que se tiene registro (24 771 millones de dólares) (CONAPO-BBVA, 2015), e incluso en 2016 los envíos fueron superiores a 26 mil millones de dólares. Este periodo ha sido de una amplia violencia e incertidumbre económica y política con el cambio de presidente de Estados Unidos, lo que pudo haber desincentivado la compra de terrenos, iniciar negocios, etcétera; una hipótesis complementaria, es que la incertidumbre incrementó el desempleo o redujo los ingresos, de forma que los envíos de los migrantes fueron destinados en su mayoría al consumo.

2.1.2. Avances reportados en los informes de logros del Programa Especial de Migración

La revisión de los informes de logros 2014, 2015 y 2016 del PEM (únicos disponibles hasta esta fecha), es un dato importante porque refleja la importancia que, en la política migratoria de este sexenio, ocupan las distintas estrategias para atender el fenómeno migratorio en el país, el que, dicho sea de paso, al igual que otros rubros atendidos por la administración pública han estado sujetos al contexto económico que el país ha enfrentado durante el presente sexenio.

En cuanto a los avances reportados en el informe de logros 2014 del PEM, se destaca que con el Programa 3 x 1 para Migrantes se apoyó a 699 clubes u organizaciones de migrantes, se establecieron 1 455 clubes espejo e impulsaron 2 085 proyectos.¹⁶ Asimismo se benefició a 616 municipios de 28 estados con 1 541.52 millones de pesos¹⁷ (SEGOB, 2015, 10).

¹⁶ De los cuales, 1 537 fueron de infraestructura, 220 productivos y 319 de otro tipo.

¹⁷ De los cuales, 491.27 millones fueron aportaciones federales, 275.28 estatales, 356.36 municipales y 418.61 de los migrantes.

El informe de logros 2014 reporta que, con la intención de dar a conocer sus programas, entre ellos la EIFPM, la FND instaló 190 módulos a nivel nacional para atender la demanda adicional del Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, a través de los cuales se atendió a migrantes y a sus coacreditados (SEGOB, 2015, 10); asimismo, se menciona que “en el marco del Programa de financiamiento para pequeños productores, se reforzó la EIFPM. Con ello en tan solo cuatro meses de operación se otorgaron créditos por alrededor de 2 700 millones de pesos a pequeños productores” (SEGOB, 2015, 9), sin embargo, no se publicaron más detalles relevantes como la ubicación de los módulos, el volumen y origen de la población que fue atendida, o, los proyectos que fueron apoyados.

El monto reportado en el Informe de logros 2014 difiere sustancialmente del enunciado por la institución ejecutora (14.3 millones, solicitud de información 0656500006716), se consultó a la FND al respecto (solicitud número 0656500007816), y ésta precisó que los 2 700 millones de pesos mencionados en el Informe de logros amparaban 36 277 créditos del Programa de pequeños productores, reiterando que con la EIFPM solo se ejercieron 14.3 millones y que estos provinieron del Fondo mutual de garantías líquidas para migrantes; por lo que debe señalarse lo confuso de la redacción del informe de logros 2014.

En cuanto a la orientación en materia financiera, solo se reportó que la CONDUSEF y el IME en conjunto con el Consulado General de México en Nueva York, mediante el Buzón de mexicanos en el exterior resolvieron 500 solicitudes referidas mayoritariamente a afores, pensiones y crédito hipotecario. Estas mismas instituciones implementaron el programa piloto Ventanilla de oportunidades financieras, atendiendo a más de dos mil personas; también debe resaltarse que la CONDUSEF se sumó a la impartición de talleres y distribución de material y guías de educación financiera, a su vez, la SCT-TELECOMM puso en operación 70 sucursales nuevas de giro telegráfico en zonas rurales (SEGOB, 2015, 10 y 11).

El informe de logros 2015, reportó los siguientes avances en la difusión de información, orientación y capacitación en materia financiera entre los migrantes mexicanos residentes en el exterior y sus familiares, mediante videos, talleres, páginas web, distribución de materiales impresos y guías en temas de educación financiera y de administración y planeación de recursos personales acciones en las que participaron dependencias como la CONDUSEF, el IME y la SHCP. Asimismo, se reportó que la SCT-TELECOMM continuó con la

ampliación de la cobertura del servicio telegráfico en zonas rurales, sin precisar el monto del incremento (SEGOB, 2016, 10 y 11). En lo relacionado con el uso productivo de las remesas no se reportaron avances.

Es notoria la ausencia entre los logros de la estrategia 2.5 de la vertiente de apoyos a proyectos productivos del Programa 3 x 1, o el Fondo de Apoyo para Migrantes en lo que lleva de vigencia el PEM, así como que en 2015 dejaron de reportarse acciones mediante la EIFPM; lo que podría ser reflejo de la prioridad que ocupa esta temática dentro de la política migratoria sexenal.

Los avances presentados en el informe de logros 2016 del PEM (SEGOB, 2017), mencionan que la CONDUSEF y el IME realizaron la Semana de la Educación Financiera en Estados Unidos y Canadá. El CONACYT y la SRE realizaron acciones de vinculación académica con estudiantes e investigadores mediante dos convocatorias. También se reportaron la instalación de un grupo de trabajo del “Proyecto: municipios fronterizos de derechos humanos,” y 1 204 Clubes Espejo en el marco del Programa 3 x 1 para Migrantes. Estos clubes se ubicaron en 28 entidades federativas, 67 por ciento de ellos trabajaron en la realización de obras de infraestructura social, 25 por ciento servicios comunitarios y 8 por ciento proyectos educativos (SEGOB, 2017; 11).

2.2. Los programas sociales de fomento al uso productivo

En la sección 2.2 y sus subsecciones se profundizará en las características de los programas 3 x 1 para migrantes (sección 2.2.1), Fondo de apoyo para migrantes (2.2.2) y la EIFPM (2.2.3), exponiendo sus características principales, como: año de inicio de operaciones, presupuesto, propósito, población objetivo y tipos de apoyos. Es importante reiterar que estos programas o acciones se seleccionaron porque fueron los únicos que de manera explícita planteaban o en algún momento del sexenio 2013-2018 pretendieron impulsar el uso productivo de las remesas, esta referencia clara a los migrantes y al aprovechamiento de los recursos monetarios que éstos envían los diferencia del resto de programas sociales identificados en el PEM, los cuales ni siquiera los mencionan en sus ROP, en consecuencia, en el mejor de los escenarios

impulsarían una participación indirecta tanto de los migrantes residentes en Estados Unidos y de los recursos que envían.

Se afirma que la intervención es indirecta porque para poder ser parte de la población objetivo, los connacionales que emigraron tendrían que retornar y asentarse en el territorio nacional, o bien, organizarse y coordinarse con organismos de la sociedad civil (como en el caso del PCS), o con personas físicas y morales, unidades económicas (las ROP contemplan diversas figuras individuales o asociativas como los sujetos de apoyo) para desarrollar algún proyecto productivo, sin embargo, en este último escenario, es el organismo de la sociedad civil, la unidad económica, la persona física o moral quienes son el beneficiario y por tanto quienes debe inscribirse al programa y solicitar los apoyos. En este tipo de asociaciones los migrantes podrían participar como agentes financieros a través de los envíos de los recursos, en la selección del tipo de proyecto, por mencionar algunos; aunque, no debe perderse de vista que una participación como la planteada requiere de la existencia o construcción de fuertes vínculos entre distintos agentes sociales, como las organizaciones de la sociedad civil, los migrantes en el extranjero, la población local, e, incluso los gobiernos locales y productores locales.

2.2.1. Programa 3 x 1 para Migrantes

Este programa inició operaciones en 2002, desde entonces estuvo administrado por la Unidad de Microrregiones¹⁸ de la SEDESOL, desde el año 2012 el presupuesto asignado ha sido una constante de alrededor de 505 millones de pesos (m.n.). El programa se orienta a la captación de remesas colectivas de los migrantes organizados, por lo que estos son el otro agente fundamental para el funcionamiento del programa. Su objetivo general es “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 los migrantes organizados” (SEDESOL, 2015; 3)

¹⁸ Se pasó a SEDATU.

La población objetivo son comunidades de las 32 entidades federativas seleccionadas por los migrantes organizados; con estos últimos, el programa se refiere a clubes, organizaciones o federaciones, las dos primeras son aquellas agrupaciones de al menos diez personas mayores de 18 años, en su mayoría de origen mexicano con intereses comunes radicadas en el extranjero que actúan en favor de sus comunidades de origen en México y cuentan con “toma de nota”¹⁹ vigente (SEDESOL, 2015), y para la cual, existe un formato disponible y descargable de la página web del programa. Acerca de la población objetivo, la evaluación más reciente señala que su amplitud ha dificultado la definición de un grupo de control, obstaculizando la realización de evaluaciones de impacto (CONEVAL, 2015), es decir de los efectos del programa sobre la población beneficiaria, la cual es particularmente difícil de definir en los casos de construcción de infraestructura social.

Por su parte, las federaciones son organizaciones autónomas, no lucrativas, sin filiación política, radicadas en el exterior y con mesa directiva integrada en su mayoría por personas mexicanas. Se integran al menos por cinco clubes ubicados en el extranjero, por consiguiente, deben contar con “Toma de nota” del Consulado (SEDESOL, 2015). Los migrantes interesados en obtener recursos del programa, que no están conformados como club o federación, pueden solicitar su registro como una u otra según corresponda a los Consulados de México, a través del Módulo de Toma de Nota del Sistema de Información y Gestión del Programa 3 x 1 para Migrantes en la página web. En la experiencia del representante del Club entrevistado, los requisitos para oficializar la participación de la organización en la actualidad suelen cubrirse sin problemas, lo que es resultado de la antigüedad del Club y el conocimiento del procedimiento.

Este programa no dispone de un calendario específico establecido, sino que las solicitudes pueden realizarse todo el año, en tanto que las respuestas, se dan vía el Sistema de Información y Gestión del Programa 3 x 1 para Migrantes, y, cada Delegación dispone de 15 días hábiles contados a partir de la sesión del COVAM, para informar a las y los migrantes los resultados de los trabajos de evaluación y dictaminen de los proyectos. Esta característica

¹⁹ Documento mediante el cual los Consulados toman nota de la existencia, conformación y objetivos del Club u Organización de Migrantes. Las Federaciones de Clubes de Migrantes, que a su vez cuenten con Toma de Nota vigente emitida por un Consulado, podrán emitir Toma de Nota a sus Clubes de Migrantes afiliados. La vigencia de la Toma de Nota es de tres años a partir de la fecha de emisión (SEDESOL, 2015).

constituye una ventaja para las organizaciones, pues les permite presentar sus propuestas conforme hayan decidido las acciones a realizar y cumplido con los requisitos establecidos.

En el ejercicio fiscal 2016, de acuerdo con las ROP, se priorizaron los proyectos que favorecieran el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre y que beneficien el mayor número de personas, es decir que idealmente las acciones impulsadas deberían tener impacto comunitario y coadyuvar a la mitigación de la pobreza (*ibídem*), sin embargo, no debe perderse de vista que la Cruzada se focalizaba principalmente en espacios urbanos.

Si bien el programa tiene diversos componentes (apoyos para la construcción de infraestructura social, servicios comunitarios), por los objetivos de este trabajo se detalla solamente el de proyectos productivos, mismos que pueden ser comunitarios, familiares, individuales, los montos máximos asignados por proyectos van de mayor a menor en el mismo orden en que se expusieron. Además, también pueden solicitarse recursos para destinarse al pago de servicios de capacitación empresarial. De los tipos de proyectos productivos apoyados, las que al menos por el nombre, podrían beneficiar a la colectividad o a un sector más amplio de la población, en particular en pequeñas localidades son los familiares y los comunitarios. Los beneficiarios, así como los montos máximos se enlistan en el cuadro 2.4.

Cuadro 2.4. Programa 3 x 1 para el Migrante, Componente: Apoyos a proyectos productivos, 2016		
Nombre	Beneficiarios	Monto por proyecto
Comunitarios	Al menos a cinco familias	Monto federal máximo: 500 mil pesos, en esta mezcla financiera: 25% al gobierno federal, 25% a los clubes y organizaciones de migrantes y 50% al gobierno estatal y municipal.
Familiares	2 a 4 familias	Monto federal máximo: 300 mil pesos, 50% corresponderá el gobierno de la República y 50% a los clubes u organizaciones de migrantes, también serán posibles aportaciones adicionales de los gobiernos estatal y municipal.
Individuales	Individuales	Monto federal máximo: 150 mil pesos, 50% corresponderá el gobierno de la República y 50% a los clubes u organizaciones de migrantes, también serán posibles aportaciones adicionales de los gobiernos estatal y municipal.
Servicios de capacitación empresarial	Migrante solicitante, o su representante o la persona que este designe como el responsable del proyecto	Costo cubierto por la SEDESOL en instituciones públicas mexicanas. Las ROP también establecen que hasta 5% de los apoyos recibidos deben destinarse a capacitación.

Fuente: Elaborado con base en SEDESOL (2015).

Las solicitudes de apoyos a proyectos productivos se clasifican en elegibles y no elegibles, los de tipo familiar e individual solo se apoyan una vez en durante el mismo ejercicio fiscal y no son objeto de selección en los dos ejercicios fiscales subsecuentes, la validación y selección de los proyectos corre a cargo de un Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), integrado –en igual número y con voz y voto- por representantes de cada uno de los aportantes: migrantes, y gobierno federal, estatal y municipal (SEDESOL, 2015). Antes de presentarlos al COVAM, los Proyectos Productivos son revisados y evaluados por un Subcomité Técnico Valuador de Proyectos Productivos, el cual se integra por al menos tres expertos en materia económico-productiva propuestos por la o el Delegado (de la SEDESOL en la entidad federativa correspondiente), y su participación es honoraria²⁰ (SEDESOL, 2015).

Los criterios de selección que pudieron identificarse, además de los de tipo administrativo relacionados con la identificación del proyecto y el armado de los expedientes son “que contribuyan a la generación de ingreso y empleo y fortalezcan el patrimonio de familias radicadas en México, que generen bienestar económico y social para los beneficiarios, que sean negocios rentables y sostenibles, que los responsables de manejar el proyecto tengan las capacidades técnicas y de gestión para la implementación del plan de negocios propuesto” (SEDESOL, 2015).²¹ La información proporcionada por el Club de Migrantes, indica el poco uso de esta modalidad, así como también poca claridad en la selección de las acciones, debido a que en solicitudes muy semejantes en una misma comunidad (plan de negocios, rama de actividad económica) aceptan a unas y rechazan a otras sin precisar los motivos.

En cuanto al monitoreo de los proyectos, las ROP 2016 consideran el registro de operaciones y la presentación (mensual) de avances físico-financieros, recursos no devengados, cierre de ejercicio, actas de entrega-recepción o de certificación de acciones. Así como de evaluaciones realizadas por parte de la SEDESOL (SEDESOL, 2015).

²⁰ El subcomité se integra por representantes de las delegaciones de la SEDESOL y de la SE, Dirección General de Opciones Productivas, Instituto Nacional de la Economía Social e Instituciones académicas de educación superior u organismos de investigación especializados. En caso de que haya participación de los estados y municipios se podrá invitar expertos que los representen. Los integrantes del Subcomité deben ser aprobados por los miembros del COVAM.

²¹ No se otorgan apoyos a diferentes integrantes de una misma familia que presenten solicitudes de recursos para un mismo Proyecto Productivo (*ibídem*).

Con los pequeños montos otorgados puede deducirse el giro o ramas de actividad económica predominantes: pequeños comercios, restaurantes o estéticas, por mencionar algunos. Además, de acuerdo con el Club de Migrantes, solo se revisa la viabilidad financiera, pero no se brinda mayor asesoría durante el funcionamiento del negocio, tampoco se tienen claros mecanismos de reembolso de los recursos o de monitoreo de la ejecución de los proyectos, por último, no tampoco se explica el reparto de los beneficios, hecho que resulta relevante porque se supone que se apoya a negocios viables y rentables, pero esa capitalización o retorno de la inversión no es recibida por los clubes y federaciones. Mucho menos se considera que formen parte de una estrategia amplia e integral de planeación del desarrollo local. Relacionado con los bajos montos y la poca capacidad para contribuir al desarrollo económico de las acciones apoyadas con el Programa 3 x 1, Canales (2008; 136) menciona que “para que este programa llegara a incidir con tan solo uno por ciento de la inversión doméstica, se necesitaría que el apoyo -tanto de las autoridades como de los migrantes- a los proyectos se incrementara 20 veces.” Esto en el contexto actual es impensable.

Se encontró una Evaluación Específica de Desempeño del programa para el periodo 2014-2015, en cuanto al componente de proyectos productivos el análisis identificó problemas en la recuperación de la inversión en estas acciones, así como poca claridad de las ROP en los mecanismos de reembolso, pagos parciales, periodicidad, recepción y comprobación de gastos; adicionalmente se menciona que los proyectos productivos financiados disminuyeron casi 40 por ciento con respecto a los años previos (CONEVAL, 2015). La información obtenida de la evaluación en gran parte coincide con lo mencionado por el Club de Migrantes. Es importante mencionar que, de acuerdo con la página *web* de transparencia presupuestaria²² actualizada hasta noviembre de 2016 entre los 180 proyectos de inversión asociados con este programa, ninguno era de tipo productivo.

El decremento de proyectos productivos, por un lado y de forma tácita, podría ser el reflejo de la priorización en la asignación de los apoyos, indicando la mayor importancia de los componentes relacionados con la construcción de infraestructura social, comunitaria o educativa; por otro lado, cabe la posibilidad de que la reducción no sea resultado de los

²² <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas>

operadores del programa, sino del poco interés de las organizaciones de migrantes en desarrollar proyectos productivos, entre otras cosas por algunas de las razones que el personal del Club de Migrantes mencionó anteriormente, pese a que la experiencia u opinión de un solo actor no es representativa o generalizable.

En cuanto a las recomendaciones generales, la Evaluación Específica de Desempeño consultada (CONEVAL, 2015), se pronunció sobre la definición de la población objetivo y del propósito, señalando que no pueden delimitarse una forma tradicional, porque se trata de un instrumento *sui generis* debido a la participación de diferentes actores (clubes de migrantes y espejo, así como los tres niveles de gobierno), una consecuencia de la intervención de diversos agentes sociales es que los resultados dependen de la capacidad operativa de los involucrados (no solo del gobierno federal) (*ibídem*). Adicionalmente, en el caso de los proyectos productivos deben considerarse no solo el papel de cada uno de los participantes, sino también la distribución de los beneficios entre los participantes, y también el tipo y escala de proyectos que pueden implementarse dado el volumen de los beneficios (véase cuadro 2.2).

La evaluación específica del programa, también recomendó buscar una “estrategia de extensión del programa a nuevas localidades, homogeneizar la operación del programa, analizar las características de proyectos no factibles o no elegibles, mantener indicadores relevantes que sean comparables en el tiempo, evaluar los resultados de proyectos productivos antes de eliminar la obligación de reembolso, evitar los ajustes en el presupuesto que afectan los compromisos en proyectos definidos y el cumplimiento de las metas” (CONEVAL, 2015; 12), asimismo, ante la disminución año con año desde 2010 de clubes de migrantes que participan en proyectos, se propuso la implementación de formas de difusión alternativas en coordinación con el Instituto para los Mexicanos en el Exterior, los Consulados, las Oficinas o Institutos de los Migrantes en los Estados (CONEVAL, 2015; 2).

Es conveniente mencionar que los intereses de los migrantes orientan el destino o ubicación geográfica de los proyectos, en tanto que el tipo y escala está influido por el volumen de recursos aportados, en este contexto, la ampliación del programa a otros municipios o localidades en buena medida derivaría de las capacidades de vinculación entre las autoridades, la población local y las organizaciones de migrantes; así como de las habilidades para impulsar la organización y participación social. Esta afirmación se

fundamenta y coincide con lo propuesto por Ramos (2007) en el capítulo anterior, en cuanto al interés que tendrían que tener las autoridades municipales en la adopción de una estrategia de desarrollo con base en remesas, nótese que una estrategia de estas características requiere de acciones o proyectos productivos capaces de generar valor público, es decir, beneficios colectivos o comunitarios, lo que supone enmarcar los esfuerzos en procesos de planeación estratégica.

La búsqueda de estrategias para fortalecer la participación social (que es la base del funcionamiento y éxito del Programa 3 x 1 para migrantes) reviste de particular importancia en un contexto en el que la migración internacional es incierta tanto en el presente como en el futuro, la menor circularidad de los flujos migratorios incidiría en la implementación del programa en localidades no atendidas, pues al permanecer estático el *stock* de migrantes los destinos de las remesas no cambiarán, de hecho, como se vio en el capítulo uno, la cantidad de hogares receptores de remesas ha disminuido, pero los que reciben remesas reciben en promedio montos mayores; un riesgo adicional como lo señaló Jorge Durand (2007), es el relacionado con la reducción de los envíos debido a la reunificación familiar en el extranjero.

2.2.2. Fondo de apoyo para Migrantes

Este Fondo se creó en 2009, con el establecimiento y asignación de recursos en el artículo 56 del PEF de ese año fiscal, desde entonces es administrado por la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP, de acuerdo con la normatividad en la materia este instrumento no se encuentra sujeto a ROP (véase capítulo 3), pero si cuenta con Lineamientos de Operación (LO), los del año 2016 fueron publicados en septiembre de ese mismo año, precisando los criterios y el proceso para la aplicación y erogación de los recursos. Al igual que en 2015, le fueron asignados 300 millones de pesos²³ (SHCP, 2016).

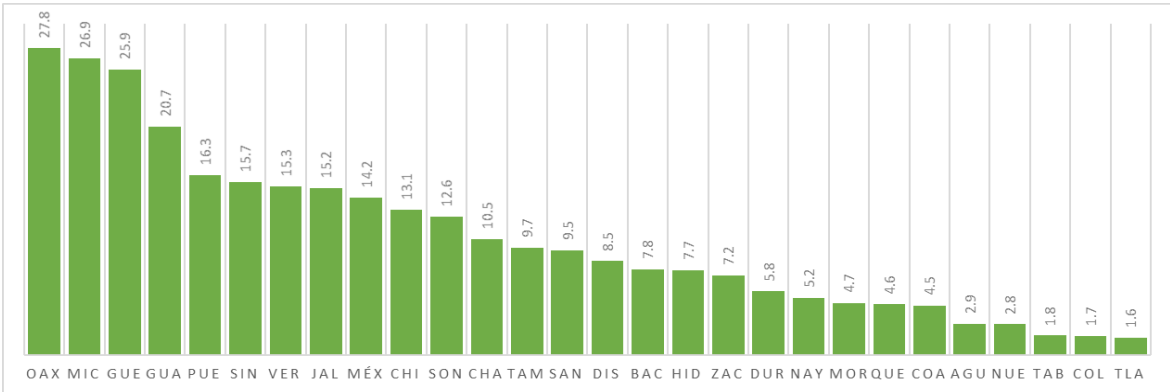
Los recursos tienen el carácter de subsidios federales a las entidades federativas, las cuales deben solicitarlos, gestionarlos y destinarlos a la consecución de los objetivos del

²³ Correspondientes al Ramo General 23. Provisiones Salariales y Económicas, en el renglón de Desarrollo Regional.

programa: “apoyar a los trabajadores migrantes en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan” (SHCP, 2016).

La determinación de la población objetivo, o de la distribución de los recursos del Fondo entre las entidades federativas se realizó con base en el volumen de repatriados según la entidad de origen (al menos 1 000), información que fue obtenida de la sección V. Repatriación de mexicanos, del Boletín Estadístico 2015, generado por la UPM de la SEGOB (SHCP, 2016), por lo que los recursos se otorgaron como aparece en la gráfica 2.1. Baja California Sur, Campeche, Quintana Roo y Yucatán fueron los únicos estados de la federación que no recibieron recursos del Fondo.

Gráfica 2.1. Montos asignados por el Fondo de apoyo para Migrantes según entidad federativa, 2016



Fuente: Elaborado con base en SHCP (2016).

El promedio simple resultante del monto asignado a cada entidad federativa y de los repatriados según lugar de origen (publicado en el Boletín Estadístico 2015²⁴), y, empleado por la UPCM para determinar el volumen del subsidio a los estados de la federación, fueron 1 457 pesos (m.n.), cifra que le correspondería a cada potencial beneficiario de distribuirse equitativamente el subsidio, si bien, los recursos no se distribuyen por igual entre los potenciales usuarios, esta operación tan básica evidencia los reducido que resultan los montos para atender a los migrantes retornados.

²⁴ Disponible en línea: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Repatriacion_de_mexicanos_2015

Mediante el Fondo de Apoyo se otorgan subsidios para la capacitación y empleo de los migrantes retornados, la operación de albergues por parte de organizaciones de la sociedad civil, y el pago del pasaje terrestre desde el lugar en que fue entregado a las autoridades mexicanas y hacia su lugar origen. En el caso específico del empleo, el programa se refiere al autoempleo y contempla apoyos individuales o grupales (véase cuadro 2.5).

Cuadro 2.5. Fondo de Apoyo para Migrantes y sus componentes, 2016

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación que genere habilidades productivas de los beneficiarios y aumente sus posibilidades de incorporación en el mercado formal, 2. Apoyar la operación de albergues que los atiendan, 3. Apoyar con el pasaje terrestre para que puedan retornar a su lugar de origen con un máximo de \$1 500 (m.n.). | <ol style="list-style-type: none"> 4. Apoyo a las actividades que fomenten el autoempleo: <ol style="list-style-type: none"> a. Apoyo individual de hasta 25 000 (m.n), b. Apoyo a familias con hasta 3 trabajadores migrantes mayores de edad con un monto máximo de 25 000 (m.n) para cada uno de ellos, c. Apoyo a grupos, con un monto máximo que corresponda al resultado de multiplicar 20 000 (m.n.) por el número de integrantes del grupo que solicite el apoyo, sin que el monto total del apoyo supere 80 000 (m.n.). |
|---|---|

Fuente: Elaborado con base en SHCP (2016).

Para que la entidad federativa acceda a los recursos del Fondo, requiere presentar a la UPCP una solicitud de recursos en hoja membretada, formato libre firmada por el o los servidores públicos facultados y acompañada de un formato en el que se requisita información sobre el nombre del proyecto, tipos de acciones que pretende realizar (especificar entre las enlistadas en el cuadro 2.3), ubicación desagregada hasta nivel de localidad, y los recursos programados. Los lineamientos no precisan algún calendario para el envío y recepción de solicitudes, ni para el tiempo de respuesta, de hecho, los lineamientos 2016 solo enuncian que la UPCP entregará los recursos asignados de conformidad con la disponibilidad presupuestaria y la normativa aplicable (SHCP, 2016).

Entre las consideraciones novedosas de los lineamientos 2016 del Fondo, se encuentra la exigencia de la reintegración a la Tesorería de la Federación (TESOFE) de los recursos que, al último día hábil del mes de diciembre de 2016, “no se encuentren devengados o vinculados a compromisos y obligaciones formales de pago..., incluyendo los rendimientos financieros que en su caso se hubieren generado, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables” (SHCP, 2016; 5).

En cuanto a la rendición de cuentas y de avances de los proyectos, se prevé que la entidad federativa presente informes trimestrales a la SHCP sobre “el ejercicio, destino, avance, resultados obtenidos y evaluación de los recursos transferidos, en los términos del artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, conforme a lo establecido en los "Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en abril de 2013 y/o los que, en su caso, se emitan para el ejercicio fiscal 2016” (SHCP, 2016; 5).

Al tratarse de subsidios a las entidades federativas, los lineamientos les imputan la responsabilidad de atender las auditorías, integrar los expedientes con información veraz, el registro y control en materia jurídica, documental, administrativa y presupuestaria para acreditar y demostrar que los recursos se destinaron a la consecución de los objetivos del Fondo; también deberán incorporar información sobre el ejercicio de los recursos en sus cuentas públicas y en los informes del gasto público que presenten al poder legislativo respectivo; asimismo, en internet o en medios accesibles a los ciudadanos deberá divulgarse lo relacionado a la descripción de los programas y acciones, montos, proveedores (cuando sea el caso) y avances financieros (SHCP, 2016).

El carácter federal de los subsidios, implica que los servidores públicos y los particulares al realizar acciones en perjuicio de la hacienda pública serán sujetos de responsabilidades administrativas, civiles y penales. Asimismo, para favorecer la rendición de cuentas las entidades informarán en su cuenta pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público que presenten al poder legislativo sobre la aplicación de los recursos del Fondo (SHCP, 2016).

En la página *web* de transparencia presupuestaria²⁵ se encontró un Reporte de Avances en los Indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal del Ejercicio Fiscal 2016, sin embargo, solo daba cuenta de recursos ejercidos en la construcción de albergues. En cuanto al fomento del autoempleo, el reporte señalaba que “las entidades federativas definen la vertiente a apoyar de acuerdo a las solicitudes.” En esa misma página se

²⁵ Actualizada hasta noviembre de 2016: <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=23U033>

encontraban registrados 324 proyectos de inversión apoyados, de los cuales 74 eran proyectos productivos, y 70 de ellos se ubicaron en igual número de municipios de Guerrero. Asimismo, llama la atención que el Fondo de Apoyo para Migrantes sea alineado a la Vivienda y Servicios a la Comunidad, sin hacer referencia al PEM, el cual se supone que es el instrumento que debería articular y sintetizar las acciones en materia de la política migratoria nacional.

Una revisión hemerográfica acerca del Fondo permitió encontrar una evaluación específica de desempeño realizada en 2013 por el gobierno de Baja California, así como una matriz de indicadores (MIR) de 2014 que orientaba su aplicación en Jalisco. Acciones que pueden entenderse como el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las ROP del fondo en materia de gestión descentralizada y rendición de cuentas.

Las debilidades identificadas en la evaluación del Fondo en Baja California fueron que: las acciones realizadas no contribuyen de manera contundente a la solución del problema (migración, retorno y mejoras en los estratos de bienestar), no se atiende lo referente a la generación de fuentes de empleo o autoempleo, los recursos eran insuficientes y además estaban destinados predominantemente a la operación de albergues (privados) y para atender a los repatriados; adicionalmente no existía coinversión estatal, por lo que solo operaba con los recursos federales limitando aún más las posibilidades y alternativas de intervención, y, por último los indicadores de seguimiento y evaluación no son de impacto, se limitan a medir coberturas (un indicador era cobertura de apoyos asistenciales, el otro, cobertura de organizaciones de la sociedad civil apoyadas) (Tres Asesoría y Consultoría Especializada, 2013). El autor de la evaluación del Fondo en Baja California también destacó que no se disponía de una MIR, lo que imposibilitó detallar los objetivos y conocer la contribución de los indicadores al logro por cada nivel del resumen narrativo (Tres Asesoría y Consultoría Especializada, 2013; 48).

En 2016, los lineamientos y criterios para asignar recursos mediante el Fondo cambiaron significativamente con respecto a 2015, por lo que el Fondo se destinó exclusivamente a la atención de connacionales repatriados; es decir que, ya no se contempló como parte de la población objetivo a las familias receptoras de remesas que pertenecían a los

estratos del primero al cuarto de bienestar,²⁶ ni a los municipios de las principales ciudades fronterizas de trabajadores de retorno y de las zonas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y del Valle de México,²⁷ también se excluyeron las obras de infraestructura y equipamiento.

Otro aspecto en el que se perdió detalle con respecto a 2015, fueron los proyectos de capacitación o asistencia técnica, pues anteriormente en los lineamientos se estipulaba la duración de los cursos, el costo máximo que podría ser cubierto por el programa, se establecía que deberían ser impartidos por instituciones educativas locales, así como que las personas podrían organizarse formar un grupo y solicitar la capacitación, la existencia de becas y se enuncianaban como prioritarias las “áreas en que existan oportunidades de empleo en la demarcación” (SHCP, 2015), si bien no especificaban quién o cómo se identificaban estos sectores con potencial de generar empleo, elemento que por cierto, también se encuentra ausente en el Programa 3 x 1 para migrantes, aunque en este último, las ROP consideran que establecen que el delegado estatal de la SEDESOL incorpore a expertos en materia económica y productiva al Subcomité Técnico Valuador de Proyectos Productivos, el cual, como se mencionó se pronuncia sobre la elegibilidad de los proyectos productivos.

Es así que, los lineamientos 2016 son más generales que los de 2015, entre las cuestiones que no fueron incluidas en los más recientes se encuentran: la estipulación de los montos máximos asignables a la capacitación y al apoyo a albergues, y lo cierto es que, ambas actividades podrían generar gastos muy dispares. En cambio, los montos máximos (75 mil pesos por familia, 80 mil por grupo, véase cuadro 2.3) establecidos para el fomento del autoempleo, hace suponer que el subsidio se destinará a pequeños negocios, que en el mayor de los casos no generan cadenas productivas o de valor las cuales podrían tener mayor impacto en la comunidad mediante la multiplicación de actividades económicas asociadas a la producción de un bien o servicio.

La construcción de cadenas productivas es más probable en contextos en los que existan procesos de planeación estratégicos (llevados a cabo por las instituciones oficiales o

²⁶ En 2015 se contemplaba a los municipios de los estratos uno a cuatro de bienestar (definidos por INEGI) en los que más de diez por ciento de los hogares recibían remesas (obtenido del índice de intensidad migratoria de CONAPO) (SHCP, 2015).

²⁷ Era requisito para los municipios metropolitanos que al menos 10% de sus hogares recibieran remesas. Con zona metropolitana se refería a las delimitadas por el Grupo Interinstitucional integrado actualmente por SEDATU, CONAPO e INEGI (SHCP, 2015).

con base social o colectiva), los cuales suponen la identificación de recursos locales o la promoción deliberada de ciertos sectores de actividad económica en la demarcación, son tareas fundamentales de los ejercicios de planeación del desarrollo, sin embargo, estudios como el de Ramos (2007) señalan que lo común es que los niveles locales carezcan de instrumentos de planeación y gestión, que no estén vigentes o sean de carácter tan general que sean inútiles para la toma de decisiones.

Que el otorgamiento de los recursos del Fondo se enmarque en los procesos de planeación local no es trivial, pues implica construir alternativas de organización y participación social para que de forma conjunta y complementaria segmentando el proceso de producción se originen bienes y servicios desde la localidad o municipio, lo que permitiría incentivar proyectos con mayor impacto en la comunidad en términos de generación de empleo, lo que es significativamente diferente a subsidiar pequeños negocios comerciales cuyo futuro es más incierto.

Adicionalmente, a diferencia del programa 3 x 1 para migrantes, en el que debido al apoyo de los migrantes organizados existe la posibilidad de crear proyectos de tipo transnacional, con el fondo, esta alternativa es aún más difusa, y en parte, dependerá del *expertise* o saber-hacer de los beneficiarios.

2.2.3. La Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes

La información expuesta en este apartado se obtuvo de cuatro solicitudes de información vía el INAI, así como de entrevistas vía *skype* con personal de la FND. Para iniciar debe mencionarse que, de acuerdo con lo proporcionado por la entidad ejecutora, la EIFPM nunca dispuso de ROP o LO, tampoco se realizaron evaluaciones de algún tipo, esto se debió a que no se trataba de un programa social tradicional, sino según el personal entrevistado, de poner a “disposición de los migrantes los instrumentos de financiamiento operados por la FND” y fomentar las asociaciones con mexicanos residiendo en el país, puesto que estar asociado con una persona física o moral ubicada en México era un requisito. Al no considerarse un programa social, durante su operación no se le etiquetaron recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación

(PEF), tampoco puede rastrearse lo ejecutado en la Cuenta Pública con el concepto EIFPM, y no fue incluida entre los programas sujetos a evaluaciones por el CONEVAL.

La carencia de instrumentos conceptuales y normativos pudo haber contribuido a su operación discrecional y opaca, en detrimento de los usuarios potenciales, al no entender con claridad el propósito del instrumento, pero también en contra del personal encargado de operar la EIFPM, puesto que no disponía de criterios para priorizar tipos de proyectos, periodos de trámite, dictámenes, tiempo de respuesta, y, en general, la rendición de cuentas. En otro orden de ideas, esto invisibiliza el ejercicio de los recursos, posibles buenas prácticas o casos de éxito, pues por ejemplo en la cuenta pública los apoyos otorgados aparecen diluidos en el resto de programas operados por la FND. También influye en el desconocimiento de los usuarios potenciales, de la sociedad en general e incluso en las dependencias de la administración pública, lo que posiblemente dé lugar a la creación de instrumentos o acciones traslapadas y duplicadas, en lugar de coordinadas, causando el dispendio o uso ineficiente de los recursos públicos.

La inexistencia de ROP también pudo influir en la casi nula difusión del instrumento ocasionando poco en los migrantes, de hecho, el instrumento no era conocido por el Club de Migrantes y por el personal del IME. Evidencias en esta dirección, son las obtenidas mediante las solicitudes de información y en las entrevistas, con las que se conoció que la EIFPM operó entre 2011 y 2015. En el primer año de su funcionamiento asignó 14 millones de pesos (m.n), y entre 2013 y 2015, 14.3 millones, estas cifras son muy pequeñas en comparación con las erogadas por el Programa 3 x 1 y el Fondo de Apoyo para Migrantes. La asignación de recursos a través de la EIFPM genera grandes interrogantes, una de ellas es sin lugar a dudas, el investigar porqué fue tan poco utilizada, y si esto fue resultado de un problema de comunicación-divulgación que provocó que no se conociera, o si fue una decisión deliberada para favorecer solo a algunos actores económicos y sociales. Responder este cuestionamiento aportaría elementos de mejora en las acciones públicas, sin embargo, no se tiene información al respecto.

La implementación de la EIFPM se fundamentó en la constatación empírica del gran volumen –de manera agregada- de remesas recibido por México²⁸ y en que representan una forma de ingreso relativamente estable, en comparación con lo fluctuante de la inversión extranjera directa y de los ingresos petroleros (FND, s/f); como lo pregonan organismos internacionales como el BM o el FMI lo mencionan (véase introducción y capítulo I, apartados 1.1 y 1.2). Con base en su enorme magnitud se afirma que pueden aprovecharse de distintas formas, en un nivel macro, para estabilizar la balanza de pagos, y en un nivel micro, para el sustento de cientos de miles de familias mexicanas mediante la transformación de sus condiciones materiales de vida o los niveles de consumo (Aragonés, 2008 y De la Rosa, 2006), y, si los hogares y las familias las usan adecuada o eficientemente funcionan como inversiones productivas.

El propósito de la EIFPM era potenciar el aprovechamiento óptimo de los recursos, y responder a las necesidades económicas de los migrantes y de las comunidades receptoras de remesas, logrando con ello su integración económica, así como también, convertir a los beneficiarios en sujetos de desarrollo autosustentable y elevar las condiciones de vida de sus familias (FND, s/f). De las entrevistas se obtuvo que la finalidad fue establecida considerando estudios especializados que señalaban el potencial productivo, empleando para ello los instrumentos financieros, de crédito o subsidios manejados por la FND y promoviendo la organización social.

Actualmente, la importancia de las remesas podría incrementarse por el incierto contexto económico, la caída de los precios de los hidrocarburos²⁹ y el lento crecimiento de la economía mexicana. Numerosas investigaciones señalan (Aragonés, 2008; Arroyo, 2004; Canales, 2008 y Orozco, (2007) que los recursos enviados por los migrantes han contribuido a sortear las crisis económicas en México debido a la tendencia contra cíclica que mantienen. Por otra parte, en el mediano y largo plazo, los mayores obstáculos para que más personas logren cruzar la frontera debido al endurecimiento de la vigilancia y los controles sobre quienes ya se encuentran residiendo en Estados Unidos, influirán en la circularidad de los flujos, en específico de las personas que no tienen documentos, lo que, en conjunto con las

²⁸ Es el principal receptor de América Latina y el Caribe.

²⁹ En 2012, el costo promedio anual de la mezcla mexicana fue 101.96 dólares estadounidenses, en 2015 decreció hasta 43.286 (<http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/energeticos/mezcla-mexicana.html>)

deportaciones de connacionales, en algún sentido modificarán no solo el volumen, sino los montos, formas y momentos de las remisiones enviadas a México.

La Población Objetivo (PO) de la EIFPM eran tanto los migrantes residentes en Estados Unidos como a los individuos mexicanos retornados, en asociación con personas físicas o morales residentes en México, con los que conforman la figura de coacreditados –esta modalidad asociativa es a lo que el personal de la FND se refería en las entrevistas, con promover la organización social-. Por migrante se entendía a las “personas físicas de nacionalidad mexicana que radican en el extranjero; y por retornados a las personas físicas de nacionalidad mexicana que máximo tengan seis meses de haber regresado al país y que pudieran comprobarlo”³⁰ (FND, s/f; 2), lo que podría excluir de los beneficios a decenas de personas indocumentadas.

Figura 2.4. Tipos de créditos considerados dentro de la EIFPM



Fuente: Elaborado con base en FND (s/f).

Para lograr su objetivo, la EIFPM contemplaba distintos esquemas de financiamiento acordes con las necesidades de los migrantes, buscando incentivar el desarrollo de servicios financieros que redujeran costos, mejoraran precios,³¹ permitieran la adquisición de tecnología para incrementar la productividad y el valor agregado en los proyectos productivos propuestos por los migrantes (FND, s/f); es decir que, los recursos otorgados por la EIFPM podían emplearse para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo a lo largo de la cadena productiva; esto es, en todo el proceso productivo, por lo que permitirían la instalación y

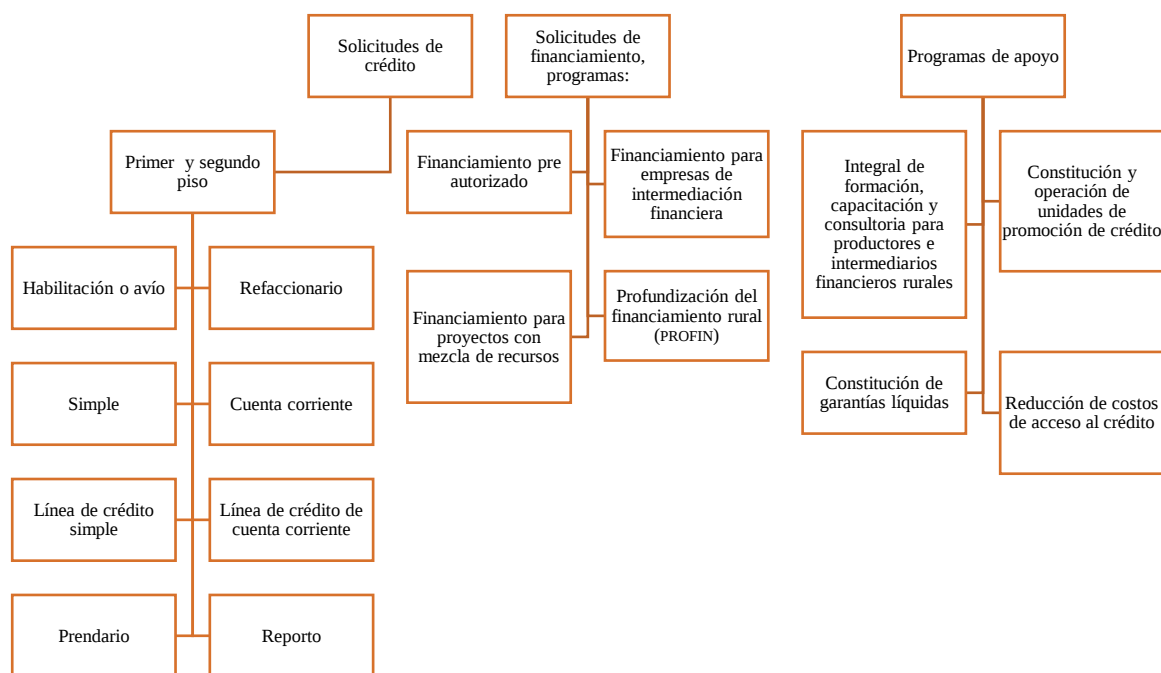
³⁰ El documento para comprobar la calidad de retornado era el certificado de matrícula consular, pasaporte mexicano más una identificación oficial del país donde residió.

³¹ No especifica si en la compra de capital fijo, variable o en la comercialización de los productos, o en todos.

operación óptima de las empresas, lo que incrementaría las probabilidades de éxito y por consiguiente impactaría en el desarrollo del sector de actividad económica y en la calidad de vida de los beneficiados (FND, s/f) (véase figura 2.4).

Es importante mencionar que, la EIFPM distinguía entre solicitudes de crédito, de financiamiento y programas de apoyo. Las de crédito tenían que cumplir con lo establecido en la normatividad, incluyendo las garantías indicadas para estos productos y los programas de financiamiento (descritas en el Manual de Normas y Políticas de Crédito, publicadas en la Normateca Institucional) y podrían contratarse mediante, Productos de Crédito para primer piso y Líneas de crédito para segundo piso. En cuanto a los programas de apoyo, estos tenían la finalidad de facilitar el acceso y uso óptimo de los recursos crediticios, así como desarrollar procesos de integración económica en las cadenas productivas mediante la asociación de productores y regiones prioritarias identificadas por la FND para la generación de proyectos de desarrollo (véase figura 2.5).

Figura 2.5. Modalidades de apoyo de la Estrategia de inclusión financiera para migrantes



Fuente: Elaborado con base en FND (s/f).

Debe notarse que en el documento de justificación del instrumento, ni en las entrevistas se especificó el papel de las autoridades estatales y municipales en la definición o selección de los proyectos, situación que difiere a lo propuesto en los programas 3 x 1 y Fondo de Apoyo para Migrantes, en cuyas ROP y LO se plantea la consulta de expertos designados por las delegaciones estatales que opinan sobre la viabilidad de los proyectos, sin especificar bajo qué parámetros se evalúa. Otras imprecisiones importantes, se relacionan con el empleo final de los recursos, pues si bien, podían utilizarse a lo largo del proceso productivo, no se detalló si en las solicitudes esto debería explicitarse, o cuando su destino fuera solo alguna etapa tendría que especificarse.

Una cualidad de la EIFPM (no encontrada en los otros dos programas analizados) es que podía combinarse con otros fondos de la FND y también con programas de otras dependencias de la administración pública. El personal entrevistado notoriamente señaló al Programa 3 x 1 para migrantes, y el Fondo Mutual de Garantías Líquidas para Migrantes de la SE (FND, s/f). En el papel, esto fomentaba la complementariedad, concurrencia y coordinación de la EIFPM con otras acciones gubernamentales, lo que a su vez (también teóricamente) incidiría en la creación de sinergias interinstitucionales para organizar acciones de mayor escala, que requieren inversiones más onerosas y de riesgo, pero también ofrecen un mayor margen de capitalización y ganancias, y por consiguiente, incrementar la probabilidad de crear impactos o beneficios para las comunidades.

2.2.3.1. Los proyectos beneficiados con la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes durante 2012 y 2016

Adicionalmente a la información oficial sobre la EIFPM obtenida mediante el INAI y con las entrevistas, debe señalarse la poca información publicada sobre ella, una búsqueda hemerográfica entre septiembre y octubre de 2016 arrojó solo unas cuantas notas. La más detallada señalaba que para 2012 a un año de su lanzamiento se habían erogado 14 millones de pesos (m.n.) en siete proyectos dedicados a la producción de jitomate en invernadero, comercialización de chile seco, transporte público y exportación de flores. Dos de los proyectos se ubicaban en Guanajuato y en uno en cada una de las siguientes entidades federativas: Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán, Tlaxcala y estado de México (SIAC,

2012). El resto de notas encontradas pueden clasificarse como de divulgación de la EIFPM y son de la autoría de dependencias gubernamentales como la SRE, el IME o la propia FND, mencionaban su objetivo, beneficios disponibles y números de contacto.

Mediante la solicitud de información pública número 0656500006716 la entidad ejecutora del programa notificó que de enero de 2013 a diciembre de 2015 se canalizaron apoyos por un total de 14.3 millones de pesos en cinco proyectos, cuyas ramas de actividad económica fueron, en Apaseo, salones y clínicas belleza, baños públicos y boquerías; en Actopan; comercio al por menor de artículos usados; en Villa Guerrero, compra venta de flor de corte; en Tequisquiapan, cultivos para bebidas y especias, y, en San Ignacio, ganadería. Es notorio que a través de la EIFPM se entregaron volúmenes de recursos varias veces más grandes que los erogados por los programas 3 x 1 y Fondo de Apoyo para Migrantes, y también que se impulsaron actividades económicas que no correspondían con las atribuciones de la FND (véase cuadro 2.6).

Cuadro 2.6. Proyectos productivos apoyados con la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes, 2013-2015				
Entidad	Municipio	Sector	Giro	Monto Otorgado
Guanajuato	Apaseo el Alto	Servicios	Salones y clínicas de belleza, baños públicos y boquerías	515 000
Hidalgo	Actopan	Comercio	Comercio al por menor de artículos usados	500 000
México	Villa Guerrero	Comercio	Compra-venta de flor de corte	8 695 226
Querétaro	Tequisquiapan	Agrícola	Cultivos para bebidas y especias	4 316 000
Sinaloa	San Ignacio	Ganadería	Grandes rumiantes	240 000
Total				14 266 226

Fuente: FND (2016), solicitudes de información pública número: 0656500006716 y 0656500007816

No se obtuvo información con las solicitudes de información pública o mediante las entrevistas, sobre algunos elementos necesarios para la evaluación de la EIFPM, en cuanto a su operación o diseño como: el procedimiento o criterios para seleccionar los proyectos, las características sociodemográficas de los solicitantes (si fueron personas físicas o morales, y distinguir entre estas si se trataba de agentes económicos u organizaciones de la sociedad civil), el año en que se presentaron las solicitudes y el de respuesta, sobre las etapas del proceso productivo en las que se ejecutarían los recursos asignados, el monitoreo de su ejecución en tiempo y forma, mecanismos de sanción o restitución de los fondos en caso de no

haberse ejecutado o empleado para otra cosa, tampoco hubo información sobre el impacto de las acciones.

En 2015, cuatro de los cinco municipios en los que se ubicaban los proyectos tenían entre 50 mil y 71 mil habitantes, solo San Ignacio tuvo menos de 50 mil. No obstante en 2010, esta última circunscripción junto con Villa Guerrero no tenía localidades con más de diez mil habitantes, sus cabeceras municipales tenían 9 509 (Villa Guerrero) y 4 543 (San Ignacio), lo que denota el carácter predominantemente rural.

En cuanto a las carencias de servicios públicos padecidas por la población, en 2015 tres municipios registraron grado de marginación bajo (Apaseo el Alto, Actopan y Tequisquiapan), en tanto que Villa Guerrero y San Ignacio alcanzaron grado medio (CONAPO, 2016). En cuanto a la pobreza extrema, en 2010, los porcentajes de población municipal en esta situación fueron más elevados en Apaseo el Alto (10.5) y Villa Guerrero (18.3), en el resto menos de diez por ciento de sus habitantes padecían este problema; colocándose el que más alto porcentaje tenía, en el lugar 1 415 (de 2 456) entre los que tenían la proporción más elevada de su población en pobreza extrema (CONEVAL, s/f) (véase cuadro 2.7). Sin embargo, es importante mencionar que analizando únicamente la pobreza, se aprecia que es padecida por alrededor de la mitad de los individuos que residen en las demarcaciones.

Cuadro 2.7. Indicadores sociodemográficos seleccionados para los municipios apoyados con la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes, durante 2013 y 2015						
Entidad	Municipio	Pob. 2015	Grado de Marginación, 2015	Grado de Intensidad Migratoria, 2010	% de Viviendas receptoras de remesas, 2010	% de población en pobreza extrema, 2010
Guanajuato	Apaseo el Alto	68 455	Bajo	Muy alto	17.98	10.5
Hidalgo	Actopan	56 429	Bajo	Medio	6.62	9.4
México	Villa Guerrero	67 929	Medio	Bajo	3.47	18.3
Querétaro	Tequisquiapan	70 742	Bajo	Medio	3.03	8.3
Sinaloa	San Ignacio	21 442	Medio	Bajo	6.03	9.9

Fuente: Elaborado con información de CONAPO (2016 y 2012), CONEVAL (s/f) e INEGI (2015).

En lo que toca a la intensidad migratoria, en 2010, Apaseo el Alto alcanzó niveles muy altos, ocupando a nivel nacional el lugar 25 entre los municipios con mayor intensidad. Actopan y

Tequisquiapan se colocaron en el grado medio y se posicionaron en los lugares 848 y 1 118 respectivamente. En tanto que Villa Guerrero y San Ignacio tuvieron un índice bajo. Las viviendas que recibían remesas representaron menos de siete por ciento, excepto en Apaseo donde 17.98 por ciento recibían transferencias monetarias por parte de los migrantes, pese a lo mayor de esta cifra, en el contexto nacional este municipio ocupa el lugar 211 entre los que más reciben remesas, siendo el porcentaje más elevado 48.7 en San Lucas Quiaviní, Oaxaca (CONAPO, 2012).

Los indicadores sociodemográficos seleccionados, muestran algunas tendencias que es importante señalarlas, aunque si bien ocurren en un conjunto de demarcaciones no representativo, por lo que no pueden generalizarse a los más de dos mil municipios del país. Una es que las carencias de la población fueron más intensas en los dos municipios con baja intensidad migratoria, estos a su vez, eran demarcaciones predominantemente rurales. Otra es que la mayoría eran municipios urbanos, con bajos niveles de carencias e intensidad migratoria media o muy alta, aunque no fueron los municipios donde el fenómeno se expresó más intensamente, denotan la distribución territorial de las remisiones, y por consiguiente, el tipo de espacios las reciben. Con la información socioeconómica general presentada, no se identifica algún patrón asociado a una característica social, demográfica o económica para la selección de los proyectos apoyados (indistintamente de que provengan de personas físicas o morales), lo que en parte es resultado, de que no fueron considerados dentro de la definición de la población objetivo.

La información analizada, fortalece el argumento de Ramos (2007) (véase capítulo 1, apartado 1.4) en lo referente a que el aprovechamiento productivo es viable en municipios urbanos o semiurbanos, receptores de volúmenes significativos de remesas y la existencia de proyectos estratégicos para las demarcaciones en los que se fomente la inversión a través de distintas figuras organizativas. La cuestión en este contexto, es establecer mecanismos que permitan la implementación del instrumento en nuevos espacios, lo que requeriría del establecimiento de alianzas entre distintos órdenes de gobierno y agentes sociales, que faciliten la vinculación entre la población o empresas locales ubicadas en México y los migrantes.

La selección de los proyectos se relaciona estrechamente con la definición de la población objetivo; debe recordarse que en este caso particular son los migrantes mexicanos residentes en el extranjero en asociación con las personas físicas o morales de cualquier parte del país (tenía cobertura nacional), pero no contempló alguna otra consideración referente a las características socioeconómicas, a la intensidad migratoria o de la recepción de remesas, es decir, que permitiera focalizar los recursos o priorizar algunas regiones o grupos sociales. Normalmente, este tipo de consideraciones se introducen con la intención de que las acciones públicas apoyen a las personas, grupos sociales o territorios con mayores desventajas, pobreza, marginación (dependiendo del propósito de los instrumentos) y con ello contribuyan a la reducción de la desigualdad y el desarrollo.

En el caso particular de la migración y las remesas, la información mostrada en los capítulos 1 y 2 muestra que la focalización es sumamente compleja, puesto que las demarcaciones que reciben un mayor volumen son principalmente las urbanas y semiurbanas, y, solo algunas de ellas tienen grados muy altos de marginación, lo que orientaría el impacto de programas como la EIFPM, en el caso contrario, el menor volumen de recursos monetarios transferidos por los migrantes, y las pocas o inexistentes capacidades institucionales de las circunscripciones rurales reduciría su participación. Este argumento coincide con el de Ramos (2007) en cuanto a las limitantes para el aprovechamiento productivo de las remesas y la definición del ámbito de aplicación de su propuesta, enfatizando el interés o voluntad que los gobiernos locales deben tener en aprovecharlas.

Como se mencionó al inicio de este apartado, la EIFPM operó hasta 2015 aunque llama la atención no haber encontrado noticia alguna referente a su cancelación, e incluso hasta diciembre de 2016 aun aparece información en diversos portales electrónicos institucionales (SRE, IME, FND), sin embargo, el material encontrado al parecer es el que fue producido desde el inicio de operaciones de la EIFPM, es decir que, no se actualizó, lo que puede estar relacionado con la falta de seguimiento resultado de la no realización de evaluaciones. Con lo anterior puede inferirse que el instrumento no fue resultado de un proceso de planeación institucional que derivaría en la identificación de problemáticas o áreas de oportunidad para la intervención pública que la FND podría atender, sino de una coyuntura relacionada con una instrucción de alto nivel o interés de algún funcionario en particular. Esta falta de

planificación explicaría que no se haya constituido como un programa social al que se le etiquetasen recursos del PEF, así como la falta de interés que la institución puso en la promoción de la herramienta, lo que se refleja en el material de difusión elaborado, en la carencia de normatividad, y en el volumen tan reducido de recursos asignados de manera global, aunque por proyecto se asignaron recursos significativos. Una segunda hipótesis es que la inacción institucional fue consecuencia del poco interés de los migrantes.

2.3. Conclusiones del capítulo

En lo que va del sexenio, el rasgo más notable del fomento del uso productivo de las remesas dentro de la política migratoria ha tendido a reducirse. Evidencia de ello es la desaparición de la EIFPM en 2015, la modificación de las ROP del Fondo de Apoyo al Migrante en 2016, dejando fuera de su población objetivo a las familias que reciben remesas y centrándose solo en los migrantes retornados; por lo que, de los programas que explícitamente mencionaban a los migrantes y promovían el uso productivo de las remesas solo permanece el Programa 3 x 1 para migrantes, no obstante que, en una evaluación específica de desempeño realizada en 2015, se señala que los proyectos productivos se redujeron en 40 por ciento (CONEVAL, 2015), y estos, de acuerdo con la misma evaluación y el club de migrantes, despiertan muchas dudas en aspectos relacionados con la rendición de cuentas: sobre el manejo y reembolso de los recursos asignados, así como de los beneficios que tiene para las organizaciones de migrantes financiar acciones productivas que de acuerdo con las ROP son viables y rentables. Otro cuestionamiento es sobre los montos canalizados mediante el programa, pues prácticamente determinan su empleo en negocios de pequeña escala (pequeños comercios o servicios como restaurantes o de tipo personal), que difícilmente contribuyen al desarrollo.

La situación económica por la que atraviesa el país, explicaría el ajuste y el cambio en las acciones públicas, sin embargo, este contexto de estancamiento o bajo crecimiento económico podría también actuar en detrimento del emprendimiento de negocios o proyectos productivos, además, el incremento del desempleo o la precarización, podría incidir en el uso

de las remesas como ingreso complementario que permita sortear el desolador panorama económico, lo que reduciría algún excedente que pudiera destinarse a la inversión.

En cuanto al volumen de los beneficios otorgados por los tres programas analizados, llamó la atención una gran disparidad, pues mientras que en la EIFPM básicamente no había límites y llegó a financiar todas las etapas del proceso productivos, otorgando a un proyecto poco más de ocho millones, con el programa 3 x 1, la cantidad máxima asignada eran 500 mil pesos y con el Fondo de Apoyo, 80 mil. Esta disparidad en los montos potenciales obtenibles podría hacer pensar que la combinación de recursos entre programas sociales sería algo recurrente, empero al parecer, no fue el caso.

Las pequeñas sumas (hasta 60 mil pesos m.n.) otorgadas por el Fondo de Apoyo, primordialmente permitirían apuntalar pequeños negocios (comercios, servicios) que no requieren montos grandes de inversión, en otras palabras, movilizarían las remesas inversión y en menor medida las de capital (Durand, 2007 y Ramos, 2007).

Por su parte, el mucho mayor monto otorgado a los migrantes tanto por la EIFPM como por el Programa 3 x 1, permitirían apoyar proyectos de mucho mayor escala, con probabilidad de incidir en el mercado laboral de la localidad o, dicho de otro modo, en la generación de beneficios colectivos, en este sentido permitirían la movilización de las remesas capital y colectivas principalmente (Durand, 2007, Ramos, 2007), sin embargo, para conocer si esto ocurrió son necesarios estudios sistemáticos sobre los proyectos beneficiados mediante estos programas sociales.

Un elemento que al parecer estuvo ausente, en el diseño y elección de los proyectos beneficiados, fueron las autoridades locales o municipales, así como la valoración del contexto local y regional en el que se insertan los proyectos. En la EIFPM, no se mencionó hacer algún análisis en este sentido, en tanto que en el Programa 3 x 1, existe un Subcomité de Evaluación conformado por invitación del delegado estatal de la SEDESOL, que podría pronunciarse en este sentido. Para que los proyectos contribuyan al desarrollo regional y local es necesario analizar su viabilidad en el contexto y sobre la manera en que contribuyen, asimismo, en virtud de los montos destinados al financiamiento, no sería descabellado proponer que las agencias

gubernamentales seleccionen proyectos productivos estratégicos para la comunidad, impulse la organización social y con base en ello busque fuentes de financiamiento.

Llamó la atención el financiamiento de negocios (515 mil pesos para la instalación de salones de belleza, estéticas o spas, y 500 mil para la venta de comercio al por menor de artículos usados) por parte de la EIFPM que no eran de los sectores agropecuario, forestal y pesquero, en este tenor debe interpretarse que de los municipios apoyados cuatro fueran mayores de 50 mil habitantes, es decir que, no eran exactamente rurales. Aunque hasta este momento se desconoce el giro de los proyectos productivos financiados por el Programa 3 x 1 para migrantes, y los que hasta 2015, financió el Fondo de Apoyo para el Migrante, aunque en estos dos últimos casos no existe alguna restricción sobre el giro económico de los negocios, relacionada con las atribuciones legales de las entidades ejecutoras.

Otro aspecto de vital importancia en los tres programas sociales analizados, es la población objetivo; sin embargo, su definición en este caso particular es sumamente compleja; en primer lugar, porque si se atiende solamente a las demarcaciones con mayores volúmenes de remesas, estas no necesariamente son las más pobres, a su vez, en las más pobres, el uso productivo posible es limitado porque tiene un umbral más amplio de niveles de bienestar y consumo mínimos que cubrir para generar o acumular excedentes, como lo han señalado Aragonés (2008), Durand (2007) y De la Rosa (2006), por consiguiente, las autoridades locales son agentes importantes, no solo para gestionar recursos o difundir información de los diversos programas de financiamiento, sino como promotor de la organización social, en la identificación de áreas o sectores de actividad económica estratégicos para la comunidad y en el diseño e implementación de proyectos productivos en torno a ellos.

Una vez analizados los programas en lo relacionado con la población objetivo, su propósito, presupuesto anual, entidad ejecutora, ventanillas o periodos de recepción de solicitudes y tipos de apoyos disponibles específicamente en el componente de proyectos productivos. Se analizará los aspectos seleccionados de las evaluaciones de diseño y mencionados en la metodología de esta investigación.

CAPÍTULO III. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LOS PROGRAMAS EVALUADOS

En este capítulo se exponen los principales hallazgos del trabajo, es una continuación del capítulo anterior en el que se expusieron las características principales de los programas sociales o acciones públicas orientadas a fomentar el uso productivo de las remesas: población objetivo, propósito, presupuesto anual, entidad ejecutora, ventanillas o periodos de recepción de solicitudes y tipos de apoyos disponibles específicamente en el componente de proyectos productivos.

El capítulo 3 inicia con el análisis de la contribución de las acciones públicas analizadas a los objetivos estratégicos, encontrando que la contribución de los instrumentos analizados es discutible desde diversas vertientes, por ejemplo, en lo relacionado con la contribución al desarrollo local y regional, en la participación de las autoridades locales, y, hasta en el significado del término “productivo.” Posteriormente, en el segundo apartado, presenta lo relacionado a las Reglas de Operación, encontrando que solo uno dispone de ellas (Programa 3 x 1 para Migrantes), otro cuenta con Lineamientos de Operación (Fondo de Apoyo), mientras que la Estrategia de Inclusión Financiera operó durante cinco años sin contar con algún documento normativo, lo que pudo incidir en su poco impacto, afirmación que puede hacerse porque durante el lapso 2011-2015 apoyó a menos de 20 proyectos.

En la tercera sección se profundiza en el estudio de la información sobre la población potencial y objetivo, destacando la falta de consideraciones sociales y económicas, que pueden favorecer la inclusión y participación en los proyectos apoyados, de grupos sociales desfavorecidos y que, como resultado de su situación, no disponen de habilidades o capacidades, ni reciben volúmenes cuantiosos de remesas que les permitan realizar inversiones; asimismo, se destaca que las definiciones muy generales podrían favorecer la concentración espacial y en ciertos grupos poblacionales de los apoyos. El cuarto apartado, se centra en identificar las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad entre los distintos instrumentos públicos que coadyuvan al cumplimiento del objetivo 2 “incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local” del Programa Especial de Migración, 2014-2018.

3.1.

Si bien la EIFPM pareció no ser prioritaria para la FND, se consideró en la política migratoria sexenal (PEM 2014-2018) como un instrumento “para reducir y promover el uso productivo de las remesas de las personas migrantes en el desarrollo” (estrategia 2.5). Con ello, se incorporaría “el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local” (objetivo 2), y ayudaría a la consecución de siete objetivos del Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 (véase cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Alineación del objetivo 2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local del Programa Especial de Migración 2014-2018, al Plan Nacional de Desarrollo 2013.-2018		
Meta Nacional	Objetivo de la meta nacional	Programas sectoriales
II. México incluyente	2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018: Objetivo 5. Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social
VI. México con responsabilidad global	2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018: Objetivo 3. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes
IV. México próspero	4.5. Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones	Programa Sectorial de Comunicaciones y Transporte 2013-2018: Objetivo 4. Ampliar la cobertura y el acceso a mejores servicios de comunicaciones en condiciones de competencia.
	4.8. Desarrollar los sectores estratégicos del país	Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018: Objetivo 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía
	4.10. Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018: Objetivo 2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario
	4.11. Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país	Programa Sectorial de Turismo 2013-2018: Objetivo 2. Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística.
VI. México con responsabilidad global	5.1. Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo	Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018: Objetivo 2. Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo

Fuente: Elaborado con base en SEGOB (2014) pp. 56-57.

Para iniciar, debe mencionarse que las acciones gubernamentales señaladas, utilizan de manera genérica el término productivo, de hecho, como tal no presentan una definición, pero de la lectura de las ROP y los LO, así como por las entrevistas puede inferirse que se refieren a cualquiera actividad económica que se concrete en establecimientos, micro negocios o pequeñas empresas, sin profundizar en otros aspectos relevantes que son importantes, no solo para su viabilidad y supervivencia, sino, por ejemplo para que generen ganancias, que no sean solo de auto subsistencia, impacten en el empleo comunitario, y, que mediante la organización social integren encadenamientos productivos de forma que dinamicen diversos sectores de la economía local, o que sean de escala que además de crear innovaciones en los procesos productivos, generen valor agregado, y con ello sea evidente su contribución al desarrollo local y regional.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que la política gubernamental orientada a promover la productividad de los sectores de la economía en el sexenio actual con base en las remesas, parece haber partido de poca claridad en los conceptos, de lo que se entiende por productivo o productividad, y en consecuencia resulta complicado medir los resultados efectivos de la política social.

3.1.1. En cuanto a su contribución al desarrollo regional y local

El propósito de la EIFPM de “incentivar el desarrollo de servicios financieros que redujeran costos, mejoraran precios y permitieran la adquisición de tecnología para incrementar la productividad y el valor agregado en los proyectos productivos propuestos por los migrantes,” (FND, s/f) contribuye en algunos aspectos al logro del objetivo 2 del PEM, es decir al desarrollo regional y local, en primer lugar, porque las propuestas, en particular las originadas por el interés o iniciativa individual de los migrantes no necesariamente perseguirían el desarrollo local, regional, sino el desarrollo de negocios individuales que constituyen esfuerzos aislados, que en el mejor de los casos lograrían el empleo de algunos miembros de la comunidad.

En segundo lugar, el énfasis en las propuestas de los migrantes que hizo la EIFPM, sin considerar información sobre el contexto local, oculta la dimensión de la planeación regional y

local, por consiguiente, los proyectos al ser iniciativa individual no se enmarcan en una estrategia más general de desarrollo en la que se establezcan metas y beneficios colectivos o comunitarios, es decir que creen valor público. Pese a lo anterior, la información proporcionada por la FND mediante las solicitudes, muestra una gran diversidad de opciones de apoyos. Los recursos de la EIFPM podían emplearse en la contratación de asesorías y capacitación para organizar y echar a andar el negocio, en el diseño de la estrategia comercial y administrativa, para la integración de cadenas productivas a partir de la asociación entre productores y en las regiones prioritarias identificadas por la FND (s/f), sin embargo, en el listado de proyectos no se precisó el destino específico de los apoyos, lo que imposibilita determinar su destino, si fue en todo el proceso productivo, en alguna etapa, si se ejecutaron adecuadamente o si fortalecieron alguna cadena productiva.

La articulación de lo local y lo regional implica la participación de las autoridades municipales, debido a que, en nuestro país, éstas tienen atribuciones para la planeación y promoción del desarrollo. De los ejercicios de planificación en que se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción, derivan los sectores de actividad económica estratégicos para la circunscripción, y de estos, el diseño y promoción de proyectos específicos en los que podrían aprovecharse las remesas; lo anterior, de acuerdo con Ramos (2007), supone en primera instancia que exista interés en aprovecharlas. En segundo término, cuantificarlas para vislumbrar o planear su uso potencial, en un marco de construcción de alianzas entre distintos agentes sociales para la selección, diseño e implementación de estrategias productivas en sectores de actividad económica relevantes para la demarcación; en este argumento también coincide Mazzucato (2014). En otras palabras, tanto Ramos como Mazzucato proponen la implementación de esquemas de gobernanza participativa, que contemplen la asignación de funciones y beneficios para cada actor y la colectividad. Tal como fue planeada la EIFPM no reflexionaba claramente el papel de las autoridades locales de los espacios en los que se desarrollarían los proyectos productivos.

La perspectiva regional por su parte, entre otras cosas supone el reconocimiento de que los bienes y servicios no se producen de manera aislada en las demarcaciones, de lo que se deriva, la necesidad de establecer mecanismos de gestión intermunicipal de los recursos

regionales, para organizar encadenamientos productivos a través de la producción de bienes intermedios que deriven en la producción de bienes y servicios locales o regionales.

En el caso de la EIFPM la contribución al desarrollo local y regional, también se vio mermada al no contar documentos normativos (ROP), esta situación pudo favorecer su operación e implementación de forma desordenada y discrecional, ocasionando que en sus cinco años de vigencia apoyara a tan pocos proyectos (se obtuvo información de 12 en total: siete hasta 2012 y cinco entre 2013 y 2015). Además, no existe claridad sobre el proceso de selección, su impacto, la ejecución de los recursos, o si se apoyó a personas físicas o morales; por ello se afirma que, el análisis de los proyectos es importante para conocer si estos contribuyeron al logro del propósito del instrumento, y también, para promover la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos.

3.1.3. En lo que toca a la participación de las autoridades locales en la elección de los proyectos apoyados o beneficiados

El Programa 3 x 1 para Migrantes, contempla la participación de los gobiernos estatales en el dictamen sobre la elegibilidad de los proyectos productivos, participando en el Subcomité Técnico Valuador de Proyectos Productivos, que, cuenta con tres o más expertos en materia económico-productiva propuestos por la o el Delegado de la SEDESOL en la entidad federativa correspondiente (SEDESOL, 2015). No obstante, se desconoce si estos expertos son de los gobiernos estatales o municipales,³² y el tipo de consideraciones sobre los proyectos que realizan. De acuerdo con lo mencionado por el Club de Migrantes, analizan primordialmente la parte administrativa, organizacional, logística o etapa del proceso productivo en que se centra el proyecto. Incluso, como se supo con las entrevistas, las revisiones efectuadas por el IME consisten fundamentalmente en examinar que los formatos, incluyendo el de “Toma de nota” estén adecuadamente llenados. Empero, se considera que su inclusión y su opinión,

³² Como se mencionó en el capítulo 2, después de ser aprobadas por el Subcomité, las propuestas son enviadas al COVAM, en la cual, participan con voz y voto las autoridades municipales, en el dictamen de la elegibilidad o no de los proyectos. Sin embargo, el que las autoridades municipales consideren la articulación de los proyectos con los objetivos y metas de desarrollo presupone la existencia de procesos de planeación, del conocimiento de estos instrumentos y del interés de que los proyectos de los migrantes generen beneficios colectivos.

podría evaluar en un contexto más local la viabilidad de las acciones productivas propuestas, es decir, en el marco de las metas y objetivos locales de desarrollo, esta consideración sin lugar a dudas constituye una mejora dentro de los programas sociales: la contribución o articulación de las propuestas con las estrategias locales de desarrollo. No obstante que, la planeación municipal también es una asignatura pendiente, puesto que una gran cantidad carece de instrumentos (Sobrino, *et al*, 2015; 144).

En la EIFPM la iniciativa sobre los proyectos recae en los individuos o personas morales interesados, y, el dictamen sobre el proyecto en la institución ejecutora (FND), sin que haya participación de las autoridades locales. En el apartado precedente se presentaron interesantes reflexiones sobre el papel del gobierno municipal desde la perspectiva de Ramos (2007) y Mazzucato (2014), que en resumen indican su injerencia en el diseño de mecanismos para propiciar la redistribución justa de beneficios, puesto que ni los migrantes, ni la población en general son responsables del desarrollo local.

Es razonable proponer el impulso de la organización social y la vinculación con las comunidades de migrantes, en el diseño e implementación de proyectos productivos. Las organizaciones facilitarían la extensión del programa a otras demarcaciones o regiones, muchas de las cuales podrían no encontrarse necesariamente entre las de mayor intensidad migratoria, pero contar con una organización proactiva, interesada en aprovechar los recursos monetarios transferidos por los migrantes. Asimismo, la organización comunitaria contribuiría a la adopción de una perspectiva de desarrollo local, en el sentido de que algunas acciones diseñarse en función de su contribución a las metas y objetivos establecidos en los instrumentos de planeación.

Durante el periodo de operación de la EIFPM, las acciones apoyadas fueron muy pocas, aunque no pudo establecerse si fue resultado del desinterés institucional en su promoción, o si se debió más bien al poco interés de los migrantes. En ambos escenarios puede hacerse la hipótesis de que la EIFPM no fue resultado de un proceso de planeación de la intervención gubernamental, y, esto resalta la importancia de la comunicación y la divulgación de los programas sociales. El desconocimiento aun al interior de la administración pública, también pudo orillar a la creación de un instrumento con el mismo propósito y población objetivo que otros ya existentes (3 x 1 para Migrantes). Otra posible explicación, estaría relacionada con la

planeación sectorial tan común en el país (SEDESOL es encargada de atender la pobreza, la FND financiar actividades productivas, no transferencias asistenciales), y con la intención de capitalizar políticamente el tema.

3.2. Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal

Como se mencionó en la sección 2.1 del capítulo 2, el PEM identificó nueve acciones públicas federales funcionando en el sexenio que contribuyen al uso productivo de las remesas y por consiguiente al logro de la estrategia 2.5 del mencionado documento. Sin embargo, solo cinco de ellas tenían ROP o LO (PCS, FIRCO, 3 x 1, Fondo de Apoyo para Migrantes y Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda). De las nueve, solo las que en su nombre incluían el término migrante hicieron consideraciones explícitas para este sector poblacional (Tu vivienda en México, EIFPM, 3 x 1, Fondo de Apoyo y Educación Financiera). Las restantes ni siquiera hicieron referencia a este sector poblacional en las ROP o en la información publicada en los portales *web* institucionales.

Entre los programas que aludieron a los migrantes, la finalidad de Tu vivienda en México era el impulso de un rubro que de acuerdo con la bibliografía consultada (véase capítulo 1) era un tipo de inversión productiva, como es la compra de bienes inmuebles o terrenos, debido a que comúnmente se acepta que los bienes inmuebles ofrecen grandes ganancias y para ello requieren de menos trabajo y riesgos en comparación con emprender negocios. En tanto que Educación financiera además de promover la bancarización de los envíos, reducir los costos, pretendía divulgar información sobre instrumentos financieros que facilitarían la compra, venta de bienes inmuebles, terrenos, servicios y hasta financiar la implementación de negocios o actividades productivas.

Solo los programas 3 x 1 y Fondo de Apoyo para Migrantes, junto con la EIFPM promovían el uso productivo, entendido como la instalación de negocios o pequeñas empresas que generaran empleo, autoempleo o, incrementaran la capacitación de la población objetivo (Fondo de Apoyo) (SHCP, 2016). Los beneficiarios podían participar de forma individual, o también organizados con sus familias o con miembros de la comunidad, pues existen las modalidades de solicitudes familiares o comunitarias (3 x 1 para migrantes) (SEDESOL, 2016),

y también mediante asociaciones de personas físicas y morales, lo que promovería el desarrollo de servicios financieros que redujeran costos, mejoraran precios y permitieran la adquisición de tecnología (EIFPM) (FND, s/f).

Es necesario precisar que, tanto en 3 x 1 como en el Fondo de Apoyo, la promoción del uso productivo es solo un componente de entre otros que conformaban los programas, y, que para 2016, los Lineamientos de Operación (LO) del Fondo de Apoyo fueron publicados hasta el mes de septiembre de ese año, y se cambió la definición de su población objetivo, es así que, dejó de considerar a las familias receptoras de remesas, centrándose solamente en los migrantes retornados. Por su parte, la EIFPM, tenía entre sus componentes: créditos, financiamiento y programas de apoyo, sin embargo, dejó de funcionar en 2015, si bien benefició solo a cinco proyectos en el tiempo que operó en el sexenio 2013-2018.

Otra precisión importante es que, de acuerdo con la información proporcionada mediante el INAI, la EIFPM en el periodo en que estuvo vigente no tuvo ROP, ni algún otro documento normativo, no fue evaluado y tampoco se construyó un padrón de beneficiarios. Sin embargo, entre 2013 y 2015 erogó poco más de 14.3 millones de pesos que provenían de recursos públicos. El fundamento con el que operó la EIFPM fue una especie de diagnóstico que con base en el gran volumen de remesas recibidas por México a nivel macro o agregado y las recomendaciones del FMI justificó su implementación, pero no problematizó con profundidad sobre la existencia de diversos tipos de transferencias que tienen diferente uso o finalidad en los hogares, y, que además llegan a estos en decenas de pequeños envíos que reducen el universo de familias que pueden realizar inversiones productivas.

Puede suponerse que el documento justificativo de la EIFPM fue elaborado para cumplir con el requisito establecido en el Capítulo IV. Intitulado “De la evaluación de los programas nuevos,” artículo vigésimo primero, de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, el cual dice “las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir dentro del presupuesto anual o, en su caso, que justifique la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales existentes, precisando su impacto presupuestario y la fuentes de financiamiento” (CONEVAL y SHCP, 2007; 7). Dicho

documento fue obtenido de la entidad ejecutora mediante la solicitud de información número 0656500006716.

Pese a que las ROP del programa 3 x 1 contengan el propósito, la cobertura (nacional), población objetivo, el periodo de trámites (todo el año), las entidades evaluadoras (Subcomité Técnico Valuador de Proyectos Productivos y Comité de Validación y Atención de Migrantes-COVAM-) y los criterios. El usuario entrevistado planteó dudas en la aplicación de estos últimos y sobre el beneficio que tiene para las organizaciones de migrantes financiar actividades que de acuerdo a los requisitos son rentables, pero de cuya capitalización las organizaciones no reciben nada. Asimismo en la evaluación realizada al programa se planteó que el reembolso y el monitoreo de la ejecución de los proyectos son prácticamente inexistentes.

3.2.1. Periodo de recepción de solicitudes, ventanilla de trámites

En cuanto a los periodos para hacer solicitudes, esto es, sobre la apertura y cierre de trámites, en el Programa 3 x 1 las solicitudes pueden presentarse durante todo el año. La respuesta se obtiene 15 días hábiles después de que sesiones el Comité de Validación y Atención de Migrantes (COVAM), aunque de acuerdo con el Club de Migrantes, este periodo no siempre se cumple, aun así, todas las solicitudes suelen recibir respuesta, aunque sea de manera extemporánea. Las solicitudes deben presentarse en la delegación estatal de la SEDESOL correspondiente a la demarcación en que se pretende desarrollar el proyecto productivo.

En la EIFPM, el documento justificativo no especificaba algún periodo de presentación de solicitudes, sin embargo, la información proporcionada por personal de la FND mencionó que dependiendo del tipo de solicitud (crédito, financiamiento o apoyo), y en particular al programa operado de la FND en el que se inscribiera la solicitud debería sujetarse a los calendarios establecidos para ello, generalmente abren sus ventanillas entre marzo y abril. De manera parecida al Programa 3 x 1, las solicitudes deben presentarse en las oficinas estatales o de regiones al interior de las entidades federativas de que dispone la Financiera a lo largo del territorio nacional. La forma más común para realizar los trámites en palabras del informante,

es a través de llamadas por teléfono a un número 01 800, o por correo electrónico, en ellas se asigna a los interesados a un asesor, que físicamente se localiza en las oficinas más cercanas seleccionadas por el potencial beneficiario, dicho asesor proporciona información y ayuda a elegir los instrumentos financieros o programas más adecuados en cada caso en particular.

Debido a la diversidad de proyectos que potencialmente pueden ser beneficiados, y como la iniciativa descansa en los individuos, el hecho de que las ventanillas de trámites sean permanentes es una ventaja para los usuarios. Sin embargo, el que algunos de los instrumentos no precisen los periodos de trámites y respuesta, permite su operación discrecional.

3.2.2. ¿Por qué eran necesarias las Reglas de Operación en la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes?

Las ROP “son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.”³³ Los programas presupuestarios están sujetos a ellas por disposición del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Los programas sociales que son sujetos a ROP aquellos ejecutados por dependencias y entidades de la administración pública federal (APF) que destinan recursos fiscales del gobierno federal a beneficiarios por medio de subsidios o transferencias en efectivo o en especie o mediante la prestación de servicios (Conde, 2007; 4).

Antes de continuar es importante mencionar que las normas jurídicas pueden clasificarse en tres niveles básicos, el primero engloba las normas constitucionales y tratados internacionales; el segundo, leyes reglamentarias, secundarias, orgánicas y códigos que regulan áreas específicas del derecho; y, el tercer nivel lo integran los reglamentos expedidos por el titular del ejecutivo, los cuales son de naturaleza meramente administrativa. En un cuarto nivel adicional a los tres básicos, se encuentran los reglamentos interiores de las Dependencias del Ejecutivo Federal, de los cuales, en conjunto con las leyes en la materia que

³³ En: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>

corresponda, los titulares de las dependencias u organismos públicos, emiten otras normas reglamentarias administrativas (lineamientos, acuerdos, manuales, criterios y ROP) cuya finalidad es regular el funcionamiento de la institución, orientar y establecer la operación de los programas a su cargo (Robles *et al*, 2016; 17). Esta facultad del titular del Poder Ejecutivo para establecer reglamentaciones se fundamenta jurídicamente en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al igual que las leyes, las ROP actúan bajo los principios de generalidad y obligatoriedad, la primera característica se refiere a que “son aplicables a todas las personas que se encuentren en un supuesto determinado.” La obligatoriedad alude a que su cumplimiento es un imperativo, por lo que existen sanciones impuestas por el Estado en caso de no cumplirse (Robles *et al*, 2016; 18).

Aunque las ROP tienen el carácter de reglamentación, debido a las jerarquías jurídicas se supeditan a una norma, es decir a la ley o reglamento del cual se derivan, esto determina que, las ROP tengan que ser congruentes y concordantes con los ordenamientos que las originan, y por añadidura con la Constitución Política y los Tratados Internacionales, así como con la “interpretación jurisdiccional que de las normas de derecho, en todas su jerarquías realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales de Circuito (jurisprudencia), con la costumbre jurídica y con los principios generales del derecho, so pena de que de no serlo, puedan ser declaradas inconstitucionales, nulas, inválidas o inaplicables” (Robles, 2016; 19).

En el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se precisa que “con el objeto de cumplir con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, se señalarán en el PEF los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a ROP. La Cámara de Diputados en el PEF, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a ROP con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el PEF los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas” (DOF, 2015; 50).

Debe resaltarse el hecho que, no se identificó en la normatividad alguna precisión de las características que deban poseer los programas sociales sujetos a ROP, y, de acuerdo con Conde (2007), esta carencia también estaba presente en la documentación oficial existente sobre las evaluaciones, en particular en la primera mitad de la década 2000-2010, que fue el horizonte temporal en el realizó su análisis; esta situación tampoco se solventó con la aparición de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (CONEVAL y SHCP, 2007) por lo que solo se toma como oficial el listado de programas publicado en el PEF.

La EIFPM, supuso una intervención pública que conllevaba el otorgamiento de recursos públicos a la población mexicana residente en el extranjero, en asociación con personas físicas o morales asentadas en México. El ejercicio de recursos públicos es quizás, el primer argumento que puede enunciarse en torno a la necesidad de ROP. Sin embargo, en el periodo 2011-2015 no apareció en el listado del PEF, lo que aunado a la falta de precisión en las características que los programas sujetos a ROP deben tener, permite justificar la operación de la estrategia aun sin reglas, y, probablemente esta carencia fue el origen del poco impacto en términos de la cantidad de proyectos apoyados por la EIFPM.

Desde el punto de vista de los funcionarios de la FND entrevistados, en el caso de la EIFPM, no eran necesarias las ROP porque no se trataba de un programa social, sino que pretendía poner a disposición de los migrantes todos los programas sociales operados por la FND, de manera que elaborar ROP para la EIFPM en buena medida hubiera constituido un traslape o duplicidad.

La apreciación del personal entrevistado contrasta con el documento proporcionado por la FND (s/f) mediante la solicitud de información, en el que de hecho se habla de la EIFPM como si se tratara de un programa social tradicional, mencionando que “la Financiera Rural pone a disposición de los migrantes la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes, la cual ofrece diferentes opciones de financiamiento acordes a sus necesidades, como una contribución al desarrollo de los servicios financieros y la integración económica de los sectores productivos de sus comunidades” (FND, s/f; 1), es decir que, habla de este instrumento como si dispusiera de herramientas específicas para los migrantes, y, no en el sentido de divulgar entre esta comunidad los programas operados por la FND.

Entre los faltantes en el documento de justificación de implementación de la EIFPM, particularmente resalta que no se haya identificado el problema que se pretende combatir o solucionar, exponiendo solamente el propósito de la EIFPM, tampoco se hace referencia a los calendarios, periodos y ventanillas para el trámite, requisitos y criterios de aprobación o selección de los proyectos, tiempos de respuesta, la rendición de cuentas, informes de avances o ejecución de los recursos, así como de las posibles sanciones, estos son elementos importantes en el diseño de cualquier programa. Solo aparece información relativa a los tipos de apoyos (financiamiento, créditos, apoyos), las figuras organizativas que podían ser beneficiarios y las finalidades de los recursos obtenidos (proyectos nuevos o ya existentes, para la capacitación, compra de infraestructura, maquinaria, equipo y capital de trabajo, utilizables en cualquier etapa de la cadena productiva, o, también combinarse con recursos de otros programas sociales) (véase Capítulo 2, sección 2.2.3).

Un dato relevante, es que el documento hace un esfuerzo por delinear, aunque sea de manera general la población objetivo y potencial de la EIFPM (migrantes residentes en Estados Unidos y retornados a México en asociación con personas físicas o morales ubicadas en nuestro país), lo que constituye una diferencia sustancial con los programas operados por la FND, los cuales atienden a productores rurales radicados en México. Las características particulares de los usuarios potenciales es un argumento en favor de la necesidad de ROP.

La necesidad de ROP para la EIFPM, también se evidencia porque tanto los migrantes como sus comunidades de origen tienen particularidades demográficas y socioeconómicas, que influirían en su capacidad o disposición a realizar inversiones productivas, y además, los envíos de los migrantes se concentran en algunas regiones del país más que en otras, lo que podría incidir en la concentración de los recursos en algunas regiones o grupos poblacionales. La identificación con precisión de la población objetivo y potencial es importante, en particular cuando se pretende orientar la intervención pública al combate de la desigualdad y la pobreza, pero también es relevante para que la entidad ejecutora pueda cumplir con su misión que es “incrementar el financiamiento en primer piso –entrega de recursos a beneficiarios directos- y de segundo piso –entrega de recursos a través de intermediarios

financieros rurales-, para cualquier actividad económica que se realice en poblaciones rurales menores a 50 mil habitantes, lo que se traduce en la mejora de su calidad de vida.”³⁴

Las especificidades de la población objetivo constituida por los migrantes, pudieron haberse detectado con un ejercicio de identificación del problema público que la EIFPM pretendía atender, no obstante que, como se mencionó, la información proporcionada mediante las solicitudes de información evidencia que esto no se realizó, sino que solo se justificó la implementación de la EIFPM con base en el gran volumen de remesas que los migrantes mexicanos residentes en específico en Estados Unidos enviaban a México. La identificación de la problemática a atender, así como la delimitación de la población objetivo también son elementos fundamentales para el diseño y la posterior operación de cualquier programa social.

Debido a que la EIFPM no se incluyó en el listado de programas sociales sujetos a ROP, tampoco se consideró entre los que serían objeto de evaluaciones. El que no fuera considerada entre los que necesitaban estos elementos, pudo ser determinante para que durante su operación tampoco se haya elaborado una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en consecuencia, es difícil analizar si su implementación contribuía al logro de los objetivos estratégicos de la entidad ejecutora, de su misión y su visión. Otras implicaciones de operar de esta manera es que no puede hacerse un seguimiento de sus metas o su impacto, y por consiguiente, conocer la utilidad pública de un instrumento con estas características. En este contexto es válido cuestionarse si la EIFPM fue resultado de un proceso de planeación de la intervención pública, o solo para posicionarse en una temática de moda.

La carencia de ROP, MIR y evaluaciones, son entre otros, factores que propiciaron que durante el tiempo que operó la EIFPM lo hiciera sin rendir cuentas, seleccionara y otorgara recursos al parecer de manera discrecional, lo que puede deducirse, con que entre los proyectos apoyados se encontraran salones de belleza, o de venta de artículos de segunda mano, así como ubicados en municipios urbanos. Estas acciones están fuera de las atribuciones de la entidad operadora del instrumento.

Las ROP también son importantes para dar un sentido de orden en la operación de la EIFPM, ya sea como un programa social, o, al menos para definir los pasos a seguir para dar a

³⁴ <https://www.gob.mx/fnd/que-hacemos>

conocer la estrategia, asumiendo que, como dijeron los funcionarios de la FND, ésta tuviera solo la finalidad de dar a conocer los programas sociales operados por la entidad ejecutora. En ambos casos es sintomático que en los cinco años en que operó apoyara a tan pocos proyectos. Lo que evidencia que hubo un fallo u omisión, cuando menos en la estrategia de comunicación o de divulgación de la existencia del instrumento entre los potenciales beneficiarios. Las características y los medios de difusión pudieron haberse previsto de haberse contado con algún documento que reglamentara la operación de la EIFPM.

3.3. La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población

Los programas 3 x 1, Fondo de Apoyo al Migrante y la EIFPM tienen cobertura nacional, sus poblaciones objetivo en cierta medida coinciden, pero se refieren a ella de diversa forma, lo que dificulta lograr complementariedades entre ellos. Además, excepto la EIFPM los otros dos instrumentos no contemplan en sus ROP la posibilidad de combinar los recursos recibidos.

En el Fondo de Apoyo se trata de los migrantes retornados y los subsidios se distribuyeron entre las entidades federativas en función del monto absoluto de personas retornadas según su origen (SHCP, 2016; véase gráfica 2.2). Los migrantes retornados o repatriados constituyen un subgrupo de la población objetivo de los otros dos instrumentos analizados. En el Programa 3 x 1 para Migrantes, la población objetivo son las localidades mexicanas seleccionadas por los migrantes organizados, los cuales en conjunto a con las autoridades federales, estatales y municipales cofinanciarían proyectos comunitarios, familiares o individuales. Por su parte, en la EIFPM eran las personas físicas o morales, y, los migrantes retornados a México en asociación con migrantes mexicanos residentes en el extranjero. Tanto en 3 x 1 como en la EIFPM, la población objetivo involucra cierta organización social, aunque en el segundo se enfatiza más una cuestión de asociacionismo vinculada con propuestas de corte más empresarial. Por su parte, en el Programa 3 x 1 para Migrantes se parte del aprovechamiento de las remesas colectivas (como lo recomiendan los organismos transnacionales revisados en el capítulo I) para el cofinanciamiento (en conjunto

con los tres órdenes de gobierno) de proyectos individuales, familiares o comunitarios; esto constituye una sutil diferencia con la EIFPM, pues en esta última podían ser asociaciones de actores individuales, pero también colectivos y el capital a invertir provenía de ellos mismos y era potencializado por la FND.

Para la definición de la población no se realizó alguna consideración socioeconómica, lo que comúnmente es utilizado para focalizar recursos en espacios o grupos sociales en desventaja o vulnerables. En el caso particular de la EIFPM llamó la atención que los cinco proyectos apoyados se ubicaron en municipios urbanos o semiurbanos: solo San Ignacio, Sinaloa tenía menos de 50 mil habitantes (21 mil) y cómo se vio en el apartado 2.2.4 no contaba con localidades mayores de cinco mil habitantes, Villa Guerrero, estado de México, también destacó por el pequeño tamaño de todas sus localidades, ninguna tenía más de diez mil personas. Asimismo, en 2015, los municipios con proyectos apoyados registraron grados de marginación bajo (Apaseo el Alto, Guanajuato; Actopan, Hidalgo y Tequisquiapan; Querétaro) y medio (Villa Guerrero, Estado de México y el mencionado San Ignacio) (CONAPO, 2016). En cuanto a la pobreza extrema, en 2010, los porcentajes de población municipal en esta situación fueron más elevados en Apaseo el Alto (10.5) y Villa Guerrero (18.5), en el resto menos de diez por ciento de sus habitantes padecían este problema; colocándose el que más alto porcentaje tenía, en el lugar 1 415 (de 2 456) entre los que tenían la proporción más elevada de su población en pobreza extrema (CONEVAL, s/f), lo que denota que no eran de las circunscripciones que padecían con mayor intensidad esta problemática (véase cuadro 2.7).

En lo que toca a la intensidad migratoria, en 2010, Apaseo el Alto alcanzó niveles muy altos, ocupando a nivel nacional el lugar 25 entre los municipios con mayor intensidad. Actopan y Tequisquiapan se colocaron en el grado medio y se posicionaron en los lugares 848 y 1 118 respectivamente. En tanto que Villa Guerrero y San Ignacio tuvieron un índice bajo. Las viviendas que recibían remesas representaron menos de siete por ciento, excepto en Apaseo donde 17.98 por ciento recibían este tipo de transferencias, pese a lo mayor del porcentaje, el municipio ocupó el lugar 211 en el contexto nacional entre los que más reciben remesas, siendo el porcentaje más elevado 48.7 en San Lucas Quiavini, Oaxaca (CONAPO,

2012). Pese a que se trata de un universo no representativo, se percibe una relación inversa entre las carencias sociales medidas con la marginación municipal y la intensidad migratoria.

Con todo y el carácter general de la información socioeconómica recopilada, no se puede identificar algún patrón asociado a una característica social, demográfica o económica para la selección de los proyectos apoyados (indistintamente de que provengan de personas físicas o morales), lo que en parte es resultado, de que no fueron considerados dentro de la definición de la población objetivo. También puede estar relacionado con la menor disposición de remisiones en las demarcaciones con más altos niveles de marginación, en lo que posiblemente los recursos recibidos se destinen a la satisfacción de las necesidades más apremiantes y en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias, según lo discutido en el capítulo I.

La ubicación geográfica de los proyectos beneficiados, concuerda con el argumento de Ramos (2007) (véase capítulo I) en lo referente a que el aprovechamiento productivo es viable en municipios urbanos o semiurbanos, receptores de volúmenes significativos de remesas en particular de los tipos que pueden destinarse a la inversión. La cuestión en estas circunstancias, es establecer mecanismos o crear instrumentos que permitan la promoción del aprovechamiento productivo de las remesas en otros espacios, que no necesariamente sean los que más transferencias de migrantes reciben. Como se ha mencionado reiteradamente, se cree que esto se posibilitaría con el establecimiento de alianzas entre distintos órdenes de gobierno y agentes sociales, que faciliten la vinculación entre la población o empresas locales ubicadas en México y los migrantes.

La selección de los proyectos se relaciona estrechamente con la definición de la población objetivo; debe recordarse que en este caso particular son los migrantes mexicanos residentes en el extranjero en asociación con las personas físicas o morales de cualquier parte del país (tenía cobertura nacional), pero no contempló alguna otra consideración referente a las características socioeconómicas, a la intensidad migratoria o de la recepción de remesas, es decir, que permitiera focalizar los recursos o priorizar algunas regiones o grupos sociales. Normalmente, este tipo de consideraciones se introducen con la intención de que las acciones públicas apoyen a las personas, grupos sociales o territorios con mayores desventajas, pobreza,

marginación (dependiendo del propósito de los instrumentos) y con ello contribuyan a la reducción de la desigualdad y el desarrollo.

Una definición muy general de la población objetivo podría paradójicamente, beneficiar solo a los actores sociales más participativos, a los que conozcan la existencia del instrumento, o a los que dispongan de recursos económicos suficientes que les permitan realizar inversiones productivas, dando como resultado una especie de captura de los beneficios de los programas sociales. Las definiciones muy generales invisibilizan a la población (personas físicas o morales, organizaciones comunitarias) que en mayor medida requieren de apoyos para comenzar a realizar alguna actividad. Asimismo, facilita la asignación de recursos a proyectos o acciones que no correspondan con las atribuciones de la entidad ejecutora, una evidencia en este sentido, es que con la EIFPM se otorgó medio millón de pesos a estéticas, salones de belleza o *spas* (véase capítulo 2, apartado 2.2.3), actividades que no son de los sectores agropecuario, forestal o pesquero; y que, además, son de escasa contribución al desarrollo, si bien son alternativas para el autoempleo y la subsistencia.

En el contexto descrito, una alternativa válida, es que los programas sociales promuevan el aprovechamiento productivo de las remesas en demarcaciones municipales o localidades con altos niveles de pobreza y/o intensidad migratoria, independientemente de la recepción de remesas y los migrantes de retorno. Asimismo, podrían incorporarse modalidades orientadas a fortalecer la planeación local del desarrollo, impulsando proyectos productivos que se enmarquen en sectores estratégicos para la demarcación, según hayan sido identificados en los instrumentos o herramientas diseñadas para tal fin.

3.4. La coincidencia y la complementariedad de acciones con otros programas federales

El CONEVAL, afirma que dos o más programas sociales son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes, o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población. Asimismo, señala que hay coincidencia entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus

componentes son similares o iguales, pero atienden a la misma población (CONEVAL y SHCP, 2007).

En los términos de CONEVAL, la complementariedad entre los tres programas analizados pudo ocurrir parcialmente, lo cual fue resultado de las diferentes figuras utilizadas como población objetivo, es decir, cuando fueran equivalentes las organizaciones promotoras de proyectos familiares o comunitarios del Programa 3 x 1 con las personas físicas y morales de la EIFPM, o con los migrantes repatriados. Puede suponerse que la equivalencia se logra si las organizaciones tienen personalidad jurídica. Otro dato importante, es que si bien, la alternativa a complementarse con otros ingresos no está prohibida en 3 x 1 y el Fondo de Apoyo para Migrantes, solo se contemplaba expresamente en la EIFPM (FND, s/f). Con la información disponible, no se encontraron acciones beneficiadas que hubieran combinado recursos de diversos instrumentos.

En cuanto a la magnitud de los beneficios otorgados por uno y otro programa o acción pública, llama la atención que fue mucho mayor en la EIFPM (la cifra menor fue \$240 mil) seguido por el programa 3 x 1 (para los comunitarios el monto máximo eran \$500 mil, para los familiares \$300 mil y para los individuales \$150 mil) (véase cuadro 2.4) y por último el Fondo de Apoyo al Migrante (para grupos el monto máximo fueron \$80 mil, familias de hasta tres integrantes \$75 mil e individuales, \$25 mil) (véase cuadro 2.5).

Las posibilidades de complementar los recursos de la EIFPM se vieron limitadas por su poco uso o penetración: cinco proyectos en igual número de demarcaciones entre 2013 y 2015, y de acuerdo con la información obtenida mediante el INAI, ninguno de ellos estuvo cofinanciado con otros programas públicos de financiamiento, como se estipulaba en el documento de justificación de la implementación de la estrategia (FND, s/f). Asimismo, contribuyó de acuerdo con la más reciente evaluación específica realizada al programa 3 x 1, la reducción en 40 por ciento de los proyectos productivos apoyados (CONEVAL, 2015).

No se obtuvo información de proyectos de empleo, autoempleo o capacitación financiados con recursos del Fondo de Apoyo para Migrantes en años anteriores a 2016, por lo que se desconoce la cantidad de acciones, montos erogados y la distribución espacial de los

proyectos, en consecuencia, no puede aportarse información acerca de la complementariedad, entre éste y 3 x 1 para migrantes y la EIFPM.

La posibilidad de combinar o complementar recursos, sin lugar a dudas es una ventaja, sin embargo, en muchos casos puede resultar más de una duplicidad entre programas, lo que llevaría a un uso ineficiente de recursos. En los programas analizados, la duplicidad pudo ocurrir porque pese a la alusión a los beneficiarios de forma diferente, estos formaban subconjuntos de la población objetivo del otro instrumento, siendo el más general la EIFPM, al tener como población objetivo a asociaciones entre personas físicas y morales, siempre y cuando una de ellas residiera en el país y otra en el extranjero. En el papel, la duplicidad de los programas se evitaría considerando las atribuciones de las entidades ejecutoras, no obstante que, el hecho de que la FND apoyara proyectos fuera de su ámbito, no hace más que reflejar lo serio de este tema.

3.4.1. Sobre a las figuras organizativas para solicitar o ser beneficiario de los recursos

Un punto coincidente entre 3 x 1 y la EIFPM fue la posibilidad de solicitar recursos de manera organizada, no obstante, cada instrumento consideraba diferentes figuras para ello, por un lado, 3 x 1 incluía tres categorías organizativas: comunitaria, familiar o individual, que tuvieran por contraparte un club o federación de migrantes dispuestos a aportar capital (además de las tres órdenes de gobierno), sin embargo, en las ROP del programa no se especificó si dichas figuras comunitarias y familiares tendrían que adquirir alguna personalidad legal, comprobar su existencia y funcionamiento y con qué mecanismos o documentos.³⁵ La constitución legal o de evidencia de la organización comunitaria o familiar no es solo una trivialidad burocrática, es importante para hacer equivalentes las categorías consideradas en otros instrumentos, lo que facilitaría recurrir al cofinanciamiento o complementar con recursos adicionales provenientes de otras acciones gubernamentales, como en su tiempo lo fue la EIFPM.

³⁵ Recuérdese que los clubes y federaciones de migrantes que estén dispuestos a financiar acciones mediante el programa deben contar con "Toma de Nota" el cual, es el documento mediante el cual los Consulados toman nota de la existencia, conformación y objetivos del Club u Organización de Migrantes (SEDESOL, 2015).

La EIFPM solo consideraba la asociación entre personas físicas o morales, con migrantes (que a su vez también podrían estar constituidos en personas físicas o morales), pero no distinguía en las personas morales entre organismos de la sociedad civil, comunitarias, o si se refería exclusivamente a empresas o negocios particulares, estas últimas, no necesariamente perseguirían beneficios colectivos o comunitarios.

Entre el Programa 3 x 1 para migrantes y la EIFPM, las equivalencias más directas entre las figuras sujetas de ser beneficiadas eran entre los proyectos presentados de manera individual y las personas físicas, en este caso, las diferencias provienen de los agentes de financiamiento, pues mientras que en 3 x 1 estarían los clubes y federaciones de migrantes, en conjunto con los órdenes de gobierno, en la EIFPM se encuentran los coacreditados y la FND.

Además, el volumen de los recursos obtenibles de los programas difirió sustancialmente, por ejemplo, en el Programa 3 x 1 para proyectos comunitarios los montos federales máximos son \$500 mil (m.n) (véase capítulo II, cuadro 2.2), en tanto que, en la EIFPM de acuerdo con la información proporcionada se asignaron hasta 8.7 millones de pesos a un proyecto para la compra venta de flor de corte ubicado en Villa Guerrero, Estado de México (véase apartado 2.2.3).

3.4.2. En cuanto a los tipos de apoyos

En cuanto a los tipos de apoyos, de las ROP y los documentos de justificación de los instrumentos y en lo referente al componente de proyectos productivos, se encontró que: el Fondo de Apoyo durante 2016 otorgó subsidios a migrantes retornados para fomentar el autoempleo de forma individual, familiar o grupal; así como para la capacitación que genere habilidades productivas de los beneficiarios y aumente sus posibilidades de incorporación en el mercado formal (SHCP, 2016 y véase cuadro 2.3). Tanto como para el autoempleo como para la capacitación no se especificaron giros de actividades económicas específicas o prioritarias.

El Programa 3 x 1 para migrantes, en 20106, por su parte brindó apoyos (financiamiento tripartito) a proyectos productivos sin especificar la naturaleza o el giro y

considerando que pudieran ser individuales, familiares y comunitarios (véase cuadro 2.2). Debe mencionarse que de manera parecida al Fondo de Apoyo, 3 x 1 para migrantes contó con un componente de capacitación, aunque este se orientó a los servicios empresariales, los apoyos en esta materia debían ser solicitados por el migrante, su representante o la persona designada por ambos como el responsable del proyecto, la capacitación debería cursarse en instituciones públicas mexicanas y los costos serían cubiertos por la SEDESOL. Adicionalmente, en las ROP del Programa 3 x 1 se establece que hasta cinco por ciento de los apoyos a proyectos productivos pueden destinarse a la capacitación.

Por su parte, la EIFPM tuvo una cartera de beneficios más amplia, distinguiendo entre créditos (lo que obligaría al beneficiario a recuperar la inversión y pagar), financiamiento y programas de apoyo (véase figura 2.5). Podían utilizarse directamente o para complementarse con recursos obtenidos de otros programas sociales, para cualquier etapa del proceso productivo, compra de tecnología, maquinaria o capacitación para realizar sus actividades productivas. Debido a las atribuciones de la FND se esperaba que los proyectos seleccionados fueran del ramo agropecuario, forestal o pesquero, empero, este no siempre fue el caso.

De acuerdo con la evaluación específica de impacto del programa 3 x 1, en lo que respecta a los proyectos productivos, una deficiencia importante es la inexistencia de evaluaciones y de mecanismos de reembolso en caso de que no se hayan ejecutado los recursos, la baja cantidad de devoluciones de apoyos no utilizados llevó a recomendar transformar los apoyos en subsidios (CONEVAL, 2015). Los entrevistados por su parte, señalaron inconsistencias sobre la distribución de los beneficios sobre todo porque en teoría se trata negocios viables y rentables. Es importante que antes de seguir la recomendación de transformar en subsidios los apoyos, se evalúen y analicen los proyectos para conocer su impacto, identificar fallas organizacionales y fomentar la rendición de cuentas y la transparencia de forma que los recursos otorgados no se brinden a modo de fondo perdido toda vez que reciben financiamiento de fuentes públicas y de la organización de la sociedad civil. En el caso de la EIFPM, en teoría, los reglamentos aplicables dependen del tipo de apoyo, crédito o programa en el que se inscriba el proyecto, con todo y eso, entre las acciones apoyadas ninguna reembolsó recursos.

CAPÍTULO IV. CONSIDERACIONES FINALES

La realización de este trabajo enfrentó importantes desafíos, uno de los más grandes fue la constatación de la escasez de información pública sobre los programas analizados, así como la disposición de los funcionarios de gobierno en proporcionar información o ser entrevistados, este hecho, en conjunto con la cancelación de la EIFPM y la modificación de los LO del Fondo de Apoyo para Migrantes fueron determinantes en la dirección en que se orientó la investigación, pues los alcances y objetivos tuvieron que modificarse sobre la marcha.

Inicialmente se apostó por solicitar información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, pero los resultados fueron desesperanzadores, porque las entidades ejecutoras de los programas entregaron poca información, respondieron que no disponían de ella (por ejemplo ROP, padrones de beneficiarios, listados de proyectos beneficiados, versiones públicas de minutas, relatorías o resúmenes de las reuniones en torno a las decisiones tomadas sobre los programas analizados), e incluso hubo solicitudes sin respuesta. Se interpusieron recursos de revisión pero esto solo extendió el plazo para entregar la información pública solicitada y que por Ley deben de disponer, sin que hasta la fecha de conclusión de este trabajo haya habido respuesta para el caso de algunas solicitudes realizadas. Esto pone de relevancia que la rendición de cuentas y la transparencia todavía es un tema no resuelto en México.

La cancelación de la EIFPM en junio de 2015 (según información proporcionada vía INAI), orilló a modificar el objetivo inicial de este trabajo: evaluarla en términos de diseño, por lo que se decidió ampliar el objeto de estudio y seleccionar a los programas sociales o acciones públicas que tuvieran como finalidad el aprovechamiento productivo de las remesas, y analizarlos en contraste con los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas de la Administración Pública Federal (CONEVAL y SHCP, 2007), para conocer su contribución al logro de los objetivos (objetivo 2) de la política migratoria sexenal establecida en el PEM 2014 – 2018.

Ante la falta de información, se optó por realizar entrevistas, para lo cual se contactó a funcionarios de la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB (entidad que realizó el PEM), de

la FND y debido a la Unidad de Microrregiones no respondió, se contactó a quienes en 2015 realizaron la evaluación específica de desempeño del Programa 3 x 1 al Migrante. Asimismo, inicialmente se había pensado en realizar trabajo de campo, por lo que se intentó localizar algún beneficiario de alguno de estos programas, por lo que se estableció contacto vía medios electrónicos con personal del IME, que a su vez permitieron contactar a un integrante de un Club de Migrantes.

Una limitante importante de este trabajo es que no cuenta con evidencia empírica, tanto de los proyectos beneficiados exitosos, como de los que fracasaron. Tampoco sobre municipios que hayan implementado algún esquema de propuestas como el que se plantea, sin embargo, se fundamentó en estudios rigurosos y consistentes. Posiblemente un paso necesario para la investigación académica, como para las organizaciones de la sociedad civil y para algunos gobiernos locales, es la búsqueda de modelos o casos pilotos en los que se puedan las propuestas aquí discutidas puedan aplicarse.

Las remesas contribuyen positivamente al bienestar de las unidades domésticas, para empezar porque incrementan el poder adquisitivo de las unidades receptoras, complementan los ingresos, favorecen el consumo, la compra de bienes inmuebles, terrenos, mejoras a la vivienda e incluso, permiten sortear periodos de crisis económicas. Las remesas también tienen efectos negativos, uno de ellos, relacionado con que las comunidades o unidades que las reciben pueden llegar a asumir que son la única alternativa viable para obtener ingresos, lo que favorece la migración (que otras personas de la unidad doméstica o la localidad deseen migrar), y también actúa contra el emprendimiento de actividades económicas que podrían generar empleo. A su vez, convierte a los espacios receptores en dependientes de los envíos de los migrantes para su supervivencia. El incremento de dinero circulante en las comunidades también puede favorecer el encarecimiento, por ejemplo, de los bienes inmuebles y las viviendas, agudizando la desigualdad. Tanto de los efectos positivos como de los negativos da cuenta la bibliografía especializada consultada. En los siguientes apartados se presentarán algunas consideraciones para promover el uso productivo de las remesas y elementos que podrían influir en el fortalecimiento de las intervenciones públicas o programas diseñados con este fin.

4.1. Sobre el aprovechamiento productivo de las remesas

Respecto al aprovechamiento productivo, a nivel micro, se reconoce la existencia de diversos tipos de remesas, unas que constituyen transferencias familiares y se emplean más como un salario, y, otros que podrían constituir un fondo de inversión (Arroyo, 2004; Canales, 2008; Durand, 2007; Orozco, 2007 y Ramos, 2007). También debe admitirse que los usos y destinos están influenciados por las coyunturas económicas, políticas, demográficas, temporales (en ciertos periodos las inversiones son viables, pero en otros no), así como hasta espaciales referidas a los recursos naturales disponibles, la capacidad o interés de los agentes sociales locales. Así como, que los ingresos que representan las remesas no tienen un contenido o significado distinto al de los percibidos por la población que no migró al extranjero, por lo que el emprendimiento y la organización social son factores a promover entre la población en general, resulta socialmente injusto esperar que los migrantes asuman inversiones de riesgos que no se exige a otros grupos poblacionales o agentes económicos.

Para el aprovechamiento productivo de las remesas, es indispensable la existencia de interés o voluntad política por parte de las autoridades locales, lo que se reflejaría en la construcción de una agenda pública que aprovechando los envíos de los migrantes se oriente a la reducción de la pobreza y la desigualdad. A su vez, es indispensable información para medir, **cuantificar o dimensionar el fenómeno**, puesto que el conocimiento del volumen potencial de la inversión es fundamental. Además, por la cantidad de recursos recibidos, en México las demarcaciones que dispondrían de mayores recursos porque reciben más remesas serían las semiurbanas y urbanas.

Alejándose de la postura que plantea el desaprovechamiento que los pobres hacen de sus recursos, este trabajo en concordancia con Ramos (2007) y Mazzucato (2014), argumenta que el aprovechamiento de las remesas es una cuestión de planeación del desarrollo, en consecuencia, **la participación de las autoridades locales** es fundamental en la viabilidad de los proyectos productivos financiados con remesas. En este aspecto se coincide con Mazzucato (2014) en que los gobiernos son relevantes para identificar, elegir, invertir (si cuentan con recursos suficientes), o favorecer la organización y la creación de alianzas para impulsar sectores económicos estratégicos para la demarcación. En el caso mexicano, Ramos

(2007), además recalcó las atribuciones de los municipios en la planeación del desarrollo. La posición de estos autores puede sintetizarse en que las autoridades son indispensables para la generación de valor público, de forma que los proyectos financiados con remesas contribuyan a reducir la pobreza, la desigualdad y el desempleo, y, que esto se facilita cuando las decisiones se soportan en procesos de planeación del desarrollo.

Otro elemento fundamental, es la **participación social** y el establecimiento de alianzas entre diversos agentes sociales locales y regionales, así como con las comunidades de migrantes y con otros órdenes de gobierno, en este sentido, las autoridades municipales cumplen con un papel fundamental de vinculación, conexión y comunicación. Las alianzas son importantes no solo para la recolección de grandes volúmenes de recursos, sino también para la construcción de encadenamientos productivos.

En lo que toca a la participación de las autoridades locales, es decir las municipales, fue prácticamente nula en la EIFPM y en el Fondo de Apoyo para Migrantes, en tanto que en el Programa 3 x 1 para Migrantes, las ROP consideran la participación de expertos invitados por la delegación de la SEDESOL en la entidad federativa, en el dictamen sobre la elegibilidad o no de los proyectos, es decir, en el Subcomité Técnico Valuador de Proyectos Productivos, una vez que éste se pronuncia, los proyectos son evaluados por el Comité de Validación y Atención de Migrantes (COVAM), en el que participan las autoridades municipales, siempre y cuando hayan aportado la parte de financiamiento correspondiente.

No se encontró información, sobre los elementos o criterios de dictamen sobre los proyectos productivos, y si se analizaba su articulación con las estrategias de desarrollo local, o las propuestas derivaban de un ejercicio de planificación, la experiencia de los entrevistados, hace suponer que no, que se valoran aspectos administrativos y logísticos. Adicionalmente, de acuerdo con los evaluadores del Programa 3 x 1 al Migrante en el año 2015, es necesario un análisis exhaustivo del componente de proyectos productivos, porque se desconoce la ejecución de los recursos y hay poca claridad en los mecanismos de reembolso en caso de que el presupuesto no sea ejercido (CONEVAL, 2015).

Asimismo, hay poca claridad en el componente productivo del Programa 3 x 1 para Migrantes, respecto a: que si al igual que las obras de infraestructura social, los proyectos

productivos a beneficiar también son seleccionados por las organizaciones de migrantes. Otro aspecto se refiere a la distribución los beneficios o ganancias (cuando existan) porque se supone que se apoyan acciones viables y rentables, o si el financiamiento (en particular la parte proveniente de la sociedad civil) es otorgado como un préstamo o crédito.

La articulación de los proyectos con estrategias más amplias de desarrollo, es un elemento no considerado en los programas analizados. De hecho, en los tres, la iniciativa corrió a cargo de los beneficiarios: personas físicas o morales en la EIFPM, localidades seleccionadas por los migrantes en 3 x 1 para migrantes y personas repatriadas en el Fondo de Apoyo. Aunque, en los dos últimos, podían presentarse solicitudes individuales, familiares y comunitarias (véanse cuadros 2.4 y 2.5), los montos máximos obtenidos (80 mil en el Fondo de Apoyo, 500 mil en 3 x 1) eran mucho menores que los asignados mediante la estrategia (8.7 millones a un proyecto de venta de flor en corte, en Villa Guerrero, estado de México).

Algunas alternativas posibles para impulsar la participación de las autoridades locales y de la comunidad es que las solicitudes, en particular las de gran escala al momento de solicitar recursos conlleven el aval municipal y que sea evidente su articulación con las líneas de acción del plan municipal de desarrollo. Otra opción, es que los proyectos se analicen desde una perspectiva de cadena productiva local o regional, y con base en las etapas se organice a la sociedad o comunidad de manera que unos funjan como proveedores, otros como productores, ensambladores, etcétera. Una tercera alternativa, es que el municipio elabore una especie de portafolio de inversiones, se presente a las organizaciones de migrantes e incentive su participación para recabar los fondos necesarios para implementarlos.

4.2. Sobre la escala de los proyectos

La escala de los proyectos es importante para la generación de **valor público** (Ramos, 2007), es decir que benefician a la población en su conjunto. Esta cuestión parece haber sido pasada por alto en la mayoría de acciones financiadas por los programas sociales analizados, pues los montos otorgados determinan su utilización en pequeños negocios principalmente comerciales, o de servicios personales, los cuales, si bien aprovechan la iniciativa personal, no

necesariamente son resultado de un proceso de planeación del desarrollo local. La ventaja de apoyar proyectos desde una perspectiva de planeación, es que su diseño y autorización resultaría del análisis de su contribución al logro de objetivos y metas de la circunscripción.

Si bien, la propuestas de los autores revisados son razonables, en la realidad, una gran proporción de los municipios carecen de instrumentos de planeación, por lo que lo común en gran parte del territorio nacional, es que la toma de decisiones no derive de procesos sistemáticos, lo que es más, ni siquiera cuentan con información sistematizada sobre las coberturas de servicios o sobre las características de sus habitantes, mucho menos han realizados ejercicios de establecimiento de metas, objetivos, estrategias y líneas de acción que originen los proyectos estratégicos para conseguirlos. Se trata pues, de un área que se debe fortalecer en aras de incorporar al desarrollo local y regional a la migración y las remesas. Algunas ideas para incrementar las capacidades en lo relacionado con la planeación viables, son como menciona Sobrino *et al* (2015), la asesoría y la capacitación, la construcción de un consenso nacional para que los gobiernos estatales y municipales se sumen a una iniciativa y a un acuerdo sobre lo imperativo que resulta construir capacidades en materia de planificación.

Para incrementar la escala y con ello los beneficios colectivos, es útil la noción de encadenamiento productivo, pues permite fomentar la organización de diferentes actores sociales y económicos, en torno a la producción de un bien o servicio (con la idea de fragmentación del proceso y que cada uno esté a cargo de producir algún bien intermedio), cuyo costo de inversión difícilmente puede ser absorbido por una sola organización o agente económico, sobre todo en el tipo de demarcaciones municipales a las que aludió en este trabajo. Se cree que mediante la participación o cooperación en etapas del proceso productivo de distingas organizaciones o agentes económicos locales podría plantearse la producción de bienes y servicios más complejos, detonar el dinamismo económico de sectores y servicios anexos, lo que favorecería el empleo, los salarios y hasta la organización social.

Es importante mencionar que no se está proponiendo que los instrumentos se concentren solo en impulsar proyectos de gran escala, pero sí que los elegidos resulten de un proceso de planeación con el cual se identifiquen los sectores de actividad económica estratégicos para que se alcancen las metas de desarrollo de la demarcación, considerando la organización y la participación de sectores amplios de la población y los agentes económicos.

El impulso de acciones de gran escala para generar beneficios colectivos puede subsistir con el apoyo a pequeños proyectos de iniciativa individual o familiar.

4.3. Sobre la connotación del término “productivo”

Un aspecto que es importante mencionar, es que en la bibliografía consultada es notorio que el término “aprovechamiento productivo” se utilizó como sinónimo de micros negocios, y algunas actividades comerciales, asumiendo que emplear a las remesas en ellas era mejor que solo gastarlas en el consumo cotidiano. Se coincide con Jorge Durand (2007), en que el concepto de fondo de estas propuestas, es que las remesas son mal utilizadas. La aceptación acrítica de esta línea de pensamiento, es que responsabiliza del poco dinamismo local a las propias comunidades, en particular a las personas, cuando son las autoridades y sus esquemas de gestión local las que desempeñan un papel de mayor importancia.

En los programas analizados el término “productivo” no hace referencia a que las actividades económicas efectivamente produjeran ganancias, pero se asume que instalar pequeños negocios, es mejor alternativa que solo gastarlas. No obstante, como diversos autores argumentan, es parcial asumir que los negocios y pequeñas empresas son en sí mismas y por sí solas productivas, en muchos casos, solo generan economías de subsistencia familiar (Canales, 2008), y su contribución al desarrollo local, el empleo y la reducción de la pobreza y la desigualdad es casi nula, puesto que solo terminan beneficiando a los involucrados. Eso sin contar que, los de algunas ramas de actividad económica como el comercio al por menor, en realidad transfieren la mayor parte de las ganancias a los centros proveedores, que suelen ser las grandes ciudades (Arroyo, 2004 y Canales, 2008).

El marco conceptual es importante, porque influye (o al menos debería) en el diseño, operación, medición y evaluación de las intervenciones públicas. Es así que, los indicadores utilizados en el PEM (SEGOB, 2014) para verificar los avances de la incorporación del tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local a través de los indicadores: “Porcentaje de personas migrantes de retorno que cuentan con un micro negocio en México y accedieron a financiamiento para establecerlo, y, Porcentaje de migrantes mexicanos que destinan las remesas hacia la inversión productiva,” tuvieron de fondo algún tipo de

fundamento conceptual, el primero, de acuerdo con personal de la Unidad de Política Migratoria, estaba orientado a cuantificar la intervención pública en el financiamiento, aunque puede criticársele, que los micro negocios como De la Cruz (2016) señala, si bien contribuyen al empleo, no lo hacen con el desarrollo local, porque casi la totalidad de los insumos intermedios que utilizan son importados, debido a ello, difícilmente generan encadenamientos productivos regionales.

En cuanto al indicador del PEM sobre las inversiones productivas, con base en la revisión de la Encuesta sobre Migración de la Frontera Norte, que es la fuente de información, se observa que en la categoría de “productivo” solamente se considera a comprar tierras o poner un negocio, lo que de acuerdo con la línea argumentativa de este trabajo no necesariamente se traduce en un uso productivo. Debido al uso ambiguo que se hace del término productivo en la política pública ofertada en el presente sexenio, se considera pertinente debatirse a fondo su significado en los distintos sectores económicos, sus dimensiones y la forma de medir la productividad.

4.4. En lo relacionado a la población objetivo

La definición de la población objetivo es un asunto sumamente importante, en 2016, el Fondo de Apoyo para Migrantes se destinó a las entidades federativas con al menos 1 000 migrantes repatriados (véase sección 2.2.2), en tanto que en el Programa 3 x 1 para Migrantes son las localidades elegidas por los (clubes o federaciones de) migrantes, en tanto que en la EIFPM son los migrantes los migrantes residentes en Estados Unidos o repatriados a México, en asociación con personas físicas y morales ubicadas en el país.

No se hicieron consideraciones sociodemográficas o económicas en la definición de la población objetivo, sin embargo, esto no es del todo malo, puesto que esto permite la participación de cualquier localidad de los 2 458 municipios existentes en México. No obstante que, una postura como esta, exige a las entidades ejecutoras el establecimiento de canales de divulgación y comunicación efectivos, de forma que se logre la participación de aquellos espacios con mayores niveles de carencias, lo que como se vio, no necesariamente son los que más reciben remesas, y por consiguiente disponen de menos recursos. La

divulgación y comunicación no es una cuestión banal, como lo demuestra la poca operación que tuvo la EIFPM.

Otra cuestión importante es la relacionada con el logro de la complementariedad entre programas, en los términos en que es definida por el CONEVAL: es decir, cuando dos instrumentos públicos atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes, o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población. La coincidencia por su parte, ocurre entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a la misma población (CONEVAL y SHCP, 2007).

En los programas analizados hubo complementariedad y coincidencia de forma parcial porque se aludía a la población objetivo con distintas figuras: organizaciones de migrantes, personas físicas o morales, migrantes repatriados. Sin embargo, es notorio el menor monto otorgado por el Programa 3 x 1, en comparación con la EIFPM, la cual asignó importantes cantidades por proyecto, pero existen evidencias de su operación discrecional. En su versión positiva la complementariedad entre programas favorecería la coordinación, la creación de sinergias y la realización de acciones de mayor escala, en su versión negativa, es resultado de la duplicidad entre los programas. Este último fenómeno, podría evitarse actuando en el marco de las atribuciones de las entidades ejecutoras, sin embargo, como lo revelan los apoyos a salones de belleza o de comercio de artículos usados que brindó la FND, los programas sociales siguen operando con ineficiencias.

4.5. La política migratoria en lo relacionado al impulso del aprovechamiento de las remesas en inversiones productivas

La información de los programas o acciones gubernamentales, como se mencionó en la introducción, fue analizada en el marco de algunos elementos seleccionados de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (CONEVAL y SHCP, 2007), en específico en lo referente a las evaluaciones de consistencia y resultados. Es así que se analizó la contribución de los programas al logro de

los objetivos de la política migratoria -sintetizada en el PEM- y a las metas nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En específico, dentro de la política migratoria, la acción pública se propuso incorporar al desarrollo regional y local el tema migratorio, una de sus vertientes fue el impulso al aprovechamiento productivo de las remesas; por lo que se analizó cómo los propósitos de los programas contribuían esta tarea, en lo referente a la población objetivo, complementariedad y coincidencia con otros programas sociales; sobre las figuras organizativas para ser beneficiario; en lo que toca a la participación de las autoridades locales para seleccionar las acciones; los tipos de apoyos y el periodo para recibir solicitudes.

La información recopilada y analizada permitió evidenciar que la EIFPM durante su operación, y en particular durante 2013 y 2015 fue muy poco utilizada, lo que podría explicar la falta de complementariedad y concurrencia con otros programas sociales. Además, la poca promoción que hizo de ella la entidad ejecutora permite inferir que su diseño y puesta en funcionamiento fue resultado de un ejercicio no planeado.

Otros hallazgos relevantes tienen que ver con la laxitud conceptual que prevalece en la definición de los propósitos, los tipos de apoyos, la participación social y de las autoridades, lo que permite plantear un amplio debate acerca de si el instrumento contribuía a impulsar el desarrollo regional y local con base en las remesas.

En lo que va del sexenio, el rasgo más notable del fomento del uso productivo de las remesas dentro de la política migratoria ha tendido a reducirse. Evidencia de ello es la desaparición de la EIFPM en 2015, la modificación de los Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo al Migrante en 2016, dejando fuera de su población objetivo a las familias que reciben remesas y centrándose solo en los migrantes repatriados; por lo anterior es posible asegurar que los programas que explícitamente mencionaban a los migrantes y promovían el uso productivo de las remesas solo permanece el Programa 3 x 1 para Migrantes. Además, destaca que una Evaluación Específica de Desempeño realizada en 2015, señala que los proyectos productivos se redujeron en 40 por ciento (CONEVAL, 2015), y que, en la información publicada en la página *web* de transparencia presupuestaria actualizada hasta noviembre de 2016, no apareciera ningún proyecto productivo apoyado con este programa.

En el caso de la EIFPM la contribución al desarrollo local y regional, también se vio mermada al no contar con ROP, lineamientos o algún otro documento normativo, esta situación, pudo favorecer su operación de forma desordenada y discrecional, contribuyendo a que en los cinco años en que estuvo vigente se apoyara a tan pocos proyectos (se tuvo noticias de 12 en total: siete hasta 2012 y cinco entre 2013 y 2015), sin tener claro cómo fueron seleccionados, su impacto, la ejecución de los recursos, o si se apoyó a personas físicas o morales. Lo que es más, algunas de las acciones beneficiadas no corresponden con las atribuciones de la FND, como es el caso de los salones de belleza o *spa*, la venta de artículos de segunda mano, etcétera. En este sentido se recomienda el análisis exhaustivo de los proyectos es importante para conocer si estos contribuyeron al logro del propósito del instrumento.

Como se puede apreciar a lo largo del trabajo, el uso productivo de las remesas es un campo de estudio aun inacabado, no hay duda de que inciden en diferentes dimensiones de la vida de las personas o unidades receptoras. En cuanto a si podrían contribuir al desarrollo regional y local, la respuesta es que sí, sin embargo, ello requiere de esquemas de gestión que no solo dependen de las quienes las reciben, sino también de las instituciones gubernamentales y de los diversos instrumentos de política pública disponibles, y, son probablemente las autoridades, en particular las locales quienes han estado ausentes en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo con base en las remesas.

Asimismo, los instrumentos de la política migratoria se han quedado cortos en la generación de esquemas de gestión o gobernanza participativa en el diseño e implementación de los negocios, pequeñas empresas o como se desee denominarlos, así como también en favorecer con financiamiento a acciones con el potencial de crear impactos positivos comunitarios o regionales, a través de encadenamientos productivos. Para lograr esto, es necesario, entre otras cosas, que las evaluaciones sobre la viabilidad o no de las solicitudes incorporen criterios que permitan analizar el impacto, contribuciones o aportaciones de los proyectos en el logro de las metas y objetivos de desarrollo local. Desde luego, no se está proponiendo que las herramientas financieras apoyen solamente proyectos de gran escala, pero si deberían tener cuando menos un presupuesto designado en este sentido.

La migración y las remesas impactan positivamente en las unidades receptoras, su aprovechamiento en proyectos productivos, es decir que, sean rentables y generen beneficios

colectivos es un campo de estudio aun inacabado, que requiere de la participación proactiva de la población, los agentes económicos y los distintos órdenes de gobierno. Este es un desafío particularmente relevante en el contexto actual, de discursos en contra de la migración, el cierre de fronteras políticas y comerciales y el castigo a los envíos de los migrantes, de concretarse estas amenazas el aprovechamiento de las remesas será otra oportunidad perdida, como existen muchas en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Arturo, Georgia Hartman, David Keyes, Lisa Markman y Max Matus (2009), *Coping with la crisis*, en eds. Wayne A. Cornelius, David Fitzgerald, Pedro Lewin Fisher and Leah Muse-Orlinoff, Mexican Migration and U.S. Economic Crisis, a transnational perspective, Lynne Rienner Publishers.
- Aragonés, Ana María, Uberto, Salgado y Esperanza Ríos (2008), ¿A quién benefician las remesas? En *Economía*, UNAM, núm. 014, Mayo 2008, México (disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/14/02anam..pdf> abril de 2016).
- Arroyo, Jesús (2004), “Efectos económicos de la migración económica a los Estados Unidos”, en CONAPO, Seminario Migración México-Estados Unidos: Implicaciones y retos para ambos países, México.
- Canales, Alejandro (2005) “El papel económico y productivo de las remesas en México. Una visión crítica,” ponencia presentada en el seminario Problemas y Desafíos de la Migración y el Desarrollo en América Latina, Cuernavaca, Morelos, México, 7 a 9 de abril (disponible en: <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/seminarioe/canalesalejandro.pdf> 5 de marzo de 2017).
- (2008), *Vivir del norte: remesas, desarrollo y pobreza en México*, SEGOB, CONAPO, México.
- (2015), “El debate sobre migración y desarrollo: evidencias y aportes desde América Latina,” en *Latin American Research Review*, vol. 50, No. 1, Latin American Studies Association (disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Alejandro_Canales/publication/274139220_El_debate_sobre_migracion_y_desarrollo_Evidencias_y_aportes_desde_America_Latina/links/551719220cf2f7d80a39e6cc.pdf?origin=publication_detail 10 de marzo de 2017).
- CEPAL (2000), *Uso productivo de las remesas familiares y comunitarias en Centroamérica*, CEPAL, México, Gobierno de Países Bajos (disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/25427-uso-productivo-de-las-remesas-familiares-y-comunitarias-en-centroamerica> 30 de agosto de 2016).
- CONAPO-BBVA (2015), *Anuario de migración y remesas: México 2016*, CONAPO, Fundación BBVA-Bancomer, México.
- CONAPO (2012), *Índice de intensidad migratoria, 2010*, CONAPO, México D.F.
- CONAPO (2016), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 2015*, CONAPO, México (disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/articulos/3-datos-relevantes-sobre-los-resultados-de-los-niveles-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015?idiom=es> noviembre de 2016).
- CONAVI e IME (2016), *Programa tu vivienda en México* (disponible en: <http://www.ime.gob.mx/en/tu-vivienda-en-mexico> 21 de octubre de 2016).
- Conde, Carola (2007), *Evaluación de programas sujetos a reglas de operación ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?* Documentos de Investigación, El Colegio Mexiquense (disponible en: <http://cmq.edu.mx/index.php/docman/publicaciones/doc-de-investigacion-n/256-di1230420/file> 25 de enero de 2017).

- CONEVAL (s/f), Anexo estadístico de la medición de la pobreza por municipio, 2010 en Medición de la pobreza, CONEVAL, México (disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Anexo-estad%C3%ADstico-municipal-2010.aspx> 21 de mayo de 2016)
- (2015), Informe de evaluación específica de desempeño 2014-2015, Programa 3 x 1 para migrantes, CONEVAL, México (disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-especificas-de-desempeno-2014-2015.aspx> 30 de septiembre de 2016).
- y SHCP (2007), Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación (DOF), publicado el 30 de marzo de 2007, México (disponible en: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf 30 de septiembre de 2016).
- Cornelius, A, David Fitzgerald, Pedro Lewin Fisher y Leah, Muse-Orlinoff (2009), Mexican Migration and U.S. Economic crisis, a transnational perspective, Lynne Rienner Publishers.
- De la Cruz, José (2016), “Sin política industrial no hay innovación,” en *El Universal*, 22 de agosto de 2016 (disponible en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jose-luis-de-la-cruz-gallegos/cartera/2016/08/22/sin-politica-industrial#.V7seQBOYzUE.facebook>
- De la Rosa, Juan (2006), “Migración y remesas, de creciente importancia para México” en Observatorio de Economía Latinoamericana, núm. 55, enero.
- DOF (2015), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Cámara de Diputados, México (disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf consultada el 28 de enero de 2017).
- Durand, Jorge (2007), Remesas y desarrollo, las dos caras de la moneda en Paula Leite, Susana Zamora y Luis Acevedo ed. *Migración internacional y desarrollo en América Latina y El Caribe*, CONAPO, México, pp. 221-236.
- FMI (2007), Balance of payments statistics, 2006-2007, IMF.
- FND (s/f), Estrategia de inclusión financiera para migrantes, Financiera Rural, México (obtenida mediante solicitud de información pública número 0656500006716).
- García, Rodolfo (2007), “Migración internacional, remesas y desarrollo en México al inicio del siglo XXI” en Paula Leite, Susana Zamora y Luis Acevedo ed. *Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, CONAPO, México, pp. 275-316.
- IME (2016), Programa educación financiera para migrantes (disponible en: <http://www.ime.gob.mx/es/nuestros-programas/educacion-financiera> 24 de noviembre de 2016).
- Mazzucato, Mariana (2014), The entrepreneurial state, debunking public vs private sector myths, Anthem Press, London.
- Morin, Rich (2016), Behind Trump’s win in rural white America: women joined men in backing him, en FactTank News in the numbers, Pew Research Center (disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/17/behind-trumps-win-in-rural-white-america-women-joined-men-in-backing-him/> 28 de diciembre de 2016).

- Orozco, Manuel (2007), Remesas en la región de América Latina y el Caribe, un análisis de su impacto económico, en Paula Leite, Susana Zamora y Luis Acevedo ed. *Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, CONAPO, México, pp. 317.
- Putnam, Robert (1994), *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press.
- Ramos, José (2007), Desarrollo local y remesas de emigrantes mexicanos, en Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo, H. Cámara de Diputados lx Legislatura, Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, El Colegio de la Frontera Norte, Miguel Ángel Porrúa Librero-editor, México.
- Robles, Héctor, María Sarmiento y Claudia Hernández (2016), Características que distinguen a los programas de apoyo a la producción en términos de su pertinencia y coherencia, SEDATU, CONAVI (2015), Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, 4to. Informe Trimestral 2015, CONAVI, México.
- SEDESOL (2015), Reglas de operación del Programa 3 x 1 para migrantes para el ejercicio fiscal 2016 (disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/45616/ROP_2016_3x1_Migrantes.pdf 24 de agosto de 2016).
- (2015a), Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el ejercicio fiscal 2016, SEDESOL, México.
- SAGARPA (2015), Reglas de operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA, México.
- SEGOB (2014), Programa Especial de Migración 2014-2018, SEGOB, México.
- (2015), Programa Especial de Migración, logros 2014, especial, SEGOB, México (disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59184/Logros_2014_PEM_2014-2018.pdf 26 de agosto de 2016).
- (2016), Programa Especial de Migración, logros 2015, especial, SEGOB, México, (disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60433/04pe_migraci_nL2015.pdf 24 de agosto de 2016).
- (2017), Programa Especial de Migración, logros 2016, especial, SEGOB, México, (disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60433/04pe_migraci_nL2015.pdf 19 de marzo de 2017).
- SHCP (2015), Lineamientos para la operación del Fondo de Apoyo para Migrantes para el ejercicio fiscal 2015 (disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5390711&fecha=30/04/2015 25 de agosto de 2016).
- (2016), Lineamientos para la operación del Fondo de Apoyo para migrantes para el ejercicio fiscal 2016 (disponible en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5451774&fecha=07/09/2016 15 de octubre de 2016).
- Sobrino, Jaime, Carlos, Garrocho, *et al* (2015), Ciudades sostenibles en México: una propuesta conceptual y operativa, ALAP, CONAPO, El Colegio de México, El Colegio Mexiquense, Escuela de Gobierno y Transformación Pública Tecnológico de Monterrey, UNFPA e Instituto de Geografía UNAM, México.

Tres, Asesoría y Consultoría Especializada Ricardo de León Monroy (2013), Fondo de Apoyo para Migrantes, Evaluación específica de desempeño, COPLADE Baja California (disponible en: <http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/Uploads/Difusion%202013/Evaluacion%20MIGRANTES%202013%20VF.pdf> 01 de octubre de 2016).