



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**“RETOS Y AVANCES DE LA COORDINACIÓN
INTERINSTITUCIONAL DEL GOBIERNO MEXICANO PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL CONSENSO DE MONTEVIDEO EN
MÉXICO. CAPÍTULO F: LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y
LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE TODAS
LAS PERSONAS MIGRANTES”**

Tesis presentada por:
César Andrés García Sánchez

para obtener el grado de
**MAESTRO EN ESTUDIOS DE
MIGRACIÓN INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México
2017

Constancia de aprobación de la tesis

Dedicatoria

A Regina.

A Carmen María

A Rocío

Gracias

Agradecimientos

Agradezco la oportunidad brindada por la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para continuar con el desarrollo de conocimientos, fortalecer la educación continua y profundizar mi aprendizaje en materia de migración internacional.

Deseo reconocer el apoyo de los docentes, instructores, director de tesis y personal administrativo de El Colef quienes brindaron en todo momento acompañamiento para el desarrollo de los temas, aclaraciones de dudas y asesoramiento de manera cordial.

Resumen y palabras clave:

Resumen: La presente tesis realiza el análisis y evaluación del desempeño de la Coordinación Interinstitucional del Gobierno Mexicano, a través de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, para la implementación del Consenso de Montevideo; en específico en materia de la migración internacional y la protección de los Derechos de las Personas Migrantes.

Palabras clave: Consenso de Montevideo, Migración Internacional, Derechos Humanos, Coordinación Interinstitucional, Gobernanza.

Índice General

- **Introducción,**

I. Capítulo

- Contexto: Sobre la migración internacional

Marco Conceptual

- La coordinación en las organizaciones desde el enfoque de las estructuras.
- La coordinación en las organizaciones desde el enfoque de la coherencia de las políticas.
- La coordinación en las organizaciones desde el enfoque de los resultados de política (o resultados integrados de políticas)
- La coordinación interinstitucional en la Secretaría General del Consejo Nacional de Población
- Gobernanza para Resultados

II. Capítulo

- La creación de CONAPO: hacia una nueva política de planeación demográfica
- Sobre la migración internacional
- Sobre el Consenso de Montevideo
- Informe de la 2da Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe 2015
- Violaciones a los Derechos humanos de las personas migrantes.

III. Capítulo

- Vinculación del proyecto con la gobernanza, la coordinación interinstitucional y la política migratoria
- La implementación y el seguimiento de los temas referentes a la migración internacional y los Derechos Humanos de la población migrante.
- Seguimiento a la creación de indicadores

IV Conclusiones

“Retos y avances de la Coordinación Interinstitucional del Gobierno Mexicano para la implementación del Consenso de Montevideo en México. Capítulo f: La migración internacional y la protección de los derechos Humanos de todas las personas migrantes”

Análisis de la gestión de un proyecto o de un programa existente.

Introducción

Objetivos y limitación del estudio.

El presente estudio tiene como objetivo analizar la Coordinación Interinstitucional (CI) por parte del Gobierno Mexicano a través de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para la implementación del Capítulo F del Consenso de Montevideo; “La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes” dentro del periodo 2014-2016.

El enfoque del presente proyecto es la Gobernanza para resultados, vertiente de la administración pública que tiene entre sus principales características la participación activa de la sociedad civil, el valor público de las acciones, programas y el seguimiento y monitoreo de las actividades gubernamentales.

La premisa del proyecto (si bien no hipótesis) es que la Coordinación Interinstitucional efectiva es el camino para lograr la implementación del Consenso de Montevideo, instrumento político que integra al Gobierno, Organismos Internacionales, Sociedad Civil, Academia en el componente migratorio buscando que sea consistente en su enfoque social, legal, político, institucional, y de gestión. Lo anterior con un eje rector: Fomentar valor público con orientaciones a largo plazo.

La metodología utilizada en el proyecto es la del Marco Lógico, evidenciando los problemas y soluciones detectados.

Contexto: Sobre la migración internacional

La migración internacional es un fenómeno que ha estado presente a lo largo de la historia con diferentes modalidades y con distintos grados de intensidad. Estos flujos demográficos se han caracterizado siempre por su dinamismo y multidimensionalidad, sin embargo, los cambios de las últimas décadas permiten hablar no sólo de un movimiento internacional, sino además de uno global, transversal y multidireccional que va desde lo local hasta lo mundial. La migración internacional está siempre latente. Es constante, cambiante pero permanente. Hombres y mujeres cambiamos de lugar de residencia en busca de mejores condiciones de vida.

La migración es un acontecimiento intrínseco al desarrollo, ya sea de manera voluntaria o forzada, así como directa o indirectamente; el fenómeno migratorio ha estado presente, sigue y continuará envolviendo nuestra existencia. La historia mundial da cuenta que la sociedad actual se ha conformado debido a constantes desplazamientos, generados por diferentes motivos.

Son múltiples los territorios donde la coexistencia de personas de diversos países ha dado origen a intercambios de variadas culturas, que manifiestan la intensa movilidad gestada principalmente en los últimos noventa años, cuya principal razón obedece a la búsqueda de recursos económicos y que, en su mayoría, se caracterizan por haberse gestado de países pobres hacia países poderosos en el aspecto económico, y en las dos últimas décadas, también de países muy pobres hacia otros menos pobres. La tendencia de las rutas migratorias actuales se define sobre todo por los sitios que ofertan empleo, sin importar que éstos puedan ser mal remunerados. En ocasiones se han alterado sociedades que generalmente habían permanecido con muy bajos índices de inmigración y a las que el repentino arribo de grandes contingentes de personas añade nuevas necesidades sociales, las cuales no siempre tienen adecuadas respuestas de atención y generan múltiples problemas.

De acuerdo al Anuario de migración y remesas del CONAPO y Fundación BBVA Bancomer, desde los últimos años del siglo XX se observó un crecimiento muy importante de la migración internacional debido al fortalecimiento de las economías integradas, el incremento en el uso de las

tecnologías aplicadas, los desiguales crecimientos demográficos, las modificaciones en las condiciones laborales y la liberalización de los flujos de bienes, capitales y servicios, entre otros.

Desde el enfoque económico Estados Unidos y Canadá se ubican en el 1er y 3er lugar, respectivamente, en el envío de remesas a nivel mundial razón por la cual en especial Estados Unidos representa un polo de atracción para las personas migrantes en América Latina y el Caribe.

Particularmente y haciendo referencia a la delimitación del presente estudio, entre 2010 y 2014, el promedio anual de población que nació en Latinoamérica y radicaba en Estados Unidos era de 17.5 millones de personas, representando 6% del total de población en ese país de 309 millones. La migración procedente de Latinoamérica a Estados Unidos tiene como principal motivo la inserción laboral, no obstante, existe una parte de la población que se ha dirigido en búsqueda de refugio o bien, tiene como objetivo reunirse con sus familiares. Dicho grupo se inserta en Estados Unidos bajo circunstancias sociales, económicas y políticas diferenciadas, que se reflejan en las características y necesidades de los migrantes.

Más allá de mostrarnos que estamos en la era de las migraciones, dichas cifras dan cuenta, por un lado, de las disparidades económicas y las necesidades humanas; en suma, la oferta y la demanda que al conjugarse muestran los resultados de la unión de múltiples nacionalidades y diversos intereses, los cuales han generado repercusiones de variada índole y modificado los mapas demográficos de América Latina en general, particularmente el caso de los mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos de América y Canadá, que han cambiado los esquemas poblacionales, sociales y políticos del continente en los últimos treinta años y cuya presencia es cada vez mayor.

Debido a su potencial económico y gran capacidad de desarrollo, Estados Unidos a pesar de las crisis y la de desaceleración económica, continúa siendo el denominado sueño americano para gente de diversas nacionalidades, principalmente del mismo continente americano, cuyos países de origen, con todo y los recursos naturales que poseen, subsisten en la pobreza. Estados Unidos es el país que recibe más migrantes. En 2013, llegaron a él 2.2 millones de personas nacidas en otros países, lo que, aunado a los nacimientos de hijos de mujeres inmigrantes, constituyen un factor

determinante para que éstos representen más de tres cuartas partes del crecimiento de la población de dicho país. Por otra parte, se estima en más de 35 millones el número de latinos que lo habitan.

Al hacer referencia de la migración en México se detectan múltiples variantes del desplazamiento; origen, tránsito y destino. La frontera sur del país es punto de partida de distintas operaciones ilícitas que van desde el narcotráfico, tráfico de órganos, trata de personas, compraventa de armas y redes de prostitución, hasta la comercialización de autos robados, expedición de documentación falsa, introducción al país de mercancía ilegal procedente en su mayoría de Asia y concentración de emigrantes de otros continentes en su paso hacia Estados Unidos, entre otras. Tales circunstancias están presentes en los puntos de mayor tránsito de migrantes, hasta llegar a la frontera norte, donde nuevamente se incrementan dichas operaciones.

Contexto conceptual

*“De todas las cosas que he hecho,
la más vital es coordinar los talentos de aquellos que para mí trabajan
y señalarles cual es la meta”*

— **Walt Disney**

La Coordinación Interinstitucional (CI)

Si bien el conjunto de palabras diera pie a una sencilla interpretación, la Coordinación Interinstitucional tiene diversos significados, acciones y formas de implementación; así como distintos participantes. Más allá de una definición rígida y precisa de los modelos de CI, su diseño, implementación y desarrollo se basa en los objetivos, metas, programas (razón de ser o implementar), de esta CI.

De acuerdo a las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones, para el Ejercicio Fiscal 2008 de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Mexicano la CI es el proceso a través del cual se da orden al esfuerzo institucional de las dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos estatales, municipales. Los propósitos primordiales de esta coordinación son evitar la duplicidad de esfuerzos, transparentar y hacer más eficiente el uso de los recursos.

El funcionamiento práctico del esquema de coordinación institucional prevé que cada uno de los grupos especializados del respectivo nivel o ámbito mencionado, lleve a cabo las actividades que corresponden a su marco de responsabilidad, y se comunique e interactúe con los demás niveles y grupos, es decir, el globalizador con las coordinadoras sectoriales y éstas con los grupos de las subsecretarías, oficialía mayor, órganos desconcentrados y entidades paraestatales.

En la búsqueda de diversos temas que auxiliaran al desarrollo del concepto de la CI; la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura ejemplifica a esta labor como: Función descentralizada porque se propone favorecer el protagonismo de las comunidades en la planificación y ejecución de las actividades del proyecto y la articulación de las empresas

productivas con programas y/o proyectos locales o regionales, fortaleciendo de esta forma la capacidad de gestión local de las comunidades; interinstitucional porque procura establecer sinergia/complementariedad entre las distintas instituciones de gobierno y otros organismos con competencias en el sector rural (sector privado, organizaciones locales) para incrementar el impacto del proyecto y fortalecer la cooperación interinstitucional en pro de la capitalización y el desarrollo de las comunidades. De esta forma se espera reducir la duplicidad de esfuerzos, contribuyendo a un uso más eficiente y focalizado de los recursos disponibles.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), además de medir la pobreza en México, evalúa programas y políticas sociales del Gobierno de la República. En su diseño de la evaluación de la CI de la Cruzada Nacional contra el Hambre indica que: La descentralización administrativa que experimentaron diversos países en las últimas décadas vino acompañada de una disminución en la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos. Desde entonces, las deficiencias de la burocracia de los sistemas federales suelen atribuirse a “la falta de coordinación” (Peters, 1998; Bardach, 1998). Tal como lo mencionan Pressman y Wildavsky, “no existe alguna sugerencia de reforma que se haga con mayor frecuencia que aquélla en la que se dice ‘lo que necesitamos es una mayor coordinación’.” (Pressman, 1984:133). Incluso, desde la década de 1960 se ha evidenciado empíricamente la existencia de duplicidades, traslapes y vacíos en la provisión de servicios sociales por parte de diferentes agencias gubernamentales (Reid, 1964).

Con el afán de hacer frente a esta situación, los gobiernos centrales han intentado encontrar alternativas para generar una forma de gobierno más coherente y eficaz, una de las cuales tiene que ver con el desarrollo de mecanismos para mejorar la coordinación dentro del propio gobierno. Existe una amplia literatura sobre coordinación, en la cual se busca identificar los factores que permiten generar espacios de cooperación eficaz entre las agencias de los diferentes ámbitos de gobierno. No obstante, la coordinación ha sido abordada desde diferentes enfoques, el más tradicional de los cuales está orientado al estudio de la articulación de las estructuras de las organizaciones. Alternativamente, se ha estudiado desde el enfoque del análisis de las políticas y su complementariedad. Por último, la coordinación ha sido estudiada a partir del análisis de los resultados de la articulación de las acciones y políticas, más que del proceso de dicha articulación.

A continuación se presenta una revisión del concepto de coordinación desde cada una de estas perspectivas.

La coordinación en las organizaciones desde el enfoque de las estructuras.

Desde esta perspectiva teórica, la coordinación se refiere a la existencia de relaciones intencionales entre organizaciones que, al articular sus actividades, hacen posible la consecución conjunta de objetivos comunes, aunque operativamente individuales (Schemerhorn, 1975: 847; Cheng, 1983; Streeter et al, 1986). En particular, se trata de articular las reglas para la toma de decisiones, discusiones de política y mecanismos para el intercambio de información entre dichas organizaciones (Lie, 2011: 403). Hay tres factores que facilitan la coordinación: el grado de interdependencia entre las organizaciones, mecanismos para el intercambio de información, y reglas claras para llevar a cabo dicha coordinación.

En efecto, la interdependencia, entendida como la medida en la que las tareas de las organizaciones hacen necesario que sus miembros trabajen entre ellos (Cheng, 1983), resultó el elemento común identificado por Schermerhorn (1975) en una revisión de literatura sobre coordinación llevada a cabo con el fin de lograr claridad conceptual sobre el tema. Derivado del resultado del análisis de 33 organizaciones en Bélgica, Cheng (1983) argumenta que el grado de coordinación necesario en una organización varía según el nivel de interdependencia que requiera la organización para poder funcionar con cierto nivel de efectividad. Esto significa que, mientras mayor sea el grado de interdependencia en una organización, mayor coordinación se requerirá para que ésta pueda cumplir con sus objetivos.

En lo que respecta a los mecanismos para el intercambio de información, Jacobsen (1993) concluyó que la coordinación inter-organizacional requiere espacios en los cuales los funcionarios puedan tomar decisiones, intercambiar información y discutir cuestiones relacionadas con las políticas. Adicionalmente, Winkofsky et al. (1981) identificaron que las características de los flujos de información existentes en los diferentes niveles de una organización son factores determinantes para la coordinación. De acuerdo con un modelo desarrollado para explicar el proceso de toma de decisión en organizaciones jerárquicas, estos autores concluyeron que el tipo y la cantidad de

información que se comparte en una organización genera dos mecanismos de coordinación distintos: de influencia o de control. Ambos son ejercidos de arriba hacia abajo en la estructura jerárquica, y afectan la toma de decisiones de la organización (Winkofsky et al. 1981: 271).

Finalmente, la existencia de reglas y procedimientos claros constituye un elemento que ha sido señalado como necesario para que diversas organizaciones se coordinen entre sí (Streeter et al, 1986; Kumar 2007; Christensen y Lægreid, 2008; Lie, 2011). A partir de la revisión de algunos estudios clave sobre la coordinación inter-organizacional, Streeter et al (1986) concluyeron que la existencia de coordinación requiere de la construcción de reglas y procedimientos de colaboración. De acuerdo con estos autores, la forma que toman dichas reglas y procedimientos varía de acuerdo con el tipo de estrategia utilizada para promover la coordinación interorganizacional.

Al utilizar la estrategia de ajuste mutuo, bajo la cual no se comparten objetivos sino que sólo se colabora en casos específicos, las reglas y procedimientos tienden a ser informales y se desarrollan conforme surgen los esfuerzos por coordinarse. Con la estrategia de alianzas, que implica un mayor grado de coordinación puesto que las organizaciones tienen fines en común, se establecen reglas y procedimientos formales pero son renegociados constantemente. Finalmente, las estrategias corporativas, en el que se enfatizan los objetivos colectivos por encima de los individuales, tienen un sistema de reglas y procedimientos altamente formales, y los miembros de la organización están comprometidos con el cumplimiento de tales reglas. En esta forma de coordinación, el poder tiende a estar centralizado en un cuerpo administrativo jerárquico (Streeter et al, 1986: 35-36).

De manera similar, Kumar (2007), a partir del modelo de organizaciones complejas de Mintzberg (1979), mostró cómo la falta de reglas formales y recursos financieros imposibilita la existencia de una coordinación fluida al interior de las organizaciones, ocasionando el fracaso de la política en cuestión. En complemento, Christensen y Lægreid (2008) argumentan que, además de la creación de procedimientos y estructuras que permitan la coordinación intra e interorganizacional, la percepción de los servidores públicos sobre la utilidad de la coordinación para llevar a cabo sus labores es un elemento crucial para que cualquier mecanismo de coordinación funcione (Christensen y Lægreid, 2008).

En suma, la coordinación interinstitucional desde esta perspectiva de análisis implica la articulación de estructuras y procesos entre distintas organizaciones con el fin de lograr un objetivo común. Si bien se requiere que una organización necesite de la otra para llevar a cabo una tarea de interés común, es fundamental que existan estructuras y procesos cuyo funcionamiento esté normado de una manera que permita el intercambio de información.

La coordinación en las organizaciones desde el enfoque de la coherencia de las políticas

El análisis de la coordinación desde el enfoque de las políticas parte de la premisa de que existen dos componentes que, en conjunto, logran la coordinación entre organizaciones gubernamentales: administrativo y de políticas (Regens, 1988; Peters, 1998b; Jordan y Halpin, 2006). Además, desde este enfoque se distinguen tres principales atributos en la CI: la coherencia de las metas u objetivos de las políticas, la coherencia de sus instrumentos y la coherencia en su estrategia de focalización.

En lo que toca a los componentes de la coordinación, Regens (1998) realizó un análisis conceptual sobre la CI, y concluye que ésta está conformada por dos componentes diferentes: administrativo y de políticas. El componente de políticas tiene que ver con el diseño de las políticas de las organizaciones que trabajan conjuntamente, el cual debe estar orientado a evitar que la implementación conjunta produzca acciones redundantes o, alternativamente, deje vacíos. El componente administrativo, según Peters, parte de una visión de las estructuras de las organizaciones, cuya articulación debiera estar orientada a que los resultados de las políticas gubernamentales sean más coherentes (Peters 1998b: 2-16).

En esta misma lógica, Jordan y Halpin (2006) desarrollaron un estudio sobre la política rural de Escocia en donde, además de distinguir ambas formas de coordinación, argumentan que la falta de coherencia en las políticas se deriva de la falta de coordinación entre los agentes que las diseñan e implementan, y viceversa (Jordan y Halpin 2006: 22). Esto significa que ambas formas de coordinación no sólo se encuentran íntimamente ligadas, sino que las dos son necesarias para que los gobiernos sean realmente eficaces (Peters, 1998b: 16).

En lo que toca a los atributos de la coherencia de las políticas, diversos autores han distinguido al menos tres: la coherencia de las metas, de los instrumentos y de las poblaciones objetivo de las políticas (Baumgartner y Jones, 1993; Fukasaku y Hirata, 1995; Forster y Stokke, 1999; Richardson, 2000; Jordan, 2005; May et al, 2006; Cejudo y Michel, 2014). En efecto, en una investigación orientada a analizar la coherencia de dieciocho espacios de política, May et al identificaron algunas propiedades de la coherencia, la primera de las cuales tiene que ver con la consistencia de los objetivos de cada programa (May et al, 2006: 385). De igual manera, Cejudo y Michel (2014) identifican esta propiedad como un elemento útil para valorar la coherencia en un espacio de políticas determinado, en donde los propósitos de cada uno de los programas o instrumentos que integran cada espacio de política son consistentes entre sí.

Un segundo atributo al que frecuentemente se hace referencia en la literatura sobre coherencia de políticas es el de la coherencia entre los instrumentos de las políticas. Según Cejudo y Michel (2014), los instrumentos de las políticas son coherentes cuando, mediante distintas formas de apoyo, se contribuye a la solución de un mismo problema público. Así, la coherencia entre instrumentos implica que, para solucionar grandes problemas públicos, el gobierno intervenga mediante una serie de instrumentos, cada uno orientado a solucionar una dimensión específica de dicho problema, pero en ningún caso realizando la misma acción para lograrlo.

Finalmente, la coherencia de las poblaciones objetivos es el atributo más útil, según May et al (2006), para valorar la coherencia en un mismo espacio de política. De acuerdo con estos autores, al focalizar se pone nombre y apellido a los grupos sociales que serán objeto de atención. Al caracterizar detalladamente a la población objetivo, indirectamente se está indicando que son ciertos grupos de atención los que merecen ser atendidos por una determinada política. En consecuencia, entre mejor focalización exista, queda más claramente establecido el propósito común al cual deben estar orientadas las distintas acciones de una política (véase también Schneider e Ingram, 1997: 84–89). Por su parte, Cejudo y Michel también distinguen éste como un atributo desde el cual se puede valorar la coherencia entre espacios de políticas: reconocen que una adecuada focalización puede ser indicativa de la existencia de coherencia entre políticas, pues con ello se garantiza que, al tiempo de que cada una de las políticas atiende un tipo de población que padece un determinado problema, una misma población no es sujeto de atención de dos políticas (Cejudo y Michel 2014: 11).

En suma, desde esta perspectiva la coordinación interinstitucional tiene que ver con la convivencia coherente de las distintas políticas mediante las cuales el gobierno interviene para dar solución a un problema público. Esta convivencia puede reflejarse en la existencia de espacios de políticas conformados por políticas con propósitos, instrumentos o estrategias de focalización coherentes entre sí.

La coordinación en las organizaciones desde el enfoque de los resultados de política (o resultados integrados de políticas)

La integración de las políticas es, en sí mismo, un concepto cuya definición continúa siendo estudiada desde diferentes perspectivas y al cual se asocian diferentes atributos. Desde la perspectiva racional, Underdal (1980) define la integración de las políticas como aquella en donde "todas las consecuencias importantes que se derivan de las decisiones de política son reconocidas como premisas de decisión, en donde las opciones de política son evaluadas en términos de los efectos que tienen sobre una medida agregada de utilidad, y en donde los diferentes elementos de la política están en acuerdo" (Underdal, 1980: 162). No obstante, en la literatura se mencionan varias dimensiones desde las cuales puede valorarse la integración de las políticas. En particular, son cuatro las más citadas: de sectores, organizacional, procedimental y normativa (Collier, 1994; Liberatore, 1997; Eggenberger y Partidario, 2000; Provan y Sydow, 2009; Stead y Meijers; 2009).

En lo que respecta a la primera dimensión, es decir, a la integración entre sectores, en un estudio desarrollado por Stead y Meijers (2009) para proporcionar mayor claridad sobre el concepto, los autores argumentan que ésta debe ser concebida como el trabajo conjunto, los esfuerzos para crear sinergias y el uso de las mismas metas para formular políticas, entre diferentes sectores. Al igual que Stead y Meijers, Liberatore (1997) argumenta que la integración de políticas se encuentra vinculada con la medida en la que los distintos sectores toman en cuenta los asuntos o temas de los otros sectores. Aun así, tanto Stead y Meijers (2009) como Liberatore (1997) reconocen la integración de las organizaciones como una dimensión alternativa desde la cual puede ser percibida la integración de las políticas. En efecto, Stead y Meijers (2009) señalan que los factores organizacionales pueden ser útiles para promover la integración de las políticas, por ejemplo, si

existen procesos estandarizados que permitan un monitoreo ordenado y confiable del flujo de recursos de las organizaciones y si existen estructuras, capacidades de oferta, necesidades y servicios similares en las organizaciones involucradas.

Por su parte, Liberatore (1997) afirma que la integración a nivel organización también tiene que ver con que las competencias territoriales de las autoridades a cargo de atender un asunto sean acordes con la población afectada. Eggenberger y Partidario (2000) conceptualizan la integración de las políticas en términos del establecimiento de nuevas relaciones, sostenidas por entidades individuales con características y dinámicas específicas, que en combinación actúan de forma distinta (Eggenberger y Partidario 2000: 204). En términos de la dimensión procedimental, Eggenberger y Partidario (2000) argumentan que ésta tiene que ver con la integración de los procesos de planeación de diversos sectores, en los diferentes niveles de toma de decisiones. Adicionalmente, Stead y Meijers (2009) afirman que los aspectos procedimentales tienen que ver principalmente con la existencia de espacios de dialogo y deliberación sobre el diseño de las políticas sectoriales, aspectos presupuestales y sobre los ajustes que desde diferentes sectores se deben llevar a cabo en los procesos de implementación de sus políticas, de forma que se adapten a nueva información o circunstancias.

La cuarta dimensión, la normativa, tiene que ver con la integración de los valores de las políticas. En este sentido, Collier (1994) desarrolló un estudio sobre la integración de las políticas en materia ambiental en la Unión Europea, en el cual parte del reconocimiento de que cualquier política pública, por su naturaleza, es integradora, pues todas son una expresión de un acuerdo entre diferentes actores para que integren, en mayor o menor medida, ciertos valores y, por ende, diferentes objetivos (Collier, 1994:34). Sin embargo, Collier reconoce que existen enfoques (como el del medio ambiente) que requieren ser incluidos como valores en otras políticas y, por ello, afirma que para que la integración de una política tenga lugar, ésta debe estar presente en las distintas etapas de la hechura de políticas. En una primera etapa, la integración se observa en la adopción explícita de la integración de políticas como un objetivo en sí mismo. Posteriormente, la integración se observa en la formulación de la propia política y, después, en su transformación en los instrumentos. Finalmente, argumenta que la integración de las políticas se observa durante su proceso de implementación (Collier, 1994:45).

Al conjuntar las diversas perspectivas desde las cuales se ha estudiado la integración de políticas, se concluye que ésta requiere de estructuras y procesos que permitan el flujo de información y recursos entre las organizaciones de diversos sectores, así como que generen espacios de deliberación para la planeación y la toma de decisiones presupuestarias y el diseño y la operación de las políticas.

La Coordinación Interinstitucional e intergubernamental en la Secretaría General del Consejo Nacional de Población

El presente estudio toma como referencia al Gobierno Mexicano desde la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO). De acuerdo al manual de organización en específico de la Secretaría de Gobernación la Dirección de Coordinación Interinstitucional del CONAPO tiene como objetivo: Que los planes, programas y acciones de las entidades federativas incluyan criterios, previsiones y consideraciones demográficas de conformidad con la política y el Programa Nacional de Población (PNP); que las funciones de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas se desarrollen de acuerdo a lo establecido con el Reglamento de la Ley General de Población; que las acciones de concertación con el Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población y de Vinculación con instituciones académicas, del sector privado y organismos internacionales se lleven a cabo de conformidad con lo establecido en el PNP; que las actividades de coordinación con las dependencias que integran al CONAPO y las respectivas del Consejo Directivo de su Secretaría General se desarrollen en apego a la normatividad y que los temas de población se difundan en medios de comunicación social, impresos y electrónicos con apego al PNP.

Para entender más acerca de la visión gubernamental de la CI para la SG CONAPO, entre sus funciones se encuentran:

- Coordinar las actividades del apoyo institucional, asesoría, asistencia técnica y capacitación a los consejos de población y organismos equivalentes de las entidades federativas para fortalecer el desarrollo institucional y la planeación demográfica en ese ámbito;

- formular estrategias, lineamientos, y criterios técnicos que coadyuven la operación y organización de los consejos estatales de población para fortalecer el proceso de institucionalización de la política de población del país;
- gestionar y preparar la suscripción de acuerdos de coordinación en materia de población entre el Gobierno Federal y los ejecutivos de las entidades federativas para la aplicación, seguimiento y evaluación del PNP en las entidades federativas;
- coordinar la organización de las reuniones y el seguimiento de acuerdos de la comisión consultiva de enlace con las entidades federativas para incorporar sus recomendaciones en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de población;
- elaborar bases de coordinación e instrumentar mecanismos de cooperación con organismos internacionales para potencializar las capacidades nacionales de población y desarrollo;
- coordinar el seguimiento de las actividades de concertación con el Consejo Consultivo Ciudadano para la política de población y de las que se realicen en materia conjunta con instituciones académicas y el sector privado, para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, instrumentación, seguimiento, y evaluación de programas de población;
- coordinar las actividades de vinculación con las dependencias que forman el Consejo Nacional de Población para facilitar la formulación y elaboración de informes y reportes de ejecución del PNP;
- coordinar la realización de actividades del Consejo Directivo de la Secretaría General del CONAPO para dar cumplimiento a los acuerdos y coordinar la integración y difusión de reportes sobre acciones, proyectos y programas que desarrolla el CONAPO a través de medios informativos electrónicos e impresos y actualizar el sitio web del CONAPO para contribuir al fortalecimiento de una opinión informada y la toma de decisiones libre y responsable en los ámbitos de relevancia demográfica.

Cuadro 1

Funciones de la dirección de Coordinación Interinstitucional del CONAPO

Funciones	Actividades	Actores
Diseño	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formular estrategias, planes y programas estatales de población 2. Lineamientos y criterios técnicos. 3. Elaborar bases de coordinación 	<ul style="list-style-type: none"> • Pleno del CONAPO • Consejo Directivo • Gobierno de la República • Gobiernos Estatales • Consejos Estatales de Población • Consejo Consultivo Ciudadano • Academia
Instrumentación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organización de reuniones nacionales 2. Mecanismos de cooperación internacionales 3. Concertación 4. Asistencia técnica a entidades federativas 5. Convenios de colaboración 	<ul style="list-style-type: none"> • Pleno del CONAPO • Gobierno de la República • Gobiernos Estatales • Consejos Estatales de Población • Organismos internacionales
Seguimiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rendición de cuentas 2. Seguimiento a Acuerdos, actividades, 3. Labores de enlace y vinculación. 4. Asesoría, asistencia técnica y Capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> • Pleno del CONAPO • Gobierno de la República • Gobiernos Estatales • Consejos Estatales de Población • Consejo Consultivo Ciudadano • Consejo Directivo • Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades

		Federativas (COCOEF) <ul style="list-style-type: none"> • Academia • Sociedad Civil
Evaluación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informes y reportes de ejecución 2. Evaluación de programas 3. Seguimiento a los acuerdos de la Comisión consultiva y Consejo Directivo 4. Elaboración de informes de ejecución del PNP 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de la Función Pública • Academia • Sociedad Civil

Uno de los grandes problemas en el diseño histórico de las instituciones gubernamentales en México, se refiere a las dificultades de CI. Independientemente de los niveles de gobierno, la división de los poderes y las corrientes políticas en las administraciones públicas; el actuar de manera coordinada con metas claras, procesos definidos y la incorporación de agentes externos es un reto burocrático ante los complejos sistemas estructurales y formativos.

Ante procesos sociales que incluyen una gran diversidad de problemáticas y por lo tanto diversas entradas de intervención, la CI es necesaria para lograr emprender procesos de planeación estratégica así como definir acciones prioritarias y metas claras en el corto, mediano y largo plazos. Del análisis de la literatura sobre CI se desprenden una serie de factores que idealmente deberían estar presentes en la implementación del Consenso de Montevideo.

La CI implica mejorar la provisión de servicios, maximizar los recursos y aumentar la efectividad; es generar una sinergia efectiva con distintos niveles de intervención y responsabilidades, así como un seguimiento continuo de medición de los resultados.

Un elemento ideal es la conformación, diseño, implementación y medición de mecanismos como memorias de trabajo, acuerdos interinstitucionales, creación de subcomisiones al interior, monitoreo, vinculación y seguimiento.

Otro elemento crucial es la definición de horizontes de trabajo, es decir, periodos de tiempo definidos para la realización de las actividades; que permitan de una manera eficaz concluir las actividades sin premura ni contra tiempos.

Gobernanza para Resultados

El presente estudio, además de tener como eje rector la CI, establece un vínculo de referencia con la Gobernanza. La lista de conceptos que se pueden utilizar en referencia a la gobernanza puede seguir extendiéndose, pero el punto básico es que este concepto puede jugar un rol esencial para comprender cómo funciona el sector público contemporáneo.

Este término tiene diversas apreciaciones y acercamientos, de manera similar como se ha descrito a la CI. De acuerdo a Peters (2007) el modelo tradicional de gobernanza se basa en el rol del Estado y de sus múltiples organizaciones en la elaboración e implementación de las leyes. Este modelo no sólo está centrado en el Estado sino que, además, tiene una estructura jerárquica en la cual se da un proceso autoritario de toma de decisiones que se adoptan en el nivel más alto y que luego fluyen hacia abajo abarcando al resto de la administración pública. La crítica a esta rígida y tradicional definición se centra en el Estado que perdió de manera significativa su capacidad para gobernar y que, por lo tanto, es necesario proporcionar alternativas que permitan dar una dirección efectiva a la economía y a la sociedad.

Retomando al mismo autor, Gobernanza será entendida como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas. La gobernanza requiere de mecanismos que permitan resolver los conflictos de intereses que son inherentes a este hecho, y la naturaleza colectiva de este proceso, a su vez, puede devolver al gobierno y al Estado una posición más central en la acción de

governar. La mayor parte del análisis del proceso de gobernanza consiste en determinar el rol de varios de los actores y comprender algo sobre la interacción del Estado con los actores tanto sociales como internacionales involucrados en el proceso de gobernar.

Este concepto se ve enriquecido al integrar el concepto democracia. La gobernanza, en el sentido más amplio de proporcionar dirección, puede obtenerse a través de métodos autocráticos; pero una gobernanza realmente más efectiva puede lograrse a través de medios democráticos. De esta manera, la definición de gobernanza debe considerar la cuestión, no tanto de cuáles actores serán dominantes, sino más bien cuáles serán los que dirigirán el rol funcional de la gobernanza para la sociedad.

De acuerdo a Peters (2007) uno de los argumentos más comunes a favor de la utilización de mecanismos de gobernanza tales como el de las redes ha sido el que éstas, en la medida que constituyen estructuras más deliberativas, son más democráticas que los métodos representativos utilizados normalmente por el Estado. Por ejemplo, se supone que las redes son capaces de involucrar un rango mucho mayor de intereses comprometidos en un campo específico de políticas y son capaces de movilizar el proceso de elaboración de políticas en la dirección de modelos deliberativos de democracia. Incluso aunque no sea completamente democrático e inclusivo, el hecho de involucrar a los diferentes intereses directamente en el proceso de toma de decisiones a través de la constitución de redes, es considerado un mecanismo para lograr una mayor participación del gran público en el proceso de gobernar y en la ampliación de la democracia.

La gobernanza democrática en un contexto globalizado posiblemente es más difícil de sostener e incluso de conceptualizar. El sistema internacional, por naturaleza, no es democrático, y las instituciones que tienen poder para tomar decisiones tienden a involucrar a actores nacionales más que a ciudadanos o intereses determinados. Sin embargo, dejando eso en claro, algunos académicos han considerado que existe la capacidad para proporcionar un estilo más participativo de gobernar en el contexto internacional (Held, 2004), y algunos han creído encontrar caminos para generar, al menos, formas indirectas de participación. Sin embargo, dichos caminos aún son débiles y el Estado continúa siendo el locus central respecto de las oportunidades para implementar una acción

democrática en la gobernanza. Para que la gobernanza sea más efectiva requiere, además de metas colectivas la responsabilización y retroalimentación.

Retomando a Peters (2007) el Estado ha cobrado importancia en cuanto a la forma en la que se involucra en el proceso de gobernar. El rol del Estado no es el de otorgar gobernanza de manera directa sino, más bien, el de utilizar sus poderes para legitimar las acciones de otros actores, permitiendo cierta libertad de acción pero, al mismo tiempo, reteniendo la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario. El salto ha sido desde un Estado de servicio a un Estado que faculta, aunque retiene la capacidad de ejercer poderes substanciales sobre otros elementos de la sociedad.

La creación de CONAPO: hacia una nueva política de planeación demográfica

A inicios de los años setenta se alcanzaron los máximos niveles de fecundidad en México. En 1970 México registraba una tasa de crecimiento de 3.4 por ciento medio anual y se colocaba entre las tasas más altas del mundo. De mantenerse a ese ritmo, la población se duplicaría cada 21 años, de ahí que fuese necesario reducir su crecimiento. La nueva Ley General de Población acorde a la situación demográfica del país permitió un giro en los objetivos anteriores, y encauzar la dinámica poblacional hacia su inserción en los planes de desarrollo económico y social. Igualmente, se necesitaba contemplar a la migración como un fenómeno que precisaba de una revisión reflexiva que protegiera y fortaleciera los requerimientos de desarrollo del país y de sus recursos humanos.

En ese momento el Gobierno Mexicano reorientó su política de población y estableció las bases normativas e institucionales que han contribuido a delinear la imagen demográfica del México actual.

En 1974 se expidió la Ley General de Población (actualmente vigente y en proyecto de renovación) que entre otros aspectos contenía el mandato de la creación del Consejo Nacional de Población CONAPO, con la encomienda de la planeación demográfica del país, con objeto de incorporar los aspectos del volumen, estructura, dinámica y distribución territorial en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental.

De acuerdo a la Ley General de Población, el CONAPO es una entidad multisecretarial presidida por el Secretario de Gobernación y compuesto por 17 dependencias gubernamentales: Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Periódicamente el CONAPO es convocado a pleno para el planteamiento, atención y seguimiento de los fenómenos demográficos del país.

De acuerdo a la estructura operativa actual de la Secretaría General del CONAPO, con base en el reglamento de la Ley General de Población de 1974; para el desarrollo de sus actividades cuenta con una Secretaría General de la cual dependen cuatro direcciones Generales; particularmente este estudio se focalizará en la Dirección de Coordinación Interinstitucional dependiente de la Dirección General de Programas de Población y Asuntos Internacionales.

Desde este origen se puede detectar la importancia de la coordinación interinstitucional al ser el CONAPO un órgano que centra su fuerza institucional en la vinculación con Secretarías e institutos del Gobierno.

Sobre el Consenso de Montevideo y la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo.

México es pionero en la política de población en América Latina y el Caribe. Nuestro país ha sido sede y agente detonador de alianzas internacionales en temas de población y desarrollo.

En temas de población la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha fomentado la Coordinación Interinstitucional (CI) para fortalecer la agenda demográfica y articular acciones en beneficio de desarrollo social.

Con base en registros administrativos y memorias de trabajo de la Secretaría General, en 1993 nuestro país fue sede de la Conferencia Regional Latinoamericana y de Caribe sobre Población y Desarrollo, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo 1994) y se aprobó por unanimidad la declaración denominada “Consenso latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo” en el que se expresa la posición conjunta de los países de la región ante los temas de población y desarrollo. Los países decidieron adoptar un plan de acción regional con el propósito de facilitar la integración y el intercambio de experiencias nacionales en la formulación y aplicación de programas y políticas de población.

Para la elaboración de ese plan los países solicitaron a la CEPAL que elaborara un anteproyecto con la colaboración del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

A través de diversos capítulos se abordaron temáticas vinculadas a la dinámica demográfica de la época: Población, desarrollo y medio ambiente, igualdad entre los sexos y habilitación de la mujer, salud y derechos reproductivos, planificación familiar y bienestar de la familia, Distribución territorial de la población y migración interna, migración internacional y desarrollo, Institucionalización de políticas de población y finamente capacitación, información e investigación.

El inciso E de este Plan hace referencia a la migración internacional y el desarrollo con el objetivo general de hacer frente a las causas básicas de la migración especialmente las relacionadas con la pobreza, fomentar la cooperación y el diálogo entre los países de origen y destino a fin de maximizar los beneficios de la migración y garantizar a los migrantes todos los Derechos Humanos incluidos en la Declaración Universal de Derechos.

20 años después este modelo es actualizado a través de la figura de la Conferencia Regional de Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe.

La Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe es uno de los órganos subsidiarios de la CEPAL destinado al seguimiento y la revisión de los temas relacionados con la población y desarrollo. En 2012 por medio de la resolución 670 (XXXIV) la CEPAL decidió

que su comité especial pase a denominarse Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, y refrendó todas las disposiciones expresadas en el Acuerdo 1 adoptado por el Comité Especial en su reunión celebrada en Quito del 4 al 6 de julio de 2012.

La CRPD actúa sobre la base y el respeto del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. Celebra sus reuniones cada dos años y su Mesa Directiva al menos una vez entre sesiones ordinarias.

La primera reunión de la CRPD se realizó en Uruguay con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas y su tema central fue el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo después de 2014 con el título: “Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de Derechos: Clave para la agenda después de 2014.”

Informe de la 2da Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe 2015

La Segunda Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe se desarrolló en la Ciudad de México del 6 al 9 de octubre de 2015. Con la participación de 33 países, organismos de la ONU y Sociedad Civil con el objeto de aprobar la Guía Operacional para la implementación y seguimiento del Consenso de Montevideo en América Latina y el Caribe.

Dentro de debate general sobre las experiencias nacionales en el Marco de la Implementación del Consenso de Montevideo, el panel 5 referente a la migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes fue moderado por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación.

Al término de la segunda reunión de la CRPD los países de América Latina y el Caribe acordaron acoger la Guía Operacional para la Implementación del Consenso de Montevideo (GO) como instrumento técnico voluntariado de ayuda para el cumplimiento de las medidas prioritarias. Los delegados acordaron también que, sobre la base de la GO los países definirán las líneas de acción,

metas, plazos e indicadores y elaborarán informes nacionales sobre la implementación del Consenso que serán presentados en la tercera reunión de la CRPD en 2017.

La migración internacional en México y los Derechos de las personas migrantes.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2015 en la región, específicamente América Latina y el Caribe, la población migrante alcanza un significativo número de alrededor de 30 millones de personas en la actualidad y las personas migrantes realizan importantes contribuciones a sus países y a los países de destino. El impacto de la crisis económica en las condiciones de vida de las personas migrantes y la creciente complejidad de la migración, se ve reflejado en las travesías, el cruce de fronteras y la inserción de las personas migrantes, así como durante el tránsito y el retorno a sus países.

El Consenso de Montevideo creado en 2013 señala la inquietud por la evidente y sistemática violación de los derechos humanos que sufren las personas migrantes debido al racismo, la xenofobia y la homofobia, así como por la falta de garantías del debido proceso, y por las problemáticas específicas que afectan a distintos grupos, en cuanto a discriminación, abuso, trata de personas, explotación y violencia, particularmente las mujeres, las niñas, los niños y las adolescentes.

En la nueva agenda global del desarrollo sostenible cualquier situación que dañe los Derechos Humanos de las personas se torna importante y de interés supremo de las naciones.

Además resalta que el proceso de desarrollo económico a escala mundial genera desigualdades y asimetrías que producen, a la vez, la disponibilidad de mano de obra dispuesta a trabajar por salarios mínimos y en condiciones precarias, y la demanda de condiciones altamente flexibles para extraer su fuerza productiva sin respetar sus derechos humanos, en particular, cuando se trata de personas provenientes de economías menos desarrolladas o en situación de mayor pobreza.

Por lo que es necesario replantear los proyectos de investigación, programas institucionales y procesos de gobernanza para resultados en redoblar los esfuerzos para encarar los desafíos y

oportunidades que plantea la migración para los países de origen, tránsito y destino, bajo un enfoque de derechos humanos.

Para tener una mayor panorámica de la visión global del tema migratorio es preciso señalar que la migración no estaba prevista en los Objetivos de Desarrollo del Milenio pero sí en la Agenda 2030, en el Objetivo 10, Reducir la desigualdad en los países y entre ellos, Meta 10.7: “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”; y en el párrafo 29 de la Declaración Política de la Agenda 2030 en el que se reconoce la contribución positiva de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Esta información se encuentra desarrollada en el documento, titulado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” de Naciones Unidas.

Nuestro país ha ratificado, celebrado y promovido diversos pactos internacionales en materia de Derechos Humanos y en específico de migración. Sin embargo un primer elemento detectado en la problemática política del Consenso de Montevideo es que al ser un instrumento internacional puede ser adoptado o no por nuestro país y demás naciones involucradas en la situación migratoria.

El capítulo F del Consenso de Montevideo “La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes” establece 10 medidas prioritarias tanto en la emigración como a la inmigración, al retorno y al tránsito. En específico la medida prioritaria 74 señala el compromiso de “Fortalecer la cooperación entre países de origen, tránsito y destino para enfrentar las causas y los desafíos de la migración que acontece de manera irregular, de modo de generar una migración en condiciones humanas, ordenada y segura, mediante esquemas bilaterales de movilidad de la mano de obra, y salvaguardando la protección de los derechos humanos de los migrantes”

De acuerdo a los principios generales del Consenso de Montevideo se señala que: “cada país tiene el derecho soberano de aplicar las recomendaciones contenidas en el Programa de Acción de El Cairo y en el presente documento, de conformidad con sus leyes nacionales y con sus prioridades de desarrollo, y de forma compatible con los derechos humanos internacionales, universalmente

acordados” lo que genera una ambigüedad en el cumplimiento cabal de las metas que conforman el capítulo sobre migración internacional.

Retomando el origen de la política de población a nivel internacional, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo, (1994) la primera medida referente a la migración internacional pretendía que los Gobiernos de los países de origen y los países de destino deberían procurar que la opción de permanecer en el propio país fuera viable para todos. Situación que aunque en discurso es totalmente noble en la práctica no ha sido presentado.

Independientemente a la adopción del Consenso de Montevideo, la protección de los Derechos Humanos de la población migrante se encuentra en la Ley de Migración de 2011 y el Programa Especial de Migración 2014-2018.

El marco internacional de los derechos humanos establece orientaciones y obligaciones, y los acuerdos de distintas escalas fijan lineamientos compartidos. Dado que la migración es un proceso potencialmente beneficioso para los países, comunidades, familias y personas, la institucionalidad, la legislación y las políticas públicas que conforman la gobernanza migratoria deben basarse en el enfoque de derechos.

En el contexto mexicano se cuentan con un marco legal reciente, actualizado y con un enfoque transversal en Derechos Humanos. La Ley de Migración de 2011 despenalizó la migración irregular al derogar los artículos 119 a 124 de la Ley General de Población (De 1974) convirtiendo a los migrantes en sujetos de Derechos, independientemente de su situación migratoria. La ley tiene como objetivo regular el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional, así como el tránsito y la estancia de extranjeros, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional y de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional. Sin embargo, la Ley de Migración no incluye la figura de “visa de tránsito”, y la “de visitante”, que permite a un extranjero permanecer en México hasta 180 días, además exige documentos que casi ningún migrante centroamericano posee, según coinciden académicos y organizaciones civiles de defensa de migrantes.

Sin embargo, son notorias las violaciones a los Derechos Humanos en nuestro país pues más que la creación de leyes ha fallado su aplicación, seguimiento e implementación. Los migrantes indocumentados que entran a México por la frontera sur han sido víctimas de secuestros y extorsiones en los últimos años. En el *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, se informó que de 2008 al 2011, las organizaciones criminales secuestraron a unos 20,000 migrantes durante su paso por México.

Si bien las metas del Consenso de Montevideo son nobles, en su carácter general llegan a carecer de precisión, específica en el Estado Mexicano. Por lo tanto la construcción de indicadores (próxima) carecerá de elementos adaptados al Gobierno mexicano. Por ejemplo, la meta 72 del Consenso de Montevideo señala que: “Proteger decididamente los derechos humanos, evitando toda forma de criminalización de la migración, garantizando el acceso a servicios sociales básicos, de educación y de salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva cuando corresponda, para todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, prestando particular atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad, entre ellos, los menores no acompañados, las personas que se desplazan en situación irregular, las mujeres víctimas de la violencia, las víctimas de trata, las repatriadas y las que se desplazan forzadamente buscando refugio” abarca tantos elementos que por sí sola es inoperable y requiere de la participación de distintos sectores del Gobierno y (Gobernanza) para su alcance.

La Guía Operacional para la implementación del Consenso de Montevideo es un documento creado expresamente para dar seguimiento al acuerdo internacional en América Latina. Es una referencia para la generación de indicadores de avance. México coordina el Grupo de trabajo ad hoc para esta creación por lo que resultará fundamental diseñar indicadores cercanos a la realidad mexicana para poder integrar información socialmente útil.

La participación de la sociedad civil ha estado presente en todo el proceso de la elaboración diseño y monitoreo del Consenso de Montevideo. Este proceso ha sido un modelo de Gobernanza participativa. Particularmente, el capítulo sobre migración internacional ha tenido la integración de distintas asociaciones a favor de los Derechos de los Migrantes. (Situación que no sucede con el tema, por ejemplo, de salud sexual y reproductiva que ha tenido enfrentamientos o posturas contrarias entre sectores de la sociedad civil).

El problema detectado es quizá que los esfuerzos en la atención directa de los Derechos Humanos de las personas migrantes sean insuficientes ante las grandes problemáticas y situaciones como la trata de personas, violaciones sexuales, tráfico de personas en las cuales el sector civil carece de facultades para intervenir.

Actualmente, cada país participante en la CRPD se encuentra analizando la manera de implementar el Consenso de Montevideo en su nación. Espacios de encuentro internacional han mostrado el constante interés por trabajar en un enfoque de protección de Derechos Humanos sin en respeto a la soberanía de cada nación.

Violaciones a los Derechos humanos de las personas migrantes.

En ocasiones son conflictos bélicos, étnicos, ecológicos o desplazamientos forzados los que conducen a migrar, en otras, como en el caso de quienes utilizan el territorio mexicano en su tránsito hacia Estados Unidos de América, la principal causa de la migración es la pobreza. Así, en la pretensión de encontrar una vida mejor, la población migrante afronta múltiples problemas: discriminación, robos, maltratos, falsas acusaciones, engaños, violaciones físicas, entre otras transgresiones a sus derechos humanos y desafortunadamente en muchas ocasiones la muerte.

De acuerdo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 2016, México es un territorio que, no obstante ser un lugar de recepción y expulsión de migrantes, es utilizado en gran medida para el tránsito migratorio de quienes pretenden llegar a Estados Unidos de América. El intenso flujo ilícito existente en este país ha tenido una fuerte repercusión en la comisión de violaciones a los derechos humanos en contra de grandes contingentes de personas en continuo movimiento, que padecen por lo común pobreza y discriminación.

De acuerdo a Cruz (2016) Por proceder de diversas culturas, cada migrante constituye una historia diferente. Las investigaciones realizadas sobre las violaciones a sus derechos que enfrentan en el tránsito migratorio reportan que sólo 5% de los y las entrevistadas con experiencia migratoria internacional, manifestaron no haber tenido ningún tipo de conflicto al migrar, no se percataron de

ello o los acontecimientos enfrentados no le fueron significativos, mientras que la mayoría manifestaron haber sido víctimas de cualquier dificultad.

No obstante, el alto riesgo los convierte a todos en víctimas potenciales de situaciones negativas. Son variadas las formas en las que los migrantes logran burlar la vigilancia y avanzar en tránsito hacia Estados Unidos, para lo cual, generalmente contratan los servicios de los traficantes de humanos que les cobran por adelantado y muchas veces los engañan sin conducirlos al destino acordado; en algunas ocasiones los abandonan en medio del desierto o los conducen por rutas muy peligrosas, después de separarlos del grupo con el que originalmente iniciaron el viaje; los transportan en condiciones de muy alto riesgo, con lo que si no pierden la vida es probable que sean afectados físicamente. En ocasiones los conducen ocultos en compartimientos de vehículos, camiones pesados o tráileres, donde en el peor de los casos perecen asfixiados o aplastados, como ha sucedido repetidas veces, ya que los vehículos generalmente llevan mercancías y ellos deben ir escondidos entre éstas

Algunos no resisten las muy altas o bajas temperaturas que persisten en el desierto o en las montañas por donde son conducidos, pues hay que considerar que no llevan la indumentaria adecuada ni los víveres y equipo necesario para sobrevivir a temperaturas superiores a los 40° C o, en contraste, por la noche, cuando la temperatura desciende bajo cero. Además hay que considerar que los migrantes, sobre todo aquellos que provienen de los lugares más alejados, cuando llegan a la franja fronteriza ya están cansados del recorrido que han realizado desde donde salieron hasta la zona en que generalmente se inicia el cruce de las líneas divisorias.

En otras circunstancias, los migrantes se convierten en presas de los asaltantes que cometen sus fechorías en las rutas de mayor tránsito migratorio. Lo que es más visible entre quienes viajan por ferrocarril, donde por lo común integrantes de pandillas les roban y los avientan del tren en movimiento, algunas veces en lugares despoblados donde, si quedan con vida, es difícil que puedan recibir atención médica. Esto, independientemente de si los migrantes traen consigo recursos económicos, ya que de todas formas son asaltados y golpeados por pandilleros y delincuentes. Peores casos representan aquellas o aquellos migrantes que son agredidos físicamente al ser víctimas de violadores o asesinos.

En México los servicios de salud públicos son insuficientes, y si a ello se añade la atención que brindan a los migrantes, la situación empeora debido a que los lugareños demandan ser atendidos porque en su opinión tienen más derecho de recibir la atención médica que quienes se encuentran transitando por el país en situación irregular, lo que incrementa la desatención a la salud y la mala calidad de la misma que reciben los migrantes. Asimismo, su estancia en un país diferente les impide atenderse adecuadamente, si sufren algún padecimiento aparentemente no grave, y difícilmente acuden al médico, en ocasiones porque no cuentan con los recursos económicos para costear su enfermedad, porque temen ser detenidos o porque culturalmente les es difícil acudir a recibir atención a su salud de manera diferente a como ellos están acostumbrados. Esto se hace más evidente en el caso de las mujeres, que cuando estando embarazadas se emplean provisionalmente como trabajadoras agrícolas o, cuando van viajando, ya que lejos de recibir atención médica continúan su tránsito, lo que ha elevado las tasas de mortalidad materno-infantil.

En lo que respecta a las detenciones, los migrantes, al ser descubiertos en tránsito prohibido, son regresados algunas veces hasta sus lugares de origen, en otras ocasiones sólo son alejados de la frontera norte y muchas veces separados de sus familiares con quienes viajan, en un intento de desincentivar la migración. Como ya se indicó, el problema se hace más grande en la gente de países más alejados, puesto que repentinamente todo el esfuerzo invertido, es decir, todos los obstáculos que hasta ese momento han vencido durante su trayecto, además del dinero ya gastado; se derrumban al tener frente a sí el país objetivo. Los traficantes de humanos y los propios migrantes han encontrado múltiples formas para burlar la vigilancia y llegar al vecino país del norte. Algunos son conducidos por túneles subterráneos o por los ductos de drenaje, y hasta son disfrazados para hacerlos pasar como enfermos dentro de ambulancias, o bien usurpando personalidades diferentes, principalmente en el caso de niñas y niños, a quienes además dan somníferos para que pasen dormidos las revisiones en los puestos de control fronterizo.

Continuando con el reporte de Migración en tránsito, pobreza y discriminación en el territorio mexicano de la CNDH, en general, la presencia de indocumentados centroamericanos en territorio mexicano se ha convertido en codiciado botín de elementos de las diversas corporaciones policiacas, funcionarios o civiles, quienes han encontrado en ellos su modus vivendi. Lo que es

peor, en ocasiones no solamente les roban, sino que a cambio de permitirles delinquir les cobran determinadas cuotas o los obligan a cometer delitos. También las bandas de traficantes de personas cuentan en ocasiones con la protección de diversas corporaciones federales, estatales y municipales que no sólo les abren y facilitan el paso, sino que les ayudan a efectuarlo, notificando sobre los horarios en que no funcionará el equipo de cómputo y los rayos X, los horarios del paso del ferrocarril, los caminos sin vigilancia, entre otros datos.

Existen migrantes sometidos por integrantes de las bandas de la delincuencia organizada, que no sólo son forzados a formar parte de sus pandillas y otras agrupaciones, sino también son utilizados para realizar labores vinculadas con todo tipo de tráfico y acciones delincuenciales. Algunos migrantes se suman a las pandillas para obtener protección durante su trayecto, pero más tarde se percatan que es prácticamente imposible alejarse de ellas. Hay pandilleros que viven de extorsionar a la población que se desplaza. En ocasiones son migrantes que pasan de víctimas a victimarios.

De cualquier forma que se manejen los delincuentes, coludidos o no con las autoridades, finalmente a quien más afectan es al migrante.

Por otra parte, los nativos de los lugares donde los migrantes van transitando los rechazan, los acusan de generar violencia, de ser delincuentes y violadores y por esas razones también son discriminados.

Los migrantes internacionales en tránsito por México tienen la dificultad de no contar con la documentación que acredite su estancia legal en el país, lo que limita sus posibilidades de denunciar violaciones a sus derechos humanos, aunado al desconocimiento de esas garantías y el temor que les provoca ser detenidos y repatriados en cualquier momento. Son intimidados o amenazados por sus agresores y no cuentan con los recursos, conocimientos, tiempo y dinero para invertirlos en poner una demanda o denuncia y darle la continuidad necesaria hasta su conclusión.

La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México estableció que los migrantes son el tercer sector de la población más discriminado en el país, después de los homosexuales y los indígenas. Los derechos humanos de las y los migrantes también se generan por condición de raza.

Vinculación del proyecto con la gobernanza, la coordinación interinstitucional y la política migratoria

Flexibilidad. Desde la elección del tema en octubre de 2015 a la fecha se han generado múltiples cambios en las rutas de trabajo de la Guía Operacional del Consenso de Montevideo, generados por las peticiones de la países participantes encaminando las estrategias a sus realidades inmediatas.

Particularmente el caso de México, se han generado propuestas al diseño de indicadores con la participación activa de instituciones gubernamentales y sociedad civil creando espacios de diálogo y participación. En junio de 2017 se elaborará un taller en específico para adecuar los indicadores desde la experiencia mexicana y demás integrantes del Grupo de Trabajo a las realidades locales y consensadas. Esto es una muestra de valor público ya que el diseño de indicadores se está adecuando de manera flexible a las condiciones de las distintas poblaciones y no son simplemente adoptados de manera rígida.

En el caso de la Guía Operacional del Consenso de Montevideo, como instrumento internacional rector para la generación de insumos locales, el proceso actual del documento está en constante actualización y renovación, Esta particularidad se consideró de suma relevancia pues la migración, como todo factor social, está sujeta a cambios repentinos, ciclos o modificaciones completas. De esta forma el valor público del Consenso de Montevideo se actualiza y adapta a las condiciones cercanas a la ciudadanía y en específico a la población migrante.

Jerarquía con base en las capacidades. En el modelo tradicional existe una única jerarquía que señala las directrices de las instituciones, lo cual es limitante por no poder ser incluyente o completo. En la GPR se generan jerarquías integrales con base en los conocimientos y capacidades de los actores con objeto de fortalecer las líneas de aprendizaje.

El actual trabajo de la generación de indicadores es muestra de una propuesta de definir capacidades de acuerdo a roles, alcances y experiencias. Para implementar el Consenso de Montevideo está orientado de la siguiente forma: El Grupo es coordinado por México y constituido por Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guyana, Jamaica, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), actúan como Secretaría Técnica del Grupo de trabajo. Se han integrado asociaciones civiles de carácter consultivo y acreditadas por CEPAL como la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) y la Federación Internacional de Planificación Familiar.

Con este modelo, se intercambian opiniones y trabajos desde el enfoque internacional con actores de Naciones Unidas que brindan acompañamiento técnico, Gobiernos Nacionales de América Latina y el Caribe que dan el soporte institucional e intergubernamental, y Asociaciones Civiles que vigilan y promueven los Derechos y garantías en temas de población.

Resultados con base en distintas demandas. De acuerdo a Ramos (2016) la visión integral reconoce la trascendencia y la naturaleza multidimensional de la migración, con visión local, regional, nacional e internacional.

Este elemento (basado en una visión completa del fenómeno) busca identificar los distintos resultados y la generación de mecanismos para su obtención. Estos resultados deben ser en el marco de valor público, es decir generación de bienestar para grupos específicos de la población. A través de la sensibilidad al entorno y con imaginación gerencial la GPR logra una inclusión a los diversos matices de un fenómeno; identificando distintas oportunidades de incidir para presentar una visión conceptual metodológica y sistemática para atender las distintas demandas de la población migrante y las aportaciones de la sociedad civil

Visión de largo plazo. Esta visión de largo plazo contribuye a una visión de país que plantee y trabaje estratégicamente, tomando como referente los posibles escenarios de las próximas décadas, en el ámbito nacional. La serie de trabajos que ha desarrollado la CEPAL ha fijado los rumbos en el marco de la Agenda 2030. El horizonte cercano de trabajo está propuesto para octubre de 2017 en la tercera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y desarrollo.

Transparencia, rendición de cuentas e indicadores de resultados. En los modelos actuales del Gobierno se ha posicionado la importancia del acceso a los ciudadanos a la información gubernamental, la cual es indispensable para tener el control de los procesos y garantizar la apertura y efectividad de las políticas; así como la regulación de servicio público. El Consejo

Nacional de Población, en el Marco de la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública Nacional, atiende las solicitudes de información sobre presupuesto, actividades y reuniones en materia de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo además; se encuentra en un ejercicio constante de rendición de cuentas y publicación de actividades a través de la Unidad de Enlace ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales.

Actores involucrados

Generando un mapa de actores involucrados es este proceso se encontraron las siguientes instituciones y organizaciones y su rol en el proyecto de intervención.

Cuadro 1. Actores involucrados en la implementación del Consenso de Montevideo

Identificación	Diseño y formulación	Ejecución y seguimiento	Evaluación
Secretaría General del Consejo Nacional de Población En su rol de Presidente de la CRPD Generador de la CI			
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) En su rol de Secretaria Técnica Facilitador de los mecanismos internacionales para la CI			
Secretaría de Gobernación. Institución que tiene a su cargo el desarrollo político del país. Instituto Nacional de Migración. Instancia creada en específico atender los temas involucrados a la migración internacional de y en nuestro país Secretaría de Relaciones Exteriores. Encargada de las relaciones políticas, económicas y culturales de cooperación internacional Procuraduría General de la República. Preservar el estricto cumplimiento de la Constitución mexicana Comisión Nacional	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Consejo Nacional de Población Instituto Nacional de Migración Secretaría de Relaciones Exteriores Comisión Nacional de los Derechos Humanos Organización Internacional para las Migraciones Institución consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. Instituto Nacional de Estadística y Geografía Instituto que genera la	Instituto Nacional de Migración Secretaría de Relaciones Exteriores Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social Instituto Nacional de Estadística y Geografía Consejo Nacional de Población Comisión Nacional de los Derechos Humanos Comisión Nacional de los Derechos Humanos Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) Federación Internacional de Planificación Familiar

<p>de los Derechos Humanos. Organismo público del Estado Mexicano con autonomía para la protección de los Derechos Humanos (Población migrante)</p>	<p>información estadística de México, entre sus variables se encuentra la migración.</p> <p>Asociación Latinoamericana de Población (ALAP)</p> <p>Contribuye con la opinión de la comunidad científica a los importantes debates a celebrar para avanzar en la Agenda de Desarrollo Regional</p> <p>Federación Internacional de Planificación Familiar Organización no gubernamental de ámbito mundial que ha acompañado los trabajos de la CEPAL en población y desarrollo</p>		
---	---	--	--

Desarrollo

El proyecto de investigación se encuentra en la vertiente de la evaluación de programas de política pública o dentro de la evaluación de la gestión pública. Cabe señalar que el Consenso de Montevideo (CM) es un instrumento político de alcance internacional y que actualmente se encuentra en el desarrollo de sus indicadores para su seguimiento e implementación. En este proceso han participado gobiernos de América Latina y el Caribe, Organizaciones Civiles, Organismos Internacionales y sociedad civil. Por lo anterior, considero que el estudio involucra a las dos áreas señaladas de la evaluación: Sobre políticas públicas y sobre gestión Pública.

Vinculando las lecturas, el CM consiste en un “conjunto de acciones intencionales y causales orientadas a un objetivo de interés (Integridad y respeto de los Derechos Humanos de la población migrante) cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen constante y coherente” (Con las correcciones hechas de manera constante en su construcción)

El Capítulo F del Consenso de Montevideo consta de diez medidas prioritarias; todas están emparentadas y comparten varias líneas de acción, además de algunas metas e indicadores. Se refieren tanto a la emigración como a la inmigración, al retorno y al tránsito. En las matrices se hacen reiteradas menciones a iniciativas regionales y subregionales que pueden abrigar espacios de seguimiento.

Entre los elementos que destaca el estudio y lo vincula con la evaluación de política pública se encuentran los siguientes:

- El CM elabora estrategias integrales globales y regionales para erradicar la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes, así como aprovechar los beneficios y enfrentar los desafíos que plantea la migración.
- Promueve la suscripción de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social que permitan acumular años de trabajo a los trabajadores migrantes. (De acuerdo a Aguilar, toda política pública está estructurada por leyes o convenios internacionales)
- Incorpora principios de coherencia y reciprocidad en la atención de las diversas situaciones que enfrentan los emigrantes de los países de la región.
- Protege los derechos humanos, evitando toda forma de criminalización de la migración.

Citando a Aguilar la política pública es originada por un asunto social en problema de atención pública o atendido por el gobierno (En este caso la violación a los derechos humanos de la población migrante) la definición del problema público y los criterios que determinaron las opciones de acción para atender el problema. Además, presenta el sistema de medición y evaluación de los avances y resultados de la política pública.

Del CM se destaca este vínculo ya que:

Garantiza el acceso a servicios sociales básicos, de educación y de salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva cuando corresponda, para todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, prestando particular atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad, entre ellos, los menores no acompañados, las personas que se desplazan en situación irregular, las mujeres víctimas de la violencia, las víctimas de trata, las repatriadas y las que se desplazan forzosamente buscando refugio

Fortalece la cooperación entre países de origen, tránsito y destino para enfrentar las causas y los desafíos de la migración que acontece de manera irregular, de modo de generar una migración en condiciones humanas, ordenada y segura, mediante esquemas bilaterales de movilidad de la mano de obra, y salvaguardando la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Desde su diseño, el CM ha surgido a partir del diálogo político en la creación y mejora de políticas públicas poblacionales con enfoque de Derechos Humanos. Para su implementación, seguimiento y creación de indicadores, el gobierno mexicano ha analizado las políticas públicas relacionadas al CM para vincular sus resultados, ajustar sus métodos de medición y alcances; en el marco de la Agenda 2030 recientemente emitida (Septiembre 2015) por la Organización de las Naciones Unidas.

Finalmente, en el análisis de la estructuración de la política, el CM se define como lo señala Aguilar: una acción colectiva que incluye las actividades de una organización u organizaciones de gobierno, organizaciones políticas, económicas y civiles. En el caso de la Evaluación de la Gestión Pública, el Consenso de Montevideo es abordado por el Estado Mexicano, en específico por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Al ser ejecutado por una instancia gubernamental se encuentra inmiscuido en los procesos y reglamentos de la administración pública federal.

Aunque el CM no incluya en sus lineamientos la parte presupuestaria, y aplicación del gasto, su ejercicio, difusión, análisis es por parte (y con) elementos públicos lo que o convierte en un

instrumento gubernamental con finalidad social que se busca se desarrolle con los mejores resultados en un entorno de eficacia y eficiencia y en una constante evaluación para resultados.

Para la implementación del CM han participado diversas instancias del Gobierno mexicano: Presidencia de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación principalmente, generando acuerdos de trabajo y con ello labores administrativas en la búsqueda de decisiones inclusivas como lo promueve el Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo CLAD y el Consenso de Santa Cruz. Las actividades del CM se encuentran inmersas en el Sistema de Evaluación del Desempeño del CONAPO; en específico en la vinculación con el Objetivo V del Plan Nacional de Desarrollo México con Responsabilidad Global y con la estrategia 6.4 Favorecer la cooperación internacional en población y desarrollo en sus distintas modalidades del Programa Nacional de Población 2014-2018.

La nueva gestión pública brinda elementos de reflexión y actuación como servidores públicos; retomando a Ch. Pollit y G. Bouckaert “la reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objeto de que funcionen mejor”

Conclusiones

Desde el inicio del presente estudio (2015) a la fecha (febrero 2017), el tema de la migración internacional, los Derechos de las personas migrantes y el rol del Estado ante la dinámica migratoria, han cobrado una especial atención por parte de la sociedad al ser implementadas las políticas de relaciones exteriores del presidente norteamericano Donald Trump.

El presente estudio arroja las siguientes aportaciones, retos y reconocimientos de avances en la integración de la Coordinación Interinstitucional y la Gobernanza para resultados:

Con la serie de trabajo realizado en el Marco de la CRPD, se evidencia que la CI es vigente y tiene alcance positivo desde el enfoque de la CI por estructuras; pues cada una de las instituciones, desde su individualidad aporta elementos, herramientas, facultades para el alcance de metas, indicadores y objetivos. Todos los integrantes se unieron desde sus diversas trincheras aportando con base en sus capacidades la implementación del Consenso de Montevideo desde la consulta de los temas que lo integrarían (El documento político en Uruguay 2013) el instrumento técnico (Guía Operacional en México 2015) y la generación y alimentación de indicadores (El Salvador 2017). A través de mecanismos claramente identificados, con diagramas de trabajo, fechas establecidas para los reportes, sesiones de retroalimentación participación abierta de expertos en el tema desde las plataformas educativas, académicas, organismos internacionales y particularmente sociedad civil.

De acuerdo al enfoque de estructuras de la CI, las instituciones tienen claro su rol y su grado de interdependencia, generan y mantienen mecanismos de intercambio de información (superando la barrera de la diversidad de lenguaje).

Un factor que es determinante en este proceso es que México cuenta con la institucionalización de la política de población en el CONAPO. Con más de 43 años de existencia el CONAPO institucionaliza los trabajos en materia de población y desarrollo. Esta situación es más evidente cuando alguno de los países invitados no contaban con la participación de especialistas o profesionistas en el tema demográfico y quedaba la responsabilidad en actores vinculados a las Embajadas, Consulados o Relaciones Exteriores; que si bien son conocedores de los protocolos y lineamientos de la política exterior, se evidencia la falta de dominio de cuestiones estadísticas y demográficas.

Al ser el CONAPO una figura que tiene como mandato para su ejecución la CI; ésta se amplía o profundiza en determinados sistemas de trabajo. (Comités, Grupos, Subgrupos, Estrategias Nacionales y convenios) determinando actores, roles, actividades horizontes de trabajo y periodos con transparencia y rendición de cuentas.

Otro elemento que se muestra en este proceso es que todos los integrantes de la implementación del Consenso de Montevideo tienen claras las metas y objetivos; es decir hay coherencia entre las finalidades de los trabajos lo que genera una misma dirección y uso de instrumentos como los temas incluidos en el Consenso de Montevideo, la Guía Operacional, los indicadores y metas de avance.

La CI se encuentra reflejada tanto al exterior de la CRPD: Gobiernos, Organismos, Academia y Sociedad Civil, como al interior del Gobierno Mexicano, pues a través del CONAPO se agruparon la diversas dependencias federales a subgrupos de trabajo de acuerdo a los indicadores generados (alineados con los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS) para de acuerdo a las funciones de cada dependencia reportar los avances e información que permita generar nueva toma de decisiones.

La Gobernanza para Resultados es otra característica que se encuentra reflejada en esta experiencia. Para iniciar, los trabajos de la CRPD surgen a partir de mesas de diálogo que direcciona la actividad, identifica lo que la sociedad desea y genera medidas para alcanzar los fines establecidos.

La sociedad civil tiene un rol prioritario en la ejecución de la Gobernanza. Ésta, a diferencia de los gobiernos que periódicamente alternan de equipos de trabajo y re-diseñan metodologías basados en diversas ideologías, permanece activa de forma transexenal lo que permite mantener objetivos, procesos, avances, seguimiento, participación social y rendición de cuentas.

Como áreas de oportunidades de este estudio se identifica que, si bien el proceso se desarrolla de manera paralela a diversos elementos de la CI, esta se hace sin un protocolo específico o definido. Es decir, se podría fortalecer la CI si se brinda a cada uno de los integrantes y en especial al Gobierno, capacitación en el desarrollo y análisis de políticas públicas con enfoque de gobernanza para partir de una base más informada y sólida sobre el rol de cada uno.

La sociedad civil se encuentra presente en el proceso de la CRPD. El Estado la faculta para el desarrollo de actividades dentro del proceso. Particularmente los temas de equidad de género y salud sexual y reproductiva del Consenso de Montevideo se encuentran, por decirlo de una forma sencilla, con mayor participación y atención; lo que deja desatendido (O al menos no con la misma intensidad) el resto de medidas prioritarias, entre ellas la migración internacional. Una sugerencia sería abrir la invitación a sociedades civiles que se encuentren con mayor participación en la atención, defensa y promoción de los Derechos Humanos de la población migrante.

Retomado a Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL: “La agenda de población y el Consenso de Montevideo tiene la virtud de visibilizar las múltiples desigualdades que deben atenderse desde las políticas públicas, tomando en cuenta la importancia de fortalecer las instituciones y la urgencia de transformar y diversificar nuestra trama productiva para generar empleos de calidad y aprovechar mejor la abundancia de nuestros recursos naturales. Una agenda que aborda la trama de relaciones entre la población, los procesos de desarrollo sostenible y la búsqueda de la igualdad. Ignorar la importancia del estatus demográfico y su cambio a la hora de diseñar e implementar las políticas públicas con certeza tiene como resultado su ineficacia o ineficiencia”

Anexo 1

Informe de avance del grupo de trabajo ad hoc encargado de elaborar una propuesta de indicadores para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo

Capítulo F La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes

Con base en la sesión de trabajo en agosto de 2016 del Grupo de trabajo para el desarrollo de los indicadores, se retoma el siguiente avance para los indicadores el capítulo F del Consenso de Montevideo:

Los indicadores que se proponen en este capítulo combinan procesos y resultados, además de estar relacionados, cuando así se indica, con las metas e indicadores de los ODS que se han definido para la migración internacional. En algunos casos, los indicadores de resultados son exploratorios, ya sea porque no se han elaborado o porque siguen sujetos a las prioridades y posibilidades que cada país disponga.

Dado que el capítulo A (Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos) tiene un carácter de marco general respecto de los demás capítulos de la presente propuesta y a la luz de la meta 17.18 de los ODS en relación con los desgloses posibles de la información, se entiende que los indicadores de los ODS sobre las diferentes dimensiones del bienestar que se han incorporado en dicho capítulo se aplican también a la población migrante, tal como establece explícitamente el texto de la meta.

En el caso del indicador F.3 (indicador de los ODS 10.7.2 (Índice de las políticas relativas a las migraciones internacionales)), los países disponen de un amplio rango de posibilidades para formular sus contenidos. De esta forma, se busca resaltar el propósito original del capítulo y sus medidas prioritarias, esto es, abordar los asuntos de la migración internacional en las normativas, políticas y acuerdos entre países desde una perspectiva de largo plazo, centrada en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes (lo que por definición conlleva no solo la lucha contra la discriminación, sino también la inclusión de la trata de personas y el tráfico de migrantes, la irregularidad, las solicitudes de refugio y el refugio), sin distinción de condición y de estatus

migratorio. Es importante que se reconozca el carácter laboral de los movimientos migratorios y de sus dimensiones asociadas, que incluyen desde el género, la niñez y adolescencia, hasta el retorno, la emigración y la inmigración. Las distintas formas de movilidad pueden quedar comprendidas en estas dimensiones.

Los indicadores se basan en el marco internacional de los derechos humanos, en los consensos regionales (que incluyen la participación de la sociedad civil) y en las propuestas generales de la Agenda 2030. No debe dejar de mencionarse la Declaración de Brasil “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe” (2014).

Indicadores	Observaciones
F.1 Ratificación e implementación, por parte del país, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (indicador 67.1 de la <i>Guía operacional</i>).	Original de la <i>Guía operacional</i> y la propuesta preliminar de indicadores. En el taller de junio de 2016 se ha sugerido desglosar el indicador en: a) ratificación por parte del país, y b) implementación por parte del país. Esto mostraría la brecha entre la ratificación y las acciones concretas para cumplir con lo que esta establece. Para la implementación, los países pueden emplear otros indicadores de este capítulo, como el F.2, F.3 y F.8.
F.2 Número de legislaciones y medidas destinadas a prevenir y combatir la discriminación (indicador 67.6 de la <i>Guía operacional</i>).	Indicador que no estaba en la propuesta preliminar de indicadores, sino que se tomó de la <i>Guía operacional</i> en esta revisión. Conserva el espíritu del capítulo.
F.3 Número de países que han aplicado políticas migratorias bien gestionadas (indicador 10.7.2 de los ODS).	Este indicador de los ODS, presentado en la propuesta preliminar de indicadores, precisa una definición clara de los conceptos subyacentes. Se puede considerar su condición de indicador de proceso, que aborde alguna política concreta prioritaria para cada país, como por ejemplo la erradicación de la trata o de la irregularidad.
F.4 Costo de las remesas como proporción del monto remitido (indicador 10.c.1 de los ODS).	Tomado de la <i>Guía operacional</i> y la propuesta preliminar de indicadores. La validez de la meta 10.c de los ODS (De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%) sigue siendo reconocida en la región.
F.5 Porcentaje y número de beneficiarios directos adscritos al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en cada país con relación al total de trabajadoras y trabajadores migrantes (indicador 69.1 de la <i>Guía operacional</i>).	El indicador es adecuado para el capítulo, si bien durante el taller de junio de 2016 algunos países sugirieron consignar alternativas, como el número de convenios ratificados sobre seguridad social para migrantes o el número de acuerdos bilaterales que incluyen seguridad social para migrantes.
F.6 Número de niños, niñas y adolescentes (y su incidencia relativa) migrantes no acompañados (indicador 72.1 de la <i>Guía operacional</i>).	Durante el taller de junio de 2016, se hicieron reiteradas alusiones a su pertinencia general y se reitera que está asociado a la meta 8.8 de los ODS (“Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”).

F.7	Número (y su incidencia relativa) de atenciones a mujeres migrantes que recibieron tratamiento profiláctico para infecciones de transmisión sexual (ITS) y anticoncepción de emergencia (indicador 72.3 de la <i>Guía operacional</i>).	
F.8	Número anual de atenciones de personas emigradas según tipo de iniciativa (indicador 70.2 de la <i>Guía operacional</i>).	Reincorporado después de las menciones realizadas en el taller de junio de 2016; se explicita que se refiere al retorno y a la situación de las personas emigrantes.
F.9	Número de víctimas de la trata de personas por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo, edad y tipo de explotación (indicador 16.2.2 de los ODS).	Indicador que no estaba en la propuesta preliminar de indicadores, sino que se incorporó a partir de su revisión. La importancia del tema de la trata de personas fue reiteradamente señalada por los países en el taller.

Bibliografía

- Arellano Gault, David (2004), Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional, México: FCE.
- Bardach, Eugene (1998), Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, CIDE, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2013) Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015), Resoluciones de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016) Informe de avance del grupo de trabajo ad hoc encargado de elaborar una propuesta de indicadores para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Consultado en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40468>
- CONAPO BBVA Bancomer. (2015) Anuario de migración y remesas
- CONAPO (2015), Migración y salud. Perfil de los latinoamericanos en Estados Unidos
- CONAPO (2014) 40 años del Consejo Nacional de Población
- Comisión Europea/EuropeAid (2001), Manual de gestión de ciclo de proyectos,
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015), Guía Operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.
- Cruz María Lucía (2016) Migración en tránsito, pobreza y discriminación en el territorio mexicano. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México
- Instituto Nacional de Transparencia. Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2015) Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública.
- Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (2008), Carpeta informativa: Resultados de investigaciones en la frontera sur. Oaxaca, Autor, México.. Migración en tránsito, pobreza y discriminación

- Ramos, José M. (2016), Conferencia Marco conceptual: gobernanza y políticas de migración. Maestría en Estudios de Migración Internacional. El Colef virtual. Duración 19:53 min.
- OCDE (2017), Building an Inclusive Mexico, Policies and Good Governance for Gender Equality, OECD Publishing, París
- Ortegón, Edgar, Juan F. Pacheco y Horacio Roura (2005), Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública (Vol. 39). Santiago de Chile, CEPAL, United Nations Publications
- Ramos, José M. (2016b), Gobernanza y seguridad: hacia una redefinición de la política migratoria mexicana, 2012-2014. Migraciones Internacionales, El Colef.