



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL FONDO DE APOYO A
MIGRANTES**

Tesis presentada por

Mónica Velázquez Isidro

para obtener el grado de

**MAESTRA EN ESTUDIOS
DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México
2017

Dedicatoria

“Chabelita”, quién le da sentido a mi vida...

Sarita, por aguantarme, quererme...

A Paco, un gran maestro y mi más grande recuerdo...

Y a César, mi hermano aún sin llevar la misma sangre.

Agradecimientos

Quiero agradecer en primer lugar a la gran institución para la cual laboro, la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, en especial a su Titular quién sin su gestión oportuna no hubiese culminado este objetivo personal.

A mi directora de Tesis la Dra. Mónica Chávez Elorza, por ser mi guía, por brindarme su apoyo incondicional, compartir su conocimiento y sus horas de desvelo, siempre la recordare con mucha gratitud. De igual manera, al Dr. Maximino Matus Ruiz por sus comentarios que enriquecieron este análisis.

A El Colegio de la Frontera Norte, por sus conocimientos brindados, principalmente al Dr. Luis Enrique Calva, quién hasta el último momento me mostró su gran compromiso y apoyo.

A la DGPPD, en especial a Raúl y a Rubén por motivarme en la consecución de este objetivo, a Isra por tolerar mi aberrante forma de cantar para desestresarme... por todos los momentos de aprendizaje compartido con ustedes chicos.

RESUMEN

Éste trabajo realiza una evaluación de diseño del Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM) para el ejercicio fiscal 2016, con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados, Dado el contexto de la migración de retorno en México, es necesario implementar acciones de mejora al FAM. Entre los resultados destaca que el programa no es inclusivo de las 32 entidades federativas en la distribución de sus recursos, excluyendo a parte de la población objetivo, misma que no está identificada con precisión, debido principalmente, a una inadecuada estimación. Las metas y objetivos nacionales y sectoriales a los que contribuye, no están alineados al fin que persigue, y es necesario que se cuente con mecanismos articulados de control, seguimiento y evaluación de los recursos destinados, así como de las acciones llevadas a cabo, para apoyar a los trabajadores migrantes en encontrar una ocupación dentro del mercado formal e incrementar sus opciones de autoempleo, en el marco del desarrollo regional y la gobernanza integral de las migraciones.

Palabras clave: Fondo de Apoyo a Migrantes, migración de retorno, repatriados, evaluación de diseño.

SUMMARY

This work carries out a design evaluation of the Migrant Support Fund (MSF) for fiscal year 2016, in order to provide information that gives feedback on its design, management and results. Given the context of return migration in Mexico, it is necessary Implement improvement actions to the MSF. The results show that the program is not inclusive of the 32 federative entities in the distribution of their resources, excluding part of the target population, which is not precisely identified, mainly due to an inadequate estimation. The national and sectoral goals and objectives to which it contributes are not aligned with the established goal, and it is necessary to have articulated mechanisms for control, monitoring and evaluation of the resources destined, as well as the actions carried out to support migrant workers to find employment within the formal market and increase their options for self-employment, within the framework of regional development and integral governance of migration.

Keys word: Migrant Support Fund, return migration, returnees, design assessment.

Tabla de Contenidos

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1.....	7
LA MIGRACIÓN DE RETORNO EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA MIGRACIÓN	7
1.1. La migración de retorno en contexto	7
1.2. Conceptualización de la migración de retorno.....	10
1.3. Herramientas estadísticas para medir la migración de retorno	12
1.4. El retorno en números.....	14
1.5. El desarrollo socioeconómico y la migración de retorno.....	17
CAPÍTULO 2. DESCRIPCIÓN DEL FONDO DE APOYO A MIGRANTES (FAM)	21
2.1. Generalidades sobre el Fondo de Apoyo a Migrantes	21
2.2. Poblacion objetivo	22
2.3. Requisitos para tener acceso a los Recursos	26
2.4. Presupuesto del Fondo de Apoyo a Migrantes 2009-2017	27
2.5. Proyectos, obras y acciones sujetas de apoyo	28
2.6. Evaluación, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia	35
2.7. Otros esquemas de apoyo para actividades productivas	36
Conclusiones.....	37
CAPÍTULO 3.....	39
EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL FONDO DE APOYO A MIGRANTES	39
3.1. La metodología para la evaluación de programas sociales del CONEVAL.....	39
3.2. Características del Fondo de Apoyo a Migrantes	43
3.3. Evaluación del diseño ocupando los términos de referencia del CONEVAL 2016	52
3.4. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales	56
CAPÍTULO 4.....	87
CONSIDERACIONES FINALES.....	87
4.1. Recomendaciones generales	87
4.2. Recomendaciones generales a incluir en los lineamientos	91
ANEXOS	93
Anexo i. Respuesta a la solicitud de información 0000600035617.....	93
Anexo ii. Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo.....	98
Anexo iii. Matriz de indicadores para resultados del FAM 2016.....	100
Anexo iv. Indicadores	103
Anexo v. Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados	104
Lista de referencias	107

Lista de cuadros

Cuadro 1. Estadísticas de retorno 2009-2016	14
Gráfica 1. Eventos de repatriación según entidad federativa de origen 2009-2015/	16
Mapa 1. Grado de intensidad migratoria 2010 y municipios apoyados por el FAM.....	23
.....	23
Cuadro 2. Eventos de repatriación y recursos asignados al FAM por entidad federativa, 2015 ..	24
Gráfica 2. Presupuesto aprobado y ejercido del Fondo de Apoyo a Migrantes,.....	28
2009-2017	28
Gráfica 3. Entidades Federativas: número de proyectos apoyados por el Fondo de Apoyo a Migrantes, 2009-2016.....	29
Cuadro 3. Tipo de acciones apoyadas por el FAM 2009-2016.....	30
Esquema 1. Proyectos, obras y acciones que se pueden apoyar con el Fondo de Apoyo a Migrantes, diferencias entre los lineamientos de 2009-2015 y 2016.....	33
Cuadro 4. Apartados a desarrollar para la evaluación del diseño del Programa Fondo de Apoyo a Migrantes 2016	42
Cuadro 5. Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según la entidad federativa de origen y sexo 2015	47
Cuadro 6. Presupuesto aprobado y ejercido para el FAM 2016, por entidad federativa	49
Esquema 2. Matriz de Indicadores para Resultados del FAM 2016.....	50

INTRODUCCIÓN

Las migraciones contemporáneas son muy complejas y México es uno de los principales protagonistas de este fenómeno en la región Latinoamericana. Diferentes características socioeconómicas, posición geográfica, cultura e historia hacen que en el país confluyan múltiples flujos migratorios de origen, tránsito, destino y retorno (DOF, 2014). La migración de retorno es considerada como un caso especial y su estudio no es un tema sencillo, ya que dependiendo del momento histórico y lugar de ocurrencia tiene especificidades que es necesario conocer. De acuerdo con Durand, retornar implica el reinicio del proceso migratorio aunque en sentido inverso y, por ende, el inicio de una nueva fase de decisiones (Durand, 2004).

En ese conjunto de decisiones que van desde el ámbito privado, el individual y familiar, hasta el político, económico, social, comunitario y en particular el vinculado con la esfera pública; surge la preocupación de cómo reintegrar a los migrantes de retorno y sus familias a sus comunidades y, en algunos casos, también el interés de establecer acciones que promuevan la reinserción económica y social al paralelo del desarrollo regional. En este sentido, el cambio en el gobierno de EEUU y su política migratoria, además del resurgimiento de posturas anti inmigrantes y actitudes xenófobas, al paralelo de la recesión económica que se agudizó a finales de la década pasada, han dado como resultado el arribo a México de un creciente número de migrantes. La población retornada puede ser voluntaria o involuntaria. La involuntaria comprende aquella población retornada o removida por autoridades estadounidenses y cuyo regreso está ligado a condiciones forzadas y de deportación. El retorno voluntario es motivado por cuestiones de tipo

personal, por ejemplo, la reunificación familiar se constituye como el principal motivo de retorno, tanto para hombres como para mujeres (González, 2015).

De acuerdo con el Pew Research Center (PWC) entre 2009 y 2014, cerca de un millón de mexicanos y sus familias salieron del EEUU para retornar a México, en contraste con 870 mil mexicanos que emigraron a ese país durante en ese periodo (Ibíd., 2015). De igual manera, siete de cada diez migrantes que retornaron del extranjero tenían entre 18 y 45 años, lo que significa que se encuentran en el edad productiva, esto presiona el mercado laboral principalmente (BBVA y CONAPO, 2016).

Por tanto, la reinserción laboral exitosa de los migrantes de retorno, dependerá tanto del capital humano, de la imaginación e inventiva de los migrantes, de los recursos monetarios adquiridos en su estancia en el extranjero, así como de las oportunidades de empleo e inversión, que se generen y las existentes, en las comunidades de retorno en México (Anguiano-Téllez et al., 2013). Promover estrategias de reinserción al mercado laboral mexicano que se adecuen con el perfil y la experiencia de la población migrante de retorno es significativo debido a que en sus procesos de participación laboral desempeñan actividades diferentes a las que realizaban en EEUU (FIIAP, 2011), -ocupaciones relacionadas con la construcción (17.0%), esparcimiento (16.0%) y manufacturas (14.3%), mientras que en México tienden ocuparse en actividades de los sectores primario (40.3%) y secundario (18.9%), particularmente las relativas con la agricultura y la construcción- (BBVA y CONAPO, 2016), Dichas actividades, aunque abonan a la reinserción de la población retornada a los mercados de trabajo locales, son limitadas. Para que puedan ser consideradas como un detonante de la mejora en la calidad de vida de la población de retorno y sus familias, estas actividades deben basarse en encadenamientos productivos y

de especialización de los factores de producción para crear verdaderas sinergias que potencialicen el desarrollo regional.

Es aquí donde la acción de Estado mexicano, en el marco de la gestión de la gobernanza, debe de promover políticas públicas eficientes y eficaces de desarrollo económico y social que generen empleo e ingreso suficiente, bienestar y equidad en las oportunidades para toda la población del país; incluyendo a los migrantes de retorno y su reintegración a la estructura socioeconómica.

En este sentido, el gobierno mexicano ha tratado de incidir en reinserción de la población migrante de retorno al mercado laboral a través de políticas y programas públicos como el Programa Especial de Migración 2014-2018 coordinado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el Subprograma Repatriados Trabajando en el marco del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) que coordina la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a través del Servicio Nacional de Empleo (SNE), el subprograma Bécate también coordinado por la STPS; así como la estrategia “Somos Mexicanos: Aquí Tienes las Puertas Abiertas” de la SEGOB y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Sin embargo, estas intervenciones no han sido suficientes, dado que no se ha buscado atacar las causas estructurales económicas y sociales que propiciaron la expulsión de alrededor de 12 millones de mexicanos (pobreza, desigualdad y desempleo, la destrucción del tejido económico y social, violencia). Del mismo modo, el panorama se torna aún más adverso para el retorno. Por ello, se han desarrollado y fortalecido esquemas de apoyo que buscan fomentar la integración económica a través del otorgamiento de créditos y transferencias, ejemplos de ello son la Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes, el Programa 3 x 1 para migrantes y el Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM), entre otros.

Este último se estableció en 2009 en el artículo 56 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), acotando a 24 estados y 563 municipios mediante el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas. El objetivo era destinar recursos para la formulación de acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, que apoyaran a los trabajadores migrantes en retorno y a las familias que reciben remesas para: a) Encontrar una ocupación en el mercado formal; b) Contar con opciones de autoempleo; c) Generar ingresos; d) Mejorar su capital humano y su vivienda, y e) Apoyar la operación de albergues que los atiendan y retornar a su lugar de origen, en su caso, (SHCP, 2009).

Desde su implementación y hasta la fecha (2009 -2016), el fondo ha sufrido múltiples cambios en cuanto a su presupuesto, oscilando entre los 100 y 300 millones de pesos. No obstante de lo limitado de su presupuesto, en comparativa con la magnitud de la migración de retorno que se ha dado y la que se prevé, los recursos asignados al FAM se habían convertido en un medio de financiamiento para fomentar proyectos productivos, de infraestructura y equipamiento de los gobiernos locales y no necesariamente para promover un retorno más integral (Solicitud Información IFAI No. 000060003517, 2017). Por ello, es un reto no solo la administración del recurso económico y el monitoreo de los resultados; sino también es necesario evidenciar la forma en cómo este tipo de acciones permiten, o no, el cumplimiento del objetivo para el que fueron creados. En este sentido, la evaluación de diseño permite analizar si el diseño del programa es el adecuado para dar respuesta a las exigencias de múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales. Y con ello, ampliar el presupuesto del fondo y consolidarlo como una opción política pública efectiva y eficiente en la materia.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es evaluar el diseño del Programa Fondo de Apoyo a Migrantes 2016 (FAM), en el marco de la gestión de la gobernanza

migratoria, utilizando los Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño 2016 (TDR) propuesta por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Los resultados de la evaluación permitirán evidenciar áreas de mejora de la lógica interna de programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado, en este caso al contexto migratorio de retorno que enfrenta el país.

Objetivo general

Evaluar el diseño del Programa Fondo de Apoyo para Migrantes para el ejercicio fiscal 2016, cuyo objeto es apoyar a los trabajadores migrantes en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan (DOF, 2016); con la finalidad de señalar recomendaciones de mejoramiento en el diseño y promover un retorno más integral en México.

Pregunta de investigación

¿Es el diseño del programa Fondo de Apoyo para Migrantes 2016 acorde para alcanzar los fines que persigue?

Metodología

En el marco de la gestión de la gobernanza migratoria y utilizando Modelo de TDR 2016, propuesta por el CONEVAL se llevó cabo la evaluación del FAM. La fuente de información principal son los Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes 2016, expedidos en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 2016. Las restantes fuentes de información son secundarias, sobre todo provenientes de páginas oficiales del gobierno, primordialmente del sitio Transparencia Presupuestaria Observatorio

del Gasto¹. Asimismo, se realizó una solicitud de información a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que fue identificada con el número 0000600035617(véase Anexo i).

Hipótesis

El diseño del Fondo de apoyo a Migrantes 2016 tiene varias fallas desde su origen: su población objetivo es demasiado amplia, la distribución presupuestal no tiene una lógica clara de asignación, carece de elementos necesarios de control seguimiento y evaluación y, por tanto, no logra una reintegración laboral exitosa de los mexicanos retornados.

Capitulado

Este trabajo se estructura en cuatro capítulos, en el primero se examina el lugar que ocupa la migración de retorno en el desarrollo de una política de gestión de la migración integral. En el segundo, se analiza el FAM en el marco de la gestión migratoria de retorno desde el año 2009 a 2016. En el capítulo tres se evalúa el diseño del programa de acuerdo a la metodología del CONEVAL. En el último capítulo, se abordan las conclusiones y se postulan recomendaciones para la mejora del mismo.

¹ Ver <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas>

CAPÍTULO 1.

LA MIGRACIÓN DE RETORNO EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA MIGRACIÓN

Este capítulo enmarca el contexto de la migración de retorno con énfasis en la más reciente crisis económica de Estados Unidos (EEUU) en 2008 y el recrudecimiento de las leyes de migración en dicho país. De igual manera se exponen las perspectivas conceptuales para estudiar y analizar la migración de retorno y posteriormente su vinculación con el desarrollo regional de las comunidades de origen. Por último, se presentan las conclusiones del capítulo.

1.1.La migración de retorno en contexto

México es un país predominantemente expulsor de migrantes, con una población que ronda alrededor de 12 millones radicada en los EEUU, estas cifras hacen latente la posibilidad de que mucha de esta población pueda eventualmente retornar al país, situación que podría agudizarse por el contexto político y del cambio de gobierno en dicho país. De hecho, desde 2008, el Instituto Nacional de Migración (INM) señala que ha detectado un número cada vez mayor de inmigrantes mexicanos que regresan de manera definitiva a México, motivados tanto por la crisis económica como por las nuevas definiciones del marco regulatorio en materia migratoria en EEUU; sin embargo, el proceso de expulsión de mexicanos desde ese país no es un hecho nuevo, más bien se trata de un evento de tipo histórico y recurrente. Para ejemplificar lo anterior, durante la Gran Depresión en 1929, se

produjo una deportación forzada así como la repatriación voluntaria miles de mexicanos (Alarcón y Becerra, 2012). Otro evento similar surgió al final del Programa Bracero en 1964, cuando se asumió que retornarían miles de ex braceros a México en busca de trabajo (Alarcón, *et al.*, 2009).

En el mismo tenor se puede mencionar que con la promulgación de la "*Immigration Reform and Control Act*" (IRCA) en 1986, se pronosticó que los migrantes indocumentados que no tuvieran amnistía serían expulsados de EEUU, debido a que con la IRCA se pretendía establecer un control para que los empresarios no contratara migrantes indocumentados y con ello, desalentar la presencia de migrantes indocumentados. En 1994, la aprobación de la Proposición 187, proponía negarle a los inmigrantes indocumentados servicios sociales, servicios médicos y educación pública, y se suscitó la misma expectativa. No obstante, ni la IRCA ni la Proposición 187 causaron deportaciones ni repatriaciones significativas hacia México, (Ibíd., 2009).

Por otra parte, a finales del año 2007, se agudizó la crisis económica estadounidense, al paralelo de medidas migratorias más severas como las leyes y decretos en diversos estados, la ampliación y reforzamiento del muro fronterizo, y en general, de la seguridad fronteriza entre el vecino país del norte y México. En EEUU se tomaron medidas como el incremento en el número de agentes y el presupuesto para la patrulla fronteriza así como el aumento de acciones de búsqueda y de deportaciones de migrantes no documentados, a pesar de la aparente disminución de la migración indocumentada mexicana (Gandini, Lozano y Gaspar, 2015).

En este sentido, de acuerdo con el *Pew Hispanic Center*, entre 2009 y 2014, se registró un flujo migratorio negativo neto, es decir, 870,000 mexicanos migraron a EEUU, mientras 1 millón de mexicanos regresaron a México. Asimismo, se estimó que el número

total de migrantes mexicanos (con y sin autorización) residiendo actualmente en EEUU ha descendido de 12.8 millones en 2007 a 11.7 millones en 2014, de los cuales aproximadamente 5.6 millones son migrantes mexicanos no-autorizados, esto es, 1.3 millones menos que en 2007 (González, 2015). A pesar de este contexto, la principal razón de retorno es la reunificación familiar o la necesidad de conformar una familia, seguida de la deportación y la búsqueda de empleo (Ibíd., 2015).

Sin importar los motivos del retorno, el incremento de esta población ha recobrado preeminencia e importancia desde inicios de la primera década del presente siglo hasta la fecha, debido principalmente al impacto económico, las circulaciones internas, el retorno de jubilados y el retorno por motivos étnicos. Así mismo, otros subtemas están cobrando significancia en su análisis, tales como el impacto psicosocial en quienes retornan, los problemas de reintegración, el retorno empresarial, de estudiantes y profesionales calificados, análisis comparativos, los estudios de caso con sustento en las historias de vida, los estudios con un enfoque integrador de los efectos económicos y socioculturales y el retorno y su vínculo con diferentes facetas transnacionales (Fernández, 2011).

Por lo anterior, y para poder entender el impacto en el desarrollo socioeconómico de las regiones a las que retornan los migrantes, es necesario partir de su conceptualización ya que diversos autores difieren en su forma de estimación y por ende, se podría caer en errores estadísticos de subestimación, principalmente, que no permitan visibilizar efectivamente a este sector de la población.

1.2. Conceptualización de la migración de retorno

Los pioneros de los estudios de la migración de retorno son científicos sociales europeos, tales como Sjaastad, R.T. Appleyard, Sydney Goldstein, Anthony H. Richmond (Ibíd., 2011). Esta subespecialidad dentro del tema migratorio surge a finales de los cincuenta e inicios de los sesenta del siglo XX. Desde entonces, el interés por la temática ha ido en aumento, sin embargo, su estudio ha sido mínimo a diferencia de los realizados para las otras vertientes de la migración.

De acuerdo con Cerase² (citado por Jáuregui y Recaño, 2014, <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1084.htm>) los motivos para el retorno son cuatro: el primero es el retorno del fracaso, que se refiere a los migrantes que volvieron a casa después de trabajar en EEUU por un periodo breve (no mayor a dos años), lapso en el cual no pudieron adaptarse y radicar de manera definitiva. El segundo es el retorno del conservadurismo, son aquellos individuos que deciden emigrar de manera temporal, y que después de alcanzar un objetivo fijado, principalmente económico, regresan a su lugar de origen en un plazo no mayor a 10 años, es importante destacar que se conservan fuertes lazos de unión con su lugar de origen. El tercero es el retorno de la jubilación, donde después de permanecer en el extranjero durante toda su vida productiva deciden regresar al lugar de origen donde la pensión adquirida incrementará su poder adquisitivo (esta tipología es similar a la que realiza Durand (2004)). El último es el retorno de la

² Esta clasificación la desarrolló Cerase a finales de los 60 y a principios de los 70 del siglo XX, dicha clasificación evidenció que las razones del retorno de los migrantes italianos que regresaban después de trabajar en EEUU no eran las mismas y también difería el período de estancia.

innovación, esta población migra para incrementar su capital económico, después de una larga estancia en el extranjero, a su retorno pone en práctica los conocimientos adquiridos, sin embargo, enfrentan barreras, principalmente culturales para poder reinsertarse a la estructura socioeconómica en sus lugares de origen.

Otra tipología es la que señala Douglas (1970), quien distingue tres tipos de migrantes de retorno: los “*emigrantes permanentes*”, residen permanentemente en el país de destino y regresan a su territorio de origen por vacaciones o de visita; los “*residentes temporales*”, son migrantes laborales, que trabajan un periodo del año en el país de destino y retornan la otra parte a su país de origen; y los “*trabajadores temporales*”, se trata de migrantes que realiza estancias laborales cortas en el extranjero, y que tiene su lugar de residencia habitual en su lugar de origen. Esta clasificación más que tratarse de población de retorno, hace referencia a la migración temporal por motivos laborales.

Por otra parte, Durand (2004) señala que el retorno puede ser entendido como una nueva migración de los individuos y lo conceptualiza a través de cuatro tipo: el primero, lo define como el individuo que regresa de manera voluntaria y definitiva (la experiencia migratoria terminó), al territorio de origen después de una larga estadía en el extranjero; el segundo, es aquel que salió en busca de mejores oportunidades socioeconómicas y regresó quizá pensionado o jubilado; el tercero, se trata de individuos que retornan en edades intermedias cuando mejora el entorno económico de su país de origen y por ende pueden insertarse en el mercado laboral; el cuarto, los exiliados políticos y refugiados que regresan una vez el contexto político haya mejorado.

Otra tipología, producto de la síntesis de varias ideas de diversos autores, es la que propone Mestries, quien establece que los migrantes de retorno se podrían clasificar en las siguientes cinco categorías: 1) *los retornos forzados*, por deportación o desempleo; 2) *los*

retornos periódicos, como parte del ciclo de la migración pendular de los migrantes legales en programas de trabajo temporal; 3) *los retornos de descanso o de placer*, migrantes jubilados o vacacionistas que regresan temporalmente a su región de origen; 4) *el retorno definitivo* del migrante exitoso; 5) *el retorno definitivo del migrante fracasado*, por inadaptación, precariedad laboral, adicciones, etcétera (Mestries, 2013: 8.)

Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), desde la perspectiva de la gobernanza de las migración, señala que los retornos ocurren en su mayoría por tres diferentes maneras: 1) *voluntarios sin obligación*, cuando los inmigrantes deciden en cualquier momento durante su estancia volver a su país de origen por voluntad propia y por su cuenta; 2) *voluntarios obligados*, cuando las personas se encuentran al final de su condición de protección temporal, se rechaza el asilo, o no pueden permanecer y eligen volver por su propia voluntad; e, 3) *involuntarios*, como resultado de la orden de deportación dictada por las autoridades del Estado de destino (OIM, 2016: 4).

Para fines de este trabajo, se define que un migrante de retorno es aquella persona que regresa definitivamente a su país de origen, con el fin de permanecer en el después de una prolongada estancia en otra nación, dicho retorno puede ser voluntario o involuntario, ya sea por motivos económicos-laborales o individuales, en donde el principal motivo es la reunificación familiar o bien por cuestiones de deportación o remoción.

1.3. Herramientas estadísticas para medir la migración de retorno

En México, la migración de retorno se estima principalmente a través de los Censos de Población y Vivienda que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) e incluye a los migrantes que vivieron en EEUU durante el quinquenio anterior al levantamiento censal y que a la fecha del censo se encontraban viviendo en México, de esta

manera, el retorno hace alusión a estancias más largas en el país después de haber tenido una experiencia migratoria (Cobo, 2008). Es importante mencionar la Encuesta sobre Migración de la Frontera Norte de México (EMIF Norte), publicada por el Colegio de la Frontera Norte, se realiza anualmente desde 1993 y que permite conocer las tendencias del flujo migratorio de retorno (Montoya y González, 2015).

Otra forma de estimar a este sector de la población es a través de los registros del Instituto Nacional de Migración (INM), la información es captada en los puntos de repatriación y los deportados por parte de las autoridades estadounidenses. No obstante, las estadísticas oficiales de migración difieren en México y en EEUU, estas diferencias obedecen principalmente a la manera no uniforme en que se llevan a cabo los registros. Jacobo (2014: 79) señala que “el *Department of Homeland Security* (DHS) registra retornos más removidos/deportados, mientras que la SEGOB capta el retorno cómo el número de repatriados, es decir, de mexicanos detenidos por las autoridades migratorias estadounidenses y que se apegaron al Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM)” (Ibíd.). Estas diferencias en los métodos y registros para la captación del fenómeno producen variaciones en la estimación de la migración de retorno, primer requisito para entender sus necesidades y con ellos diseñar esquemas de intervención pública integrales.

Por lo anterior, para efectos de este análisis se tomará como fuente de información central los eventos de repatriación emitidas por la SEGOB, ya que en estas cifras se basó la distribución de los recursos del FAM para el ejercicio fiscal 2016.

1.4.El retorno en números

Como se puede observar en el cuadro 1, entre 2009 y 2016, las cifras de retornados han obedecido a situaciones coyunturales propias del contexto socioeconómico e histórico. Se tiene en 2009 el mayor número de retornados que en los años subsecuentes, (salvo en el año 2013 donde las los removidos/deportados de acuerdo con el DHS fueron mayores), producto principalmente de los escollos de la crisis económica de los años previos en EEUU, aunado a las políticas de repatriación asistida. De acuerdo con las estadísticas de SEGOB las cifras suman casi tres millones de repatriados en ocho años.

Cuadro 1. Estadísticas de retorno 2009-2016

	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>Total</i>
Repatriados	601,356	469,268	405,457	369,492	332,865	135,696	207,398	219,932	2,741,464
Removidos DHS	276,595	272 629	286,972	301,676	309,807	267,649	242,456	ND	1,685,155
Retornados DHS	468,672	353,813	205,135	131,958	88,236	72,331	40,394	ND	1,360,539

Nota: ND se refiere a información no disponible.

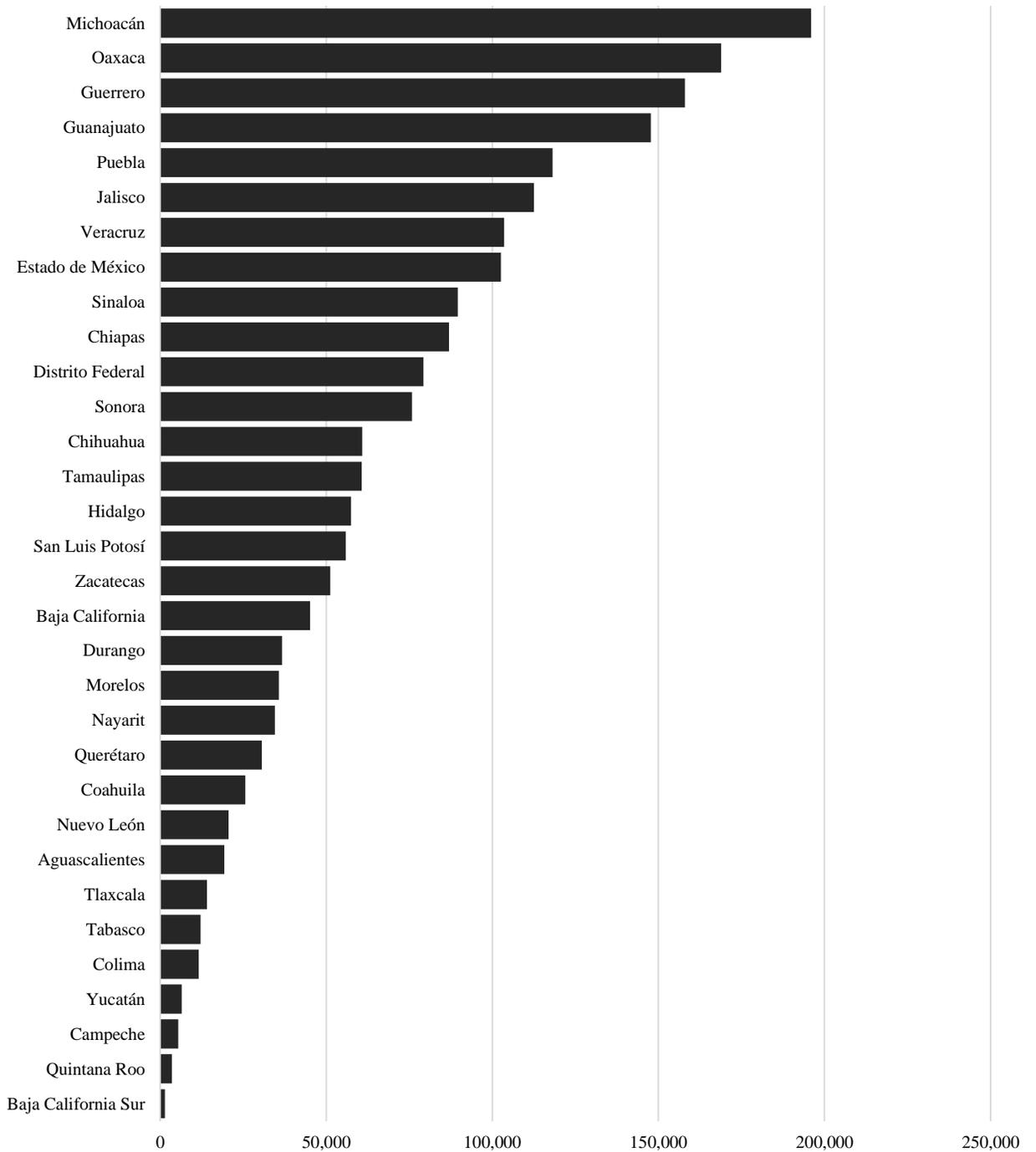
Fuente: Elaboración propia con base en SEGOB, Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa y punto de recepción, 2009-2015; U.S. Department of Homeland Security, Aliens returned or deportable by region and country of nationality, 2009-2015.

Es importante precisar que si bien los datos sobre los que se distribuyó el FAM es el número de repatriaciones, existe una diferencia conceptual y estadística entre éstas y el número de migrantes de retorno. Mientras en la primera se puede contabilizar a un mismo número de individuos en diversos eventos dependiendo de su situación migratoria, el segundo concepto capta, de alguna manera, el término de la experiencia migratoria.

Para generar estrategias que detonen el desarrollo regional, en el marco de la gobernanza de las migraciones, es necesario conocer los territorios de retorno, mismos que tienden a ser principalmente de aquellas regiones tradicionales de expulsión de migrantes. En este sentido, los migrantes repatriados en el periodo 2009-2015³ eran originarios principalmente de Michoacán (9.7%), Oaxaca (8.3%), Guerrero (7.8%) y Guanajuato (7.3%); en el sentido opuesto se encuentran las entidades de Baja California Sur, Quintana Roo y Yucatán con menos del 0.3 por ciento de repatriados en el periodo de análisis. después de la migración (CONAPO-BBV, 2016). Por lo anterior, se puede afirmar que prácticamente en todo el territorio nacional existe presencia de migrantes repatriados y únicamente varía el volumen según el estado en cuestión.

³ El dato para el año 2016 no está disponible por entidad federativa de origen de repatriación.

Gráfica 1. Eventos de repatriación según entidad federativa de origen 2009-2015/



Nota: 1/ El dato para 2016 no está disponible por entidad federativa de origen.

Fuente: Elaboración propia con base en la SEGOB, (2016). Serie histórica "de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa de origen y sexo, 2009-2015".

1.5. El desarrollo socioeconómico y la migración de retorno

Los efectos positivos de la migración en los países emisores de migrantes como México, recaen principalmente en el aspecto monetario, a través del envío de remesas y su impacto en la economía debido al aumento de las divisas en el mercado financiero y el impacto en los ingresos de los hogares receptores de dichas transferencias. Otro aspecto es el educacional, ya que derivado de la experiencia migratoria, al retornar al territorio de origen podrían incidir en el desarrollo de sus regiones de origen al socializar su conocimiento y experiencias adquiridas. En este sentido, Mendoza (2013: 63) señala que “el impacto de la migración de retorno en el desarrollo económico es, generalmente, analizado en tres dimensiones: el efecto de la acumulación de capital y su uso en consumo y/o inversión, el efecto de los migrantes de retorno con habilidades empresariales y el uso de la educación y experiencia laboral en el mercado de trabajo”.

Otros estudios sobre el impacto en el desarrollo económico de los migrantes consideran como único determinante positivo las remesas, ya que de éstas se derivan las inversiones productivas que realizan los retornados. Un ejemplo de lo anterior es lo que señala Newland y Tanaka (2010: 42 citados en Tovar y Victoria (2013)), quienes afirman que el emprendimiento e inversión productiva guardan una estrecha relación con la migración de retorno debido principalmente a que se considera que se puede promover el desarrollo de los países de origen, fomentar la innovación, promover la creación de empresas, pequeñas y medianas, crear empleo así como generar sinergias entre las fronteras como lo es el capital social.

No obstante, es posible que las habilidades y conocimientos adquiridos en el exterior no se puedan aplicar ni que los emigrantes se sientan motivados a trabajar en sus lugares de origen, ello porque estarían renunciando a una jubilación y/o pensión o por las mejores condiciones laborales en el extranjero. Por esta razón, algunos migrantes retornados prefieren iniciar su negocio propio, a pesar de que no logren tener éxito, debido principalmente a falta de capacitación y apoyo financiero e institucional (García, 2000). Además de que en ocasiones pueden ser establecimientos que no estén constituidos bajo las normativas legales y fiscales del país. En este sentido, de acuerdo con BBVA-CONAPO (2016), entre 2012-2014, más del 30 por ciento de los migrantes de retorno⁴ encontraron su primer empleo en el sector informal, situación que evidencia la situación en la que se encuentra el mercado laboral, al paralelo de la situación socioeconómica que ha venido permeando al país, afectando a toda la población mexicana.

En este sentido, la migración de retorno se ha convertido en un objeto de política pública desafiante que obliga al gobierno a actuar desde una estrategia que permita facilitar el movimiento de las personas de manera ordenada, segura, regular y responsable. Es decir, bajo un marco de gobernanza, enfatizando su integralidad. No obstante, la respuesta por parte del gobierno federal ha desaprovechado el potencial de la migración de retorno, dado que se concreta en acciones asistencialistas que no detonan el potencial humano y financiero de los migrantes retornados.

⁴ Se empleó el dato de migrantes de retorno para contextualizar la situación laboral, aunque en el texto se precisa que la fuente utilizada son los repatriados.

Por ello, es preciso contar con enfoques sobre la migración y la movilidad planificados, bien encauzados y debidamente gestionados. En este sentido, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), propone el marco de gobernanza sobre la migración. Para la OIM (2015: 1) “la gobernanza se define como las tradiciones e instituciones en virtud de las cuales un país ejerce su autoridad sobre la migración, la movilidad y la nacionalidad, incluida la capacidad del gobierno de formular e implementar con eficacia políticas adecuadas”.

La OIM enfatiza que la gobernanza se basa en el supuesto de que una nación, en su calidad de interlocutor principal en materia de migración, movilidad y asuntos de nacionalidad, y en el marco del derecho internacional, puede determinar quién ingresa y permanece en su territorio y bajo qué condiciones jurídicas. Mientras que el resto de los agentes socioeconómicos, sean migrantes, ciudadanos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, instituciones educativas, entre otras, contribuyen a la gobernanza de la migración a través de su interacción con el Gobierno en turno y entre sí (Ibíd., 2015).

Conclusiones

En este capítulo se ha mostrado que no existe una definición única sobre quién es un migrante retornado y que tampoco existe una única manera de identificar a un migrante retornado; en ambos casos, intervienen aspectos como lo son la voluntariedad o no del retorno, la temporalidad del retorno y la finalidad o motivo del mismo.

Asimismo, se ha revisado la manera en que los migrantes de retorno pueden coadyuvar al desarrollo económico de sus países de origen, tomando como premisa que quienes retornan han aumentado su capital humano y financiero en los países de destino.

De igual manera, se ha hecho evidente aquellos autores que consideran que esta población puede ayudar a modernizar y fortalecer el desarrollo de las comunidades a las que retornan, contribuyendo a la generación de economías de escala, encadenamientos productivos derivados de los conocimientos adquiridos en su experiencia migratoria, generando empleos a través del emprendedurismo de MYPYMES, entre otras ventajas.

Este escenario positivo del retorno migratorio puede contemplarse con una adecuada gestión de la gobernanza de las migraciones, ya que, también se tienen aspectos relacionados con la seguridad social, educativos, culturales, etcétera; que de no tener intervenciones de política pública adecuadas, ejercerían comprometerían aún más el desarrollo socioeconómico de países con economías como la de México.

CAPÍTULO 2.

DESCRIPCIÓN DEL FONDO DE APOYO A MIGRANTES (FAM)

El objeto de este apartado es brindar un panorama general sobre el Fondo de Apoyo a migrantes, cómo ha operado desde su implementación en 2009, así como sus principales características y limitaciones, hasta 2016.

2.1. Generalidades sobre el Fondo de Apoyo a Migrantes

En 2009 se estableció el Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM) dentro del marco del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas del Proyecto de Egresos de la Federación (PEF). Específicamente, este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para: a) el cumplimiento del balance presupuestario, b) el control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos, c) la operación de mecanismos de control y cierre presupuestario y d) la provisión económica a través de fondos específicos a entidades federativas y municipios, este último etiqueta los programas para apoyar el desarrollo regional (PEF, 2107).

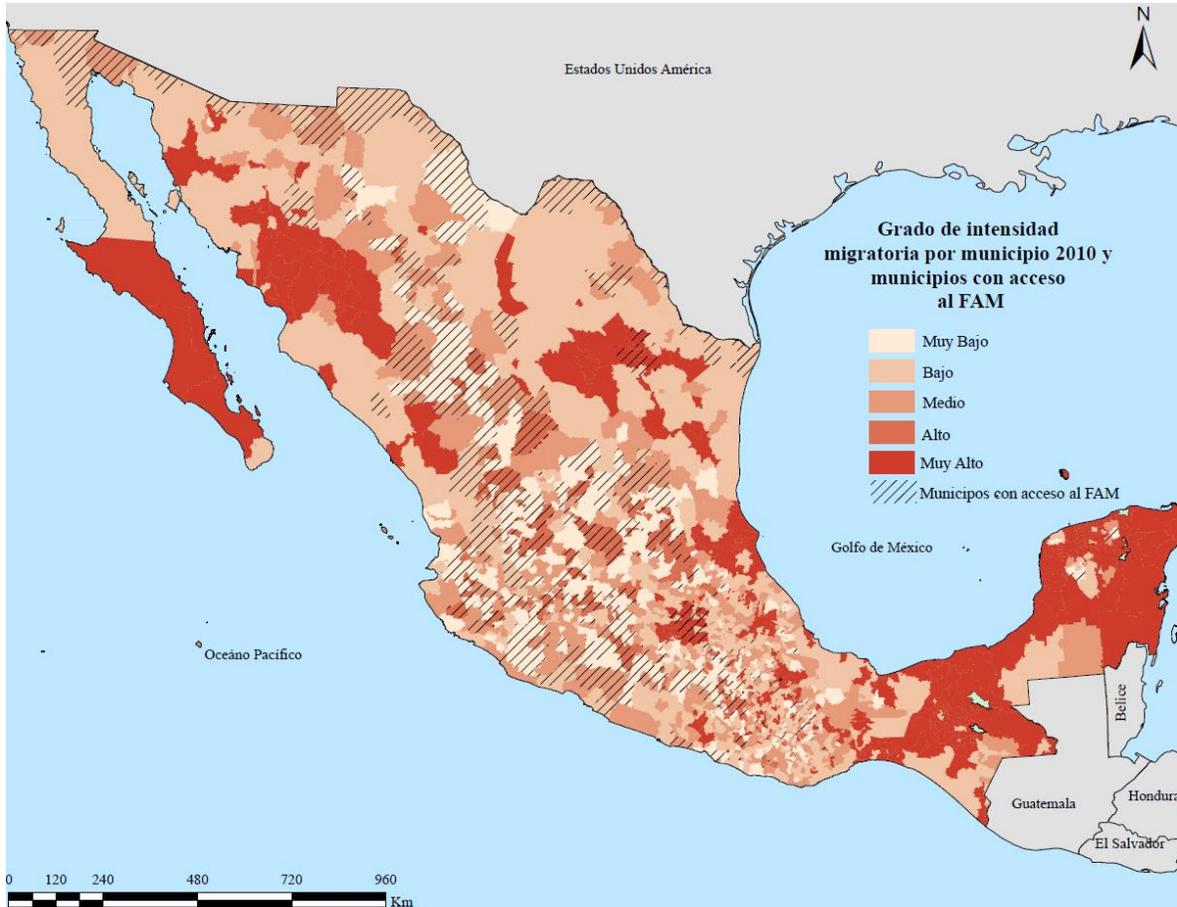
Dichos programas delimitan la política de desarrollo regional, cuyo propósito es impulsar el desarrollo integral y equilibrado de las regiones del país, con el fin de que la federación, los estados y municipios contribuyan al crecimiento de la actividad económica y la creación de empleos. La instancia responsable de su coordinación es la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Secretaría de la Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien emite los lineamientos que rigen su operación, es decir, se definen los criterios para la distribución, aplicación, erogación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos, (DOF, 2009).

Es importante mencionar que entre 2009 y 2016 solo se emitieron cuatro lineamientos para su operación, los primeros estuvieron vigentes para el periodo 2009-2013, los siguientes para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016 (Solicitud Información IFAI No. 000060003517, 2017). Entre estos ordenamientos las distinciones principales son el cambio en la definición de la población objetivo y la distribución de los recursos entre las entidades federativas.

2.2. Poblacion objetivo

La población objetivo en los lineamientos para el periodo 2009-2015 consta de aquellos trabajadores migrantes en retorno y las familias que reciben remesas, que residen en 563 municipios ubicados en los estratos de bienestar 1 a 4 definidos por el INEGI, correspondientes a 24 entidades federativas en los que más del diez por ciento de los hogares reciben remesas, además de los distribuidos en las principales ciudades fronterizas receptoras de trabajadores en retorno y en las zonas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y del Valle de México (DOF, 2009, 2014, 2015, 2016). Sin embargo, al revisar el índice de intensidad migratoria 2010 elaborado por el CONAPO, estos municipios no son del todo coincidentes con los de mayor grado de intensidad migratoria, por lo cual, es evidente que parte de la población objetivo queda excluida del programa. Como puede apreciarse en el mapa 1, municipios con un alto grado de intensidad migratoria se ubican en la región sur sureste y algunos de la norte, los cuales no tiene acceso al FAM.

Mapa 1. Grado de intensidad migratoria 2010 y municipios apoyados por el FAM



Fuente: Elaboración propia con base en los "Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes" y CONAPO, Índice de Intensidad Migratoria, 2010.

En los lineamientos para el ejercicio 2016, el número de estados se incrementó, dado que tuvieron acceso a los recursos aquellos cuya población de repatriados fuese igual o superior a 1,000 personas durante 2015⁵. En total sumaron 28 estados, quedando

⁵ Se definieron de acuerdo con el reporte de "Eventos de repatriación de mexicanos desde EEUU, según la entidad federativa de origen y sexo 2015", publicado en el Boletín Estadístico 2015. V. Repatriación de

excluidos Campeche, Baja California Sur, Quintana Roo y Yucatán que en promedio no rebasan los 369 eventos de repatriación por entidad (Véase cuadro 2.).

Cuadro 2. Eventos de repatriación y recursos asignados al FAM por entidad federativa, 2015

Entidad federativa	Número de eventos de repatriación	Recursos asignados	Subsidios otorgados por evento de repatriación
Aguascalientes	1,963	2,859,904	1,457
Baja California	5,345	7,787,156	1,457
Baja California Sur	153	NA	NA
Campeche	497	NA	NA
Chiapas	9,018	13,138,367	1,457
Chihuahua	7,192	10,478,059	1,457
Coahuila	3,087	4,497,465	1,457
Colima	1,186	1,727,889	1,457
Distrito Federal	5,838	8,505,410	1,457
Durango	3,959	5,767,886	1,457
Estado de México	9,768	14,231,046	1,457
Guanajuato	14,200	20,688,047	1,457
Guerrero	17,750	25,860,059	1,457
Hidalgo	5,289	7,705,569	1,457
Jalisco	10,406	15,160,551	1,457
Michoacán	18,473	26,913,402	1,457
Morelos	3,235	4,713,087	1,457
Nayarit	3,544	5,163,270	1,457
Nuevo León	1,914	2,788,516	1,457
Oaxaca	19,079	27,796,286	1,457
Puebla	11,172	16,276,540	1,457
Querétaro	3,154	4,595,078	1,457
Quintana Roo	328	NA	NA
San Luis Potosí	6,522	9,501,933	1,457
Sinaloa	10,772	15,693,778	1,457
Sonora	8,630	12,573,088	1,457

Mexicanos, emitido por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del Instituto Nacional de Migración.

Tabasco	1,215	1,770,139	1,457
Tamaulipas	6,677	9,727,753	1,457
Tlaxcala	1,084	1,579,285	1,457
Veracruz	10,480	15,268,362	1,457
Yucatán	498	NA	NA
Zacatecas	4,964	7,232,075	1,457
No especificado ^{2/}	6	NA	NA

Fuente: Elaboración propia con base en DOF, 2016 y SEGOB, 2015, "Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según la entidad federativa de origen y sexo 2015", publicado en el Boletín Estadístico 2015. V. Repatriación de Mexicanos, emitido por la Unidad de Política Migratoria.

En el cuadro 2 se muestra que el apoyo per cápita versa en los 1,457 pesos por repatriado (cifras estimadas a partir de las cifras del DOF (2016) y SEGOB (2015)); sin embargo, hay que señalar que esta manera de distribuir los recursos no es la idónea, dado que la cifra de repatriados mide número de eventos, es decir una persona puede ser repatriada “N” veces por lo que el dato estaría sobreestimando el número de migrantes retornados.

Así mismo, es importante destacar que si lo que se pretende es detonar desarrollo regional a través del apoyo de proyectos productivos, principalmente como opción de autoempleo como estrategia de reinserción al mercado laboral, el monto financiero por beneficiario es deficiente, si de lo que se trata es de generar encadenamientos productivos. Sin embargo, pareciese que solo se concreta a acciones asistencialistas o actividades de bajo valor agregado es decir de autoempleo tipo “changarro” como tiendas de abarrotes, misceláneas y ultramarinas y estéticas.

2.3. Requisitos para tener acceso a los Recursos

De acuerdo con los Lineamientos del FAM (2009-2013; 2014 y 2015) los proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento que se ejecuten con los recursos del Fondo, deberán cumplir con lo siguiente, se toma de manera textual:

A) Los trabajadores migrantes en retorno se deberán identificar con un documento de repatriación o con que acredite su residencia laboral en EEUU a partir del ejercicio fiscal anterior. De no contar con ninguno de los documentos indicados anteriormente, la entidad federativa podrá identificar a dichos trabajadores con base en mecanismos objetivos y registros que sean públicos y transparentes, de acuerdo con su experiencia en la materia.

B) Las familias que reciben o recibieron remesas deberán presentar algún documento formal que acredite la recepción de remesas durante el último año a nombre de un miembro del hogar y comprobar el parentesco mediante identificación oficial, acta de matrimonio o acta de nacimiento.

C) Se prestó especial atención a la población objetivo en situación de rezago social o pobreza, se tomó como referencia los niveles de ingreso correspondientes a los deciles 1 al 5 de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, elaborada por el INEGI. Para tal efecto, los posibles beneficiarios deberán presentar alguno de los siguientes documentos.

En los lineamientos para el ejercicio fiscal 2016 no se mencionan ningún requisito que los beneficiarios deben presentar para poder tener acceso a los recursos. Únicamente se hace alusión al número de repatriados mínimo que cada entidad federativa debe tener y que éstas tiene la responsabilidad de administrar el recurso transferido, así como destinarlo para

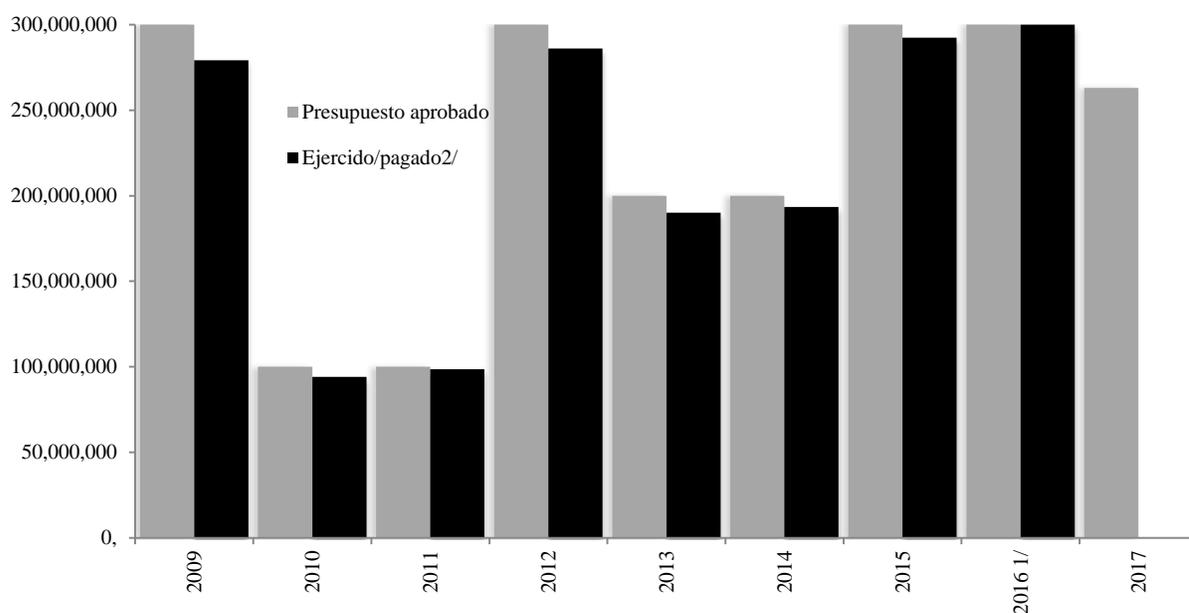
las acciones de apoyo a migrantes y acreditarlos, en su caso, ante las instancias fiscalizadoras correspondientes.

2.4. Presupuesto del Fondo de Apoyo a Migrantes 2009-2017

En cuanto a los recursos, desde 2009 a 2016, el monto asignado ha oscilado entre los 100 y 300 millones de pesos (Portal de Transparencia Presupuestaria, 2017). Sin embargo, para el ejercicio fiscal 2017, pese a las expectativas de la política migratoria del actual gobierno de los EEUU, el Fondo se había quedado sin presupuesto de acuerdo con la iniciativa del PEF. No obstante, el portal de Transparencia Presupuestaria-Observatorio del Gasto (TPOG)⁶ señala que fueron aprobados 263 millones de pesos (véase gráfica 2.). Además, es importante destacar que al igual que el Fondo, otros programas en materia migratoria vieron también disminuidos sus capitales o se quedaron sin recursos.

⁶ TPOG en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> (Fecha de último acceso en enero de 2017).

Gráfica 2. Presupuesto aprobado y ejercido del Fondo de Apoyo a Migrantes, 2009-2017



Notas: 1/ Para el año 2016, la información referente a presupuesto ejercido/pagado corresponde al 31 de diciembre de 2016, el dato oficial estará disponible con la publicación de la Cuenta Pública 2016 el 30 de abril.

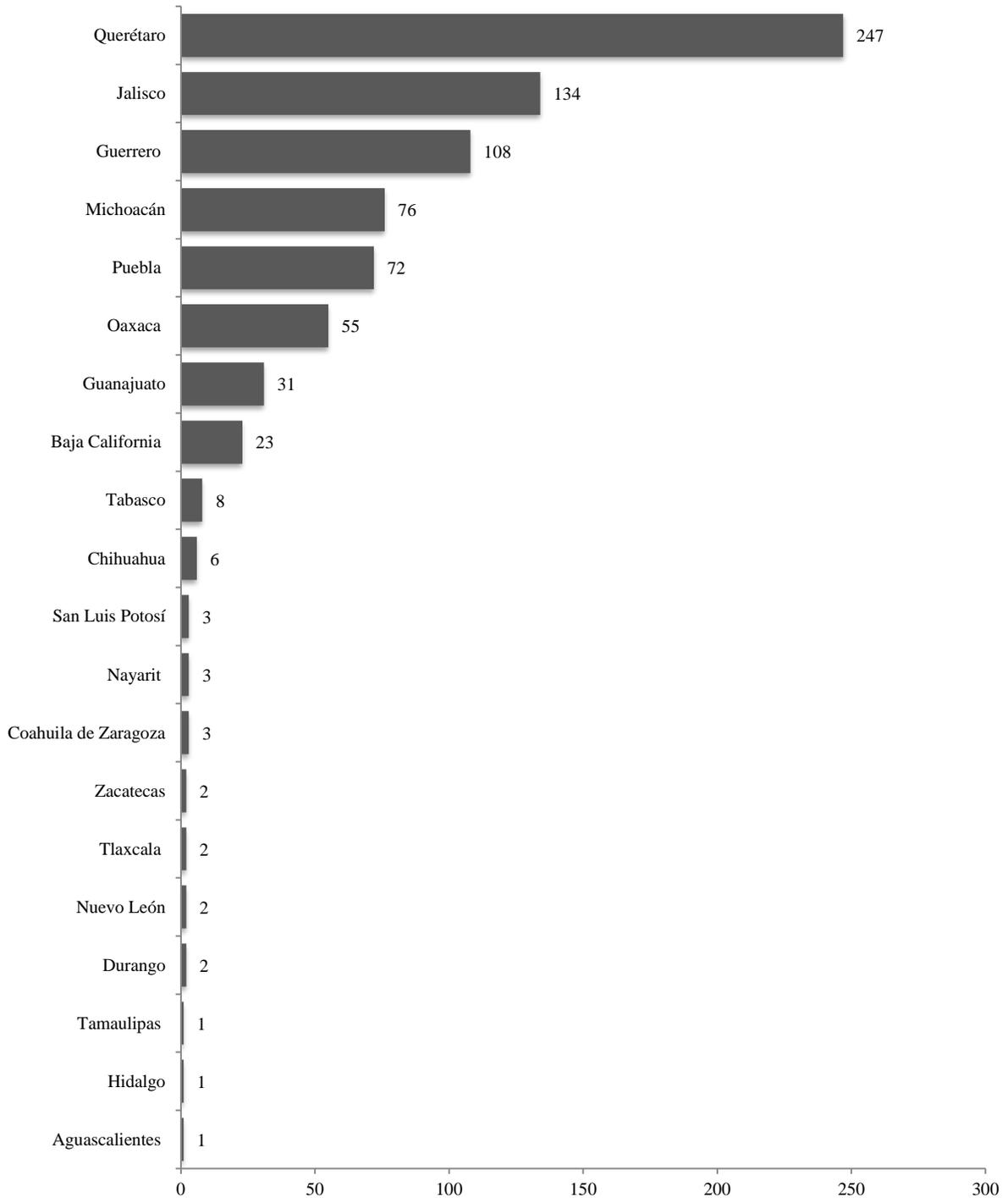
2/ Ejercido/pagado se refiere a la entrega de recursos a la entidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Solicitud Información IFAI No. 000060003517, (2017). Unidad de Política y Control Presupuestario, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ciudad de México, México.

2.5. Proyectos, obras y acciones sujetas de apoyo

De acuerdo con el portal de TPOG, se han apoyado 861 proyectos productivos en los ocho años que lleva operando el FAM, de éstos 756, se pueden georreferenciar. La mayoría se concentra en las entidades federativas del centro-occidente del país, siendo Querétaro (247), Jalisco (134) y Guerrero (108) y Michoacán (76) los estados que más proyectos tiene registrados, (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Entidades Federativas: número de proyectos apoyados por el Fondo de Apoyo a Migrantes, 2009-2016



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, portal de Transparencia Presupuestaria-Observatorio del Gasto. Página consultada el 30 de enero de 2017.

Las cifras del TPOG muestran además que la mayoría de los apoyos son destinados a subsidiar actividades productivas, seguido de las acciones para mejoramiento de vivienda, en tercer lugar se ubican acciones de obra pública como alcantarillado, rehabilitación de centros de salud, mismas que no son parte de las actividades para las que fue creado el FAM (véase cuadro 3). Le siguen acciones para la supervisión y fiscalización del propio Fondo, capacitación, apoyo a albergues y por último transporte terrestre⁷.

Es importante mencionar que a través de la solicitud enviada a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, a través de la PNT del INAI que fue identificada con el número 0000600035617, se solicitó el tipo de apoyo desglosado por entidad federativa y municipio. Sin embargo, quedó en una recomendación para contactar a los gobiernos de las entidades federativas, particularmente a las instancias encargadas de coordinar el Fondo en cada estado, ver en la sección de anexos en donde se incluye respuesta a dicha solicitud.

Cuadro 3. Tipo de acciones apoyadas por el FAM 2009-2016

	2009-2015	2016
Obras de infraestructura	Sí	No
Apoyo a viviendas	Sí	No
Capacitaciones	Sí	Sí
Apoyo para proyectos productivos y autoempleo	Sí	Sí
Apoyo para operación de albergues	Sí	Sí
Apoyo para pasaje de retorno de origen	Sí	Sí

Fuente: Solicitud Información IFAI No. 000060003517, (2017). Unidad de Política y Control Presupuestario, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Ciudad de México, México.

⁷ TPOG en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> (Fecha de último acceso en enero de 2017).

Los proyectos, obras y acciones que se pueden apoyar se enuncian en los lineamientos, de tal manera que para el periodo 2009-2015, los apoyos que se otorgaban se clasificaban en 5 categorías: a) Encontrar una ocupación en el mercado formal; b) Contar con opciones de autoempleo; c) Generar ingresos; d) Mejorar su capital humano y su vivienda; y e) Apoyar la operación de albergues que los atiendan y retornar a su lugar de origen, en su caso. A partir del año 2016, los rubros son: a) Capacitación que genere habilidades productivas de los beneficiarios y aumente sus posibilidades de incorporación en el mercado formal; b) Apoyos a las actividades que fomenten el autoempleo de manera individual o familiar o colectiva; c) Apoyar la operación de albergues que los atiendan, y d) Apoyar con el pasaje terrestre para que puedan retornar.

En cuanto a los montos entre ambos periodos se incrementaron, para 2016 en el rubro de actividades productivas el apoyo individual fue de hasta 25,000 mil pesos; el apoyo a familias con hasta 3 trabajadores migrantes mayores de edad, con un monto máximo de 25,000 pesos para cada uno de ellos; apoyo a grupos, el monto máximo correspondería al resultado de multiplicar 20,000 pesos por el número de personas que integren el grupo sin que el monto supere 80,000 pesos (DOF, 2016).

Por su parte, entre 2009-2015, el monto máximo del apoyo será de 12,500 pesos, para los casos en que se trate de proyectos o actividades que se realizarán en grupo, el monto máximo correspondería al resultado de multiplicar 12,500 pesos, por el número de personas que integren el grupo que solicite el apoyo, sin que el total, durante todas las etapas del proyecto, supere la cantidad de 50,000 mil pesos. Para apoyos destinados al mejoramiento de la vivienda el monto máximo era de 5,000 pesos por hogar, en 2016 esta categoría desapareció ya que surgieron programas específicos para la atención de la vivienda y personas migrantes, en específico Programa tu Vivienda en México. En cuanto a

la categoría boleto de transporte terrestre el monto máximo con recursos del Fondo podrá ser de hasta 1,000 pesos para el traslado de los migrantes repatriados, en 2016, el monto máximo 1,500 pesos, véase esquema 1, (DOF, 2009, 2014a, 2015 y 2016).

Esquema 1. Proyectos, obras y acciones que se pueden apoyar con el Fondo de Apoyo a Migrantes, diferencias entre los lineamientos de 2009-2015 y 2016

Lineamientos para la operación del Fondo de Apoyo a Migrantes 2009-2015		Lineamientos para la operación del Fondo de Apoyo a Migrantes 2016		
Tipo de acción	Especificaciones	Tipo de acción	Especificaciones	Diferencias
Proyectos de capacitación o asistencia técnica que impulsen las capacidades productivas de los beneficiarios en actividades económicas de producción, transformación o de servicios	<p>Se da prioridad a la capacitación técnica en áreas en las que se hayan detectado oportunidades de empleo, en la entidad federativa o municipio en que resida la población objetivo del Fondo.</p> <p>Los proyectos de capacitación deben estar integrados por al menos 10 personas. Los pagos máximos a las instancias que proporcionen la capacitación podrán ser de hasta 20 mil pesos por curso, en función del número de personas que se capaciten. Los cursos tendrán una duración máxima de 3 meses.</p>	Capacitación que genere habilidades productivas de los beneficiarios y aumente sus posibilidades de incorporación en el mercado formal	N/A	En los primeros se especifica los montos a otorgar y el número de integrantes mínimos para los cursos de capacitación.
Acciones de apoyo para emprender proyectos y actividades productivas, individuales o de grupo, para aquellos beneficiarios que acrediten haber recibido la capacitación definida en el inciso anterior o tener experiencia probada mediante referencias laborales en dichas actividades.	<p>El monto máximo del apoyo será de 12,500 pesos.</p> <p>Para proyectos o actividades en grupo, el monto máximo corresponde al resultado de multiplicar 12,500 pesos por el número de personas que integren el grupo sin que el total, durante todas las etapas del proyecto, supere la cantidad de 50 mil pesos.</p> <p>El Fondo sólo hasta el 80 por ciento del valor estimado del proyecto productivo, el restante lo aportarán los solicitantes del apoyo.</p>	Apoyos a las actividades que fomenten el autoempleo	<p>i) Apoyo individual de hasta 25 mil pesos;</p> <p>ii) Apoyo a Familias con hasta 3 Trabajadores Migrantes mayores de edad, con un monto máximo de 25 mil pesos para cada uno de ellos;</p> <p>iii) Apoyo a grupos, el monto máximo correspondería al resultado de multiplicar 20 mil pesos por el número de personas que integren el Grupo que solicite el apoyo, sin que el monto total del apoyo supere la cantidad de 80 mil pesos.</p>	Se incrementó el monto máximo y se agregó un rubro correspondiente a las familias de trabajadores migrantes.

<p>Proyectos de apoyo para el mejoramiento de la vivienda, mediante la adquisición de materiales para pisos firmes, reforzamiento de techos y muros, letrinas, fosas sépticas u otro medio para el manejo de residuos, fogones altos, estufas rústicas o similares</p>	<p>El monto máximo para el mejoramiento de la vivienda será de 5mil pesos por hogar, dependiendo del tipo de acción de mejora que se ejecutará.</p> <p>Para estar en posibilidad de recibir este tipo de apoyo, los interesados deberán cumplir con los criterios de elegibilidad de la población objetivo y los requisitos siguientes:</p> <p>i. Acreditar la propiedad del inmueble mediante documento oficial en original y copia;</p> <p>ii. Presentar identificación oficial en original y copia (como la credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral y podrá exhibirse el comprobante que acredite que dicho documento se encuentra en trámite); y</p> <p>iii. Manifestar claramente el tipo de mejora que realizará a su vivienda; indicar las medidas aproximadas y las características de las acciones que se ejecutarán; y el monto de los recursos que solicita para tal fin.</p>	<p>No aplica</p>	<p>N/A</p>	<p>Se eliminó este tipo de apoyo.</p>
<p>Ayuda a los migrantes repatriados a través del apoyo financiero para la operación de albergues y el retorno a sus comunidades de origen</p>	<p>El monto máximo con recursos del Fondo podrá ser de hasta 1,000 pesos para el traslado de los migrantes repatriados y, para el caso del apoyo a los albergues, la entidad federativa determinará el monto con base en la información del número de migrantes repatriados que proporcione la delegación regional del Instituto Nacional de Migración.</p>	<p>Apoyar la operación de albergues que atiendan migrantes retornados</p> <p>Apoyar con el pasaje terrestre para que puedan retornar a su lugar de origen</p>	<p>N/A</p> <p>El monto máximo para el pasaje es de 1,500 pesos.</p>	<p>En los primeros lineamientos se determina las bases de manera general para que los albergues tengan acceso a los recursos.</p> <p>Se incrementó el monto máximo para el pago de pasajes.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en DOF, 2009, 2013, 2014a, 2015 y 2016.

2.6. Evaluación, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia

De acuerdo con los lineamientos de 2009, 2013, 2014, 2015 y 2016, las entidades federativas en coordinación con la SHCP se encargarán de evaluar los resultados alcanzados con la aplicación de los recursos del Fondo, en los términos de las disposiciones aplicables que emita la SHCP. Posteriormente, la evaluación se debería realizar en los términos del artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, conforme a lo establecido en los "Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33", publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2013.

Para el seguimiento de la ejecución de los proyectos, obras y acciones, los estados se encargarán de reportar información trimestralmente a la SHCP, en la que se precise el destino, avance en la aplicación y resultados alcanzados con los recursos del Fondo, así como la información programática y financiera, en la que se incluya los rendimientos financieros (DOF, 2009, 2013, 2014a, 2015 y 2016). De igual manera, se deberán considerar indicadores de desempeño que permitan medir los resultados alcanzados.

Al respecto, en 2009 se establecía que con base en las disposiciones aplicables, lineamientos y metodologías emitidas conjuntamente por la SHCP, la SFP y el CONEVAL, las entidades federativas debían enviar la propuesta de indicadores de desempeño a la SHCP, una vez avalados, éstos y la información de seguimiento se reportaría por las entidades federativas mediante el Sistema de Información sobre la Aplicación y Resultados del Gasto Federalizado de conformidad con los "Lineamientos para informar sobre el

ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas” (DOF, 2013).

Es importante señalar que para los años 2015 y 2016 se menciona que el seguimiento debe ser a través de los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33” (Ibíd.).

2.7. Otros esquemas de apoyo para actividades productivas

Dentro de otras iniciativas dirigidas a la población migrante de retorno, destacan programas como Atención a Migrantes Retornados (PAMIR/PRIM), el cual, brinda apoyo en la coordinación logística y operativa para los procedimientos de repatriación de mexicanos que lleva a cabo el Gobierno de México al dar asistencia, post-arribo y durante el tránsito, por medio de la coordinación de traslados terrestres. De manera paralela, se llevan a cabo actividades de monitoreo y seguimiento de las y los retornados, en apoyo a su proceso de reintegración. Se pretende con esto último apoyar en la identificación de capacidades adquiridas y proyectos de retorno para su adecuada canalización a instituciones de gobierno (SEGOB, 2016a).

El Programa de Repatriación “Somos Mexicanos”, ofrece a los connacionales repatriados información, orientación, alimentación, canalización a albergues, atención médica, llamadas telefónicas a familiares, traslados y facilidades para regresar a sus comunidades de origen. De igual manera, valora las habilidades y experiencias de los mexicanos adquiridas durante su estancia en EU, con el propósito de incorporarlos al mercado productivo nacional (Ibíd.).

El Programa 3 X 1 para migrantes busca contribuir al desarrollo comunitario de las localidades apoyando el desarrollo de proyectos de infraestructura social comunitaria, equipamiento o servicios comunitarios, así como de proyectos productivos cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y los migrantes organizados (<http://www.3x1.sedesol.gob.mx/>, 2016).

De las dos primeras iniciativas se puede concluir que se destinan a actividades de apoyo durante el proceso de repatriación, pero no se enfocan a ayudar al migrante de retorno hacia una reintegración social, laboral y cultural en el país. Por su parte, el Programa 3X1 para migrantes está dirigido al aprovechamiento de las remesas colectivas y no hacia migrantes retornados.

Conclusiones

De la revisión de los lineamientos del FAM y cómo éstos han cambiado de 2009-2015 a 2016, se pueden señalar varios puntos relevantes:

1. los recursos han adquirido relevancia dados los objetivos que persigue y que permea en las tres órdenes de gobierno, esto implicó que los estados destinaran los recursos a financiar infraestructura y otros fines y marginalmente apoyar a la población migrante de retorno
2. La manera de distribuir los recursos basados en el número de repatriación no es el idóneo, dado que no se trata de personas, sino de eventos, esto es, se puede estar sobreestimando el número de migrantes retornados en los estados, invisibilizando cuáles son los estados realmente prioritarios.
3. Se mostró que existe una baja rendición de cuentas sobre el destino de los recursos. Esto, sin duda, se convierte en un importante reto no sólo en la administración de

los recursos y la necesidad de dar un monitoreo a sus resultados a más de siete años de su implementación.

4. El diseño del programa debe ser reformulado dado que de acuerdo con los lineamientos entre 2009 y 2015, el programa solo contempla 24 entidades federativas y para el ejercicio fiscal 2016 se amplió a 28 dejando de lado municipios que son considerados expulsores de migrantes (con mayor intensidad migratoria) y que por lo tanto son importantes destino de migrantes retornados. Asimismo, los montos que se estipulan son insuficientes para los fines que se persiguen dado que el inicio de negocios de tipo formal implicaría recursos económicos importantes además de capacitación y/o apoyo en varios rubros de tipo financiero, legal, institucional, entre otros.

CAPÍTULO 3.

EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL FONDO DE APOYO A MIGRANTES

El objetivo de este capítulo es llevar a cabo la evaluación de diseño para el Programa Fondo de Apoyo a Migrantes 2016, usando el Modelo de Términos de Referencia (TDR) para la Evaluación en materia de Diseño de 2016 elaborado por Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

El capítulo está organizado en dos secciones. En la primera, se explica de qué se trata la evaluación de diseño y sus fines. En la segunda sección se realiza la evaluación de diseño del programa y se presentan las conclusiones derivadas de la misma.

3.1. La metodología para la evaluación de programas sociales del CONEVAL

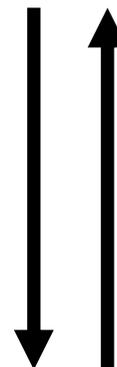
Las políticas públicas son los mecanismos o instrumentos que se ponen en marcha para resolver un problema público. Para Corzo (2015: 1144) “las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones”.

El proceso de la hechura de las políticas públicas se concibe como un ciclo. Para Eugene Bardach involucra ocho pasos: 1) definición del problema, 2) obtención de información, 3) Construcción de información, 4) selección de criterios, 5) proyección de resultados, 6) confrontación de costos, 7) Decidir y 8) Contar la historia (1998:15). En la

práctica las etapas se superponen, la separación de las etapas para un mejor análisis no debe ser confundida con una separación real.

De acuerdo con Aguilar (1993: 24) y Bardach (1998) el ciclo y desarrollo de una política pública se integra por:

1. Identificación y definición de los problemas
2. La definición de la agenda pública
3. Formulación y diseño de la política pública
4. Implementación
5. Evaluación de la política pública



La fase de evaluación permite conocer en qué medida se han alcanzado las metas que se propusieron, usualmente para poder llevar a cabo una evaluación, es necesario acompañarla de un seguimiento y/o monitoreo, que permita generar y recabar la información útil que sustente dicha evaluación. La fase de evaluación generará respuestas sobre cambios necesarios en alguna de las fases del ciclo para mejorar la política pública.

En palabras de Tejedor (2000), la evaluación de programas, en sus diversos tipos, es un proceso que permite generar formas útiles de comprensión sobre una intervención de gobierno. La utilidad de la evaluación recae en la posibilidad de utilizar la intervención como un recurso crítico para mejorar los procesos de acción e identificar áreas de oportunidad y, con ello, plantear recomendaciones para mejorar la intervención pública así como facilitar la toma de decisiones.

Específicamente, la evaluación de diseño tiene como objetivo esencial mejorar el diseño de la política pública en cuestión y junto con el diseño de política pública, forma parte de la planificación del programa o la política de intervención (Bueno y Osuna 2013).

El CONEVAL es la entidad que se encarga de expedir un marco común para realizar evaluaciones con fundamento en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9 y 31 fracciones XVII y XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 45, 78, 110 y 111 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 49 de la Ley de Coordinación Fiscal; 72 al 80 de la Ley General de Desarrollo Social; 1 y 28 del Decreto del Presupuesto de la Federación para el ejercicio Fiscal 2016; 5 fracción V del Decreto por el que se regula el Consejo; así como en el numeral Vigésimo Segundo de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 (CONEVAL, 2016).

El Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño 2016, se divide en siete apartados y 30 preguntas de acuerdo con el cuadro 4. Vale la pena señalar que se utilizan los TDR 2016 y no los de 2017 porque la evaluación es para el Programa implementado en 2016.

Cuadro 4. Apartados a desarrollar para la evaluación del diseño del Programa Fondo de Apoyo a Migrantes 2016

Apartado	Preguntas	Total
Justificación de la creación y del diseño del programa	1 a 3	3
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4 a 6	3
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	7 a 12	6
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	13 a 15	3
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	16 a 26	11
Presupuesto y rendición de cuentas	27 a 29	3
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	30	1
Total	30	30

Fuente: Tomado de CONEVAL, (2016). Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de diseño, 2016.

De acuerdo con esta metodología, el ejercicio se realiza mediante un *análisis de gabinete* el cual se define como el conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública que se encontró disponible para el Fondo de Apoyo a Migrantes.

Los criterios principales para dar respuesta a cada una de las preguntas que se toman en consideración son:

1) Responder en un máximo de una cuartilla y debe

- a) incluir la pregunta
- b) incluir la respuesta binaria
- c) el análisis que justifique la respuesta

2) Para las preguntas que se responden de manera binaria (SÍ/NO)

- a) “No” Cuando el programa no cuente con documentos ni evidencias para dar respuesta a la pregunta se considera información inexistente.

b) “Sí” cuando el programa cuenta con información para responder la pregunta y se procede a precisar la respuesta.

c) “No aplica” cuando las particularidades del programa evaluado no permitan responder a la pregunta. De presentarse el caso, se deben explicar las causas y los motivos de por qué “No aplica” en el espacio para la respuesta, (CONEVAL, 2016).

En caso de que la respuesta sea positiva, es decir, si cuenta con información para responder la pregunta, se debe seleccionar un nivel de los cuatro establecidos, según los criterios de cada pregunta, por ejemplo, si en una pregunta solo se da respuesta a uno de los criterios la valoración será 1, pero si se cuenta con todos los requisitos de la pregunta se asignará el valor 4.

3.2. Características del Fondo de Apoyo a Migrantes

I. Identificación del Programa

El Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM) es una partida presupuestal correspondiente al Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, contenida en el renglón de Desarrollo Regional del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de Unidad de Política y Control Presupuestario (PEF, 2017).

II. Problema o necesidad que pretende atender

De acuerdo con los lineamientos de operación del FAM 2016 se busca “apoyar a los trabajadores migrantes en el retorno a sus lugares de origen, ayudándoles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan” (DOF, 2016).

III. Metas y objetivos nacionales a los que se vincula

De acuerdo con la información de la Alineación de Estructuras Programáticas 2016 de la SHCP, el FAM se puede vincular con las siguientes metas y objetivos⁸:

Meta nacional 4. México Próspero.

Objetivo 1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país.

Estrategia 3. Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades.

Programa Sectorial/Institucional 6. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

Objetivo 1. Ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico.

Estrategia 3. Fortalecer el marco institucional relevante para orientar el gasto, los programas y políticas públicas a elevar y democratizar la productividad.

IV. Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece.

Los lineamientos de operación del FAM 2016 señalan que se busca “incrementar las actividades ocupacionales y desarrollar las capacidades técnicas y productivas de los trabajadores migrantes en retorno” (DOF, 2016).

Los tipos de acciones a apoyar podrán incluir los rubros siguientes, se toman de manera textual:

⁸ <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas>

- 1) Capacitación que genere habilidades productivas de los beneficiarios y aumente sus posibilidades de incorporación en el mercado formal;
- 2) Apoyos a las actividades que fomenten el autoempleo:
 - i) Apoyo individual de hasta \$25,000.00 (Veinticinco mil pesos 00/100 M.N.)
 - ii) Apoyo a Familias con hasta 3 Trabajadores Migrantes mayores de edad, con un monto máximo de \$25,000.00 (Veinticinco mil pesos 00/100 M.N.) para cada uno de ellos
 - iii) Apoyo a grupos, el monto máximo correspondería al resultado de multiplicar \$20,000.00 (Veinte mil pesos 00/100 M.N.) por el número de personas que integren el Grupo que solicite el apoyo, sin que el monto total del apoyo supere la cantidad de \$80,000.00 (Ochenta mil pesos 00/100 M.N.)
- 3) Apoyar la operación de albergues que los atiendan, y
- 4) Apoyar con el pasaje terrestre para que puedan retornar a su lugar de origen cuyo monto máximo sea \$1,500.00 (Un mil quinientos pesos 00/100 M.N.)(DOF, 2016).

V. Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida (desagregada por sexo, grupos de edad, población indígena y entidad federativa, cuando aplique).

Los recursos establecidos se establecieron con base en el número de eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, de acuerdo a la entidad federativa de origen y sexo, para el año 2015, véase cuadro 5 (SEGOB, 2015).

Cuadro 5. Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según la entidad federativa de origen y sexo 2015

Entidad federativa de origen	Subtotal		Total
	Hombres	Mujeres	
Total general	186,161	21,237	207,398
Aguascalientes	1,871	92	1,963
Baja California	4,747	598	5,345
Baja California Sur	N.A.	N.A.	N.A.
Campeche	N.A.	N.A.	N.A.
Chiapas	8,203	815	9,018
Chihuahua	6,707	485	7,192
Coahuila	2,887	200	3,087
Colima	1,026	160	1,186
Distrito Federal	5,104	734	5,838
Durango	3,666	293	3,959
Estado de México	8,678	1,090	9,768
Guanajuato	13,319	881	14,200
Guerrero	14,879	2,871	17,750
Hidalgo	4,737	552	5,289
Jalisco	9,530	876	10,406
Michoacán	16,408	2,065	18,473
Morelos	2,783	452	3,235
Nayarit	3,247	297	3,544
Nuevo León	1,769	145	1,914
Oaxaca	15,810	3,269	19,079
Puebla	9,634	1,538	11,172
Querétaro	3,016	138	3,154
Quintana Roo	N.A.	N.A.	N.A.
San Luis Potosí	6,178	344	6,522
Sinaloa	10,272	500	10,772
Sonora	8,238	392	8,630
Tabasco	1,085	130	1,215
Tamaulipas	6,077	600	6,677
Tlaxcala	938	146	1,084
Veracruz	9,347	1,133	10,480
Yucatán	N.A.	N.A.	N.A.
Zacatecas	4,675	289	4,964
No especificado ^{2/}	5	1	6

Nota: N.A, Significa que para estas entidades federativas el dato no aplica debido a que no son seleccionadas para tener acceso al Fondo.

Fuente: "Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según la entidad federativa de origen y sexo 2015", publicado en el Boletín Estadístico 2015. V. Repatriación de Mexicanos, emitido por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del Instituto Nacional de Migración.

VI. Cobertura y mecanismos de focalización

El FAM es distribuido en 28 entidades federativas, excluyendo a Baja California Sur, Campeche Quintana Roo y Yucatán. El único mecanismo de focalización es el que señalan los lineamientos a través de las estadísticas de eventos de repatriación mayores a 1,000.

VII. Presupuesto aprobado

Cuadro 6. Presupuesto aprobado y ejercido para el FAM 2016, por entidad federativa

Entidad federativa	Distribuido	Pagado
Total general	300,000,000	299,699,984
Aguascalientes	2,859,904	2,857,044
Baja California	7,787,156	7,779,369
Chiapas	13,138,367	13,125,229
Chihuahua	10,478,059	10,467,581
Coahuila	4,497,465	4,492,968
Colima	1,727,889	1,726,161
Ciudad de México	8,505,410	8,496,905
Durango	5,767,886	5,762,118
Estado de México	14,231,046	14,216,815
Guanajuato	20,688,047	20,667,359
Guerrero	25,860,059	25,834,199
Hidalgo	7,705,569	7,697,863
Jalisco	15,160,551	15,145,390
Michoacán	26,913,402	26,886,489
Morelos	4,713,087	4,708,374
Nayarit	5,163,270	5,158,107
Nuevo León	2,788,516	2,786,490
Oaxaca	27,796,286	27,796,286
Puebla	16,276,540	16,260,263
Querétaro	4,595,078	4,590,483
San Luis Potosí	9,501,933	9,492,431
Sinaloa	15,693,778	15,678,084
Sonora	12,573,088	12,560,515
Tabasco	1,770,139	1,768,369
Tamaulipas	9,727,753	9,718,025
Tlaxcala	1,579,285	1,577,706
Veracruz	15,268,362	15,253,094
Zacatecas	9,501,933	7,224,843

Fuente: Transparencia Presupuestaria,

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas> (último acceso en enero de 2017).

VIII. Principales metas de Fin, Propósito y Componentes

Esquema 2. Matriz de Indicadores para Resultados del FAM 2016

NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES	
		Denominación	Método de cálculo
Fin	Contribuir a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico mediante la transferencia de recursos a entidades federativas afectado por fenómenos migratorios y que son beneficiadas del Fondo.	Índice de la productividad total de los factores	Este índice resulta de la división entre el Valor Bruto de la Producción y los insumos utilizados en el proceso productivo (capital, trabajo, energía, materiales y servicios). $IPTF = IVBP / (IK\beta_1 IT\beta_2 IE\beta_3 IM\beta_4 IS\beta_5)$ IPTF: Índice de Productividad Total de los Factores. IVBP: Índice del Valor Bruto de la Producción a precios constantes. IK: Índice de los servicios de capital. IT: Índice de los servicios de trabajo. IE: Índice de los insumos de energía. IM: Índice de los materiales. IS: Índice de los servicios. $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$: Importancia de cada insumo en los costos totales
		Porcentaje de recursos destinados a entidades beneficiadas por el Fondo.	$(\text{Recursos destinados a entidades beneficiadas por el Fondo} / \text{total de recursos del Fondo}) \times 100$
Propósito	Las entidades federativas beneficiadas y afectadas por fenómenos migratorios, reciben recursos para operación de albergues, apoyo de traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación.	Porcentaje de recursos transferidos respecto de los asignados.	$(\text{Recursos transferidos} / \text{Total de recursos asignados}) \times 100$
Componente	A Programas y acciones para la operación de albergues para migrantes, el traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación, financiados con recursos del Fondo.	Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de capacitación.	$(\text{Programas y acciones destinados a la vertiente de capacitación}) / (\text{total de programas y acciones presentados}) \times 100$
		Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen.	$(\text{Programas y acciones destinados a la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen}) / (\text{total de programas y acciones presentados}) \times 100$
		Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo.	$(\text{Programas y acciones destinados a la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo}) / (\text{total de programas y acciones presentados}) \times 100$
		Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de Operación de albergues.	$(\text{Programas y acciones destinados a la vertiente de Operación de albergues}) / (\text{Total de programas y acciones presentados}) \times 100$

Actividad	A 1 Recursos destinados a la operación de albergues para migrantes, el traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación.	Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen.	(Recursos destinados a la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen) / (total de recursos asignados) * 100
		Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de Operación de albergues.	(Recursos destinados a la vertiente de Operación de albergues) / (total de recursos asignados) * 100
		Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de capacitación.	(Recursos destinados a la vertiente de capacitación) / (total de recursos asignados) * 100
		Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo.	(Recursos destinados a la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo) / (total de recursos asignados) * 100

Fuente: Transparencia Presupuestaria, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas> (último acceso en enero de 2017).

IX. Valoración del diseño del programa respecto a la atención del problema o necesidad

El FAM tiene identificado la necesidad que se sintetiza en “apoyo a los trabajadores migrantes en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan” (DOF, 2016). La necesidad a atender no se formula como un hecho negativo, y se define a la población a atender, los bienes y servicios a ofrecer para resolver el problema.

Asimismo, la definición de indicadores no guarda relación de acuerdo al nivel que ocupan en la MIR.

3.3. Evaluación del diseño ocupando los términos de referencia del CONEVAL 2016

Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa

Pregunta 1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- a. El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- b. Se define la población que tiene el problema o necesidad.
- c. Se define el plazo para su revisión y su actualización.

RESPUESTA: NO.

De acuerdo los Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes 2016, el FAM tiene pobremente identificados las necesidades que busca resolver y no se

formula como un hecho negativo. Se enuncia de manera implícita como apoyar a los trabajadores migrantes en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan.

En el portal de TPOG define el problema como las entidades federativas beneficiadas y afectadas por fenómenos migratorios, que reciben recursos para operación de albergues, apoyo de traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación. Por lo anterior, no existe congruencia con ambas definiciones (DOF, 2016; TPOG, 2017).

Por otra parte, no se establece un plazo para su revisión y actualización:

a) No se encontró un documento que evidencie la causa que dio origen a la intervención, es decir, que muestre que debido a la evolución de la población repatriada o retornada. El FAM surgió en 2009 y se debería de incluir en esta identificación datos que muestren que entre 2009 y 2016 casi tres millones de migrantes mexicanos regresaron de Estados Unidos, entre las causas que explican parte de este fenómeno se encuentran la crisis financiera y el endurecimiento de las políticas migratorias estadounidenses.

b) Al no contar con una definición precisa de la problemática debido a la ambigüedad en las definiciones localizadas en los documentos anteriormente mencionados, no se puede evaluar si ésta se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida, sin embargo, una propuesta de definición podría ser: **Incremento de población migrante en retorno que no cuenta con opciones de inserción laboral formal en sus comunidades de origen.**

c) Es importante señalar que tampoco existe una diferencia entre hombres y mujeres, a fin de conocer las limitaciones y/o las oportunidades que presenta el entorno económico, demográfico, social, cultural, político, jurídico e institucional para la promoción de la igualdad entre los sexos.

Pregunta 2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema.
- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- d) El plazo para su revisión y su actualización.

RESPUESTA: NO.

El FAM no cuenta con un diagnóstico específico de los programas objeto de evaluación, expresado en un documento que se actualice periódicamente y que describa y analice los efectos, causas y características del problema que se pretende resolver con los tipos de apoyos que ofrece. La información a disposición para evaluar su diseño muestra claramente que el Fondo basa su ejercicio solamente en los Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes, que tras ocho años de existencia no en todos el estatuto fue publicado. De igual manera las fuentes de información para la distribución porcentual del FAM son poco específicas ya que se basa en el documento "Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según la entidad federativa de origen y sexo 2015", publicado en el Boletín Estadístico 2015. V. Repatriación de Mexicanos, emitido por la

Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del Instituto Nacional de Migración.

Al carecer de un diagnóstico, tampoco se cuenta con una clara y actualizada cuantificación, caracterización y distribución territorial de la población que presenta el problema y que puede constituirse en su población objetivo. Sin embargo, en los lineamientos los eventos de repatriación son clave para la distribución territorial de los recursos.

Pregunta 3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

RESPUESTA: NO.

El FAM no cuenta con una justificación teórica o empírica que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo. De manera indirecta se puede justificar a través de los documentos: Regiones Socioeconómicas de México elaborado por el INEGI; Hogares que reciben remesas del Consejo Nacional de Población, y de las estadísticas de Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según la entidad federativa de origen y sexo del Instituto Nacional de Migración, mismos que sirven para determinar la distribución porcentual de los recursos, además de los Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes 2016.

De acuerdo con la política migratoria reciente de los Estados Unidos y con la llegada del presidente número 45, se considera que se repatriaran entre dos y tres millones de personas en estatus irregular. Existen diversos documentos tanto de referencia nacional como internacional que muestran el creciente número de migrantes de retorno así como los

eventos de los cuales se desprenden oportunidades en materia de estrategia de repatriados, tanto desalentados como voluntarios, de forma que la sociedad pueda aprovechar sus conocimientos y habilidades en la actividad productiva del país.

3.4. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales

Pregunta 4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:

- a) Existen conceptos comunes entre el propósito y los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional por ejemplo: población objetivo.
- b) El logro del propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.

RESPUESTA: SÍ.

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> • El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional, y • No es posible determinar vinculación con los aspectos establecidos en la pregunta.

De acuerdo con el portal de Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto (TPOG)⁹ el FAM está alineado al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PNFD) con el objetivo 1, “Contribuir a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico”. Lo anterior se vincula con el propósito del programa a través de

⁹ Sitio <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=23U033> (último acceso en enero de 2017)

la transferencia de recursos a entidades federativas afectadas por fenómenos migratorios. Sin embargo, esta acción (la de transferir recursos), no se hace explícita ni guarda relación con los conceptos descritos entre el objetivo del PNFD y el FAM.

El FAM debería estar vinculado de igual manera, con el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, coordinado por la Secretaría de Gobernación, quién es la instancia que a través de diferentes órganos centralizados y desconcentrados atiende la política migratoria del país. Se podría vincular con en el Objetivo 4. “Desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos”, en particular con su Estrategia 4.6. “Fortalecer los mecanismos de repatriación de connacionales” (PEM 2104-2018).

Pregunta 5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el programa?

RESPUESTA.

Está alineado al Plan Nacional de Desarrollo con la “Meta Nacional. México Prospero”, Objetivo 4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país, Estrategia 4.1.1. Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico.

Se debería de considerar que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene una meta específica para atender el fenómeno migratorio, es decir, la meta VI.5. México con Responsabilidad Global del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Objetivo 5.4. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional. Estrategia 5.4.2. Crear mecanismos para la reinserción de las personas migrantes de retorno y fortalecer los programas de repatriación. Línea de

acción. Crear y fortalecer programas de certificación de habilidades y reinserción laboral, social y cultural, para las personas migrantes de retorno a sus comunidades de origen.

Pregunta 6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

RESPUESTA. NO.

Información inexistente: El logro del Propósito del FAM no aporta al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015, de acuerdo con los documentos normativos con los que se cuenta. De manera indirecta se propone que el FAM esté alineado con la Meta 8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico, Objetivo. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

Población potencial es la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible.

Población objetivo la que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Población atendida a la beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal (CONEVAL, 2016).

Población potencial y objetivo

Pregunta 7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a) Unidad de medida.
- b) Están cuantificadas.
- c) Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- d) Se define un plazo para su revisión y actualización.

RESPUESTA: NO.

El programa solo define a la *población objetivo*. Así mismo, existe una imprecisión debido a que la fuente que se cita para estimar a la población objetivo capta eventos de repatriación y no número de repatriados o trabajadores migrantes de retorno. Se identifica la unidad de medida y la metodología para su cuantificación, sin embargo, en los lineamientos de 2016, existe una vaguedad en la fuente. Se describe la metodología para la cuantificación y se incluyen las fuentes de información para determinar a la población objetivo. Se requiere establecer con precisión a la población potencial y a la objetivo, en los lineamientos que operaron en el periodo 2009-2015, incluían un numeral en específico para este tema (ver Anexo ii).

Pregunta 8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómica en el caso de personas físicas y específica en el caso de personas morales).

RESPUESTA: SÍ.

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none">• El programa cuenta con información sistematizada, pero ésta no permite conocer la demanda total de apoyos ni las características de los solicitantes.

El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos, pero no las características de los solicitantes. El portal de TPGO aloja la base de datos para los 780 proyectos atendidos a través del FAM. Dentro de esta base de datos se incluyen las clasificaciones para identificar el nombre, se le asigna una clave, el ramo, el ejecutor del proyecto, entidad federativa y el tipo de proyecto, sin embargo, esta información no es consistente y no incluye las características de los solicitantes. La información si bien se encuentra sistematizada ésta no se puede descargar del portal de TPGO.

Mecanismos de elegibilidad

Pregunta 9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

RESPUESTA: NO.

El FAM no establece de manera explícita los mecanismos para identificar a su población objetivo. En los lineamientos incluye un numeral en el que se señala la manera de distribuir los recurso a las entidades federativas tomando como documento base el número de repatriados según la Entidad Federativa de origen, cuya población es igual o mayor a 1,000 personas repatriadas de acuerdo con el reporte de "Eventos de repatriación

de mexicanos desde Estados Unidos, según la entidad federativa de origen y sexo 2015", publicado en el Boletín Estadístico 2015. V. Repatriación de Mexicanos, emitido por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del Instituto Nacional de Migración.

En los lineamientos para el periodo 2009-2015 se incluían fuentes de información más precisas para la determinación de la población objetivo, incluidos instrumentos estadísticos como los estratos de bienestar 1 a 4 definidos por el INEGI y en los que más del diez por ciento de los hogares reciben remesas, conforme a la estimaciones de Consejo Nacional de Población, se utilizaron de igual manera los documentos Regiones Socioeconómicas de México; Hogares que reciben remesas; Eventos de Repatriación; Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. Estos documentos permitían focalizar con mayor precisión los apoyos del FAM. Ahora solo se toma como referencia las estadísticas sobre eventos de repatriación.

Pregunta 10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- a) Incluye la definición de la población objetivo.
- b) Especifica metas de cobertura anual.
- c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- d) Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

RESPUESTA: NO.

La población objetivo está pobremente identificada dado que de manera implícita se asume que son los trabajadores migrantes de retorno; no se establecen metas anuales, ni tampoco de mediano ni largo plazo. Por tanto, existe una inconsistencia entre la definición

de la población objetivo y la fuente, está última capta eventos de repatriación, estos datos son utilizados para distribuir los recursos a las entidades federativas cuya población es igual o mayor a 1,000 eventos de repatriación.

Pregunta 11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

RESPUESTA SÍ.

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none">• Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen una de las características establecidas.

En los lineamientos de operación del FAM solo se menciona que el apoyo está destinado a los trabajadores migrantes en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan, que los apoyos serán destinados al apoyo de migrantes de retorno, sin embargo, no se emiten criterios para elegirlos específicamente. Se incluye un listado de 28 entidades federativas en las que se presentaron más de 1,000 eventos de repatriación en el ejercicio fiscal anterior, de igual

manera se detalla el monto del recurso destinado. El procedimiento no está estandarizado y se señala que es responsabilidad exclusiva de las Entidades Federativas destinar los recursos para las acciones de apoyo a migrantes de retorno y acreditar el proceso, y en su caso, ante las instancias fiscalizadoras correspondientes.

En cuanto a la sistematización y difusión, corresponde de igual manera a cada entidad federativa realizar su propio proceso. Los procedimientos para la selección de beneficiarios se encontraban establecidos de manera clara en los lineamientos de periodos previos a los del 2016, inclusive se incluían diversos anexos para diversos procedimientos, entre ellos un Formato para identificar posibles beneficiarios. Por lo anterior, se deberían retomar ese tipo de controles como marco común en los lineamientos precedentes.

Pregunta 12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.
- b) Existen formatos definidos.
- c) Están disponibles para la población objetivo.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

RESPUESTA: NO.

No existe un procedimiento preciso para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, en los Lineamientos solo se establece que para que la entidad federativa esté en posibilidad de disponer de los recursos del Fondo será necesario presentar a la SHCP, a través de la UCP, una solicitud de recursos en hoja membretada, formato libre y debidamente firmada por el o los servidores públicos facultados para tal efecto, acompañada del anexo de los presentes Lineamientos.

Así mismo, se detalla que cada entidad federativa deberá publicar, en su página de Internet y en otros medios accesibles al ciudadano, la información relativa a la descripción de los programas y acciones, montos, en su caso proveedores, y avances financieros.

Todo el control del FAM, incluido el proceso de selección de beneficiarios y aplicación de los recursos, lo tienen las entidades federativas por lo que ellas son las encargadas de publicar en las páginas de internet de las Instituciones tienen a cargo el tema migratorio o se encargan del desarrollo regional.

Padrón de Beneficiarios y mecanismos de atención

Padrón de beneficiarios

Pregunta 13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

RESPUESTA: NO.

Cada entidad federativa es responsable de su padrón de beneficiarios, no obstante, deben de informa a la UPCP, de acuerdo con la normatividad aplicable, el destino de los recursos del Fondo. Por ello, en el portal de TPOG de la SHCP, se tienen registrados los proyectos clasificados por tipo de apoyo.

Es importante precisar que dicha clasificación no es clara ya que un mismo apoyo se repite en distintas categorías por tipo de apoyo, es decir, no existe un criterio uniforme de clasificación en las categorías enlistadas, por ejemplo: Otros proyectos de inversión; Programa de inversión de adquisiciones; Proyecto de inversión de infraestructura económica; Proyecto de inversión de inversión en infraestructura social (la mayoría de los apoyos otorgados se encuentra en esta clasificación y se refieren al mejoramiento de vivienda); y Sin tipo de proyecto a programa. La información se encuentra sistematizada dentro del portal de TPOG, se desconoce si existen mecanismos documentados para su depuración y actualización. En esta respuesta se debe incluir un anexo con el procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios, sin embargo, se omitirá porque no se cuenta con el documento.

Mecanismos de atención y entrega del apoyo

Pregunta 14. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

RESPUESTA: NO.

De acuerdo con el Capítulo V. De la disposición y aplicación de los recursos de los Lineamientos 2016 del FAM, numeral 9, es responsabilidad exclusiva de las Entidades

Federativas destinar los recursos para las acciones que se apoyen con cargo a los recursos del Fondo.

Pregunta 15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

RESPUESTA: NO.

Las entidades federativas son las responsables de ministrar los recursos transferidos del FAM por lo que ellos determinan los procedimientos de recolecta de información de los beneficiarios, la UCP no cuenta con esta información. A través de la solicitud de información a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, identificada con el número 0000600035617, se recomendó acercarse a los gobiernos locales para solicitar estos datos.

Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados

De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados

Pregunta 16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- a) Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están ordenadas de manera cronológica.
- c) Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.

d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

RESPUESTA: NO.

Existe ambigüedad en la redacción de las actividades debido a que la denominación del fin del FAM es “porcentaje de recursos destinados a entidades beneficiadas por el Fondo”, sin embargo, en ese mismo nivel también se define otro indicador denominado “Índice de la productividad total de los factores”, claramente no está mencionado que el objeto del fondo es apoyar a los trabajadores migrantes de retorno. Lo mismo sucede en los otros elementos de la MIR 2016, por ejemplo, el Porcentaje de programas y acciones destinados a cada la vertiente que apoya el FAM las cuales se encuentran en el nivel componente y se contraponen con el Porcentaje de recursos destinados por cada vertiente que apoya el FAM. El Fondo no apoya programas sino acciones concretas por lo cual la redacción del indicador no guarda completa lógica con el fin para el que fue creado, que además también está mal redactado porque el fin va más allá de solo transferir recursos a los estados.

Las actividades no están ordenadas de manera cronológica. Además, los indicadores son redundantes y no expresan relación entre el objetivo que está inscrito en los Lineamientos del FAM y la definición de los elementos de la MIR que se describen en el portal de TPOG, por lo que no son necesarias.

Por lo anterior. Los componentes de la MIR no están bien definidos. Se propone una MIR que de relacione de manera más específica las actividades, componentes, propósito y fin, tomando en consideración que son los Estados quienes administran los recursos definidos (véase al final de la evaluación).

Pregunta. 17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas.
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

RESPUESTA: NO.

Son los bienes o servicios que produce el programa. El programa debería estar apoyando a los trabajadores migrantes en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan. La MIR solo hace referencia a la transferencia de recursos a las entidades que son sujetas de apoyo, es decir, que su población de migrantes de retorno es mayor a 1,000.

Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas. Sí, están redactados como resultados logrados: porcentaje de recursos destinados a las entidades federativas beneficiadas por el Fondo.

Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito. No. Todos los componentes son necesarios para lograr el propósito del Programa.

Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

No, porque la definición del propósito de esta MIR no es coherente con la establecida en el FAM.

Pregunta 18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e) Incluye la población objetivo.

RESPUESTA: SÍ

Nivel	Criterios
1	• El Propósito cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

a) *Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.* El propósito de la MIR del FAM se denomina “Porcentaje de recursos transferidos respecto de los asignados”, sin embargo, de acuerdo a como están definidos el resto de los componentes no se puede aseverar que es consecuencia directa a ocurrir con base en los supuestos.

b) *Su logro no está controlado por los responsables del programa.* En efecto el responsable del FAM es la Unidad de Política y Control Presupuestario,

sin embargo, las entidades federativas son las responsables de ejecutar el Programa.

c) *Es único, es decir, incluye un solo objetivo.* No, se enlistan varias acciones además de la transferencia de recursos con respecto a lo asignado en cada ciclo presupuestal.

d) *Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.* No, este hace alusión a que las entidades federativas beneficiadas y afectadas por fenómenos migratorios, reciben recursos para operación de albergues, apoyo de traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación. Se sugiere que la expresión sea “los migrantes de retorno encuentran opciones de autoempleo en sus comunidades de origen”.

e) *Incluye la población objetivo.* No, la población objetivo en la MIR enlista a las entidades federativas que pueden ser beneficiadas y no a los migrantes de retorno. Existe una incongruencia entre la población objetivo: definida como entidades que reciben apoyo vs migrantes de retorno.

Pregunta 19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.

b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.

c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.

d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.

e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

RESPUESTA: NO.

El fin del FAM en la MIR contenida en el portal de TPOG señala que éste es contribuir a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico mediante la transferencia de recursos a entidades federativas afectadas por fenómenos migratorios y que son beneficiadas del Fondo. De acuerdo con los lineamientos del FAM su objetivo es apoyar a los trabajadores migrantes en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan. Por lo tanto, el fin podría definirse como “Fomentar el pleno empleo de la población mexicana, incluida aquella población de migración de retorno internacional”. Por otra parte, no es claro a que se refiere que las entidades federativas estén afectadas por fenómenos migratorios.

Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin. Tal como está definido, es correcto ya que fomentar el desarrollo económico es el objetivo superior.

Su logro no está controlado por los responsables del programa. De acuerdo a como está redactado, el logro del fin está controlado por la Unidad de Política y Control Presupuestario.

Es único, es decir, incluye un solo objetivo. Sí incluye un solo objetivo.

Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial. Sí está vinculado con el objetivo Contribuir a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Es importante mencionar que éste programa no hace alusión

a los fenómenos migratorios, se relaciona con el tema de manera indirecta bajo el supuesto de transferencia de recursos a entidades federativas, sin embargo, el objetivo del FAM es apoyar a los migrantes en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan

Pregunta 20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

RESPUESTA: NO.

El único documento normativo que existe del FAM son los Lineamientos para la operación del Fondo, difieren casi en su totalidad de la MIR publicada en el portal de TPOG, en primera instancia, el objetivo entre ambos instrumentos es diferente, mientras que en el primero es apoyar a los migrantes en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan; en el segundo se refiere a Contribuir a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico mediante La transferencia de recursos a entidades federativas afectadas por fenómenos migratorios y que son beneficiadas del Fondo.

Por otra parte, cada vertiente de apoyo del FAM cuenta con un indicador de la MIR como elemento actividad, en cuanto al propósito y componentes no se hallaron similitudes con los Lineamientos ya que el primero enlista que “Las entidades federativas beneficiadas y afectadas por fenómenos migratorios, reciben recursos para operación de albergues, apoyo de traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación”; y el componente, “A Programas y acciones para la operación de albergues

para migrantes, el traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación, financiados con recursos del Fondo”, (ver Anexo iii).

De la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para resultados

Pregunta 21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a) Claros.
- b) Relevantes.
- c) Económicos.
- d) Monitoreables.
- e) Adecuados.

RESPUESTA: NO.

a) Claros. No todos los elementos de la MIR son claros debido a que están definidos de tal manera que pareciese que el FAM solo está diseñado para transferir los recursos a las entidades federativas.

b) Relevantes. Son poco relevantes porque parecen redundantes, lo que distingue el nivel componente del nivel actividad solo es que el primero habla de programas y acciones destinados por vertiente lo cual es poco claro porque el FAM no apoya programas, y el otro nivel se aboca a los recursos destinados por cada vertiente.

c) Económicos. Sí.

d) Monitoreables. No, son monitoreables de acuerdo a como están redactados, sin embargo, en el nivel de componente se desconoce cómo evalúan el

número de programas o acciones por vertiente, si cada entidad federativa es la encargada de coordinar la ejecución de esos apoyos, de acuerdo con el numeral 15 de los Lineamientos la entidad federativa deberá realizar, de manera detallada y completa, el registro y control en materia jurídica, documental, contable, financiera, administrativa, presupuestaria y de cualquier otro tipo que corresponda, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, que permitan acreditar y demostrar ante la autoridad federal o local competente, que el origen, destino, aplicación, erogación, registro, documentación comprobatoria, integración de libros blancos y rendición de cuentas, corresponde a los recursos otorgados a través del Fondo.

e) Adecuados. No son adecuados porque no reflejan el objetivo del Fondo de Apoyo a Migrantes. Solo parecen adecuados en términos de entrega de recursos hacia los estados.

Pregunta. 22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.

h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal).

RESPUESTA: SÍ.

Nivel	Criterios
1	• Del 0% al 49% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

La ficha cuenta con todos los elementos descritos, sin embargo, se enlistan las siguientes mejoras.

a) Nombre

FIN

Dice: Contribuir a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico mediante la transferencia de recursos a entidades federativas afectadas por fenómenos migratorios y que son beneficiadas del Fondo.

Se sugiere: Contribuir a mejorar la calidad de vida de los trabajadores migrantes en retorno mediante acciones que les permitan encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan.

PROPÓSITO

Dice: Las entidades federativas beneficiadas y afectadas por fenómenos migratorios, reciben recursos para operación de albergues, apoyo de traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación.

Se sugiere: Las entidades federativas con población migrante en retorno reciben recursos para que fomenten la inserción de estos en el mercado laboral formal, incrementen

sus opciones de autoempleo, así como promover la operación de albergues que los atiendan.

COMPONENTE

Dice: A Programas y acciones para la operación de albergues para migrantes, el traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación, financiados con recursos del Fondo.

Se sugiere: Acciones llevadas a cabo para que la población migrante en retorno incremente sus opciones de autoempleo, así como promover la operación de albergues que los atiendan.

b) Definición.

Todos los elementos de la MIR están definidos como porcentajes y no están redactados de acuerdo con la normatividad aplicable.

c) Método de cálculo. En todos los componentes el método de cálculo es un porcentaje.

d) Unidad de Medida. Todos los indicadores tienen como unidad de medida el Porcentaje

e) Frecuencia de Medición. Todos los indicadores tienen frecuencia de medición anual

f) Línea base. En la ficha no se especifica línea base para ningún indicador

g) Metas. No se establecen metas para ningún indicador.

h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal). Se desconoce, (ver Anexo iv).

Pregunta 23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

RESPUESTA: NO.

- a) *Cuentan con unidad de medida.* No hay metas establecidas por lo que todos los indicadores no cuentan con unidad de medida. En este apartado se debía incluir un anexo sobre metas del programa, sin embargo el ejercicio no se realizó porque el FAM no tiene.
- b) *Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.* Son laxas, están en función a los recursos que se aprueben en el PEF, por lo que si en el siguiente ejercicio fiscal, se transferirían menos recursos y se brindarían menos apoyos por lo cual, por lo tanto no brindan una verdadera medida de desempeño.
- c) *Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.* Son factibles de alcanzar porque únicamente se abocan a medir el presupuesto que se aprueba entre lo que se transfiere o bien acciones apoyadas entre el total de acciones presentadas.

FIN: (Recursos destinados a entidades beneficiadas por el Fondo/ Total de recursos del Fondo) x 100

PROPÓSITO: (Recursos transferidos/Total de recursos asignados) x 100

COMPONENTE: (Programas y acciones destinados por cada una de las cuatro vertientes) / (total de programas y acciones presentados)*100

ACCIONES: (Recursos destinados a cada vertiente) / (total de recursos asignados)*100

Pregunta 24. ¿Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características?:

- a) Oficiales o institucionales.
- b) Con un nombre que permita identificarlos.
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.

RESPUESTA: NO.

Ninguno de los indicadores de la MIR cumple con los requisitos establecidos para responder esta pregunta.

Pregunta 25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

RESPUESTA: NO.

Ninguno de los indicadores de la MIR tiene medios de verificación, las entidades federativas son las encargadas de esta información.

Valoración final de la MIR

Pregunta 26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Toda la MIR del FAM debe ser replanteada (Ver Anexo v).

Registro de operaciones programáticas y presupuestales

Pregunta 27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

a) Gastos en operación: Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2,000 y/o 3,000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1,000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2,000; 3,000 y/o 4,000).

b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2,000; 3,000 y/o 4,000.

c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5,000 y/o 6,000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).

d) Gasto unitario: $\text{Gastos Totales/población atendida}$ ($\text{Gastos totales} = \text{Gastos en operación} + \text{gastos en mantenimiento}$). Para programas en sus

primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

RESPUESTA: NO

Al tratarse de un Fondo que se transfiere a las entidades federativas, son éstas las que incurren con esos gastos. Esta información no se encontró disponible en línea. En esta pregunta se debía incluir el anexo relacionado con los gastos desglosados del programa y criterios de clasificación, sin embargo, dada la limitante de datos no fue posible.

Rendición de cuentas

Pregunta 28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

RESPUESTA: SÍ.

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none">• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen una de las características establecidas.

Los lineamientos para la operación del FAM están disponibles en el Diario Oficial de la Federación, se pueden localizar fácilmente a través de un buscador en Internet o entrando directamente al Diario.

Los resultados del Programa se ubican en el portal de Transparencia Presupuestaria-Observatorio del Gasto, la información es fácil ubicar, solo se tiene que colocar en el buscador del portal el nombre del Fondo y este desglosa la información en cinco apartados: ¿quién lo hace?, ¿A qué contribuye?, ¿Qué entrega?, Proyectos de inversión, y Resultados.

Cada entidad federativa es la encargada de poner en sus páginas electrónicas de la Institución que se encarga de la distribución del Fondo. En cuanto al portal de TPOG, no contiene esa información.

Pregunta 29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.

d) Están apegados al documento normativo del programa.

RESPUESTA: NO.

El único marco común para las 28 entidades federativas son los lineamientos para la operación del FAM, que de acuerdo con el numeral 16 los estados asumirán plenamente, y por sí mismos, los compromisos y responsabilidades vinculadas con las obligaciones jurídicas, financieras y de cualquier otro tipo relacionadas con los programas y acciones apoyadas.

En el portal de TPOG solo se publican de manera general el número de proyectos apoyados pero no existe una estandarización para la clasificación de esta.

Pregunta 30. ¿Con cuáles programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Los programas que son similares al FAM y que en cierto punto contradicen la manera de operar de éste son:

Programa de Repatriación “Somos Mexicanos”

Es coordinado por la Secretaría de Gobernación y tiene por objetivo ofrecer a los connacionales repatriados información, orientación, alimentación, canalización a albergues, atención médica, llamadas telefónicas a familiares, traslados y facilidades para regresar a sus comunidades de origen, esta última acción es coincidente con el FAM.

3X1 para Migrantes

El objetivo general del programa es contribuir al desarrollo comunitario de las localidades apoyando el desarrollo de proyectos infraestructura social comunitaria, equipamiento o servicios comunitarios, así como de proyectos productivos, cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y los migrantes organizados.

Por lo anterior, se observa que existen duplicidades con el Fondo en dos tipos de apoyo, el primero es el que consiste en el apoyo a proyectos productivos; la segunda acción es la concerniente a proyectos de infraestructura, que si bien esta acción no está en los Lineamientos del FAM, en el portal TPOG se encontró que algunos de los proyectos de infraestructura social como ampliación de la red de agua potable, pavimentación con concreto hidráulico en calles, ampliación de red de drenaje, por mencionar algunos.

Se concluye que existe una evidente contradicción entre los objetivos que persigue el FAM, quién lo coordina y el sector al cual está alineado. En esta pregunta se debía incluir un anexo sobre la complementariedad y coincidencias entre programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno, sin embargo, no se cuenta con todos los elementos para llenar la ficha.

Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas

Análisis FODA
Fortaleza y Oportunidad
En la mayoría de las entidades apoyadas el recurso destinado fue ejercido casi al cien por ciento Se apoya a las organizaciones de la sociedad civil (albergues) que brindan atención inmediata de los migrantes Se debe dar mayor impulso al planteamiento de indicadores de impacto para la evaluación del Fondo
Debilidad o Amenaza
Las acciones realizadas no contribuyen de manera contundente a apoyar a los migrantes de retorno para que encuentren un empleo formal o autoempleo No está bien focalizada la población objetivo No hay control, seguimiento y evaluación de las acciones llevadas a cabo para la solución del problema Recurso limitado para hacer frente a la problemática Los indicadores para seguimiento y evaluación no son de impacto y están limitados a medir coberturas Ajustes presupuestarios a la baja No se sabe la magnitud exacta del problema

Conclusiones

Las principales conclusiones de la evaluación de diseño del Programa Fondo de Apoyo a Migrantes 2016 son:

- a) No existe información disponible en los portales de transparencia de los estados que operan el programa, por tanto, la evaluación estuvo limitada a los datos disponibles a nivel federal a través del sitio web sobre Observatorio del Gasto.
- b) Derivado de lo anterior, los instrumentos de la MIR que se describieron siguen los requerimientos de la Unidad de Política Migratoria para ejercer el gasto del Programa y no necesariamente la MIR describe los objetivos y fines del FAM, tal y como

aparece en los lineamientos del FAM 2016 publicados en el Diario Oficial de la Federación.

c) Como dichos recursos se envían a los estados y son éstos quienes realmente implementan el Programa, son éstos los encargados de dar seguimiento y reportar resultados del Programa.

CAPÍTULO 4.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir del ejercicio de evaluación de diseño realizado al FAM siguiendo los TDR de CONEVAL para dicho propósito se abordan recomendaciones generales al diseño del programa, asimismo, se emiten sugerencias para la mejora de los lineamientos.

4.1. Recomendaciones generales

De acuerdo con la entrevista realizada a Donald Trump en el programa 60 Minutes de la cadena CBS, declaró al ser cuestionado por la periodista Lesley Stahl si mantendrá sus promesas de campaña, entre ellas, la deportación de los inmigrantes indocumentados, a lo cual él respondió: "Lo que vamos a hacer es atrapar a las personas que son criminales y tienen antecedentes criminales, miembros de pandillas, traficantes de drogas, que son muchas personas, probablemente 2 millones, quizá hasta 3 millones, y los vamos a sacar del país o quizá los vamos a encarcelar", (BBC, 2016: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37966905>)

Es ante esta disertación, que el FAM debe ser inclusivo de las 32 entidades federativas pues la migración de retorno es una de las variantes del fenómeno que se incrementará quizá por las nuevas políticas migratorias de EEUU, de lo anterior se desprenden significativas presiones para igualar las oportunidades de desarrollo económico y social en México, que conlleven a mejorar la calidad y bienestar de la

población mexicana incluidos los migrantes de retorno, tanto desalentados como voluntarios.

Los montos establecidos para fomentar el auto-empleo son bajos, y como se mostró, estas cifras promueven el tipo de empleo informal y no el que se busca. Además, de que el establecimiento de un negocio formal conlleva muchas más acciones, como de capacitación financiera y de habilidades, principalmente, que no necesariamente son cubiertas con los recursos otorgados.

Es importante que se aliente la creación de proyectos que generen sinergias productivas basadas en la vocación económica de cada región, es decir, que las actividades apoyadas vayan más allá de las relacionadas con el sector del comercio al por menor como tiendas de abarrotes o el sector servicios como las estéticas, que además, son las de menor tamaño (que emplean a pocas personas o son de autoempleo), y que solo pareciera una política de “changarrización”; ello, con el objeto de detonar el desarrollo regional, al cual está alineado el FAM de acuerdo con el PEF.

Los apoyos para que los migrantes se empleen en el sector formal no son claros. Sería más conveniente crear una política explícita que demande este tipo de trabajadores. Por ejemplo, exenciones fiscales a aquellas empresas o negocios que contraten a esta población. En este sentido, la SEGOB y el Consejo Coordinador Empresarial suscribieron un convenio para facilitar la inserción al mercado de trabajo de los paisanos que regresan a casa y vincularlos con ofertas laborales en su lugar de origen. Sin embargo, a meses de su implementación aún no se muestran los resultados.

Hace falta realizar el diagnóstico que muestre las cifras de migrantes retornados a México en los últimos años y las tendencias del fenómeno, consensuando la información estadística con la que se cuenta. Dicho diagnóstico deberá contemplar mecanismos para identificar a los migrantes de retorno de una manera más exacta que las cifras de eventos de repatriación. Así mismo, evidenciar la problemática que enfrentan los migrantes al retornar a sus lugares de origen, entre ellas la inserción al mercado laboral; así como evidenciar las diferentes características sociodemográficas de estos, para poder enfocar adecuadamente la intervención del gobierno, es decir, características en términos de edad, sexo, estado civil, escolaridad y además de atributos socioeconómicos. En particular, se debería distinguir entre hombres y mujeres, ya que las condiciones de vulnerabilidad en los que se encuentran los migrantes de retorno y la incidencia de éste son diferentes dependiendo el género.

Con relación a la identificación de repatriados no debiera usarse como definición de la población objetivo, dado que se trata de número de eventos y no de personas. En este sentido la población objetivo debería de ser los migrantes de retorno que demuestren su estadía en el extranjero y que soliciten el apoyo, y no, las entidades federativas que tiene más de 1,000 eventos de repatriación en un ejercicio fiscal. De esta manera se podría tener una base de datos de beneficiarios ahora inexistente, por lo menos, pública en cuanto a características generales de los proyectos apoyados.

Por otra parte, se deben revisar las metas y objetivos nacionales y sectoriales a los que contribuye el Fondo de Apoyo para Migrantes, si bien la UCP de la SHCP se

encarga de coordinarlo, entre los objetivos que persigue la Unidad, no está la atención del fenómeno migratorio. El FAM debiera ser sistematizado no por los Estados sino por la Secretaría de Economía y por la Secretaría de Gobernación, dado que el fomento y creación de empleo cae en el ámbito de la primera institución y la SEGOB es la encargada de planear, coordinar y ejecutar la política migratoria.

El Fondo destina recursos para cuatro rubros, por lo cual se pierde la focalización del objetivo que es coadyuvar a la inserción laboral de los migrantes de retorno en el mercado formal, además el rubro que destina dineros para el pago de pasaje, acción que está duplicada con el “Programa de Repatriación “Somos Mexicanos”.

Asimismo, el programa no debería estar basado en las solicitudes hechas, sino que debiera tener montos establecidos para los cuatro fines que persigue: la inserción de los migrantes en el mercado laboral formal, que incrementen sus opciones de autoempleo, el pago de pasajes para ayudarlos a retornar a sus lugares de origen y promover la operación de albergues que los atiendan.

La creación, atención y mantenimiento de albergues debiera ser una política permanente del Estado, dado que además de la población migrante de retorno existe una población migrante en tránsito, que requiere de esos servicios, establecidos en la Ley de Migración.

4.2. Recomendaciones generales a incluir en los lineamientos

Antes de los lineamientos vigentes emitidos en 2016, se contaba con más criterios que permitían de alguna manera, tener un mayor control de los recursos, sin embargo, la aplicación de estos siempre lo han llevado a cabo las entidades federativas, por ello, debe de haber un marco común para todos los procesos que tienen que ver con el control, seguimiento, evaluación y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del Programa, y con ello, evitar que los recursos sean utilizados para otros fines.

Es importante mencionar que en el periodo 2009-2015, el Fondo apoyaba acciones que no estaban contempladas en su estatuto de operación, dichas acciones estaban encaminadas al mejoramiento de la vivienda o construcción o rehabilitación de obra pública, por lo cual se debe focalizar el objetivo a uno solo y no a cuatro vertientes funcionan de manera desarticuladas y sin control preciso del recurso.

Así mismo, se deben especificar como las entidades federativas deben llevar a cabo el proceso de difusión, convocatoria y selección de proyectos y acciones y cómo tener acceso a esa información en una base de datos global, con ello evitar que se tenga que rastrear dicha información por cada entidad federativa de manera desarticulada.

Es importante tomar en cuenta que si bien existe el “Capítulo VII. Del control, transparencia y rendición de cuentas” en el que se establece el proceso de evaluación no se mencionan los indicadores que permitan dar seguimiento y evaluación del desempeño del Fondo, es decir, un marco común para todas las entidades federativas.

Además, los estados determinan la definición de indicadores sin que exista un consenso, por lo que cada entidad elabora en teoría su Marco Lógico (MML) y Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), lo anterior ante la ausencia de una metodología formal de planeación que permitiera la orientación de los bienes y servicios al cumplimiento de resultados medibles y comparables a través de indicadores de desempeño, información que debería estar contenida en los lineamientos.

De igual manera en el portal de TPOG, donde se encuentra alojada la base de datos de los proyectos apoyados, debería poderse descargar del sitio, ya que solo se puede visualizar la información, además de que no es homogénea en la manera en cómo está clasificada.

ANEXOS

Anexo i. Respuesta a la solicitud de información 0000600035617



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Política y Control Presupuestario

"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Ciudad de México a 21 de febrero de 2017

UNIDAD DE TRANSPARENCIA DE LA SHCP Presente.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6º, párrafos segundo y cuarto, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3, 123, 134 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a las solicitudes de acceso a la información pública, fue turnada la solicitud de acceso a la información identificada con el No. **0000600035617**, misma que se transcribe a continuación para pronta referencia:

"Información requerida Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM) desde 2009 a 2016 Presupuesto destinado y ejercido para apoyar las acciones en los siguientes rubros desglosados por año, por entidad federativa y por municipio en los que opera el Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM):

- a) *Presupuesto y número de capacitaciones entre 2009-2016 que han generado habilidades productivas de los beneficiarios y aumentado sus posibilidades de incorporarse en el mercado formal, por año, entidad federativa y municipios*
- b) *Tipo, número y presupuesto destinado y ejercido para apoyos a las actividades que fomenten el autoempleo por año, entidad federativa y municipio en los rubros que señalan los lineamientos de operación del FAM:*
 - i) *Apoyo individual*
 - ii) *Apoyo a Familias*
 - iii) *Apoyo a grupos*
- c) *Presupuesto ejercido y destinado, además del número de albergues en operación de apoyados que han atendido a migrantes, desglosado por año, entidad federativa y municipio. d) Presupuesto ejercido y destinado, además del número de migrantes apoyados con el pasaje terrestre para que puedan*



retornar a su lugar de origen desglosado por año, entidad federativa y municipio.

e) *Indicadores de desempeño de cada entidad federativa, por año.*" (SIC)

En atención a dicho requerimiento y en ejercicio de las atribuciones que el artículo 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, confiere a la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), en su carácter de unidad administrativa responsable de la información, se emite la siguiente:

RESPUESTA A LA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En relación a la solicitud de información de "... Presupuesto destinado y ejercido para apoyar las acciones en los siguientes rubros desglosados por año, por entidad federativa y por municipio en los que opera el Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM)..." se hace de su conocimiento que dentro de los ejercicios 2009 a 2016, el programa presupuestario denominado "Fondo de Apoyo a Migrantes" ha tenido los siguientes montos autorizados y ejercidos:

CUADRO 1.
RECURSOS AUTORIZADOS Y EJERCIDOS DEL FONDO DE APOYO A MIGRANTES
2009- 2016

AÑO	AUTORIZADO PEF 1/	EJERCIDO 2/
2009	300,000,000	279,241,541
2010	100,000,000	94,077,933
2011	100,000,000	98,484,602
2012	300,000,000	286,074,614
2013	200,000,000	189,976,241
2014	200,000,000	193,403,835
2015	300,000,000	292,375,057
2016	300,000,000	3/

Nota: Ejercido se refiere a la entrega de recursos a la entidad.
Cifras en pesos.

Fuente: 1/Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 a 2016,

2/Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009 a 2015.

3/ El dato ejercido al 31/12/2016 es de 299,999,984 pesos;

el monto definitivo en la Cuenta Pública estará disponible hasta Abril 2017.

De la misma forma, se informa que a nivel entidad, los montos distribuidos de acuerdo a los lineamientos del fondo y el ejercicio reportado en la Cuenta Pública Federal se presentan en los anexos 1 y 2 de esta respuesta.



Es importante señalar que los tipos de acciones a apoyar en este periodo se desprenden de los Lineamientos de Operación (ver Cuadro 2):

CUADRO 2.
TIPO DE ACCIONES APOYADAS POR EL FONDO DE APOYO A MIGRANTES
2009- 2016

ACCIONES APOYADAS	2009-2015	2016
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	SI	NO
APOYO A LA VIVIENDA	SI	NO
CAPACITACIONES	SI	SI
APOYOS PARA PROYECTOS PRODUCTIVOS Y AUTOEMPLEO	SI	SI
APOYO PARA OPERACIÓN DE ALBERGUES	SI	SI
APOYO PARA PASAJE DE RETORNO A ORIGEN	SI	SI

Fuente: Lineamientos de operación del Fondo de Apoyo a Migrantes 2009-2016.

Asimismo, se incluye la referencia electrónica donde pueden consultarse los diferentes lineamientos que han regulado la operación del Fondo de Apoyo a Migrantes 2009 a 2016.

Ejercicio Fiscal	Fecha de publicación en el DOF	Vínculo electrónico
De 2009 a 2013	08/04/2009	http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2009&month=04&day=08
2014	04/03/2014	http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=03&day=04
2015	30/04/2015 Matutina	http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=04&day=30&edicion=MAT
2016	07/09/2016	http://dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=09&day=07

En dicho contexto se pone a su disposición la información con la que se cuenta, relativa a las solicitudes presentadas por las **entidades federativas** en la que se desglosa la inversión que proyectaban destinar por tipo de acción Anexo 3 de esta respuesta.

Con relación a la información detallada de los incisos a), b), i), ii), iii), c), d) y e) sobre los recursos ejercidos y destinados, a nivel *estatal* y *municipal*, así como el número de capacitaciones, apoyos, albergues y apoyos a migrantes ejercido se recomienda acercarse a los Gobiernos de las entidades federativas, particularmente con las instancias que realizaban las funciones de coordinación ejecutiva del Fondo. De acuerdo

8

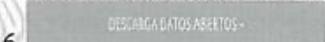


a lo establecido en los numerales 47 y 48 de los Lineamientos de Operación vigentes para los ejercicios fiscales de 2009 a 2014, para 2015 los numerales 41 y 42 para el ejercicio fiscal 2016 son aplicables los numerales 14, 15 y 16 de los Lineamientos de Operación vigentes.

Cabe señalar que para 2016 puede consultar la información disponible para el Fondo de Apoyo a Migrantes, en el Portal de Transparencia Presupuestaria en la siguiente liga electrónica:

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>

Una vez en la página arriba citada deberá:

- Seleccionar la viñeta de Ramo 23 
- Debajo del mapa que aparece en pantalla, se encuentra un recuadro correspondiente al ejercicio fiscal 2016 
- Descargar archivo en formato Excel.
- Guardar archivo. Ya con el archivo guardado podrá:
Activar la función Filtrar y en la tercera columna "**Fondo**" seleccionar Fondo de Apoyo a Migrantes.

Esta respuesta fue preparada expresamente para atender la presente solicitud, con apoyo en la información con que se cuenta en sus archivos, y en apego de las atribuciones de esta área.

A T E N T A M E N T E
LA DIRECTORA GENERAL ADJUNTA

MARÍA LUISA DECUIR VIRUEZ



"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

ANEXO 4. FONDO DE APOYO A MIGRANTES 2016 POR ENTIDAD FEDERATIVA (Pesos)

ENTIDAD	DISTRIBUCIÓN	PAGADO
Total general	300,000,000	299,699,984
AGUASCALIENTES	2,859,904	2,857,044
BAJA CALIFORNIA	7,787,156	7,779,369
CHIAPAS	13,138,367	13,125,229
CHIHUAHUA	10,478,059	10,467,581
CIUDAD DE MÉXICO	8,505,410	8,496,905
COAHUILA	4,497,465	4,492,968
COLIMA	1,727,889	1,726,161
DURANGO	5,767,886	5,762,118
GUANAJUATO	20,688,047	20,667,359
GUERRERO	25,860,059	25,834,199
HIDALGO	7,705,569	7,697,863
JALISCO	15,160,551	15,145,390
MÉXICO	14,231,046	14,216,815
MICHOACÁN	26,913,402	26,886,489
MORELOS	4,713,087	4,708,374
NAYARIT	5,163,270	5,158,107
NUEVO LEÓN	2,788,516	2,785,712
OAXACA	27,796,286	27,766,490
PUEBLA	16,276,540	16,260,263
QUERÉTARO	4,595,078	4,590,483
SAN LUIS POTOSÍ	9,501,933	9,492,431
SINALOA	15,693,778	15,678,084
SONORA	12,573,088	12,560,515
TABASCO	1,770,139	1,768,369
TAMAULIPAS	9,727,753	9,718,025
TLAXCALA	1,579,285	1,577,706
VERACRUZ	15,268,362	15,253,094
ZACATECAS	7,232,075	7,224,843

Fuente: Transparencia Presupuestaria
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#MapasRamo23>

6

Anexo ii. Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo

Entidad federativa de origen y sexo	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
	Subtotal												
Total general	15 742	15 770	19 466	18 766	19 224	17 250	16 515	15 307	17 234	18 406	16 738	16 980	207 398
Aguascalientes	102	145	174	232	180	216	163	179	157	170	127	118	1 963
Baja California	412	436	456	375	451	412	571	463	507	530	379	353	5 345
Baja California Sur	8	10	17	12	20	17	13	17	13	7	9	10	153
Campeche	23	35	44	43	40	42	29	40	55	38	49	59	497
Chiapas	692	650	813	787	823	710	661	577	734	835	829	907	9 018
Chihuahua	582	536	640	639	640	575	698	575	605	600	539	563	7 192
Coahuila	263	228	287	278	287	232	317	235	267	278	192	223	3 087
Colima	94	105	116	118	110	89	102	90	104	80	83	95	1 186
Distrito Federal	494	373	634	500	624	444	486	478	457	511	405	432	5 838
Durango	275	295	331	365	342	388	331	309	350	367	308	298	3 959
Estado de México	684	677	780	930	857	864	911	699	843	915	777	831	9 768
Guanajuato	1 155	1 245	1 517	1 538	1 497	1 109	886	830	1 027	1 233	1 128	1 035	14 200
Guerrero	1 375	1 207	1 574	1 563	1 639	1 551	1 242	1 335	1 437	1 596	1 552	1 679	17 750
Hidalgo	378	425	583	529	498	402	382	365	483	433	397	414	5 289
Jalisco	715	709	960	965	1 039	984	946	802	846	870	850	720	10 406
Michoacán	1 398	1 452	1 875	1 728	1 692	1 616	1 354	1 316	1 571	1 586	1 444	1 441	18 473
Morelos	227	221	308	265	339	321	338	232	261	257	265	201	3 235
Nayarit	216	250	274	323	329	329	360	265	316	312	284	286	3 544
Nuevo León	165	128	181	148	194	157	202	129	175	177	150	108	1 914
Oaxaca	1 583	1 692	1 894	1 771	1 581	1 396	1 172	1 314	1 489	1 669	1 582	1 936	19 079
Puebla	714	794	1 061	1 072	1 013	997	817	861	942	1 049	966	886	11 172
Querétaro	335	363	338	302	235	199	256	136	213	271	248	258	3 154
Quintana Roo	25	12	40	36	30	16	21	23	26	32	37	30	328
San Luis Potosí	486	509	582	605	573	533	540	515	552	621	546	460	6 522
Sinaloa	740	894	908	844	969	926	857	902	884	1 001	907	940	10 772

Sonora	787	600	779	582	720	634	845	684	705	836	683	775	8 630
Tabasco	90	81	112	98	106	96	95	95	110	122	111	99	1 215
Tamaulipas	495	490	629	530	712	513	618	507	603	595	508	477	6 677
Tlaxcala	69	111	84	115	125	97	81	77	62	87	79	97	1 084
Veracruz	758	684	903	936	1 036	922	833	864	992	870	846	836	10 480
Yucatán	46	25	57	40	46	22	36	54	36	43	50	43	498
Zacatecas	356	388	515	497	477	440	348	338	412	415	408	370	4 964
No especificado ^{2/}	-	-	-	-	-	1	4	1	-	-	-	-	6

(-) Significa cero.

H: Hombre, **M:** Mujer.

Las cifras se refieren a eventos debido a que una misma persona pudo haber sido repatriada en más de una ocasión.

^{1/} Incluye información de repatriados a través del Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM).

^{2/} Se refiere a los casos en los que el repatriado se retiró del punto de repatriación sin proporcionar datos de su entidad federativa de origen.

Nota: Hasta el 29 de septiembre de 2015, “*Memorándum de entendimiento entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos*”, existían 26 puntos oficiales, de los cuales 8 funcionaban como puntos esporádicos (Puerto Palomas, Zaragoza y Porfirio Parra en Chihuahua; Miguel Alemán, Puente Camargo y Puente B&M en Tamaulipas y; Sásabe y Sonoyta en Sonora). A partir de septiembre de 2015, según modificaciones a los “*Arreglos locales para la repatriación de nacionales mexicanos desde Estados Unidos*”, se establecen solo 11 puntos de repatriación mexicanos, en los otros puntos solo se podrá llevar a cabo una repatriación si la persona repatriada es residente u originaria de esa zona fronteriza o en caso de emergencia.

Las cifras pueden diferir de las publicadas en los informes de Gobierno y de Labores debido al proceso de validación de la información.

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del INM.

Anexo iii. Matriz de indicadores para resultados del FAM 2016

DATOS DEL PROGRAMA										
Programa presupuestario	U033	Fondo de Apoyo a Migrantes		Ramo	23	Provisiones Salariales y Económicas	Unidad responsable	411-Unidad de Política y Control Presupuestario	Enfoques transversales	Sin Información
Clasificación Funcional										
Finalidad	2 - Desarrollo Social			Función	2 - Vivienda y Servicios a la Comunidad	Subfunción	7 - Vivienda y Servicios a la Comunidad		Actividad Institucional	4 - Promover acciones de desarrollo regional
RESULTADOS										
NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES						AVANCE		
		Denominación	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia	Meta Programada		Realizado al periodo	Avance % al periodo	
Fin	Contribuir a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico. mediante la transferencia de recursos a entidades federativas afectadas por fenómenos migratorios y que son beneficiadas del Fondo.	Porcentaje de recursos destinados a entidades beneficiadas por el Fondo.	(Recursos destinados a entidades beneficiadas por el Fondo/ total de recursos del fondo)x 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	N/A	N/A	N/A	N/A	
Propósito	Las entidades federativas beneficiadas y afectadas por fenómenos migratorios, reciben recursos para operación de albergues, apoyo de traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación.	Porcentaje de recursos transferidos respecto de los asignados.	(Recursos transferidos/Total de recursos asignados) x 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	N/A	N/A	N/A	N/A	

Componente	A Programas y acciones para la operación de albergues para migrantes, el traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación, financiados con recursos del Fondo.	Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo.	(Programas y Acciones destinados a la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo) /(total de programas y acciones presentados)*100	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	N/A	N/A	N/A	N/A
		Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen.	(Programas y Acciones destinados a la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen) /(total de programas y acciones solicitados)*100	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	N/A	N/A	N/A	N/A
		Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de capacitación.	(Programas y Acciones destinados a la vertiente de capacitación) /(total de programas y acciones solicitados)*100	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	N/A	N/A	N/A	N/A
		Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de Operación de albergues.	(Programas y acciones destinados a la vertiente de Operación de albergues)/(Total de programas y acciones presentados)*100	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	N/A	N/A	N/A	N/A
Actividad	A 1 Recursos destinados a la operación de albergues para migrantes, el traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación.	Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen.	(Recursos destinados a la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen) /(total de recursos asignados)*100	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	N/A	N/A	N/A	N/A
		Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo.	(Recursos destinados a la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo) /(total de recursos asignados)*100	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	N/A	N/A	N/A	N/A
		Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de Operación de albergues.	(Recursos destinados a la vertiente de Operación de albergues) /(total de recursos asignados)*100	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	N/A	N/A	N/A	N/A
		Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de capacitación.	(Recursos destinados a la vertiente de capacitación) /(total de recursos asignados)*100	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	N/A	N/A	N/A	N/A

PRESUPUESTO				
	Meta anual	Meta al periodo	Pagado al periodo	Avance %
	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Al periodo
PRESUPUESTO ORIGINAL	N/D	N/D	N/D	N/A
PRESUPUESTO MODIFICADO	N/D	N/D	N/D	N/A
Justificación de diferencia de avances con respecto a las metas programadas				
Indicadores con frecuencia de medición anual o con un periodo mayor de tiempo.				
Estos indicadores no registraron información ni justificación, debido a que lo harán de conformidad con la frecuencia de medición con la que programaron sus metas.				
Porcentaje de recursos destinados a entidades beneficiadas por el Fondo.				
Sin Información, Sin Justificación				
Porcentaje de recursos transferidos respecto de los asignados.				
Sin Información, Sin Justificación				
Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo.				
Sin Información, Sin Justificación				
Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen.				
Sin Información, Sin Justificación				
Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de capacitación.				
Sin Información, Sin Justificación				
Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de Operación de albergues.				
Sin Información, Sin Justificación				
Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen.				
Sin Información, Sin Justificación				
Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo.				
Sin Información, Sin Justificación				
Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de Operación de albergues.				
Sin Información, Sin Justificación				
Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de capacitación.				
Sin Información, Sin Justificación				

Anexo iv. Indicadores

Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado	Definición	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Línea base	Metas	Comportamiento del indicador
Fin	Contribuir a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico, mediante la transferencia de recursos a entidades federativas afectadas por fenómenos migratorios y que son beneficiadas del Fondo.	Porcentaje de recursos destinados a entidades beneficiadas por el Fondo.	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	ND
Propósito	Las entidades federativas beneficiadas y afectadas por fenómenos migratorios, reciben recursos para operación de albergues, apoyo de traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación.	Porcentaje de recursos transferidos respecto de los asignados	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	ND
Componente	A Programas y acciones para la operación de albergues para migrantes, el traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación, financiados con recursos del Fondo.	Porcentaje de programas y acciones destinados a apoyar por cada vertiente de actividades que fomenten (el autoempleo, traslado a sus lugares de origen, capacitación, apoyo a albergues)	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	ND
Actividad	A l Recursos destinados a la operación de albergues para migrantes, el traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación.	Porcentaje de recursos destinados a apoyar por cada vertiente de apoyo (el autoempleo, traslado a sus lugares de origen, capacitación, apoyo a albergues)	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	ND

Anexo v. Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados

NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES		
		Denominación	Método de cálculo	Medio de verificación
Fin	Contribuir a mejorar la calidad de vida de los trabajadores migrantes de retorno en el país.	Porcentaje de migrantes de retorno que cuentan con un ingreso	(Número de migrantes de retorno que cuentan con un ingreso/ Total de repatriados) x 100	Recibos de pago Contrato de trabajo Documento de creación de empresa
		Porcentaje de migrantes de retorno que cuentan con seguridad social	(Número de migrantes de retorno que cuentan con seguridad social/ Total de repatriados) x 100	Número de seguro social
Propósito	Apoyar a los trabajadores migrantes de retorno mediante acciones que les permitan encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan.	Porcentaje migrantes de retorno que encuentran empleo en los primeros tres meses de su arribo	(Migrantes de retorno de 18 años y más que se encuentra empleado en el sector formal durante los primeros 3 meses de su arribo / Total de migrantes de retorno de 18 años y más que arribaron en los últimos 3 meses al país) x 100	Solicitudes de empleo realizadas por la SEGOB/SE en los portales de empleo
		Porcentaje de migrantes de 18 años y más con seguridad social	(Migrantes de retorno de 18 años y más con seguridad social/ Total de migrantes de retorno de 18 años y mas) (mensual, bimestral, anual) x 100	Registro de trabajadores de retorno empleadas con Seguro Social
		Porcentaje de migrantes de retorno que se autoemplean en los primeros tres meses de su arribo	(Migrantes de retorno de 18 años y más que se autoemplean en el sector formal durante los primeros 3 meses de su arribo / Total de migrantes de retorno de 18 años y más que arribaron en los últimos 3 meses al país) x 100	Registros de creación de empresa / Registro ante el SAT
		Porcentaje de migrantes de retorno que son atendidos mensualmente en los albergues	(Migrantes de retorno que son atendidos mensualmente en los albergues/ Total de repatriaciones en el Estado) x 100	Registro de migrantes atendidos en los albergues Numero de repatriaciones en el Estado de acuerdo a las cifras del INM

Componente	Programas y acciones para la operación de albergues para migrantes, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación	Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de capacitación.	(Programas y acciones destinados a la vertiente de capacitación) / (total de programas y acciones presentados)*100	
		Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen.	(Programas y acciones destinados a la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen) / (total de programas y acciones presentados)*100	
		Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo.	(Programas y acciones destinados a la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo) / (total de programas y acciones presentados)*100	
		Porcentaje de programas y acciones destinados a la vertiente de Operación de albergues.	(Programas y acciones destinados a la vertiente de Operación de albergues) / (Total de programas y acciones presentados)*100	
Actividad	A 1 Recursos destinados a la operación de albergues para migrantes, el traslado a sus lugares de origen, actividades que fomenten el autoempleo y capacitación.	Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen.	(Recursos destinados a la vertiente de apoyo de traslado a sus lugares de origen) / (total de recursos asignados)*100	

		Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de Operación de albergues.	(Recursos destinados a la vertiente de Operación de albergues) / (total de recursos asignados)*100	
		Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de capacitación.	(Recursos destinados a la vertiente de capacitación) / (total de recursos asignados)*100	
		Porcentaje de recursos destinados en la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo.	(Recursos destinados a la vertiente de actividades que fomenten el autoempleo) / (total de recursos asignados)*100	

Lista de referencias

- Alarcón, Rafael y Becerra, William. (2012). ¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California Norteamérica. *Revista Académica del CISAN-UNAM*, vol. 7, núm. 1, enero-junio, 2012, pp. 125-148. Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Distrito Federal, México.
- Alarcón, Rafael, *et al.* (2009). La crisis financiera en Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana. *Migraciones internacionales*. Vol.5, No.1 Tijuana ene/jun 2009, Tijuana, Baja California, México.
- Aguilar V., Luis F. (ed.) (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. México: Miguel Ángel Porrúa, LIBRERo-EDRroR, Tercera Antología.
- Anguiano-Téllez, María Eugenia, *et al.* (2013). Migración internacional de retorno: trayectorias y reinserción laboral de emigrantes veracruzanos. *Papeles de Población*, vol. 19, núm. 77, julio-septiembre, 2013, pp. 115-147.
- Bardach, Eugene (1998). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. García-Junco M., David y Skertchly B, Allan C. (trad.) México: CIDE, 1998.
- BBC, (2016). “Estados Unidos: Donald Trump dice que deportará hasta 3 millones de indocumentados con antecedentes judiciales”, 16 de noviembre de 2016. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37966905>
- BBVA y CONAPO. (2016). “Anuario de Migración y Remesas. México, 2016”. BBVA-CONAPO, México D. F. <https://www.fundacionbbvabancomer.org/fdoc/AnuarioMigracionyRemesas2016.pdf>
- Bueno S., Carlos y Osuna Ll., José L. (2013). “Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 57, octubre, 2013, pp. 37-66.
- Cobo, Salvador, (2008). ¿Cómo entender la movilidad ocupacional de los migrantes de retorno? Una propuesta de marco explicativo para el caso mexicano *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, núm. 1, enero-abril, 2008, pp. 159-177 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.

- Corzo, Julio F. (2015). *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. México: IXE Escuela de Políticas Pública. Tercera Edición, Mayo 2015. [Formato Electrónico].
- CONEVAL, (2016). Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño vigentes para 2016. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Montoya, Merari S. y Juan G. González, (2015). Evolución de la migración de retorno en México: migrantes procedentes de Estados Unidos en 1995 y de 1999 a 2014. *Revista Papeles de población*. Universidad Autónoma del Estado de México, Vol.21 no.85 Toluca jul/sep 2015.
- DOF, (2016). Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes 2016. Diario Oficial de la Federación, SEGOB, publicado el 7 de septiembre de 2016. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5451774&fecha=07/09/2016
- DOF, (2015). Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes 2015. Diario Oficial de la Federación, SEGOB, publicado el 30 de abril de 2015. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5390711&fecha=30/04/2015
- DOF, (2014a). Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes 2014, Diario Oficial de la Federación, SEGOB, publicado el 4 de marzo de 2014. http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/19010/Lineamientos_para_la_operacion_del_Fondo_de_Apoyo_a_Migrantes_2014.pdf
- DOF, (2014). Programa Especial de Migración, 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, SEGOB, publicado el 30 de abril de 2014. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014.
- DOF, (2013). Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33, SEGOB, publicado el 25 de abril de 2013. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013
- DOF, (2009). Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes 2009. Diario Oficial de la Federación, SEGOB, publicado el 8 de abril de 2009. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5451774&fecha=07/09/2016
- Douglass, W. (1970). Peasant Emigrants: Reactors or Actors? En: Spencer, R. (Ed.) Annual Spring Meeting of the American Ethnological Society, 1970, p. 21-35, University of Washington Press.

- Durand, Jorge. (2004). Ensayo teórico sobre la migración de retorno. El principio del rendimiento decreciente. Cuadernos Geográficos, núm. 35, julio-diciembre, 2004, pp. 103-116. Universidad de Granada, Granada, España.
- Fernández, Eduardo. (2011). Revisión bibliográfica sobre la migración de retorno. Norteamérica [online]. 2011, vol.6, n.1, pp.35-68. ISSN 1870-3550.
- FIIAPP, (2011). Migración y Empleo: Reinserción de los migrantes de retorno al mercado laboral nacional. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas-Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C. México.
- Gandini, L., F. Lozano y S. Gaspar (2014), Migración de retorno y hogares. Un análisis de las transformaciones sociodemográficas y regionales entre 2000 y 2010 en “La situación demográfica de México 2014”, CONAPO, 2014, pp.221 – 243.
- González B. Ana, (2015). More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S. Numbers, Facts and Trends Shaping The World. Pew Research Center, November 2015. http://www.pewhispanic.org/files/2015/11/2015-11-19_mexican-immigration_FINAL.pdf
- Jacobo, Mónica, (2014). De ida y de vuelta: el impacto de la política migratoria estadounidense en México y su población retornada, en Carta Económica Regional, Núm. 114, 2014, pp. 66-91.
- Jáuregui, José A. y Recaño, Joaquín. (2014). Una Aproximación a las Definiciones, Tipologías y Marcos Teóricos de la Migración de Retorno, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona*, Vol. XIX, n° 1084, 30 de julio de 2014. <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1084.htm>
- Mendoza, Jorge, (2013). Migración de retorno, niveles educativos y desarrollo socioeconómico regional de México. Estudios Sociales, vol. XXI, núm. 42, julio-diciembre, 2013, pp. 55-85.
- Mestries, Francis, (2013). Los migrantes de retorno ante un futuro incierto, *Revista Sociológica*, año 28, número 78, enero-abril de 2013, pp. 171-212.
- Solicitud Información IFAI No. 000060003517, (2017). Unidad de Política y Control Presupuestario, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Ciudad de México, México.

- SEGOB, (2016). Serie histórica "de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa de origen y sexo, 2009-2015", emitido por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.
- SEGOB, (2016a). Infograma de repatriación, emitido por Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación.
- SEGOB, (2015). "Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según la entidad federativa de origen y sexo 2015", publicado en el Boletín Estadístico 2015. V. Repatriación de Mexicanos, emitido por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.
- SHCP, (2009). Presupuesto de egresos de la Federación 2009. http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_09/index.html
- SHCP, (2017). Presupuesto de egresos de la Federación 2017. http://www.diputados.gob.mx/PEF_2017.html
- Tejedor, Francisco, J., (2000). El Diseño y los Diseños en la Evaluación de Programas. *Revista de Investigación Educativa*, 2000, Vol. 18, n.º 2, págs. 319-339
- Tovar C., L. M. Y M. T. Victoria P., (2013). "Migración internacional de retorno y emprendimiento: revisión de la literatura", *Revista de Economía Institucional* 15, 29, 2013, pp. 41-65.
- OIM. (2016). Marco de Gobernanza sobre la Migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>

Páginas consultadas:

Pew Research Center. <http://www.pewhispanic.org/>. Consultada el 18 de Septiembre de 2016.

SEDESOL. <http://www.3x1.sedesol.gob.mx/>. Consultada el 30 de noviembre de 2016.

INEGI. <http://www.inegi.org.mx/>. Consultada el 15 de agosto de 2016.

CONAPO. <http://www.gob.mx/conapo>. Consultada el 30 de enero de 2017

U.S. Department of Homeland Security. <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook>. Consultada el 25 de octubre de 2016.