



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

**EVALUACIÓN DEL SUBPROGRAMA REPATRIADOS  
TRABAJANDO  
DESDE UNA VISIÓN DE GOBERNANZA PARA  
RESULTADOS**

Tesis presentada por

**Iliana Zárate Gutiérrez**

para obtener el grado de

**MAESTRA EN ESTUDIOS  
DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México  
2017

## Resumen

La atención de la migración de retorno es central en la política migratoria de México ante el endurecimiento de la política de inmigración de Estados Unidos, por lo que es relevante evaluar y replantear los apoyos que el gobierno mexicano brinda en materia laboral, a los conciudadanos que desean o se ven obligados a regresar a sus lugares de origen, por ser una fuerza de trabajo que debe insertarse a la sociedad en mejores condiciones, que garantice un desarrollo económico y social para ellos, sus familias, comunidades y para el país. El objetivo de este trabajo es evaluar el Subprograma Repatriados Trabajando, de la STPS, en cuanto a su vinculación con la Gobernanza para Resultados (GPR), su cobertura entendida como la definición y cuantificación de la población objetivo, el tipo de empleos y el presupuesto ejercido; así como de la pertinencia del Subprograma para la generación de valor público. A modo de conclusión, se proponen algunas alternativas, siguiendo la metodología del marco lógico, que puedan contribuir a mejorar los apoyos para este grupo de la población. Dentro de las principales conclusiones está que el Subprograma aun responde a una Administración Tradicional orientada a la centralización y pocos resultados. De 2010 al 2015 se otorgaron apoyos para 21 por ciento del total de migrantes repatriados y de éstos, solo 1.3 por ciento fueron eventos de colocación a algún empleo, por lo que la mayor parte del presupuesto se destina al apoyo del transporte a sus ciudades de origen, quedando en segundo plano el objetivo principal de promover la incorporación de la población al mercado laboral. Asimismo, este presupuesto representa solo el 1.5 por ciento del total del Programa de Apoyo al Empleo y en los últimos años ha ido a la baja, reflejando el poco valor público que el Subprograma ofrece a la población de retorno. La región fronteriza es donde más se focalizan los apoyos, mientras que los migrantes regresan a entidades de la región tradicional como Jalisco, Michoacán y Guanajuato. Las alternativas para mejorar se refieren a: precisar el número de la población objetivo, considerando las fuentes oficiales y la distinción entre removidos y retornados; la alianza estratégica con dependencias gubernamentales, empresas y sociedad civil, sin dejar de lado la visión de GpR; y un sistema de información que contemple el perfil de los repatriados para garantizar que se estén generando resultados socialmente deseados.

Palabras clave: Migración de retorno, Subprograma Repatriados Trabajando, apoyos laborales, gobernanza para resultados.

## Summary

Since the tightening of the U.S.' immigration policy the focus on return migration has become central to Mexico's migration policy, this is why it is relevant to evaluate and reconsider the employment benefits that the Mexican government grants to the citizens who want to return or are forced to go back to their places of origin, as they are a work force that must be reinserted into the society in better conditions, that guarantee economic and social development for them, their families, their communities and for the entire country. The objective of this paper is to evaluate the Repatriates Working Subprogram, which is one of

the programs of the Ministry of Labor and Social Welfare of Mexico, in regards to their linkage to Governance for Results (GPR), its coverage understood as the definition and quantification of the target population, the type of jobs and the actual budget; as well as the relevance of the Subprogram in order to generate public value. As a conclusion, some alternatives are proposed following the logical framework methodology that could contribute to improve the benefits given to this population group. Amongst the main conclusions, we find that the Subprogram still answers to a Traditional Public Administration focus that is aimed at centralizing and with very little in the way of concrete results. From 2010 to 2015, benefits were given to 21 per cent of the total of repatriated migrants and out of this, only 1.3 per cent was job placement, so the major share of the budget is dedicated to facilitate transport back to their cities of origin, leaving the main objective, of promoting the reincorporation of the population to the labor market, in the background. Furthermore, this budget only represents 1.5 per cent of the total Employment Support Program and in recent years it has decreased, this reflects the lack of public value that the Subprogram offers to returnees. These benefits are mostly focused on the border region, whilst returnees go back to the traditional region which includes the states of Jalisco, Michoacan and Guanajuato. Alternatives for improving are: determining the exact number of the target population, considering official sources and the distinction between returns and removals; a strategic alliance with government entities, private companies and civil society, without leaving aside the GPR focus and an information system that contemplates the profile of repatriates in order to guarantee socially acceptable results.

Key words: return migration, Repatriates Working Subprogram, employment benefits, governance for results

| <b>Índice general</b>                                                                                                    | <b>Pág.</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Introducción                                                                                                             | 1           |
| Objetivo e hipótesis                                                                                                     | 3           |
| Metodología para evaluación y Marco Lógico (MML)                                                                         | 4           |
| Capítulo 1. Antecedentes y vinculación del Subprograma Repatriados Trabajando con la gobernanza y la política migratoria | 8           |
| 1.1 Antecedentes del Programa de Apoyo al Empleo y del Subprograma Retornados Trabajando                                 | 8           |
| 1.2 Vinculación con la política migratoria y las estrategias del PEM 2014-2018                                           | 14          |
| 1.3 La fundamentación de la Gobernanza para Resultados y sus categorías básicas                                          | 17          |
| 1.4 Vinculación con la gobernanza y la política migratoria                                                               | 22          |
| Capítulo 2. Situación socioeconómica de los migrantes de retorno                                                         | 25          |
| 2.1 La migración de retorno                                                                                              | 25          |
| 2.2 Situación demográfica                                                                                                | 28          |
| 2.3 Situación laboral de los migrantes de retorno                                                                        | 31          |
| 2.4 Otras consideraciones del retorno                                                                                    | 35          |
| 2.5 Situación de los hogares de los migrantes de retorno                                                                 | 38          |
| Capítulo 3. Problemáticas político-administrativas y de gestión                                                          | 41          |
| 3.1 Problemática Política                                                                                                | 42          |
| 3.2 Problemática Administrativa                                                                                          | 46          |
| 3.3 Problemática de Gestión                                                                                              | 48          |
| 3.4 Actores clave                                                                                                        | 49          |
| 3.5 Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)                                                 | 52          |
| Capítulo 4. Evaluación del Subprograma Repatriados Trabajando                                                            | 55          |
| 4.1 De la cuantificación de la población objetivo                                                                        | 56          |
| 4.2 Del tipo de empleos                                                                                                  | 60          |
| 4.3 Del presupuesto                                                                                                      | 62          |
| 4.4 Pertinencia del Subprograma                                                                                          | 69          |
| Alternativas de Mejora y Conclusiones                                                                                    | 73          |
| Bibliografía y referencias                                                                                               | 82          |

| <b>Índice de tablas</b> |                                                                                                                                                                                           | <b>Pág.</b> |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Tabla 1.1               | Cobertura del Programa de Apoyo al Empleo, 2001-2014                                                                                                                                      | 11          |
| Tabla 1.2               | Líneas de acción del PEM 2014-2018                                                                                                                                                        | 16          |
| Tabla 1.3               | Programas, proyectos y acciones enfocados a la atención del fenómeno migratorio, Estrategia 4.4                                                                                           | 17          |
| Tabla 1.4               | Líneas de acción del PEM 2014-2018                                                                                                                                                        | 23          |
| Tabla 2.1               | Flujo de migrantes procedentes de Estados Unidos residentes en México, según sexo, edad y escolaridad (distribución porcentual y sexo)                                                    | 30          |
| Tabla 3                 | Cuadro sinóptico de actores                                                                                                                                                               | 50          |
| Tabla 3.1               | Análisis FODA                                                                                                                                                                             | 52          |
| Tabla 4.1               | Repatriados trabajando presupuesto por entidad federativa, 2005                                                                                                                           | 57          |
| Tabla 4.2               | Programa de Apoyo al Empleo, Subprograma Repatriados Trabajando, Acciones realizadas con presupuesto federal y estatal, de 2005 y al mes de julio de 2016. Personas colocadas y atendidas | 58          |
| Tabla 4.3               | Subprograma Repatriados Trabajando. Presupuesto ejercido y apoyos de atención y colocación 2009-2016                                                                                      | 63          |
| Tabla 4.4               | Número de apoyos otorgados por el Subprograma Repatriados Trabajando del 2005 al 2016, por entidad federativa                                                                             | 65          |
| Tabla 4.5               | Población de retorno 1985-2020                                                                                                                                                            | 66          |
| Tabla 4.6               | Criterios de evaluación para la Pertinencia del Subprograma Repatriados Trabajando                                                                                                        | 69          |
| Tabla 4.7               | Participación de los migrantes de retorno en las acciones realizadas por el Subprograma Repatriados Trabajando                                                                            | 71          |
|                         | Matriz de Indicadores para Resultados MIR                                                                                                                                                 | 76          |

| <b>Índice de Gráficas</b> |                                                                                                                                         | <b>Pág.</b> |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Gráfica 2.1               | Tendencia de la migración de retorno de Estados Unidos a México, 1985-2015                                                              | 25          |
| Gráfica 2.2               | Las remesas en México 2000-2014                                                                                                         | 27          |
| Gráfica 2.3               | Producto Interno Bruto y remesas en México, 1993-2014                                                                                   | 28          |
| Gráfica 2.4               | Pirámides de población de las entidades federativas de origen de la repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, 2015                | 31          |
| Gráfica 2.5               | Índice de marginación 2015 de las entidades federativas seleccionadas                                                                   | 33          |
| Gráfica 2.6               | Distribución porcentual del flujo de migrantes de Estados Unidos residentes en México, según condición laboral en aquel país, 1995-2014 | 34          |
| Gráfica 2.7               | Distribución porcentual de la ocupación de los migrantes procedentes de Estados Unidos residentes en México 1999-2008                   | 35          |
| Gráfica 2.8               | Distribución porcentual de la ocupación de los migrantes procedentes de Estados Unidos residentes en México 2009-2014                   | 35          |
| Gráfica 2.9               | Porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar, 1992-2014                                                      | 38          |
| Gráfica 2.10              | Porcentaje de personas por indicador de pobreza, según entidades federativas seleccionadas, 2014                                        | 40          |
| Gráfica 4.1               | Porcentaje de ocupados en México, según actividad económica, 2016                                                                       | 62          |
| Gráfica 4.2               | Presupuesto del Subprograma Repatriados Trabajando 2009-2016                                                                            | 64          |
| Gráfica 4.3               | Proyección de la población migrante de retorno al 2020                                                                                  | 66          |
| Gráfica                   | Árbol del problema                                                                                                                      | 74          |
| Gráfica                   | Árbol del objetivo                                                                                                                      | 74          |

## **Introducción**

La evaluación al Subprograma Repatriados Trabajando del Programa de Apoyo al Empleo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) se hará bajo una visión de Gobernanza para Resultados (GpR), ya que se considera que tanto éste, como cualquier programa de desarrollo social, debe incluir y satisfacer las demandas, los intereses y las expectativas de los beneficiarios, tanto ciudadanos como empresas, creando valor público (Falconi y Marini, 2010, pág., 35).

Lo anterior con el fin de que este trabajo sea consistente con la política migratoria, en particular en sus componentes social, legal, político, institucional, de gestión y con lo que se involucrarían también, a los diferentes actores que enfrentan el reto de la reinserción laboral de los migrantes de retorno, para generar resultados socialmente aceptables en las distintas fases de la gestión y política migratoria (Ramos, 2016); esto es, principalmente para los migrantes que han retornado voluntaria o forzosamente con sus familias y que requieren ser reintegrados a la sociedad, no sólo con empleos, sino con seguridad social, prestaciones y servicios que además, garanticen el desarrollo de sus familias y de sus comunidades.

Con base en la evaluación y a manera de conclusiones, se presentarán algunas alternativas para mejorar el Subprograma que se analizarán empleando la Metodología del Marco Lógico, ya que al ser la herramienta obligatoria para todos los ejecutores del gasto (SHCP, 2007), también se puede emplear para mejorar el diseño, los objetivos y los avances de este subprograma.

En ese sentido, el siguiente trabajo está integrado por cinco capítulos, además de esta introducción que delimita el objetivo, las hipótesis y la metodología que se seguirá para la evaluación y la propuesta de soluciones a partir del marco lógico. En el capítulo uno se presentan los antecedentes generales del Programa de Apoyo al Empleo y del Subprograma, además se establece la vinculación del trabajo con la gobernanza y política migratoria para verificar que en el Subprograma Repatriados Trabajando se esté

considerando una gestión orientada a la GpR, aunque se tiene la hipótesis de que todavía prevalece una orientación en la gestión y la política migratoria hacia la autoridad, control, escasos procesos de descentralización y participación ciudadana, así como pocos resultados, transparencia y rendición de cuentas.

Dentro de esta vinculación, también se encuentra la que corresponde a la política migratoria, con la Ley de Migración de 2011, su Reglamento y en específico con el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), principal instrumento programático en la materia, en el sentido de legitimar dicho problema con la relevancia de la creación de valor público e identificar las distintas dimensiones, en función de las demandas de los actores involucrados, la sociedad civil y los mismos migrantes (Ramos, 2016), así como para identificar si el problema abordado está contemplado en la agenda pública.

En el capítulo 2 se expondrá otro elemento importante que atañe a la identificación de la problemática marco o diagnóstico de lo económico, demográfico y social, con el fin de contextualizar las distintas situaciones a las que se enfrentan las comunidades de los migrantes en territorio nacional o en los Estados Unidos y que son aspectos que deberían estar considerados, tanto en el Programa Especial de Migración (Ramos, 2016), como en el Subprograma en cuestión para su mejora.

Más adelante, en el capítulo 3, se identificará la problemática de gestión que incide en el funcionamiento de la política migratoria y que desde el punto de vista legal, social y jurídico generan una serie de condiciones o limitaciones de la gestión migratoria (Ramos, 2016). Asimismo, se presentarán los componentes de carácter político administrativo y de gestión, que se relacionan directamente con el diseño, el desarrollo y con los resultados de la política migratoria y su gestión institucional, y que están limitando la implementación o la viabilidad del Subprograma.

En el capítulo 4, se presenta la evaluación del Subprograma Repatriados Trabajando en cuanto a la cobertura y pertinencia, elementos esenciales para determinar el avance y/o

continuidad del Subprograma, los cuales abarcan la definición de la población objetivo, el presupuesto y los tipos de empleos a los que se integra a la población de retorno.

Finalmente, en el capítulo de las conclusiones, se señalan los puntos relevantes del análisis realizado, incluyendo la comprobación de las hipótesis y las alternativas que puedan mejorar el Subprograma Repatriados Trabajando, ante la coyuntura que presenta el futuro para este grupo de la población y los cambios en el entorno internacional, como es el caso de la política de inmigración de Estados Unidos con la llegada del Sr. Donald Trump como nuevo presidente de esa nación.

## **Objetivo, hipótesis y metodología**

### Objetivo

Analizar la vinculación del Subprograma Repatriados Trabajando con la GpR, así como su pertinencia y cobertura, con el fin de corroborar que se esté generando valor público en beneficio de este grupo de la población.

### Hipótesis

De la vinculación con la GpR y la política migratoria:

1. En el Subprograma Repatriados Trabajando prevalece una administración tradicional orientada hacia la autoridad, control, escasos procesos de descentralización y participación ciudadana, así como pocos resultados, transparencia y rendición de cuentas.

De la pertinencia:

2. El Subprograma tiene una contribución social limitada, tanto desde el punto de vista del presupuesto, como para reinsertar a los migrantes de retorno a un empleo formal, lo que no ha permitido alcanzar los objetivos en cuanto a la aportación de bienes públicos socialmente aceptables y para el desarrollo social y económico de las personas repatriadas, así como su contribución a nivel nacional.

De la cobertura:

3. La metodología que utiliza el Subprograma para identificar a la población objetivo introduce sesgos en cuanto a la definición, cuantificación, área geográfica y accesibilidad.

## Metodología

La metodología que se aplicará para el análisis de la vinculación con la GpR, pertinencia y cobertura del Subprograma será una combinación de métodos cuantitativos (revisión y análisis de estadísticas y encuestas) y cualitativos (revisión de bibliografía especializada en el tema, así como preguntas indirectas a los encargados de la instrumentación del Subprograma) que permitirán obtener una explicación de los procesos e intervenciones que dieron lugar a los resultados que presenta el Subprograma y determinar si es pertinente o si existen alternativas que puedan mejorar la atención a los migrantes repatriados.

Para ello, se revisará y analizará si el proyecto tiene alguna vinculación con la gobernanza y la política migratoria, que se refleje en la normatividad, las reglas de operación, las bases de datos, y lo que refieran las diferentes evaluaciones de resultados y de impacto que ha realizado el CONEVAL en los últimos años, así como algunos estudios especializados en el fenómeno migratorio y en la importancia de llevar las políticas migratorias hacia una GpR.

Además, se utilizará la Metodología del Marco Lógico (MML) para proponer las alternativas de mejora, ya que es una herramienta que sirve tanto para el diseño como la evaluación de los programas sociales, al establecer indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer el avance, desarrollo e impacto social de los proyectos.

La MML se implementó en México a partir de los esfuerzos para lograr un Presupuesto basado en Resultados (PBR) que mejore la utilización de los recursos públicos presupuestarios en beneficio de la población y el establecimiento de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (SHCP, 2007).

Con esta Metodología se diseña e instrumenta el SED para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) den seguimiento, evalúen y brinden transparencia a los resultados de los programas y a los presupuestos de las dependencias y entidades, por lo que el diseño e instrumentación del SED, es obligatorio para todos los ejecutores de gasto, lo que representa un esfuerzo de gran impacto para el conjunto de la Administración Pública (SHCP, 2007)).

En este sentido, la herramienta del marco lógico presenta de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad que le dan forma a partir de las siguientes etapas:

**1. Definición del problema:** Se formula como una situación que debe ser revertida; se define la población afectada; se describe la situación central y se establece una referencia cuantitativa que permite una verificación empírica de la gravedad del problema social (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015). Para poder establecer con claridad la definición del problema es necesario contar con un diagnóstico, en el que se establezcan las causas y se tomen en cuenta las siguientes cuestiones: 1) ¿cuál es la población o área de enfoque afectada por el problema? y 2) ¿cuál es la problemática central?

**2. Análisis del problema:** utilizando el diagrama del árbol de problemas y con el fin de conocer las causas y los efectos asociados a la problemática particular, el problema definido se ubica en la parte central del árbol, mientras que las causas del problema se desprenden hacia abajo y constituyen las raíces, los efectos se desprenden del tronco del árbol hacia arriba. En este análisis resulta relevante identificar las causas que pueden ser atendidas por el programa presupuestario y tener a la vista los problemas vinculados al problema central que pueden generar sinergias con otros problemas.

**3. Definición del objetivo:** El objetivo fija el resultado esperado o la solución precisa a la que se pretende llegar, una vez que se implemente el programa de política pública. Así, el objetivo sirve de referencia para monitorear periódicamente los avances del programa y evaluar en el corto y mediano plazo los logros alcanzados con la ejecución del mismo. El

árbol del objetivo tiene una relación de consistencia, ya que el problema se convierte en el objetivo de intervención, las causas se convierten en medios para lograr el objetivo y los efectos del problema se convierten en los fines asociados a ese programa o intervención (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015).

**4. Selección de la alternativa:** Es la base del funcionamiento de la intervención que se llevará a cabo aplicando la secuencia de medios, objetivos y fines que pueden tener mayor incidencia sobre el funcionamiento del programa, los que tienen mayor aceptación social y consenso entre los actores involucrados en el problema y los que están dentro del ámbito de competencia de la unidad responsable del programa (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015. P. 19). Una vez que están definidas y seleccionadas las diferentes alternativas de solución es necesario llevar a cabo un análisis preliminar de la factibilidad de cada una de esas alternativas, considerando los siguientes aspectos; 1) cumplimiento con la normatividad; 2) viabilidad técnica; 3) aceptación de la comunidad y de los actores involucrados, 4) financiamiento suficiente para llevar a cabo esa alternativa, 5) que las dependencias operadoras de ese posible programa tengan capacidad institucional para ejecutar y administrar la alternativa propuesta por el programa y 6) en muchos casos se considera también el impacto ambiental que pudiera tener cada una de estas alternativas(Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015. P. 19).

**5. Definición de la estructura analítica del programa presupuestario:** se refiere a establecer la razón de ser de un programa presupuestario y mostrar la coherencia entre el problema o necesidad y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica y la secuencia vertical que existe entre los medios, el objetivo y los fines.

**6. Elaboración de la Matriz de indicadores de resultados (MIR):** la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados (CEPAL, 2015).

La MIR presenta cuatro columnas que suministran la siguiente información:

- Un resumen narrativo de los objetivos y las actividades.

- Indicadores (Resultados específicos a alcanzar).
- Medios de Verificación.
- Supuestos (factores externos que implican riesgos).

Y cuatro filas que presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes en la vida del proyecto:

- Fin al cual el proyecto contribuye de manera significativa luego de que el proyecto ha estado en funcionamiento.
- Propósito logrado cuando el proyecto ha sido ejecutado.
- Componentes, resultados completados en el transcurso de la ejecución del proyecto.
- Actividades requeridas para producir los Componentes (CEPAL, 2015).

Con esta MML y la MIR, en el último apartado de este trabajo, se pretenden analizar los aspectos que hacen falta en el Subprograma Repatriados Trabajando, así como proponer las alternativas para que el Subprograma mejore su desempeño en el corto y mediano plazo.

# **Capítulo 1. Antecedentes y vinculación del Subprograma Repatriados Trabajando con la gobernanza y la política migratoria**

## **1.1 Antecedentes del Programa de Apoyo al Empleo y del Subprograma Repatriados Trabajando**

### **- Programa de Apoyo al Empleo**

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE), de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), se formalizó en el año 2002 como una respuesta a la más larga recesión económica que ha sufrido México (Heat, 2011), en donde el nivel de la producción se contrajo debido, entre otros factores, al descenso de la producción manufacturera de exportación, la desaceleración de la economía de Estados Unidos y la inestabilidad financiera de los mercados internacionales (CEFP, 2006, p. 32), lo que originó que la tasa de desempleo aumentara de 2.6 a 3.4 por ciento del 2000 al 2003 y la de subocupación de 6.4 a 7.8 por ciento en el mismo periodo (datos del INEGI mencionados en Ruiz y Ordaz, 2011).

En ese sentido el PAE fue un instrumento de política pública conformada por siete estrategias y sus respectivas reglas de operación. Dichas estrategias fueron: Bécate; Proyectos de Inversión Productiva (PIP); Empleo Formal; Jornaleros Agrícolas; Migratorios; Repatriados Trabajando y Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación (STPS, 2006).

Desde el principio se buscó que estas estrategias se alinearan a las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo de la administración en turno y en específico se enfocaban a brindar los siguientes bienes públicos:

- Capacitación para el trabajo de corto plazo, vinculada estrechamente a los requerimientos de personal del aparato productivo y para lo cual, otorgaba becas.

- Asistencia técnica, información y apoyos económicos a buscadores de empleo que enfrentaban dificultades específicas para la obtención y mantenimiento de un empleo.
- Apoyos a la movilidad laboral de población desempleada en zonas expulsoras de mano de obra a zonas receptoras o demandantes de fuerza de trabajo (STPS, 2006).

En cuanto a la estrategia "repatriados trabajando", ésta se consideró en el PAE debido al creciente número de deportados desde Estados Unidos, a causa de la política de inmigración de ese país que desde 1996 se ejercía con gran presión para frenar la entrada de inmigrantes. Lo anterior con la aprobación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad de los Inmigrantes (IIRIRA por sus siglas en inglés) y la Ley contra el terrorismo y la pena de muerte efectiva (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act) que implicaron, entre otros, reforzar y aplicar la ley en la frontera para disuadir la entrada, sanciones a empleadores para no contratar mano de obra inmigrante, ampliaron la lista de delitos que tienen como consecuencia la deportación obligatoria de migrantes autorizados y, en general, crearon un enfoque más riguroso de la política de inmigración (CIDH, 2017).

Durante décadas y hasta mediados de los años noventa, la cifra anual de deportaciones no había excedido las 50,000, pero la aprobación de la legislación de 1996 hizo que se traspasara este umbral, de modo que, al final del siglo, las deportaciones ascendían a casi 200,000 por año. Con la autorización del PATRIOT Act a finales de 2001, aumentaron las deportaciones de manera acelerada y casi alcanzaron las 400.000 en 2009 (Massey y Pren, 2013, p. 229).

Ante este escenario, la estrategia para repatriados se consideró prueba piloto y no se le brindó el mismo tratamiento, es decir, no se definieron reglas de operación o presupuesto específico para su operación (STPS, 2006).

Como consecuencia, los resultados fueron escasos en cuanto a la cobertura, lo que se reconoció en la evaluación de 2006 realizada al PAE y que abarca los años del 2002-2005:

Llama la atención particularmente la estrechez del alcance de Repatriados Trabajando debido a que su cobertura es de apenas 290 personas al año, y con un alto grado de concentración en unas pocas entidades federativas, cuando el número de emigrantes rechazados en sus intentos por cruzar a lo largo de la frontera con Estados Unidos es mayor a las quinientas mil personas (STPS, 2006).

A partir del cambio de administración y la transición hacia nuevas políticas públicas basadas en la rendición de cuentas (Aguilar, 2004), el PAE junto con el Subprograma y como otros programas sociales, ajustó sus estrategias, reglas de operación, objetivos y metas a la nueva estructura que proponía el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), para garantizar resultados y mejorar el diseño y evaluación de los programas, a través de la metodología del marco lógico (MML) y la realización de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

En esta reestructura se le dio otro enfoque al PAE en su conjunto, quedando desde entonces como sigue:

El PAE opera a través de cuatro subprogramas, los cuales están sujetos a reglas de operación en virtud de que los beneficiarios se les otorguen apoyos económicos y/o en especie con recursos públicos federales. Dichos subprogramas son: Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y **Repatriados Trabajando** (Reglas de operación, PAE, 2013).

La operación del PAE se lleva a cabo a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, quien es parte de la STPS y se encarga de presupuestar, coordinar, operar y administrar los recursos federales destinados al mismo (STPS, 2013).

Con reglas de operación y presupuesto mejor focalizado, el PAE tuvo un mejor desempeño, ajustándose también a las recomendaciones de las evaluaciones. Sin embargo, una de las observaciones recurrentes al PAE tuvo que ver con la cobertura, la definición y cuantificación de su población objetivo, en tanto no ha sido precisa la forma en cómo se determina y que ésta dista mucho de la población potencial.

De esta manera, aunque la población potencial se define en general como la población que busca empleo, para contabilizarla no ha habido un diagnóstico actualizado y adecuado que caracterice la desarticulación entre demanda y oferta laboral en los principales mercados de trabajo, ni se han analizado sus causas. El PAE carece de un método adecuado para determinar y cuantificar a su población objetivo de buscadores de empleo y de vacantes; algunos de los subprogramas confunden la población objetivo con las metas que pretenden alcanzar en el año (CONEVAL, 2008), ya que esta población está en función del Programa

Anual de Trabajo, las metas institucionales, la asignación presupuestal y la capacidad operativa de los servicios (Contraloría ciudadana, 2016).

Así, al menos en 2009, la población objetivo sólo representaba el 5.5 por ciento de la población potencial, mientras que en 2014 fue de 7.5, y presenta resultados de cobertura de más del 100 por ciento (Ver tabla 1.1), lo cual, en términos de la planeación estratégica y conforme a la MML, significa además de una planeación imprecisa, una reinterpretación de la pertinencia, es decir, se requiere analizar la aportación significativa que ha tenido el PAE y por consiguiente sus subprogramas para el desarrollo de las personas beneficiarias, tanto en el interior del proyecto, como en su contexto (Acción social, 2016).

**Tabla 1.1 Cobertura del Programa de Apoyo al Empleo, 2001-2014**

| Año  | Población potencial | Población Objetivo | Población Atendida | Cobertura % |
|------|---------------------|--------------------|--------------------|-------------|
| 2001 | ND                  | 243,837            | 396,974            | 163         |
| 2002 | ND                  | 249,298            | 312,897            | 126         |
| 2003 | ND                  | 272,562            | 280,051            | 103         |
| 2004 | ND                  | 220,765            | 243,195            | 110         |
| 2005 | ND                  | 227,510            | 326,439            | 143         |
| 2006 | ND                  | 207,158            | 244,146            | 118         |
| 2007 | ND                  | 207,158            | 245,621            | 119         |
| 2008 | 2,840,613           | 306,577            | 469,294            | 153         |
| 2009 | 2,941,217           | 317,906            | 398,406            | 125         |
| 2010 | 3,789,334           | 374,195            | 439,842            | 118         |
| 2011 | 4,026,094           | 315,296            | 421,464            | 134         |
| 2012 | 4,038,182           | 391,906            | 456,781            | 117         |
| 2013 | 4,081,657           | 345,061            | 452,412            | 131         |
| 2014 | 4,214,788           | 319,160            | 531,258            | 167         |

Fuentes: Las cifras abarcan la población total de los Subprogramas que integran el PAE y se obtuvieron del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 realizada al Programa de Apoyo al Empleo (PAE). CONEVAL 2010 y Monitoreo del 2015.

Nota: Las cifras de la población potencial refieren a la fuente de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo que levanta el INEGI cada trimestre y son la suma de las poblaciones potenciales de cada Subprograma del PAE, aunque no hay una metodología precisa del cómo se obtienen estas cifras para cada subprograma. La población objetivo son estimaciones propias de la Coordinación General del Sistema Nacional de Empleo, con base en su programa anual de trabajo, el presupuesto, las metas institucionales y la capacidad operativa de sus servicios.

Cabe subrayar que uno de los elementos que determinan la población atendida del PAE es el presupuesto asignado. Por ello, de acuerdo con la evaluación del CONEVAL del 2015, los años en los que disminuye la población atendida coinciden con aquéllos en los que el programa experimentó una disminución presupuestal. Debido a este argumento, se requiere precisar aún más los objetivos y prioridades del programa y sus subprogramas, acordes con las necesidades de la población y no sólo con el presupuesto disponible.

- Subprograma Repatriados Trabajando

Al respecto, aun cuando se ha observado la modificación de la definición de dichas poblaciones, en el caso del Subprograma Repatriados Trabajando no se ha podido precisar, debido en parte a la dificultad que presenta el fenómeno migratorio, la población potencial, objetivo o que deberá atender, y se ha limitado a convocar de acuerdo con la demanda y de manera abierta, como sigue a continuación.

De acuerdo con las reglas de operación del 2015, la población objetivo del Subprograma Repatriados Trabajando solo se establece como:

Buscador de empleo de 16 años o más que haya sido repatriado por algún estado de la frontera norte del país o alguno de los aeropuertos que las autoridades migratorias señalen como puntos de repatriación de connacionales, que manifieste a la Oficina del Sistema Nacional de Empleo (OSNE) no tener intenciones de emigrar nuevamente al extranjero y su interés por encontrar un empleo en su lugar de origen o residencia, así como no haber sido beneficiado por este Subprograma con anterioridad(Reglas de operación, PAE, 2015).

En función de esta definición general y abierta, cabe advertir que no se establece el número de la población potencial u objetivo, derivado también a que no hay un diagnóstico que caracterice a la población de repatriados que determine sus necesidades de empleo. Lo que hace a su vez que, los bienes o servicios que otorga el Subprograma sean igual de insuficientes al referirse solo a: "Apoyos a connacionales repatriados mediante la entrega de boletos para transportación a su lugar de origen o residencia y con recursos económicos para auxiliarlo en la búsqueda de empleo".

Al mismo tiempo, se especifica que el PAE y sus subprogramas deberán otorgar atención preferente a los buscadores de empleo que una vez cumplidos los requisitos y documentación establecidos en las Reglas de operación, radiquen en los municipios enlistados en el Anexo A1 de la Cruzada Nacional contra el Hambre, lo anterior como contribución al cumplimiento de los objetivos de esta iniciativa que se ha considerado como prioritaria a nivel nacional, a partir de la última administración.

Lo anterior difumina la atención a la población específica que requiere apoyos focalizados y hace más difícil la evaluación de resultados, al no determinar si el programa o subprogramas están incidiendo en la solución de los problemas que cada grupo de la población presenta.

Finalmente, hay que señalar que para el periodo de 2002 al 2005, el objetivo del Subprograma se refería a otorgar apoyos solo a algunos estados de la frontera norte del país que reciben un alto número de repatriados. Esta estrategia buscaba vincular a esta población con las estrategias Bécate y PIP para reinsertarla a la actividad productiva, una vez que han sido deportados de los Estados Unidos.

Así, se consideraba la inclusión efectiva de los repatriados a un empleo formal, sin embargo, esto se moderó hasta considerar solo el apoyo monetario para el regreso a sus comunidades de origen y desalentar el retorno, mientras que la inserción a algún empleo quedó en segundo plano, al contemplar sólo la información de bolsas de trabajo y la inclusión a los otros subprogramas del PAE, sin necesidad de dar seguimiento o tomar en cuenta el perfil y necesidades de los repatriados.

---

1 El Anexo A enumera cuatrocientos municipios prioritarios de atención, con base en la incidencia de pobreza extrema. Cabe señalar que en este listado no se muestran las cifras de la población objetivo. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013)

El punto anterior tiene que ver con el objetivo de este trabajo, de analizar y reformular la pertinencia del Subprograma, ya que no ha contribuido a generar los resultados o beneficios para la población de repatriados y en general para los objetivos que se trazaron desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND), referente a la disminución del desempleo a nivel nacional.

## 1.2 Vinculación con la política migratoria y las estrategias del PEM 2014-2018

En este apartado se establecerá la vinculación del Subprograma Repatriados Trabajando con la política migratoria, toda vez que se considera importante que la problemática migratoria esté contemplada en la agenda pública, dictada desde lo internacional a lo local, particularmente en lo expresado en el Programa Especial de Migración (PEM). Lo anterior en congruencia con los derechos humanos y los principios de la buena gobernanza para generar resultados socialmente aceptables.

Además se expondrá por qué se toma como referencia a la Gobernanza para Resultados, su importancia y algunas categorías básicas que servirán para evaluar el Subprograma Repatriados Trabajando. El objetivo es comprobar la falta, omisión o el acercamiento a la visión de GpR en el planteamiento de la política migratoria plasmada en el Subprograma, para lo cual se contrastarán cinco categorías de la GpR con lo señalado en el Manual de procedimiento del Subprograma Repatriados Trabajando (2016) y se determinará si éste contempla estas categorías o cumple o se acerca a los preceptos que requiere una buena GpR para dar solución al problema social de reintegrar a los migrantes de retorno a un empleo formal.

Finalmente, se hará un análisis que integra estas dos vinculaciones, desde el PEM y la gobernanza, para determinar la viabilidad de la intervención, tanto sectorial como transversalmente.

- Vinculación con la política migratoria

La política migratoria en México establece la importancia de la inserción de los migrantes de retorno al mercado laboral formal, al considerar una vinculación desde el nivel internacional hasta llegar a la vinculación sectorial y transversal.

De este modo, el primer instrumento vinculatorio del Subprograma es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (PEM, pág. 1). Por su parte, a nivel nacional, se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), el cual establece en la “Estrategia 4.3.3. Promover el incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en el trabajo” (PAE, novena sección, pág. 3).

La Estrategia 4.3.3 del PND sienta las bases para la formulación de estrategias y líneas de acción de los programas sectoriales de las instituciones involucradas, como son la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y el Subprograma Repatriados Trabajando; y la Secretaría de Gobernación con el PEM. Estas instituciones son los dos grandes actores que deberán atender la problemática con un enfoque sistémico y suponiendo una buena GpR.

- Vinculación con las estrategias y líneas de acción del PEM 2014-2018

El Subprograma Repatriados Trabajando se vincula con el PEM 2014-2018, en específico con la Estrategia 4.4, “Promover la inserción laboral de las personas migrantes, a partir del reconocimiento efectivo de sus derechos y considerando criterios diferenciados”; y con las líneas de acción que se describen a continuación:

| <b>Tabla 1.2</b>                                                                                                                                           |                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <b>Líneas de acción del PEM 2014-2018</b>                                                                                                                  | <b>Dependencias y entidades participantes</b> |
| 4.4.1 Desarrollar y operar mecanismos de vinculación y coordinación interinstitucional para ampliar las oportunidades de empleo de las personas migrantes. | SEGOB, SRE, <b>STPS</b>                       |
| 4.4.2 Fortalecer mecanismos de acceso, permanencia y desarrollo laboral de las personas migrantes en condiciones de seguridad y dignidad.                  | <b>STPS</b>                                   |
| 4.4.3 Facilitar y promover el acceso de las personas migrantes a las bolsas de trabajo.                                                                    | <b>STPS</b>                                   |
| 4.4.4 Crear mecanismos binacionales para facilitar la certificación de competencias y habilidades laborales.                                               | SRE, SEP                                      |
| 4.4.5 Realizar las acciones conducentes que faciliten el reconocimiento de competencias de personas migrantes para agilizar su inserción laboral.          | SEGOB, <b>STPS</b> , SEP                      |
| 4.4.6 Impulsar acciones de capacitación orientadas a incrementar las habilidades y competencias requeridas por el mercado laboral.                         | <b>STPS</b> , SEP                             |
| 4.4.7 Crear incentivos para contratar a personas migrantes de retorno, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.                            | SHCP, <b>STPS</b> , SE                        |
| 4.4.8 Promover el acceso de las mujeres migrantes al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad.                   | SEGOB, INMUJERES, <b>STPS</b> , CONAPRED      |
| Fuente: Programa Especial de Migración, pág. 138.                                                                                                          |                                               |

Lo anterior comprueba la vinculación que existe con el PEM y se concluye que es un tema de la agenda gubernamental y que en principio tiene un carácter multifactorial, el cual integra diversas dimensiones como lo social, económico, político y cultural. Esto reflejado, al menos en el papel, mediante la intervención de otras instituciones y sus diferentes programas, como los de la SEP, SRE, INMUJERES, SEDESOL y SHCP (ver Tabla 1.3), para que en el ámbito de sus competencias, también contribuyan a la solución de la problemática en cuestión, esperando generen los resultados socialmente aceptables, es

decir, conseguir la reinserción de los migrantes de retorno al mercado laboral formal, en términos de sus intereses, capacidades y para el desarrollo de sus familias y comunidades.

| <b>Tabla 1.3</b>                                                                                       |                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Programas, proyectos y acciones enfocados a la atención del fenómeno migratorio, Estrategia 4.4</b> | <b>Responsables</b>          |
| <b>Subprograma de Repatriados Trabajando</b>                                                           | <b>STPS</b>                  |
| Estrategia de difusión para visibilizar la participación de las mujeres en las migraciones             | INMUJERES                    |
| Atención a la Demanda de Educación para Adultos                                                        | SEP                          |
| Certificación de Competencias de Trabajadores Migrantes                                                | SEP                          |
| Fondo de Apoyo a Migrantes                                                                             | SHCP, Entidades Federativas  |
| Servicio Nacional de Empleo                                                                            | STPS                         |
| Programa de Empleo Temporal                                                                            | SEDESOL, SEMARNAT, STPS, SCT |
| Fuente: Programa Especial de Migración, pág. 123                                                       |                              |

### 1.3 La fundamentación de la Gobernanza para Resultados y sus categorías básicas

La organización e implementación de las políticas públicas no ha sido siempre la misma, a través de los años se ha ido modificando según la valoración de lo que es importante o se requiere para un mejor desempeño de la administración pública. Así, en un primer momento, la administración pública tradicional, enmarcada en el pensamiento de Max Weber (1864-1920), en su enfoque burocrático, tenía como objetivos principales la eficiencia, a través de la implementación de procedimientos administrativos rígidos y estructurados, y garantizar la igualdad en el trato con los ciudadanos.

Estos dos objetivos se cumplían relativamente bien hasta los años setenta y principios de los ochenta, pero después comenzaron a sobresalir sus grandes objeciones, dilucidadas por Robert Merton (1910-2013) que eran la rigidez de los procesos y la deshumanización de la atención pública, traducido como excesiva jerarquía, autoridad, control, escasos procesos de descentralización y de participación ciudadana (Ramos, 2016) lo que dio origen al nuevo paradigma o la Nueva Gestión Pública (NGP) que buscaba resarcir estos dos problemas a través de los principios del sector privado, como son el establecimiento de incentivos, para mejorar la eficiencia y la colaboración de más actores, contribuyendo al fortalecimiento de una administración eficiente orientada a satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible (García, 2007. p 44).

Como puede suponerse, esta NGP, si bien aumentó la eficiencia en algunos servicios públicos, no mejoró el contenido de las políticas públicas o el resultado de éstas. Por tanto, el nuevo paradigma se enfoca en los objetivos a alcanzar, a través de la descentralización en la toma de decisiones y en la generación de valor público. La expresión de la Gobernanza para Resultados(GpR) deriva de esta orientación a satisfacer las demandas, intereses y las expectativas de los ciudadanos, creando valor público, es decir, resultados socialmente aceptables para las comunidades (Aguilar F., citado en Ramos, 2016).

De acuerdo con Ramos (2016), la GpR cuenta con diversas categorías que permiten observar el grado de avance de las políticas públicas hacia la generación de valor público, las cuales se refieren a: Flexibilidad de los procesos, Visión integral del problema de empleo de los migrantes de retorno, Visión de largo plazo, orientada al desarrollo de la

comunidad y al bienestar del migrante de retorno, la Coordinación interinstitucional, con empresas y sociedad civil y la Transparencia, rendición de cuentas e indicadores de resultados.

Estas categorías son las que se retomarán en las siguientes líneas, para valorar el grado en que el Subprograma Repatriados Trabajando ha avanzado hacia esta visión de GpR, haciendo una comparación o evaluación del apego que tiene con éstas y señalando lo que hace falta para generar valor público.

#### 1. Flexibilidad de los procesos

La flexibilidad de los procesos sirve para generar aprendizaje de las eventualidades, buscar una autoridad focalizada o distintos procesos de toma de decisiones en las distintas fases de las políticas burocráticas (Ramos, 2016).

En el Manual de Procedimientos del Subprograma (2015 y 2016) se establecen los procesos de registro y otorgamiento de apoyos de manera muy rigurosa y detallada, pero no considera los posibles contratiempos, como la falta de documentación de los migrantes que por ser deportados, muchas veces no cuentan con suficiente tiempo o disponibilidad de acreditar su estatus legal en México. Asimismo, no considera el perfil, capacidades o intereses de los retornados, por lo que el apoyo suele ser insuficiente o nulo para encontrar empleo y sólo se llega a ejercer el apoyo monetario de un salario mínimo por única ocasión y en especie para volver a sus lugares de origen de quien lo solicite.

#### 2. Visión integral del problema de empleo de los migrantes de retorno

La visión integral reconoce la trascendencia y la naturaleza multidimensional de la migración, con visión local, regional, nacional e internacional (Ramos, 2016, p. 81).

Así, el Subprograma Retornados Trabajando reconoce que el problema de los migrantes de retorno tiene que ver con las políticas nacionales pero también es un problema que:

Derivado de las políticas que ha implementado el gobierno de los Estados Unidos de Norte América que ha repatriado, ya sea por los estados de la frontera norte del país o vía aérea. Por ello, la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE), en el ámbito de su competencia, ha implementado el Subprograma Repatriados Trabajando orientado a facilitar la vinculación de este grupo de población con las oportunidades de empleo para cubrir las vacantes disponibles en sus lugares de origen o residencia, mediante el otorgamiento de apoyos económicos y de información para la búsqueda de empleo (Manual de Procedimientos, 2016, pág. 4).

No obstante, la política migratoria plasmada en el Subprograma no contempla estrategias o acciones de coordinación internacional para reducir la problemática o para incidir en la solución, como puede ser, entre otras, acreditar las capacidades de los retornados para encontrar empleos según su perfil, sobre todo cuando se trata de migrantes profesionalizados o que tuvieron alguna capacitación específica en el país del norte.

### 3. Visión de largo plazo, orientada al desarrollo de la comunidad y al bienestar del migrante de retorno

Esta visión de largo plazo, Ramos (2016) la define como contribuir a una visión de país que plantee y trabaje estratégicamente, tomando como referente los posibles escenarios de las próximas décadas, en el ámbito nacional pero también en el contexto y las exigencias en el plano internacional.

Por su parte, en el Subprograma, la única visión de largo plazo que maneja, se refiere a la población objetivo como sigue:

Connacionales repatriados de 16 años y más, que manifiesten a la OSNE no tener intenciones de emigrar nuevamente al extranjero y su interés por encontrar un empleo en su lugar de origen o residencia.

Al considerar que el migrante de retorno no volverá a intentar un nuevo cruce, deja de lado la perspectiva de largo plazo, que puede generar que el migrante intente un nuevo cruce, ya

sea por factores internos o externos. Asimismo, no considera el motivo de su retorno que puede obedecer al contexto internacional, el desarrollo de las comunidades de origen o destino, así como las contribuciones que puede hacer el migrante de retorno a la comunidad para favorecer la integración en lo social, económico y cultural a partir del aprovechamiento de las habilidades y capacidades adquiridas a lo largo de su vida (Ramos, 2016). Del mismo modo, no se consideran las motivaciones para volver a migrar, es decir, el mismo contexto internacional y los intereses propios o familiares, no se toman en cuenta, en el corto ni en el largo plazo.

Además, en el Manual no se establece un proyecto de más largo plazo que pueda garantizar que el migrante prefiera quedarse y no intentar un nuevo cruce, da por hecho que así será por decisión y no obligado por las circunstancias económicas o sociales. Aunque este podría no ser un punto específico del Manual, sí lo es de la política migratoria mexicana, que no ha logrado establecer una política social para esta población que garantice su estancia en el país a largo plazo que considere diversos escenarios nacionales e internacionales en las próximas décadas.

#### 4. Coordinación interinstitucional, con empresas y sociedad civil

Esta coordinación es característica esencial de la GpR y es casi obligado que exista tal relación entre los tres órdenes de gobierno y las dependencias y entidades que tienen alguna responsabilidad de atención respecto de la población migrante de retorno.

Así, en el Subprograma se considera la posible coordinación interinstitucional y con otros organismos, sobre todo con las empresas para la oferta de empleos. Empero, se refleja el control de las medidas y de la información por parte de la CGSNE, que hace la difusión de los apoyos, registra a los interesados, determina si procede o no el apoyo(s) y ofrece la información de empleos. Es por esto que no se refleja la vinculación con otras instituciones fuera de la STPS y las OSNE, que también podrían contribuir con apoyos, difusión o información para las ofertas de empleo, ya sean empresas u organizaciones de la sociedad civil. De hecho, la sociedad civil no ha sido involucrada en este Subprograma para la toma de decisiones o alternativas para resolver el problema, tal como la GpR lo propone.

## 5. Transparencia, rendición de cuentas e indicadores de resultados

Estas categorías dentro de la GpR son indispensables para tener el control de los procesos y garantizar la apertura y efectividad de las políticas (Martínez-Pellégrini, 2016).

Por tanto, para una buena gobernanza estos elementos están contemplados en el Subprograma Retornados Trabajando, sin embargo, se disponen con otro enfoque orientados más a la difusión de la información del subprograma y no del manejo de los procesos o del presupuesto, así como no se establecen indicadores de resultados, avances o impactos que determinen los logros concretos o efectividad de la implementación de esta política pública.

Estos cinco elementos, no exhaustivos en términos de lograr una buena GpR, son indicativos de que la política migratoria dirigida a apoyar a los migrantes de retorno para obtener un empleo, no ha logrado resultados socialmente aceptables; es decir, empleos formales, bien remunerados que garanticen el desarrollo de los migrantes y sus familias, las comunidades y su entorno. Ya que no ha tomado en cuenta, entre otros; la flexibilidad de los procesos, una visión integral entre los dos países involucrados en la problemática de la migración de retorno, una visión de largo plazo orientada al desarrollo de las comunidades y de los propios migrantes, la coordinación interinstitucional, con empresas y sociedad civil y por último, pero no menos importante, la transparencia y rendición de cuentas orientada a resultados de impacto que den respuesta a las distintas demandas de tipo social, político e institucional. Lo que permitiría un Estado eficaz, que reduzca la corrupción gubernamental y sobre todo, que minimice las violaciones de los derechos humanos de los migrantes (Ramos, 2016), en este caso, lo que corresponde al empleo para los migrantes de retorno y su desarrollo personal, económico y social.

### 1.4 Vinculación con la gobernanza y política migratoria

Una vez expuesta la vinculación del problema con la política migratoria y la gobernanza, se puede establecer la vinculación específica de la evaluación del Subprograma, con la finalidad de dar viabilidad o justificar la intervención.

En particular, la evaluación del Subprograma Repatriados Trabajando está vinculado directamente con el PEM 2014-2018 y su Estrategia 1.5 “Fortalecer las acciones de planeación, monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas de la política migratoria” y con las líneas de acción siguientes.

| <b>Tabla 1.4</b>                                                                                                                                         |                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| <b>Líneas de acción del PEM 2014-2018</b>                                                                                                                | <b>Dependencias y entidades participantes</b>               |
| 1.5.8 Desarrollar mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas y acciones en materia migratoria incluyendo criterios diferenciados | Todas las dependencias y entidades que participan en el PEM |
| 1.5.10 Fortalecer la participación social y ciudadana para el análisis, monitoreo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas en materia migratoria  | SEGOB, SRE, SEDESOL, SFP                                    |

Fuente: Programa Especial de Migración, pág. 129

Además, el PEM contempla un enfoque de gobernanza de las migraciones, el cual busca el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de legislación, acuerdos internacionales, políticas públicas e iniciativas sociales en coordinación con los diversos actores para una adecuada gestión de las migraciones, en beneficio de las personas migrantes y los países de origen, tránsito y destino (PEM, pág. 107).

Este enfoque mencionado en el PEM, se refiere a un “esquema de tipo relacional que se basa en la interlocución coordinada entre los diversos actores involucrados (públicos, privados, organizados, no organizados, individuales o colectivos). Esto no sólo con el propósito de fortalecer la atención integral del fenómeno en un ambiente de responsabilidad nacional e internacional, sino también con el fin de garantizar el debido respeto a los derechos humanos de las personas migrantes” (PEM, pág. 27).

Asimismo, según diversos actores mencionados por Sosa (2016), como Curristine y Pollidano, indican que es necesaria una evaluación de las capacidades institucionales en tanto su eficiencia, eficacia y efectividad. Todo ello, no sólo para el análisis descriptivo o

de reflexión sino en un sentido de transformación (Sosa, 2016, min 25:30). Y esta transformación, también en un sentido amplio para la generación de valor público, de si realmente las instituciones involucradas y los programas migratorios, están siendo efectivos o transformadores desde un punto de vista institucional y en respuesta a las demandas sociales.

Ante esto, hay que reconocer que el PEM no menciona cómo se hará esa interlocución coordinada para la efectiva implementación de la gobernanza y las políticas migratorias y por otro, tampoco menciona como se hará el seguimiento o la evaluación de los programas y proyectos de las instituciones coadyuvantes.

Por otro lado, hay que señalar que en particular, el Subprograma debe coordinarse con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la creación de los mecanismos binacionales para facilitar la certificación de competencias y habilidades laborales; con la SEP para la certificación de Competencias de Trabajadores Migrantes; con INMUJERES y CONAPRED, para promover el acceso de las mujeres migrantes al trabajo remunerado, empleo decoroso y recursos productivos, en un marco de igualdad; o con SHCP y las entidades federativas para obtener recursos del Fondo de Apoyo a Migrantes.

La certificación de competencias de trabajadores es crucial puesto que una de las alternativas para generar los trabajos necesarios para la población migrante de retorno es precisamente considerar sus habilidades y capacidades que obtuvieron en su estadía en Estados Unidos, ya sea para adquirir mejores empleos, ayudar al desarrollo de sus comunidades o para promover el autoempleo en las personas que así lo deseen.

Todo lo anterior refleja que aún falta por avanzar en la vinculación transversal y sectorial de la política migratoria prevista en el PEM, y en particular en lo referente al trabajo coordinado con las instituciones o dependencias de gobierno y sociedad civil, que la STPS tiene que hacer para la implementación de sus programas, en específico para garantizar los servicios a la población migrante de retorno, que en todo lo analizado no se indica cómo deberá hacerse o si lo hace, en qué medida se está avanzando.

# Capítulo 2. Situación socioeconómica de los migrantes de retorno

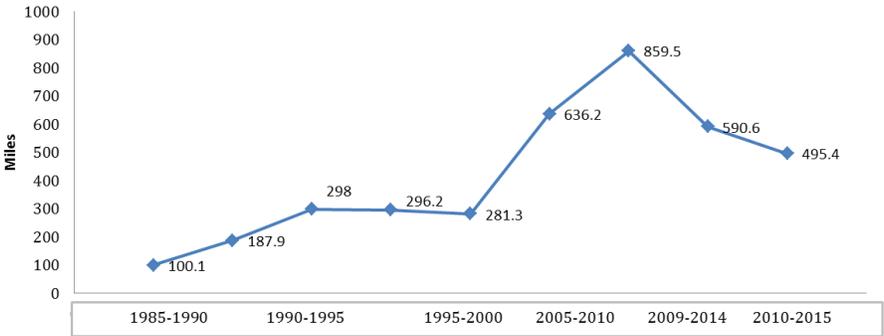
En este capítulo se analizará la problemática económica, demográfica, laboral y social que enfrentan los migrantes una vez que regresan a México, ya sea de manera voluntaria o forzadamente. Se distinguirán las causas y las diferentes acepciones del retorno y se analizarán algunas características de las entidades federativas de Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Guanajuato, Puebla, Jalisco y Estado de México, que son a donde llegan más de la mitad de los repatriados, según la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB.

Finalmente, se resaltarán algunos retos que enfrenta este grupo, como la pobreza, la marginación, el cambio en la estructura de los hogares y la falta de inversiones productivas para el desarrollo individual, familiar y de sus comunidades.

## 2.1 La migración de retorno

En las últimas décadas se ha visto un incremento en el volumen de los migrantes que regresan a México después de haber pasado un tiempo en Estados Unidos (ver Gráfica 2.1), resultado, entre otros, de dos factores importantes, la crisis económica en 2008 y el endurecimiento de las políticas de inmigración del país vecino.

**Gráfica 2.1 Tendencia de la migración de retorno de Estados Unidos a México, 1985-2015**



Fuente: Elaboración propia. Datos quinquenales de 1985 al 2015, con base en las Encuestas de la Dinámica Demográfica (ENADID).

Así, la causa principal de su migración es también la causa principal de su regreso, es decir, por un lado, las dificultades económicas, falta de empleo, ingresos bajos y por otro, el miedo a las deportaciones o la deportación misma, son factores que han propiciado el retorno masivo forzado y voluntario de poco más de un millón de mexicanos entre 2010 y 2014, según datos de la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB.

En lo que respecta a la crisis económica de Estados Unidos en el 2008, si bien comenzó con la quiebra, fusión o rescate de varias entidades financieras importantes en los Estados Unidos, fue causa, entre otras, de la mayor especulación de los precios en el sector inmobiliario que desde 2002 habían estado a la baja, con el objetivo de apoyar a los sectores más pobres a obtener una casa. Según la iniciativa del entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, de facilitar el financiamiento hipotecario a personas de bajos ingresos, como apoyo para hacer cumplir el sueño americano de tener una casa propia (The White House, 2003).

Así se inició un periodo de rápida expansión del crecimiento hipotecario que tuvo varios efectos, por un lado estos activos con bajas tasas de interés fueron accesibles para personas de bajos recursos, sin activos y sin empleo seguro y por tanto con alta probabilidad de impago. Lo que llevó a una alta especulación propiciando una burbuja inmobiliaria, que infló considerablemente los precios y colapsó el sistema financiero (Kimberly, 2017).

Este colapso repercutió directamente en la inmigración de Estados Unidos debido a la disminución del empleo en sectores vinculados con el de la construcción y que han sido claves para el empleo de los inmigrantes mexicanos en los últimos años.

En 2008 la crisis hipotecaria dejó pendientes miles de proyectos de construcción, en especial en el sector residencial y cundió el desempleo entre un sector de migrantes bien remunerados, ya que los salarios en la industria de la construcción son muy superiores a los trabajadores de servicios y duplican o triplican a los de la agricultura (Durand, 2013).

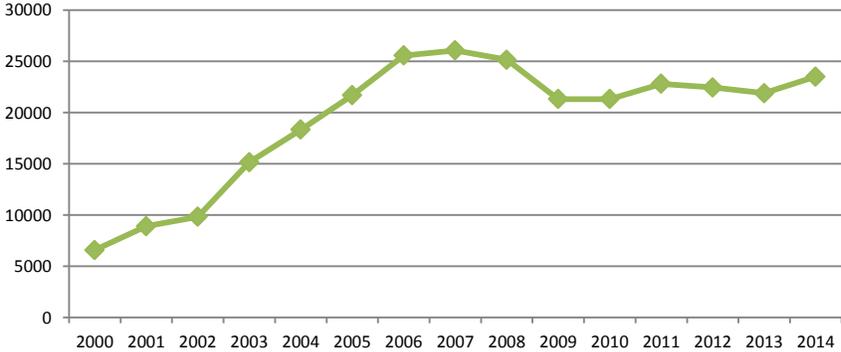
La crisis en Estados Unidos dio como resultado una pérdida de 8 millones de puestos de trabajo para los inmigrantes en ese país; el empleo normal disminuyó de 146 millones en

2007 a 138 millones para fines de 2009 (Martin y Midgley, 2010). Asimismo, los ingresos de los hogares de inmigrantes también se deterioraron en esos años, de acuerdo con Alarcón et al. (2008) el ingreso medio anual de los hogares de inmigrantes no ciudadanos de Estados Unidos disminuyó en un 7.3 por ciento en el periodo 2006-2007.

Hasta ese momento los sectores más golpeados por la crisis financiera en Estados Unidos fueron la industria manufacturera, la construcción y varias empresas que proveían servicios a industrias. En octubre de 2008 el empleo en la industria manufacturera cayó en alrededor de 90 mil empleos y la construcción disminuyó en 49 mil empleos (Alarcón et al. (2008).

Este deterioro en el empleo y los ingresos se vio reflejado en el crecimiento promedio de las remesas al pasar de 18.7 por ciento durante el periodo de 2000 al 2007, a -.96 por ciento en el periodo 2008-2014. En la Gráfica 2.2 se puede observar un crecimiento acelerado de las remesas hasta 2007 y una marcada desaceleración a partir de 2008 a la fecha.

**Gráfica 2.2. Las remesas en México 2000-2014**  
Millones de dólares

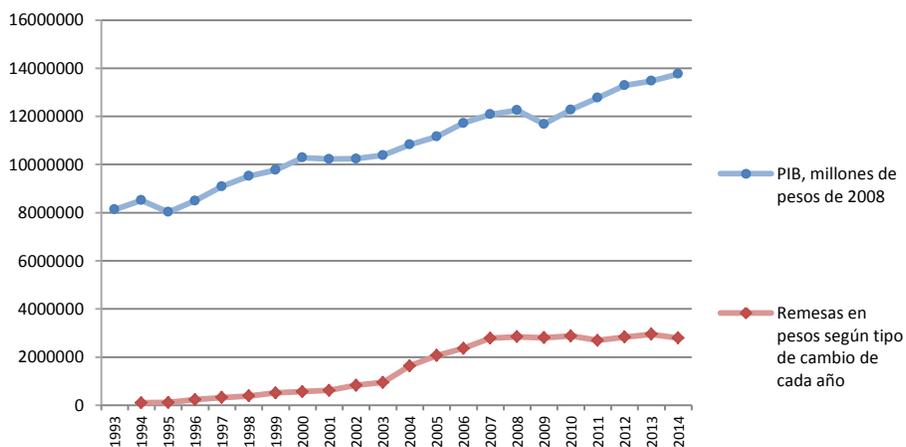


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de México.

Las remesas y el PIB de México tienen un comportamiento muy similar, como se muestra en la Gráfica 2.3, ya que en el periodo 1993-2007 las remesas se incrementaron al igual que el PIB, mientras que en el periodo de 2007 a 2009 las dos variables tuvieron una caída similar. Si realizáramos un ejercicio de correlación entre las remesas y el PIB, veríamos que

de acuerdo con los cálculos del coeficiente de correlación de Pearson<sup>2</sup> se confirmaría que la correlación entre las remesas y el PIB es de 90.8 por ciento, por lo que podemos inferir que el comportamiento de ambas variables, se correlacionan durante esos años.

**Gráfica 2.3. Producto Interno Bruto y Remesas en México, 1993-2014**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, Banco de Información Económica, indicadores económicos de conjuntura.

## 2.2 Situación demográfica

Con la finalidad de conocer las particularidades de los migrantes repatriados que pudieran coadyuvar al diseño o ajuste de los apoyos para la reinserción laboral y social acordes con las demandas e intereses de éstos, a continuación se describen algunas de sus características sociodemográficas.

Primero, hay que dejar en claro la complejidad que enmarca hablar de la migración de retorno, ya que hoy en día estamos ante varias distinciones que abarcan i) repatriaciones, ii) retornos voluntarios, iii) retornos de tipo familiar, y iv) la distinción que hace el gobierno de Estados Unidos en cuanto a las remociones (removals) y los retornos (returns). Estos

<sup>2</sup>Karl Pearson (1857- 1936) fue un prominente científico, matemático y pensador británico, que creó la disciplina de la estadística matemática. Introdujo el método de la ji-cuadrada que se usa hoy en día para probar la asociación entre dos variables nominales y desarrolló la teoría de la regresión.

últimos muy importantes para entender las circunstancias y el volumen de los migrantes que regresan a nuestro país.

Las remociones se refieren a las expulsiones obligatorias de extranjeros inadmisibles o deportables, con base en una orden de remoción que tiene consecuencias administrativas o penales sobre reingresos subsecuentes a Estados Unidos; y los retornos (returns) son también las expulsiones de extranjeros inadmisibles o deportables, que no se fundamentan en una orden de remoción. La mayor parte de estos retornos son de ciudadanos mexicanos que han sido aprehendidos por la Patrulla Fronteriza (Border Patrol) y deportados a México” (U.S. Department of Homeland Security, mencionado en Alarcón y Calva, 2014: pp. 57).

Así, el fenómeno se hace más complejo ya que no se puede generalizar a los repatriados, ya que involucra motivaciones diversas, muchas veces forzadas y que implican una reinserción social y económica mucho más difícil que la reinserción simple a un empleo, se trata de planes de vida coartadas y frustradas por una política antiinmigrante, esto tomando en cuenta que muchos de ellos, según análisis del Pew Hispanic Center (2012), fueron aprehendidos en sus casas o trabajos y habían pasado al menos un año viviendo en Estados Unidos, y que por motivos de la remoción con causas administrativas, los migrantes tenían ya menos probabilidades de decir que tratarían de cruzar de nuevo poco después de la aprehensión o de decir que planean regresar a los Estados Unidos.

La encuesta EMIF-Norte revela que sólo alrededor del 16% de quienes residieron en los Estados Unidos en 2005 y pasaron al menos un año en el país dijeron que no tratarían de regresar a los Estados Unidos, cerca de seis de cada diez dijo que trataría de volver a entrar en los Estados Unidos en una semana, y un cuarto adicional dijo que volvería "algún día" (Pew Hispanic Center, 2012. p. 22)

De acuerdo con la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, el número de eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, en 2014 fue de 228,844 y en su mayoría se refieren a hombres en edades productivas.

Los grupos de población retornada que incrementan su peso relativo en 2010 son los comprendidos entre las edades de 35 a 44 y de 45 a 64 años. En el caso de los hombres, el aumento relativo se ubica entre los 25 y los 64 años con particular importancia entre los 35 y 59; en los grupos de edades de las mujeres, el incremento porcentual se acota a las edades comprendidas entre los 35 y 54 años con aumentos relativos considerablemente menores (Gandini, et al. 2015).

De acuerdo con García y Zamora (2014), y sus estimaciones con base en la EMIF Norte para varios periodos de tiempo, el promedio de edad de 2010-2013 fue de 36.5 años y la escolaridad en promedio fue de 8.3 años cursados, el 33.4 por ciento contaba con secundaria completa, 18.6 algún grado de bachillerato y sólo un 6.9 algún grado de licenciatura o más (Ver tabla 2.1).

**Tabla 2.1. Flujo de migrantes de Estados Unidos residentes en México, según sexo, edad y escolaridad (distribución porcentual y promedio)**

| <b>Características</b>            | <b>1999-2001</b> | <b>2002-2005</b> | <b>2006-2009</b> | <b>2010-2013</b> |
|-----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Sexo</b>                       | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     |
| Hombres                           | 87.8             | 86.7             | 79.7             | 75.5             |
| Mujeres                           | 12.2             | 13.3             | 20.3             | 24.5             |
| <b>Grupos de edad</b>             | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     |
| 15 a 19 años                      | 6.8              | 6.2              | 6.1              | 6.3              |
| 20 a 29 años                      | 37.3             | 40.7             | 39.0             | 32.6             |
| 30 a 39 años                      | 30.3             | 31.6             | 27.5             | 28.5             |
| 40 a 49 años                      | 15.7             | 11.7             | 13.8             | 15.5             |
| 50 o más años                     | 9.8              | 9.9              | 13.6             | 17.3             |
| <b>Promedio de edad</b>           | <b>33.7</b>      | <b>32.8</b>      | <b>34.4</b>      | <b>36.5</b>      |
| <b>Escolaridad</b>                | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     |
| Sin escolaridad                   | 7.2              | 5.0              | 4.2              | 3.3              |
| Primario incompleta               | 18.9             | 20.2             | 12.2             | 10.5             |
| Primario completa                 | 20.5             | 23.1             | 19.5             | 18.8             |
| Secundaria incompleta             | 11.4             | 8.0              | 9.9              | 8.5              |
| Secundaria completa               | 22.9             | 23.2             | 30.2             | 33.4             |
| Algún grado de bachillerato       | 11.9             | 15.4             | 13.9             | 18.6             |
| Algún grado de licenciatura o más | 7.3              | 5.1              | 10.1             | 6.9              |
| <b>Promedio de años cursados</b>  | <b>7.3</b>       | <b>7.4</b>       | <b>8.2</b>       | <b>8.3</b>       |

Fuente: García y Zamora, 2014, pág. 222.

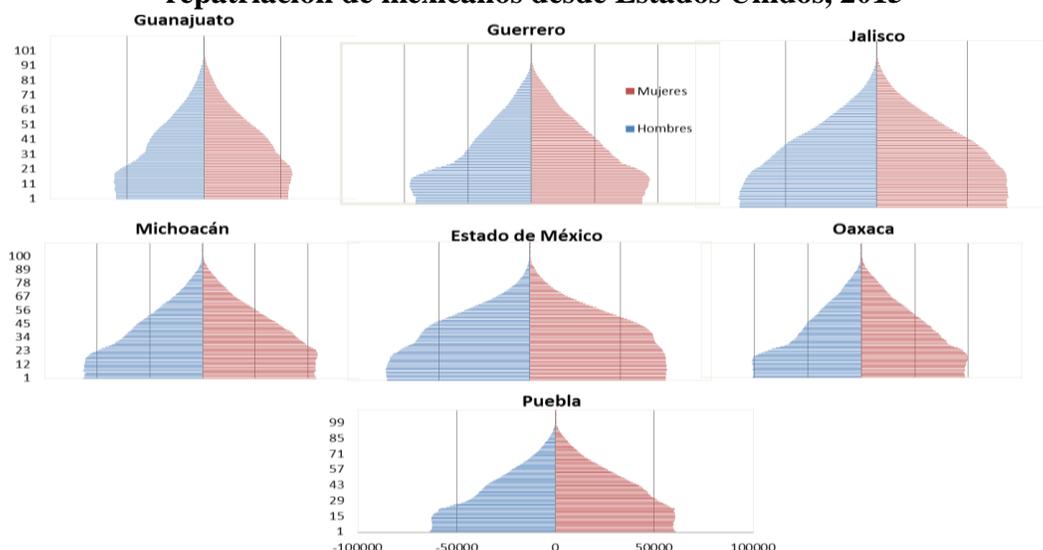
Las entidades federativas, que se analizan en este trabajo, como son Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Guanajuato, Puebla, Jalisco y Estado de México, son a donde llega el 53.5 por ciento de connacionales y se caracterizan por tener en promedio una esperanza de vida de 74.62 años en 2014, ligeramente inferior al nivel nacional que es de 74.73 años. La tasa de mortalidad en esas mismas entidades es de 5.8 por mil habitantes, por encima de la nacional que es de 5.7 por mil. El crecimiento anual de la población, es de 1.13 por ciento, mientras que para el país es de 1.09. La tasa global de fecundidad es en promedio de 2.27 mientras que a nivel nacional es de 2.20.

Estos indicadores, cuya fuente son las proyecciones de población del CONAPO, dan cuenta del rezago que guardan estas entidades federativas, con indicadores por debajo o por arriba

de la media nacional, según el indicador. Situaciones que de manera general, también pueden influir en las circunstancias que enfrentan los migrantes que arriban y que pueden verificar la problemática a la que se enfrentan luego de sobrevivir el trayecto, estancia y retorno migratorio, ya sea desde la competencia en lo laboral, la marginación y en general, la falta de oportunidades.

De las pirámides de población, se puede distinguir que la mayor parte de la población en estos estados, se encuentra en edad productiva, el 47.3 por ciento está entre los 15 y 64 años, población potencial para migrar si no se presentan mejores oportunidades económicas o sociales, a los que además, habrá que brindar educación, servicios y por supuesto, oportunidades de empleo.

**Gráfica 2.4 Pirámides de población de las entidades federativas de origen de la repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, 2015**



Fuente: Elaboración propia con base en las proyecciones de población de la Secretaría General del CONAPO.

### 2.3 Situación laboral de los migrantes de retorno

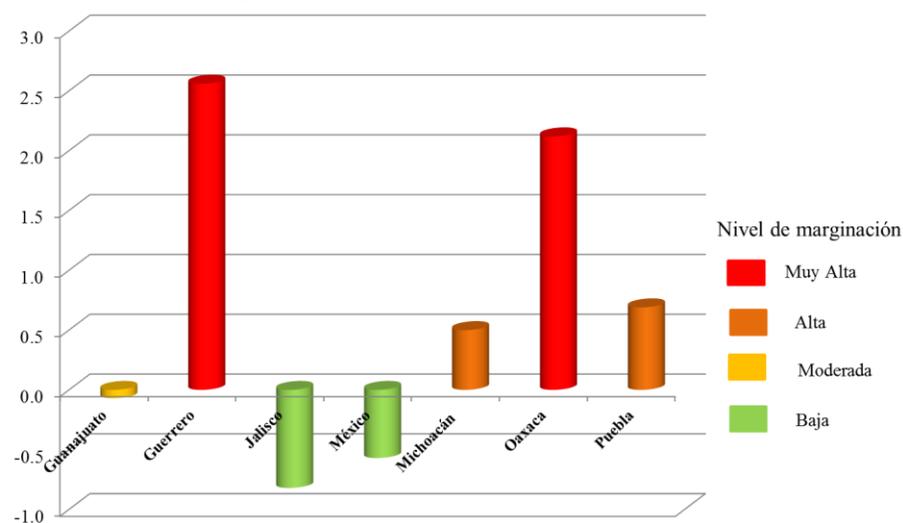
En las entidades analizadas el crecimiento del PIB de 2003 al 2014 fue de 2.6 promedio anual, mientras que a nivel nacional fue ligeramente superior de 2.4 para el mismo periodo. Sin embargo, el PIB per cápita promedio en 2014, para las entidades mencionadas fue de

7.5 pesos por persona, mientras que el PIB per cápita nacional es de 11.2. Lo cual refleja en cierta medida, la escasez de los ingresos, bajo consumo y precarias condiciones para el crecimiento económico, lo que constituye un reto a la hora de pensar en la reinserción de los migrantes que retornan a sus lugares de origen luego de la deportación, la crisis, el desempleo y bajos salarios tanto en México como en Estados Unidos.

En ese sentido, la situación de los connacionales que a su regreso, ya sea voluntario o forzoso y que buscan un empleo, se agrava por su condición y es menos favorable que para el resto de la población. Según datos de la ENOE de 2013, el porcentaje de las personas desempleadas procedentes de otro país fue de 19.72 por ciento, en tanto que para el resto de la población fue de 4.91 (CONAPO, 2014, p.86). Además, la mayoría de los empleos a los que pueden acceder son informales, según la Fundación BBVA (Situación Migración México, 2015) que para este análisis toma como referencia el tamaño de la localidad para el retorno, el sector económico de reinserción laboral y el nivel educativo de los migrantes; así encuentra que el 82 por ciento de los migrantes de retorno en México que buscan empleo se insertan en un trabajo informal.

Los migrantes mexicanos de retorno alcanzaron en 2014, una participación mínima de 68.5 por ciento de la PEA en la fuerza laboral, mientras que la participación de la población ocupada fue de 56.2 por ciento. Respecto a su distribución por tipo de empleo (formal e informal), alrededor de 18 por ciento de los migrantes de retorno mexicanos están empleados en actividades formales, mientras que el 82 por ciento está en la informalidad (ENOE, 2015). Entre las principales variables que inciden en la inserción al mercado laboral informal se encuentran pertenecer a una localidad pequeña así como tener un nivel educativo bajo (menor a la primaria completa) (Pew Hispanic Center, 2015). Aunado a lo anterior, en la mayoría de estas entidades se perciben muy altos y altos índices de marginación, como en Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Puebla, lo que refleja también la falta de desarrollo económico y social de las entidades a las que llegan los migrantes, que no ayudan a encontrar un empleo y a mejorar su situación económica. (Ver Gráfica 2.5).

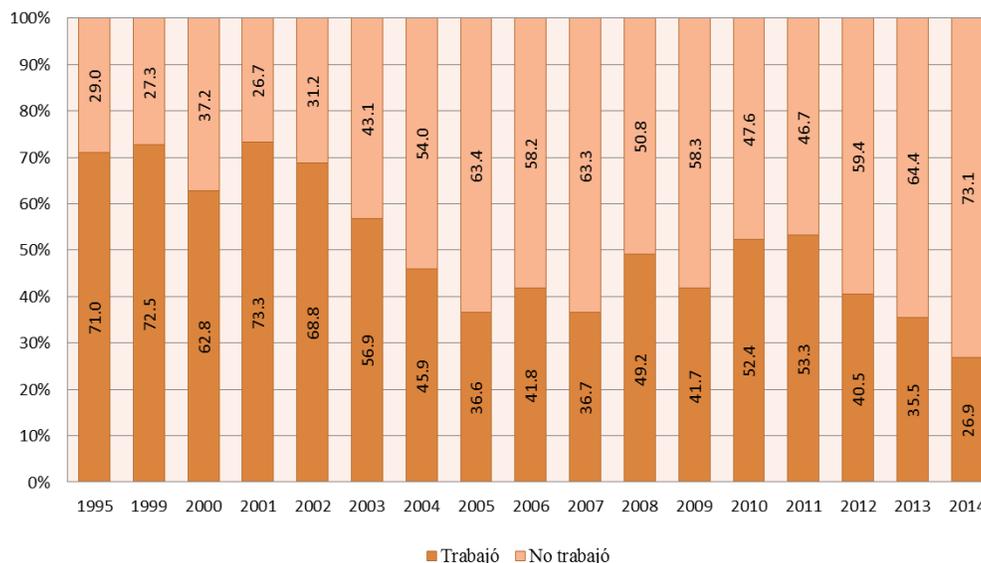
**Gráfica 2.5 Índice de marginación 2015 de las entidades federativas seleccionadas**



Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones del CONAPO y de la Encuesta Intercensal, 2015.

En cuanto a la condición laboral de los migrantes que retornan de Estados Unidos, las estimaciones de la EMIF Norte para el periodo 2005-2010 indican una tendencia a la baja en la proporción de migrantes que regresaron y que trabajaron durante su más reciente estancia en Estados Unidos. Esto es reflejo de la crisis económica en aquel país y pudo representar un elemento importante al tomar la decisión de volver a México, de acuerdo con García y Zamora (2014, pág. 224), ya que los datos, aunque hay algunas variaciones, del 2011 al 2013 se distingue una tendencia a la baja quedando en 66.5 por ciento el flujo de migrantes procedentes de Estados Unidos que no trabajaron en aquel país contra el 33.5 que sí lo hizo. En la Gráfica 2.6, se refleja esta tendencia a la baja de la ocupación en Estados Unidos y se resalta que en 2014, esta tendencia es aún más drástica quedando en 73.1 por ciento el flujo que no trabajó contra el 26.9 que si lo hizo, un notable revés en comparación con el año 1995 en donde el 71 por ciento del flujo captado por la EMIF Norte sí trabajó.

**Gráfica 2.6 Distribución porcentual del flujo de migrantes procedentes de Estados Unidos residentes en México, según condición laboral en aquel país, 1995-2014**



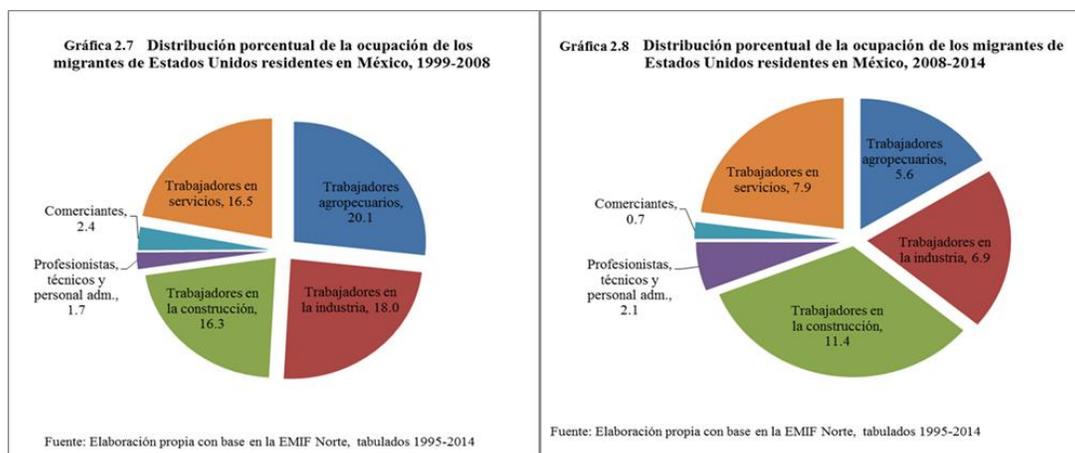
Fuente: Elaboración propia con base en la EMIF Norte, tabulados 1995-2014.

Un aspecto señalado en el artículo de García y Zamora (2014) es que durante el periodo 2010-2013, del total de migrantes que laboraron en Estados Unidos y que a su vez fueron ocupados en México los treinta días antes de migrar a ese país, el 54.5 por ciento se ocupó en el mismo sector en el que trabajó en México. Este fenómeno es más visible en los sectores agropecuarios y de la construcción, donde 69.9 y 61.2 por ciento, respectivamente, laboraron en México en el mismo sector que lo hicieron antes de emigrar hacia el norte.

Esta coincidencia entre los sectores de actividad en un país y otro puede indicar que el conocimiento de las actividades desempeñadas funciona como apoyo para la incorporación al mercado laboral (García y Zamora, 2014) lo que debe tomarse en cuenta para rediseñar esquemas de reinserción laboral en las comunidades o localidades de retorno.

Asimismo, de acuerdo con la EMIF Norte, se ha observado un cambio en la ocupación de los migrantes procedentes de Estados Unidos residentes en México. De 1999 al 2008, el 70.9 por ciento de los trabajadores se ocupaban en los sectores agropecuario, de la industria y la construcción, en ese orden (ver Gráfica 2.7), mostrando un cambio en la tendencia de

finales de los años 90 y hasta 2014 donde predomina en orden de importancia, la ocupación en la construcción, servicios y la industria (Gráfica 2.8).



## 2.4 Otras consideraciones del retorno

Múltiples factores externos e internos influyen en el proceso de retorno, por lo que no se pueden generalizar los motivos o causas del retorno y su estudio resulta sumamente complejo. Durand (2004) distingue cinco tipos de migración de retorno: 1) el migrante que regresa de manera definitiva y voluntaria, después de una larga estancia, incluso después de haber vivido varias décadas en el extranjero o haber adoptado otra nacionalidad; 2) los trabajadores temporales, sujetos a programas específicos donde el contrato exige u obliga al retorno; 3) la migración de retorno transgeneracional, es decir, ya no del migrante, sino de su descendencia: hijos, nietos, bisnietos; 4) el retorno que se hace en condiciones forzadas, ya sea por condiciones políticas migratorias restringidas o el racismo y 5) muy ligado al anterior, el retorno voluntario por el fracaso, es decir que por una experiencia negativa se ven obligados a regresar ya sea por desempleo ante las crisis económicas, la edad y la escolaridad que no resultan de ayuda para conseguir mejores empleos, el poco manejo del idioma o las redes sociales, el estatus migratorio como estigma, entre otros que resultan en suma como la incapacidad de adaptarse al entorno y a la sociedad extraña, por racismo o discriminación.

En comparación con otros inmigrantes de los Estados Unidos, los inmigrantes nacidos en México son más jóvenes, más pobres, menos educados, con menos probabilidades de ser fluido en inglés y de llegar a ser ciudadanos naturalizados (Pew Hispanic Center, 2012, p. 10)

De acuerdo con datos de la ENADID 2014, analizados por el Pew Hispanic Center (2015), los problemas económicos o las dificultades para permanecer en Estados Unidos no son los principales motivos de retorno para los mexicanos. La principal razón de retorno para el 61 por ciento de los mexicanos que vivían en el país del norte en 2009 y que regresaron a México en 2014 es la reunificación familiar o la necesidad de conformar una familia; seguida de la deportación (14%) y la búsqueda de empleo (6%). No obstante, cabe mencionar que este porcentaje de respuesta podría explicarse en parte al temor de las comunidades hacia el estigma de la deportación, la cual representa el fracaso en el proyecto migratorio, y por tanto, se prefiere ocultar (Tamayo, 2015).

La deportación en sus dos acepciones norteamericanas, return o removals, es un estigma que se ha agudizado en los últimos años a raíz del endurecimiento de la política de inmigración de Estados Unidos y el combate a la delincuencia del gobierno de Obama que se fijó como prioridad la deportación de delincuentes criminales, pero muchos de ellos son infractores menores (faltas de tránsito, deudas en el pago de multas, riñas, beber alcohol en la vía pública, no presentarse en la corte y otras faltas menores) (Durand, 2013).

En un estudio realizado por Alarcón y Calva (2014), se resalta que:

Hasta hace algunos años, la mayor parte de los migrantes mexicanos que eran detenidos y expulsados a México no pasaban a través del proceso formal legal de remoción, pero en la última década esto ha cambiado radicalmente: entre los años fiscales 1999 y 2011 el porcentaje de mexicanos removidos aumentó de 9.2 a 58.8. Este proceso tiene serias consecuencias legales y sociales, incluyendo la prohibición permanente para el reingreso legal a Estados Unidos para quienes han cometido crímenes graves y hasta de 20 años para otro tipo de deportados. La reincidencia por ingresos subsiguientes ilegales a Estados Unidos tiene la amenaza de penas en prisión (p. 59)

Esto da paso a cuestionar las cifras del gobierno mexicano que solo habla de deportaciones o devoluciones sin considerar el estigma de criminalización que han traído las remociones y del por qué aumenta el riesgo y las consecuencias negativas de intentar un nuevo cruce,

aunque quieran o hayan dejado allá a sus familias, lo que también es relevante para la redefinición de la política pública y la atención a esta población.

Los criminales deportados en 2010 fueron 75 por ciento de origen mexicano, 6.1 por ciento hondureño, 5.6 por ciento guatemalteco, 4.9 por ciento salvadoreños. Estas cifras están muy por encima de lo que representa el aporte de cada país para la migración indocumentada. Por ejemplo, los mexicanos representan 58 por ciento de la migración indocumentada, pero se deporta al 75 por ciento (Pew Hispanic, en Durand, 2013).

Así, la idea expresada en 2012, por el Presidente Felipe Calderón, ante la Cámara de Comercio estadounidense, de que los migrantes regresan al país debido a que se abrieron nuevas oportunidades es particularmente errónea (Olson, 25/04/2012), haciendo alusión también al saldo neto migratorio que desde 2010 se observó se había estabilizado casi llegando a cero e incluso a menos.

Después de cuatro décadas que trajeron 12 millones de inmigrantes a Estados Unidos, -la mayoría de los cuales llegaron ilegalmente- el flujo migratorio neto de México a Estados Unidos se ha detenido y pudo haberse revertido (Pew Hispanic, 2012)

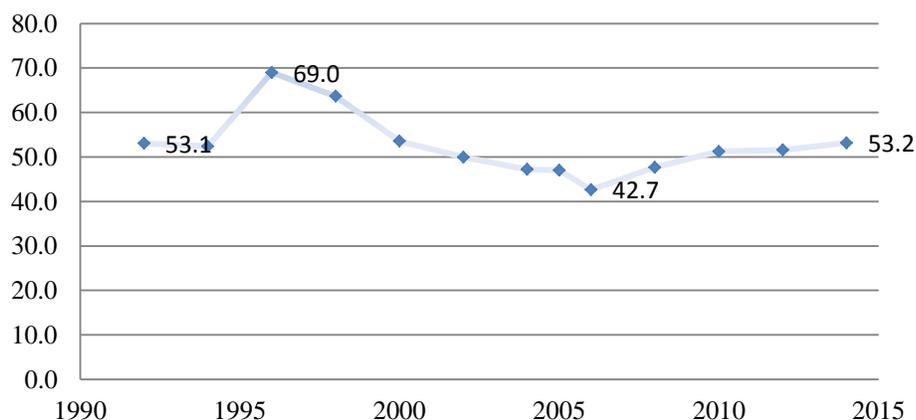
Esta estabilización en el saldo neto pudo ser el resultado de muchos factores, como el debilitamiento de los mercados de empleo estadounidenses, sobre todo, como ya se mencionó, el de la construcción de viviendas, el aumento de las deportaciones en la frontera y los peligros asociados con los cruces fronterizos ilegales, y de las condiciones en México, a saber, la disminución a largo plazo de las tasas de natalidad (Pew Hispanic, 2012. p. 6), pero no precisamente de las condiciones económicas que por el contrario, se precarizaron, específicamente lo concerniente al nivel de ingreso y pobreza.

Así, de acuerdo con datos del CONEVAL, poco más de la mitad de la población vive con un ingreso por debajo del bienestar<sup>3</sup> y esto no ha tenido cambios significativos desde 1992 que fue del 53.1 por ciento, hasta 2014 que llegó al 53.2 por ciento de la población (Ver Gráfica 2.9).

---

<sup>3</sup> La línea de bienestar se refiere al valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México.

**Gráfica 2.9 Porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar, 1992-2014**



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas del CONEVAL.

Además, las personas que regresan a nuestro país, por si fuera menos, tampoco cuentan con opciones de inversión pues al ser regresados sin previo aviso, no cuentan con documentos y/o dinero. De esta suerte, en un estudio para Puebla, en el 2012 se identificó que el 80 por ciento de los migrantes que regresan a sus comunidades de origen no desarrollan inversiones y de los que invierten, el 62 por ciento lo hace con menos de 50 mil pesos (González-Rojas, 2014).

## 2.5 Situación de los hogares de los migrantes retornados

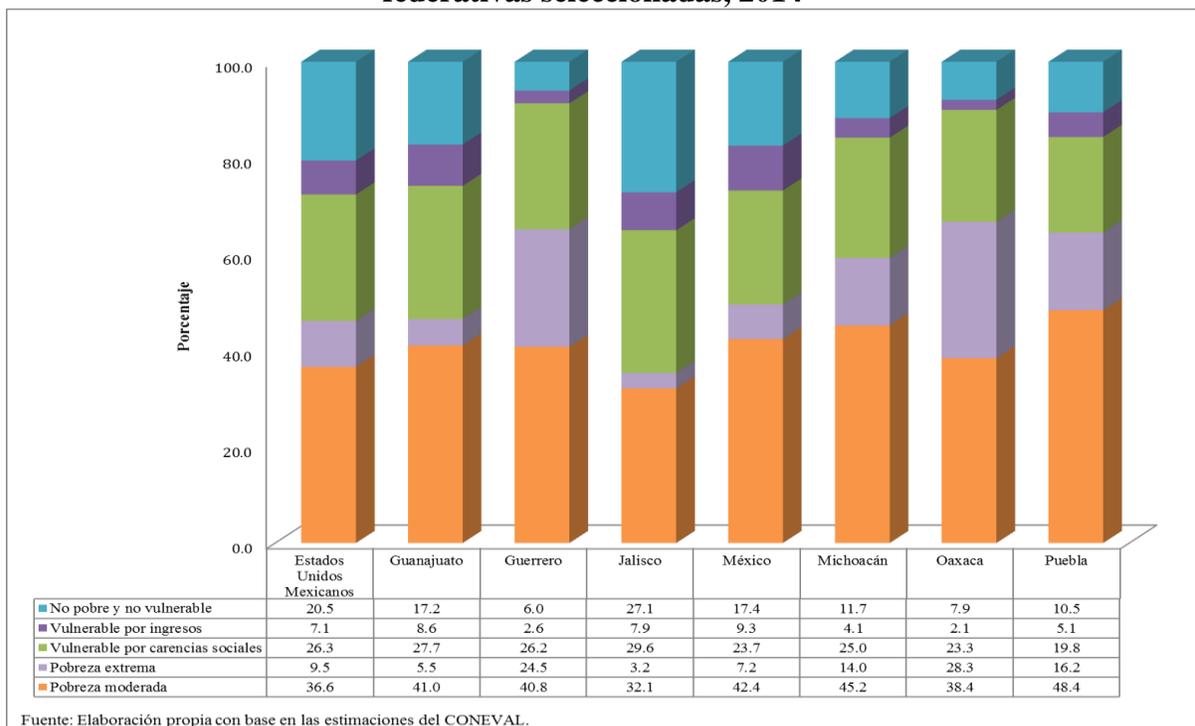
Con esto, los retornos de migrantes han alterado la composición de los hogares en diferentes modalidades. Cuando en la comunidad de origen de los migrantes no cuentan con vivienda propia, arriban a los hogares de sus padres, suegros, hermanos o amigos; de esta manera, los hogares nucleares (una pareja con hijos o sin hijos) se transforman en hogares ampliados (una pareja con hijos o sin hijos y otros familiares) y en hogares compuestos (una pareja con hijos o sin hijos con otros miembros no familiares). Por esta vía se alteran la estructura y la dinámica familiar y esos hogares terminan convirtiéndose socialmente en una fuente potencial de conflictos (González-Rojas, 2014).

Otro aspecto que no ha tenido la atención debida es que el retorno de tipo familiar, también incluye a menores. Pero no todos los menores son realmente retornados. Quienes nacieron en Estados Unidos, en rigor no lo son, ya que la mayor parte nacieron en Estados Unidos por lo que son ciudadanos de ese país y migran por primera vez a México. Así lo muestran las cifras del Pew Hispanic Center (2012), el cual estimó que el número total de hijos nacidos en Estados Unidos de padres mexicanos, contados en el Censo de 2010, fue de 500,000, en comparación con 240,000 en 2006, y que en su mayoría estos 500,000 niños se habrían trasladado a México en el período 2005-2010.

Sin embargo, es probable que unos y otros hayan pasado por un proceso de socialización en aquel país y que no hablen español. En este caso, por tratarse de menores de 15 años, su inserción o reinserción demandará de un programa de educación diferenciada en los niveles de Educación Básica (preescolar, primaria y secundaria), aspecto que hasta ahora no ha sido atendido con el cuidado que el caso requiere (González-Rojas, 2014) y cada día será más complejo resolver, pues estos menores entrarán a la estadística de la población económicamente activa que demandará puestos de trabajo y servicios.

Finalmente, otro aspecto sociocultural en cuanto al retorno de migrantes es el que no posean una vivienda propia en su comunidad de origen y que regresen sin ahorros, indica que se trata de retornos que además de ser de tipo familiar tienen como consecuencia el aumento de los niveles de pobreza de los hogares que actualmente les sirven de albergue (González-Rojas, 2014), así se observa en las entidades con mayor número de retornos, un alto porcentaje de población vulnerable por carencias sociales, por arriba o muy cerca del promedio nacional de 26.3, que no cuentan con acceso a la salud, la vivienda, educación, alimentación, seguridad social y servicios básicos en la vivienda, de acuerdo con el CONEVAL (ver Gráfica 2.10).

**Gráfica 2.10 Porcentaje de personas por indicador de pobreza, según entidades federativas seleccionadas, 2014**



Por estas razones es necesario percibir que el retorno forzado y voluntario de migrantes hoy en día exige reformular tanto el concepto como los apoyos para su reinserción social, pues su situación es más complicada que sólo ver a un migrante repatriado que no cuenta con un empleo. Se trata de migrantes que regresan de manera voluntaria o forzada por el endurecimiento de la política migratoria en Estados Unidos en los últimos años y que por ser así, algunos tienen un estigma de criminalización, pero que con todo, cuentan con cierta capacitación y experiencia laboral, aunque regresan sin ahorros significativos, con familias e hijos próximos a la edad laboral y a los cuales también habrá que atender para su reinserción social y económica. La creación de valor público es fundamental, es decir, empleos que retribuyan al migrante y a su familia, de acuerdo con sus intereses y para su desarrollo personal y de las comunidades a las que arriban, para que no vuelvan a migrar y se reincorporen a la sociedad de una mejor manera.

### **Capítulo 3. Problemáticas política, administrativa y de gestión**

En el siguiente capítulo se realizará un análisis de las problemáticas que enfrenta la política migratoria mexicana, desde lo político, administrativo y de gestión, particularmente reflejadas en el PEM y en los manuales de operación del Subprograma, los cuales son los instrumentos de apoyo de planeación e implementación de acciones en la materia y reflejan el trato y la importancia que el Estado brinda al fenómeno migratorio, así como establecen los actores y los vínculos con la sociedad civil.

Estas problemáticas, también llamadas fallas de gobierno, son importantes para entender qué tan operativas son las instituciones, en términos de lograr los objetivos establecidos de insertar a la población migrante de retorno a un empleo formal y por otro lado, ubicar los actores que deben estar involucrados en la atención de este fenómeno. El propósito es saber qué tipo de intervención estatal es la que atiende la migración de retorno, si es una intervención tradicional o si está enfocada a la GpR.

De esta forma, las fallas de gobierno se verificarán de manera general e indirecta, a partir de las normas o sus efectos, considerando los siguientes tipos de fallas, de acuerdo con Bandeira (2009):

- Reglas demasiado específicas, que pueden no considerar o excluir a la población también afectada por la problemática
- Reglas demasiado vagas o generales que no den respuesta a necesidades específicas
- Reglas arbitrarias sin considerar diagnósticos o antecedentes
- Reglas contradictorias entre sí que puedan generar conflictos de interés o interpretaciones particulares

La problemática administrativa se caracteriza por el control de los procesos, excesiva autoridad, alta jerarquía, mandos muy centralizados y escasos o limitados resultados (Ramos, 2016). Esta problemática se determinará a partir del análisis de los manuales de operación del Subprograma Repatriados Trabajando, verificando o contrastando que éstas tengan las características antes mencionadas de una administración tradicional.

La problemática de gestión de la política pública tiene que ver con el principio de la buena gobernanza y por tanto, la participación de otros actores (Bandeira, 2009), con el fin de generar resultados socialmente aceptables para un mayor número de migrantes repatriados, por lo que se determinarán los actores que debieran estar involucrados en las diferentes etapas de la intervención.

Finalmente, con estos elementos se realizará el análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA), el cual será un instrumento para determinar la viabilidad y mejorar la intervención del Subprograma, coadyuvando a su objetivo con una visión de gobernanza y resultados socialmente aceptables.

### 3.1 Problemática política

Las fallas de gobierno provienen del carácter monopólico del poder del Estado, y por tanto, de la inexistencia de un tercero que exija responsabilidad a sus agentes –funcionarios y políticos- por los resultados de su gestión (Bandeira, 2009. p. 363). La consecuencia es que esto puede afectar la asignación de recursos y bienes, debido a la falta de flexibilidad de las instituciones para reaccionar ante situaciones no previstas por la norma, debido a que el Estado puede diseñar “malas” políticas y regulaciones económicas, promulgar buenas leyes pero no hacerlas cumplir, establecer reglas demasiado específicas o demasiado vagas, normas que son muy arbitrarias o normatividades contradictorias. Las soluciones a estas fallas consisten esencialmente en mecanismos de control, muchos de ellos basados en la competencia, que exijan responsabilidad a los agentes del Estado (Bandeira, 2009. p. 363).

En el caso particular de la política migratoria nacional, según lo establece la Ley de Migración y su Reglamento, la determina el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación que, para la parte operativa "deberá recoger las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada, tomando en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad

nacional, pública y fronteriza" (Artículo 2 de la Ley de Migración y artículo 4 del Reglamento).

Para el caso específico de la migración de retorno a nuestro país, el Reglamento especifica que:

La Secretaría instrumentará las acciones necesarias para brindar una atención adecuada a los mexicanos repatriados que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes no acompañados, las mujeres, las personas con discapacidad y los adultos mayores, entre otros. Para tal efecto, la Secretaría podrá establecer convenios de colaboración y coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios y de concertación con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas en situación de vulnerabilidad (Artículo 217 del Reglamento de la Ley de Migración).

Asimismo, en el artículo 10 del mismo Reglamento, se dice que los objetivos, estrategias generales y acciones definidas como parte de la política y gestión migratoria, así como las metas y plazos de evaluación, se expresan en el Programa Especial de Migración (PEM); por lo que, en el Objetivo 4 del PEM, Estrategia 4.4 *Promover la inserción laboral de las personas migrantes, a partir del reconocimiento efectivo de sus derechos y considerando criterios diferenciados*, el principal tipo de falla de gobierno que se identifica son las reglas demasiado arbitrarias, al definir de manera muy general, provocando sesgos a los impactos de esta estrategia, para beneficiar o perjudicar a otros grupos de migrantes, ya sea de retorno, tránsito o de destino. Es decir, los criterios de asignación no son claros y están diseñados de manera muy discrecional (Bandeira, 2009), según se entienda de los "criterios diferenciados".

En cuanto a las reglas demasiado vagas, la normatividad tiene fallas en cuanto a definiciones y caracterización de la población migrante. Aunque la Ley de Migración, por su carácter general, no precisa las particularidades en cuanto a la definición de personas migrantes, (solo determina, en su artículo 3, *Migrante como al individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación*) el PEM, en su Estrategia 4.4, también aborda la definición de personas migrantes demasiado vaga, considera por igual a los diferentes tipos de migrantes que requieren ser insertos en el mercado laboral, sin considerar la especificidad de las regiones

o comunidades, así como es muy general la distinción que hace entre migrantes de retorno, deportados o repatriados, de tránsito o de destino, excluyendo o discriminando por falta de precisión y sesgando los beneficios o servicios que se pueden brindar.

Lo anterior, al no estar claramente definida la población objetivo, puede afectar las acciones del PEM, lo que se puede ver reflejado en sus líneas:

“4.4.1 Desarrollar y operar mecanismos de vinculación y coordinación interinstitucional para ampliar las oportunidades de empleo de las personas migrantes”.

“4.4.3 Facilitar y promover el acceso de las personas migrantes a las bolsas de trabajo” (PEM, 2016, pág. 70).

Así, al no definir claramente la población objetivo, hace que cada actor involucrado en esta problemática entienda de manera diferente el apoyo que debe dar y a quién se lo puede dar, incluyendo el presupuesto que debe destinar para cada acción o programa. Si no está clara la población objetivo y el presupuesto que debe destinarse, la planeación y el gasto público tendrán una deficiencia considerable que redundará en el crecimiento económico y en el desarrollo, ya que de acuerdo con la CEPAL (2014) “la calidad de las finanzas públicas y las funciones de la política fiscal dentro de un Estado moderno, tienen por objeto elevar el potencial de crecimiento de la economía y asegurar niveles crecientes de equidad distributiva” por lo que se debieran mejorar los modelos conceptuales de la gestión por resultados, es decir los programas y políticas públicas que contemplan insumos, procesos, productos y resultados e impactos, estos a su vez para garantizar que se esté generando valor público.

Considerando además, el retorno masivo de migrantes que desde 2007 al 2015 han representado casi dos millones de repatriados (Pew Hispanic Center, 2015), el presupuesto, los modelos, proyectos y actividades serán insuficientes; duplicadas, no cubrirán todas las necesidades y llevará a que sea inoperante este tipo de estrategias, porque cada actor o dependencia involucrada introducirá sus propias lógicas, criterios e intereses que no necesariamente llevarán a la solución de la problemática en cuestión (Bandeira, 2009). Entre las acciones duplicadas o con los mismos objetivos están el Fondo de Apoyo a

Migrantes y el mismo Subprograma Repatriados Trabajando, que si bien persiguen los mismos objetivos, no hay información de su vinculación o coordinación interinstitucional.

Asimismo, no se está considerando el problema de fondo que lleva a los migrantes a necesitar la inserción al mercado de trabajo, y es que en gran medida el problema anterior a la inserción laboral es que en realidad no hay espacios laborales dónde colocar a estas personas, o no tienen la calificación suficiente para hacerlo, si es que estos espacios existen, lo que llevará también a que el programa sea inoperante en determinadas regiones o comunidades del país.

Al mismo tiempo, la falla de gobierno proveniente del PEM y su estrategia 4.4 está asociada a una falla de mercado, en este caso específico a la falta de empleos para los migrantes, convirtiéndolos en una población altamente vulnerable. La discrepancia entre oferta y demanda en el mercado de trabajo está provocando que se excluya al grupo de migrantes de los beneficios de un empleo y del ingreso, ya sea por la falta de capacitación o habilidades, cuestiones de género, reconocimiento efectivo de sus derechos, estigmatización por la deportación, entre otras. Lo que genera externalidades negativas, como un mayor empleo informal y menores opciones para el desarrollo.

En este punto, hay que reconocer que esta falta de empleos para los migrantes no es generada por su retorno per se, sino que es una falla más general de la economía en su conjunto, es decir de un problema estructural del por qué no se están generando empleos formales en el país y de que no se han logrado impulsar alternativas para el desarrollo comunitario con base en otros modelos de crecimiento económico, que respondan a las siguientes prioridades mencionadas por Ramos (2002):

1. Estimular el crecimiento económico a partir de políticas de empleo, de fomento de los beneficios empresariales o de distribución de ventajas impositivas
2. Generar el liderazgo y orientación de un entorno cada vez más cambiante y turbulento
3. Minimizar la vulnerabilidad de las economías locales frente a las fuerzas exteriores del mercado

Es importante que se promuevan apoyos por ejemplo, para el autoempleo en microempresas familiares o cadenas productivas locales, sin embargo no hay que olvidar la articulación social y la coordinación interinstitucional, pues una de las experiencias, por ejemplo en el Perú, indican que no basta la intención de institucionalizar el retorno, como es el caso de la Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado que a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú dispuso de varios programas con miras a facilitar el retorno de sus nacionales; sino que hace falta un acompañamiento para generar los bienes de interés público y social para los retornados, como el caso de las microempresas familiares.

Sin embargo, en palabras de Mejía y Castro (2012) estos aspectos pueden aplicar al caso mexicano como sigue: "el poco interés que ha despertado esa iniciativa (para los peruanos) en el exterior se debe a motivos tan diversos como la ausencia de un acompañamiento que vaya más allá de la exención tributaria, la mirada economicista con la que se advierte al retornado, que en últimas excluye a todos aquellos que no cumplan con el perfil de migrante exitoso. Dicha normativa no abarca el proceso de retorno desde una perspectiva de integralidad, pues constituye básicamente un programa de exención de impuestos aduaneros y no una política de retorno efectivo.

### 3.2 Problemática Administrativa

En cuanto a la administración de los procesos y de toma de decisiones, la principal problemática que se percibe en la atención de los migrantes de retorno es que predomina una administración tradicional por encima de la gobernanza para resultados. En ese sentido, el problema administrativo se refleja en el Subprograma Repatriados Trabajando, en donde la toma de decisiones en los distintos procesos se caracteriza por: control de los procesos, excesiva autoridad, alta jerarquía, mandos muy centralizados y escasos o limitados resultados (Ramos, 2016).

El control y la excesiva autoridad de los procesos se revela en el Manual de Procedimientos del Subprograma en cuestión, el cual establece que se otorgará el apoyo a los connacionales que manifiesten su interés por encontrar un empleo en su lugar de origen o residencia, siempre que éste se encuentre localizado en un punto distinto al de la entidad fronteriza de repatriación (Manual, pág. 4). Igualmente, la difusión de este Subprograma queda a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), por conducto de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) y en coordinación con las oficinas del Servicio Nacional de Empleo (SNE) participantes (Manual, Pág. 16).

Lo anterior no da margen para considerar los intereses o perfil de los repatriados que no deseen regresar a sus lugares de origen, ya que prefieren permanecer en ciudades fronterizas para estar cerca de sus familias, y/o que no estén registrados en un único sistema controlado por la CGSNE. Al igual que la difusión del programa que es controlada por la misma oficina y que no es difundida ampliamente para llegar a más migrantes de retorno que podrían beneficiarse de los apoyos. Por lo que la transversalidad y coordinación con otras dependencias queda excluida de los procesos administrativos de este subprograma, limitando los resultados y el valor público que pudieran generar.

Otro proceso muy centralizado es la entrega en especie que se refiere a los boletos de avión o transporte terrestre que los llevará a su lugar de origen, que sin todos los requerimientos precisos es prácticamente imposible de acceder. Estos requisitos se refieren a los documentos de acta de nacimiento o CURP que muchas veces los repatriados no cuentan por haber pasado mucho tiempo en el extranjero o que por ser deportados no traen consigo. Asimismo, el tiempo para acceder al apoyo es de siete a quince días transcurridos después de ser deportados, tiempo insuficiente para contar con los documentos, y que imposibilitan aún más el acceso a los apoyos, por lo que se requiere de un tiempo mayor, considerar menos procesos burocráticos o agilizar el trámite de registro.

Por otro lado, el Subprograma canaliza a las personas migrantes a las bolsas de trabajo disponibles y de no ser posible que el connacional acceda a ese empleo, se canaliza a otros apoyos por parte del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), como la capacitación, y se le

otorga un apoyo monetario por única vez equivalente a un salario mínimo. En el trámite para estas opciones, el tiempo de desempleo se alarga y las oportunidades se reducen, por lo que el Subprograma es poco flexible también ante estas situaciones.

Como se puede predecir, esta administración tradicional en el Subprograma refleja resultados limitados, al no considerar las coyunturas de deportación masiva por parte de Estados Unidos que han dejado en la economía informal al 82 por ciento de los migrantes de retorno que buscan un empleo (ENOE, 2015); así como poca transparencia, lo cual tiene que ver con la verticalidad de los procesos que aunque el PEM establece la inclusión de otros actores, la política pública específica para este problema ha descansado fundamentalmente en la STPS, por lo que es necesario definir una nueva administración para el desarrollo, que sea abierta y contemple el contexto global, la integración y la interdependencia y que además, busque tratar de forma integral la dimensión del desarrollo económico, del desarrollo social y de la sostenibilidad ambiental (Martins y Marini, 2010, pág. 30).

En suma, buscar una GpR, significa contemplar conjuntos coherentes y sistemáticos de prácticas que busquen mejorar el desempeño de gobiernos, mercados, sociedad civil organizada, organizaciones y personas, de forma integrada, para la solución de problemas colectivos complejos (Martins y Marini, 2010), como el caso de la migración de retorno y su inserción a la economía con equidad y sin discriminación y no sólo para el bienestar individual, sino para el desarrollo de las comunidades y regiones.

### 3.3 Problemática de Gestión

Así, en cuanto a la gestión de la política pública y de acuerdo con un principio de la buena gobernanza, cabe señalar que el gobierno es necesario pero no suficiente y que se necesita de la participación de otros actores (Bandeira, 2009), con el fin de generar resultados socialmente aceptables para un mayor número de migrantes repatriados.

En ese sentido y ante un entorno social y cultural diverso, complejo y globalizado, es necesaria también una visión de gestión para el desarrollo regional, que debe orientarse hacia procesos de cambio con el objeto de fomentar la eficacia, la eficiencia y la efectividad (Ramos, 2002, pág. 167).

Para lograr esto, es necesaria la participación e interacción de distintos actores públicos o privados capaces de estimular sus recursos estratégicos y aprovechar las oportunidades de la globalización económica (Ramos, 2002, pág. 168). Sin embargo, la participación de diversos actores trae consigo precisamente un problema de gestión, respecto a la coordinación con diferentes esquemas de organización, normas y manejo de presupuestos, y en cuanto a reunir los esfuerzos, programas y acciones para un objetivo común, que apunte a mejorar y generar valor público.

### 3.4 Actores clave

En el siguiente cuadro se pueden observar a los distintos actores y normas involucrados en la problemática de la gestión de la política migratoria para la reinserción laboral de los migrantes de retorno forzado y voluntario en las distintas etapas de la intervención.

**Tabla 3.**  
**Cuadro Sinóptico de Actores**  
**Inserción laboral de los migrantes de retorno**

|         |                                      | Etapas del proyecto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                               |
|---------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
|         |                                      | Identificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Diseño y formulación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                   | Ejecución y seguimiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                               | Evaluación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                               |
| Actores | <b>Nivel Institucional</b>           | Poder Ejecutivo Federal<br>Secretaría de Gobernación<br>Secretaría del Trabajo y Previsión Social<br>Secretaría de Economía<br>Consejo Nacional de Población<br>Instituto Nacional de Estadística y Geografía                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Secretaría del Trabajo y Previsión Social<br>Secretaría de Economía<br>Secretaría de Gobernación<br>Secretaría de Hacienda y Crédito Público<br>Cámaras de Senadores y Diputados<br>Consejo Nacional de Población<br>Instituto Nacional de Migración<br>Unidad de Política Migratoria<br>Dependencias de los Gobiernos Estatales y Municipales                                              |                                                                                                                                                                                                   | Secretaría del Trabajo y Previsión Social<br>Instituto Nacional de Migración<br>Secretaría de Economía<br>Secretaría de Relaciones Exteriores<br>Dependencias de los Gobiernos Estatales y Municipales<br>Comisión Nacional de los Derechos Humanos                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                               | Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social<br>Instituto Nacional de Estadística y Geografía<br>Consejo Nacional de Población                                                                                                                                                                                                                          |                                                                               |
|         | <b>Marcos normativos y jurídicos</b> | Poder Ejecutivo<br>Secretaría de Gobernación<br>Instituto Nacional de Migración<br>Consejo Nacional de Población<br>Secretaría del Trabajo y Previsión Social<br>Secretaría de Economía<br>Comisión Nacional de los Derechos Humanos<br>Gobiernos Estatales<br>Gobiernos Municipales                                                                                                            | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<br>Plan Nacional de Desarrollo<br>Programa Sectorial de Gobernación<br>Ley General de Población<br>Reglamento de la Ley General de Población<br>Ley de Migración<br>Reglamento de la Ley de Migración<br>Ley Federal del Trabajo<br>Programa Sectorial de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social<br>Programa Sectorial de la Secretaría de Economía<br>Programa Sectorial de la Secretaría de Economía<br>Declaración de los Derechos Humanos<br>Programas Estatales de Desarrollo | Secretaría de Hacienda y Crédito Público<br>Cámara de Diputados<br>Instituto Nacional de Migración<br>Unidad de Política Migratoria<br>Consejo Nacional de Población<br>Secretaría del Trabajo y Previsión Social<br>Secretaría de Economía<br>Comisión Nacional de los Derechos Humanos Estatales                                                                                          | Presupuesto de Egresos de la Federación<br>Programa Especial de Migración<br>Programa Nacional de Población<br>Programa de Apoyo al Empleo Trabajando<br>Subprograma Retornados y mediana empresa | Secretaría del Trabajo y Previsión Social<br>Secretaría de Economía<br>Instituto Nacional de Migración<br>Unidad de Política Migratoria<br>Secretaría de Educación Pública<br>Gobiernos Estatales y Municipales<br>Comisión Nacional de los Derechos Humanos Estatales                                                                                                                                  | Manual de operación para el Programa de Apoyo al Empleo y del Subprograma de Retornados Trabajando<br>Sistema de Evaluación del desempeño de la Ley del Servicio Profesional de Carrera<br>Otros manuales de operación y programas operativos | Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social<br>Instituto Nacional de Estadística y Geografía                                                                                                                                                                                                                                                           | Ley de Desarrollo Social<br>Manuales para la evaluación de la política social |
|         | <b>Vinculación social</b>            | Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM<br>El Colegio de México<br>El Colegio de la Frontera Norte<br>El Colegio de la Frontera Sur<br>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México<br>Universidades y Colegios Estatales para la investigación de la migración internacional<br>Fondo de Población de Naciones Unidas en México<br>Organización Internacional para las Migraciones |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Organizaciones sociales:<br>Bufete de Asesoría Legal en materia laboral a personas migrantes<br>Centro de Apoyo al Trabajador Migrante<br>Frente Indígena de organizaciones Binacionales<br>Fundación Comunitaria del Bajío, A.C.<br>Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones<br>Frente Indígena de Organizaciones Binacionales<br>Fundación Comunitaria del Bajío, A.C. |                                                                                                                                                                                                   | Empresas<br>Organizaciones sociales:<br>Bufete de Asesoría Legal en materia laboral a personas migrantes<br>Centro de Apoyo al Trabajador Migrante<br>Frente Indígena de organizaciones Binacionales<br>Fundación Comunitaria del Bajío, A.C.<br>Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones<br>Frente Indígena de Organizaciones Binacionales<br>Fundación Comunitaria del Bajío, A.C. |                                                                                                                                                                                                                                               | Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM<br>El Colegio de México<br>El Colegio de la Frontera Norte<br>El Colegio de la Frontera Sur<br>Universidades y Colegios Estatales para la investigación de la migración internacional<br>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México<br>Consultores privados<br>Fondo de Población de Naciones Unidas en México |                                                                               |

Fuentes:

Comisión Europea/EuropeAid (2001), Manual de gestión de ciclo de proyectos, Comisión Europea EuropeAid.

Martínez Pelligrini, Sarah (2016). La planeación: instrumento de la política pública. Conferencia virtual. El Colef. MEMI 2016.

Consejería de Proyectos, (2008). Directorio de Organizaciones que Trabajan Migración y Derechos Humanos en Centro América y México (en línea). Recuperado del 11 de marzo de 2016 en <http://www.crmsv.org/documentos/investigacion/Directorio%20de%20Org%20en%20DDHH.pdf>

Aunque esta identificación de actores es basta, podemos resumir que, tanto la Secretaría de Hacienda que otorga el presupuesto, como las Secretarías del Trabajo y Economía, así como el Instituto Nacional de Migración, deberán intervenir en la etapa de diseño e implementación de la política pública para convenir acciones transversales con otras dependencias desde una óptica de GpR.

Además, deberán incluir o involucrar a la sociedad civil, universidades y organismos internacionales para la implementación y seguimiento de las acciones, con el objetivo común de generar resultados socialmente aceptables para los migrantes de retorno, de acuerdo con los principios de la buena gobernanza y de generar valor público, es decir, de insertarlos en la economía, con empleos formales acordes con sus intereses y habilidades, para el desarrollo personal, familiar y de las comunidades, localidades, regiones y del país en general.

Por otro lado, cabe señalar que la interacción de estos actores no es tarea fácil y tiene intrínseco un problema de capacidad gubernamental y políticas de desarrollo regional, en cuanto a la influencia que tienen los gobiernos sobre los cambios, adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes, captar, absorber y gestionar recursos y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura (Agranoff, 1997 mencionado en Ramos, 2002, pág. 170). Asimismo, esta capacidad se asocia con el desarrollo local, en términos de la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para implementar políticas efectivas y una mayor eficacia de la planeación y el desarrollo regional.

Por lo que el reto fundamental es tratar de rediseñar los procesos de toma de decisiones con una mayor consideración a los aspectos sociales y en general, del resto de los factores institucionales y económicos que condicionan el desarrollo regional (Ramos, 2002), en este caso, de las comunidades y localidades de la migración de retorno ya identificadas anteriormente.

### 3.5 Análisis FODA

Para poner a prueba la viabilidad del Subprograma Repatriados Trabajando, a continuación se presenta un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), el cual es un marco de referencia que permitirá, como parte de un diagnóstico estratégico, comparar la imagen ideal con la imagen real, al buscar los elementos de impacto sobre la misión tanto externos como internos" (Arellano, 2004, pág. 78).

El FODA como análisis situacional, permite definir factores internos que se reflejan en las Fortalezas y Debilidades, y los factores externos como son las Oportunidades y Amenazas. Con esto en mente, para el Subprograma Repatriados Trabajando se tiene el siguiente análisis FODA cuyos elementos pudieran impactar en una misión estratégica.

| <b>Tabla 3.1 Análisis FODA</b>                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                        |                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| <b>Positivo</b>                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                        |                         |
| <b>Aprovechar</b>                                                                                                                                                                                                            | <b>Incrementar</b>                                                                                                                                                                                                                                     |                         |
| <b>Fortalezas</b>                                                                                                                                                                                                            | <b>Oportunidades</b>                                                                                                                                                                                                                                   |                         |
| La inserción de la migración de retorno a un empleo formal es un asunto que se encuentra en la agenda pública y existe un amplio marco normativo que legitima la acción gubernamental.                                       | Diferentes habilidades de los migrantes de retorno que se pueden aprovechar, en coordinación con la sociedad civil, para el autoempleo, microempresas familiares, cadenas productivas o desarrollo de localidades.                                     | <b>Ambiente externo</b> |
| Misión estratégica con enfoque de gobernanza para resultados, generación de valor público, así como los intereses, habilidades y competencias de los migrantes de retorno con igualdad de oportunidades y enfoque de género. | Existen iniciativas y programas gubernamentales para ampliar los apoyos a los migrantes de retorno y su inserción al mercado de trabajo formal, lo que puede afectar positivamente al Subprograma si se incrementa la coordinación intergubernamental. |                         |
| Disponibilidad del número de migrantes de retorno por parte de la EMIF norte con el Módulo especial sobre capacitación y reinserción laboral.                                                                                | El Subprograma es de cobertura nacional, baja a los estados y sus municipios.                                                                                                                                                                          |                         |
| Existe información disponible de los procesos que lleva a cabo el Subprograma y los indicadores de seguimiento.                                                                                                              | El Subprograma está dentro de las evaluaciones que realiza el CONEVAL, lo que pudiera llevar a su mejora continua.                                                                                                                                     |                         |
| <b>Debilidades</b>                                                                                                                                                                                                           | <b>Amenazas</b>                                                                                                                                                                                                                                        |                         |
| El problema planteado no refleja la dimensión real de la población migrante de retorno, por lo que el presupuesto resulta insuficiente.                                                                                      | Puede haber intereses distintos por parte de los migrantes de retorno, como el volver a migrar.                                                                                                                                                        |                         |
| El PAE atiende diversas poblaciones vulnerables, lo que restringe el presupuesto y la implementación de las acciones posibles.                                                                                               | Cambios y endurecimiento de la política de inmigración de EU; deportaciones voluntarias o forzadas de forma masiva.                                                                                                                                    |                         |
| Los actores que pueden coadyuvar al Subprograma no están completamente involucrados y no hay coordinación entre ellos. No hay vinculación con otras políticas públicas que tienen el mismo                                   | Contexto socioeconómico de México que no permita destinar más presupuesto y generar suficientes empleos.                                                                                                                                               |                         |

|                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| objetivo.                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                      |
| Falta de coordinación con las instituciones y organizaciones sociales para ampliar la bolsa de trabajo, la difusión o los apoyos en especie y monetarios.                                                                                    | Falta de apoyo por parte de autoridades estatales o municipales, organismos no gubernamentales e incluso sindicatos. |
| Los indicadores no dan cuenta del número o tipo de empleos otorgados a los migrantes, sólo de la ocupación en un tiempo. No hay indicadores de impacto.                                                                                      | Crisis económicas que disminuyan el presupuesto para el Subprograma.                                                 |
| Los funcionarios que operan el Subprograma no tienen margen para adaptar sus procesos a las realidades cambiantes y no hay comunicación directa al interior de la República, lo que lleva a que no se otorguen los apoyos en tiempo y forma. | Puede no haber información verídica por parte de las fuentes de información.                                         |
| <b>Disminuir</b>                                                                                                                                                                                                                             | <b>Neutralizar</b>                                                                                                   |
| <b>Negativo</b>                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                      |
| Fuente: Elaboración propia con base en la metodología de Arellano (2004) y Ortegón (2005) e información del Manual de Procedimientos del Subprograma Repatriados Trabajando, 2016.                                                           |                                                                                                                      |

### Conclusiones del análisis FODA

Del análisis anterior se percibe que si bien una fortaleza del Subprograma es contar con todos los elementos de legitimidad para la acción pública, con enfoque de GpR, con igualdad de oportunidades y enfoque de género; una de las debilidades más importantes tiene que ver con el diseño del Subprograma, al no establecer de manera precisa la dimensión real de la población migrante de retorno y por tanto, el presupuesto necesario para atender a la población objetivo.

Asimismo, parte del ambiente interno y de las debilidades más importantes del Subprograma está el que no se han involucrado de manera adecuada a los actores que pueden coadyuvar a la implementación, por lo que la vinculación entre instituciones, empresas y sociedad civil, no se lleva a cabo como lo recomienda la visión de GpR. Asimismo, no hay vinculación con otras políticas públicas que tienen el mismo objetivo, por lo que se duplican esfuerzos y se fragmentan, tanto el presupuesto total para la atención de la población migrante de retorno, como sus resultados.

Entre las oportunidades, hay que aprovechar las diferentes habilidades o capacidades de los migrantes de retorno, en coordinación con la sociedad civil, para el autoempleo; impulsar las microempresas familiares; establecer cadenas productivas o propiciar el desarrollo de

las localidades de los migrantes de retorno. Para esto, existen iniciativas y programas gubernamentales que promueven la inserción al mercado de trabajo formal o incentivan el desarrollo de las comunidades, tal es el caso de programas como el de repatriación humana, hoy llamado Somos Mexicanos del INM, el Fondo de Apoyo a Migrantes también del INM, Atención de menores del DIF<sup>4</sup>, el programa 3x1 de SEDESOL o el de la Secretaría de Economía, para la creación de microempresas, por citar algunos. Todo ello, con sus distintas orientaciones y oportunidades de mejora, pero que pueden coadyuvar si se incrementa la coordinación intergubernamental y el enfoque de gobernanza.

Finalmente, destacan las amenazas, parte del ambiente externo al Subprograma y que hay que neutralizar. Entre éstas destacan los intereses propios de los migrantes de retorno, como el que quieran intentar un nuevo cruce a Estados Unidos y por tanto el esfuerzo de su reinserción laboral en nuestro país, sea superfluo. Existen además, las amenazas latentes de los cambios y el endurecimiento de la política de inmigración de Estados Unidos que llevarán a las deportaciones voluntarias o forzadas de forma masiva, además de que el contexto socioeconómico de México tampoco sea de ayuda para destinar suficiente presupuesto al Subprograma y para generar los empleos de calidad que se requieren.

---

<sup>4</sup>Para saber más de estos programas se puede ver el análisis Inés Balança (2016), Tesis de Maestría: Los Desafíos de la Coordinación Intergubernamental: La Atención a Migrantes Mexicanos Deportados en el Estado de Baja California. El Colef.

## **Capítulo 4. Evaluación del Subprograma Repatriados**

### **Trabajando**

En este apartado, la evaluación que se propone se hará a partir de cuatro aspectos que tienen que ver con la cuantificación de la población objetivo, el tipo de empleos que se otorgan a los retornados, el presupuesto que se ha asignado para su atención y finalmente, el cuestionamiento de la pertinencia del Subprograma al tener deficiencias operativas y de garantizar el logro de los objetivos planteados en el Subprograma, así como de generar valor público, o los bienes y servicios que son relevantes y aportan al desarrollo de este grupo de la población.

Para lo anterior, se revisaron las evaluaciones de desempeño y de resultados que ha tenido el Subprograma en varios años, con el fin de analizar las metodologías para establecer la población objetivo. Además, se revisaron las páginas electrónicas del Servicio Nacional de Empleo, para obtener las estadísticas del tipo de empleo y los apoyos a nivel local. Y finalmente, mediante solicitud de información al Instituto Nacional de Información, se presentan los montos del presupuesto ejercido por el Subprograma para contrastarlo con la población atendida y determinar la pertinencia en cuanto a la cobertura.

Estos aspectos son relevantes, ya que a partir de la revisión en los capítulos anteriores, se identificó que uno de los problemas principales que presenta el Subprograma Repatriados Trabajando tiene que ver con la imprecisión cualitativa y cuantitativa de la población objetivo, entre removidos y retornados, y por ende el poco presupuesto destinado para su apoyo y la baja cobertura de su atención. Por tanto, se tiene que cuestionar la pertinencia de este Subprograma, al no contar con una metodología clara y suficiente para determinar quiénes serán los beneficiarios de los apoyos y cuánto presupuesto se debe o puede destinar para su ejecución. Un ejemplo de esto es lo que ya se ha advertido, de los diferentes tipos de deportados, ya sea removidos o retornados, que puede generar diferencias en cuanto al volumen y características de los migrantes que requieren de los apoyos.

Es decir, hay repatriados que no requieren de un apoyo del gobierno federal ya que al regresar voluntariamente, cuentan con algún ahorro o perspectiva de empleo. Sin embargo, los que fueron removidos o deportados, al no contar con recursos disponibles, requieren de la ayuda gubernamental para llegar a su lugar de origen, si es que lo quieren, y buscar su reinserción social y económica, por lo que se debe tomar en cuenta el perfil y experiencia del repatriado para su colocación a algún puesto de trabajo, ya sea rural, urbano y en cuanto al salario que espera tener.

Tomando en cuenta estos elementos, finalmente en este capítulo, se comprobarán o descartarán las hipótesis planteadas, tanto de la pertinencia como de la cobertura del Subprograma Repatriados Trabajando.

#### 4.1 De la cuantificación de la población objetivo

En cuanto a la población objetivo y su cuantificación, tomando en consideración las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo para diferentes años, se identificó que se han establecido diferentes métodos para determinar el número de migrantes de retorno voluntario y forzado que esperarían tender.

Por ejemplo, en 2005, siendo una prueba piloto, el Subprograma se implementó en Coahuila y Tamaulipas; y en el 2006 se incorporaron Sonora y Chihuahua. De acuerdo con el Manual de Procedimientos de esos años, se plantea que: “la estrategia operará en aquellos estados a los cuales se ha canalizado el mayor número de repatriados en los últimos dos años y en donde se han instalado plantas maquiladoras, demandantes de mano de obra”.

De acuerdo con la evaluación de Analítica Consultores (2006), los estados en donde se registró el mayor número de eventos de repatriación en los años 2004 y 2005 fueron Sonora (37.7%) y Baja California (34.4%). Sin embargo, “el SNE de Baja California y Sonora no integraron a la estrategia de Repatriados en su plan de trabajo y por tanto no participaron en este esfuerzo junto con la STPS” (Analítica Consultores, 2006, pág. 7).

En 2005, la población objetivo fue de 4,056 repatriados, considerando las entidades fronterizas de Coahuila, Chihuahua, Sonora y Tamaulipas con 1,014 personas para cada una y logrando una atención efectiva a tan solo 144 repatriados (STPS, 2006). Por lo que en la evaluación respectiva se consideró que: “la estrategia de Repatriados Trabajando destaca por la incongruencia que existe entre la cobertura poblacional y los recursos otorgados(en ese año fue de \$345,205) frente a la magnitud que representa la deportación de trabajadores ilegales a los Estados Unidos que debe ser mayor al millón y medio de registros al año” (STPS, 2006).

En cuanto a los recursos, en ese mismo año, esta estrategia es la que menos recibió, por lo que fue considerada en la evaluación como “la más débil y la que en menor grado cumplió con sus objetivos, pues sólo operó en tres entidades y con un presupuesto mínimo”, que estaba encaminado a ejercerse en el último trimestre del 2005, según se muestra en la tabla 4.1. Este presupuesto se destinó al pago del boleto de autobús para trasladarse a sus ciudades de origen y si el repatriado lo solicitaba, para la búsqueda de empleo cuando se estableciera en su ciudad y se vincule con alguna oficina del SNE. Así, para los 144 repatriados que contaron con la atención efectiva en ese año, se destinó un promedio de 2,397 pesos.

**Tabla 4.1**  
**Repatriados trabajando presupuesto por entidad federativa**

| ENTIDAD FEDERATIVA | REPATRIADOS TRABAJANDO |
|--------------------|------------------------|
| COAHUILA           | \$179,728.77           |
| SONORA             | \$100,000.00           |
| TAMAULIPAS         | \$65,477.00            |
| <b>TOTAL</b>       | <b>\$345,205.77</b>    |

Fuente: Evaluación del PAE. STPS, 2006.

Para atender esas deficiencias, en 2007, la metodología que presentó el Subprograma en sus reglas de operación, para determinar a la población objetivo, pretendió ser más rigurosa al considerar datos de las instituciones oficiales y determinó una población objetivo potencial de 74,140 personas repatriadas.

Esta cifra fue estimada con base en la información de eventos de repatriación del Instituto Nacional de Migración, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual registra que para el periodo enero-septiembre de 2006 se han efectuado 427,788 eventos de repatriación, si se mantiene la tendencia, entonces a diciembre podrían registrarse 570,307 eventos de repatriación. Esta cifra contabilizada más de una vez a una persona por lo que el dato se reduce a aproximadamente la mitad 285,153; asimismo, de acuerdo con estimaciones del propio INAMI, es necesario considerar que sólo alrededor del 26 por ciento ya no intentará un nuevo cruce. No obstante lo anterior, se estima para el 2007 atender a un total de 7,286 connacionales repatriados” (Reglas de operación, DOF, PAE 2017).

Así, la población atendida en 2007 fue de 6,701 personas es decir, 92 por ciento de lo programado, sin embargo, las colocadas en algún empleo fueron 1,355, sólo el 20.22 por ciento de lo atendido efectivamente (ver tabla 4.2).

| <b>Tabla 4.2</b><br><b>Programa de Apoyo al Empleo</b><br><b>Subprograma Repatriados Trabajando <sup>1/2/</sup></b><br><b>Acciones realizadas con presupuesto federal y estatal, de 2005</b><br><b>y al mes de julio de 2016</b> |                           |                           |                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------|
| <b>Año</b>                                                                                                                                                                                                                       | <b>Personas atendidas</b> | <b>Personas colocadas</b> | <b>Porcentaje de colocadas respecto de las atendidas</b> |
| 2005                                                                                                                                                                                                                             | 144                       | 26                        | 18.05                                                    |
| 2006                                                                                                                                                                                                                             | 1,463                     | 694                       | 47.43                                                    |
| 2007                                                                                                                                                                                                                             | 6,701                     | 1,355                     | 20.22                                                    |
| 2008                                                                                                                                                                                                                             | 21,171                    | 4,890                     | 23.09                                                    |
| 2009                                                                                                                                                                                                                             | 19,093                    | 7,377                     | 38.63                                                    |
| 2010                                                                                                                                                                                                                             | 27,621                    | 776                       | 2.81                                                     |
| 2011                                                                                                                                                                                                                             | 26,649                    | 396                       | 1.48                                                     |
| 2012                                                                                                                                                                                                                             | 26,488                    | 293                       | 1.10                                                     |
| 2013                                                                                                                                                                                                                             | 10,143                    | -                         | -                                                        |
| 2014                                                                                                                                                                                                                             | 12,668                    | -                         | -                                                        |
| 2015                                                                                                                                                                                                                             | 3,820                     | -                         | -                                                        |
| 2016                                                                                                                                                                                                                             | 4,485                     | -                         | -                                                        |

Cifras definitivas de 2005 a 2015.

1/ En 2005 se consideran las acciones de Repatriados Desalentados (Redes), a partir de 2006 se integran las acciones de Repatriados Trabajando. Se incluyen acciones financiadas con presupuesto federal y estatal (desde 2006).

2/ Desde 2013 las acciones de colocación de Repatriados, se consideran en otros servicios y subprogramas.

Fuente: Dirección de Movilidad Laboral de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.

En 2008, el cálculo se siguió con base en las estimaciones del INAMI como sigue:

Para el periodo enero-agosto de 2008, se registraron un total de 406,394 eventos de repatriación y en el supuesto de mantener la tendencia, se estimó que a diciembre de 2008 podrían registrarse 609,591 eventos de repatriación. Esta cifra contabiliza más de una vez a una persona repatriada por lo que el dato podría calcularse en la mitad 304,795; asimismo, de acuerdo con estimaciones del propio INAMI, es necesario considerar que sólo alrededor del 20 por ciento ya no intentará un nuevo cruce. No obstante lo anterior, para el 2009 y tomando como base el costo promedio observado en el ejercicio fiscal 2008 se estima atender un total de 22,274 connacionales repatriados (Reglas de operación DOF, PAE, 2008).

Una vez más, se presentó un avance del 95 por ciento de la población atendida y la población colocada fue 23.09 por ciento de las atendidas.

A partir de 2009 la metodología para cuantificar a la población objetivo se dejó de lado para centrarse sólo en el número de migrantes de retorno que llegaran a solicitar los apoyos que ofrece el Subprograma, sin considerar un número preciso o aproximado. Además, a partir del 2013, para atender dicha omisión, se consideró que la población objetivo del Programa de Apoyo al Empleo debía ser la prioritaria del programa denominado Cruzada Nacional Contra el Hambre, el cual establece la población marginada y de escasos recursos y que abarca a una población más extensa incluso que la de los migrantes de retorno, pero que no necesariamente comprende a éstos últimos.

De este modo, la población atendida, si bien aumentó considerablemente, no fue lo suficiente para cubrir el retorno que se estaba presentando debido a las políticas de deportación desde Estados Unidos, que para el quinquenio 2010-2014, se estimó en 590 mil mexicanos, según la ENADID de 2014. Mientras que el Subprograma atendió en el mismo periodo a 107,389 retornados, esto es sólo al 18.2 por ciento de la población estimada y a quienes se les ofrecieron el transporte a sus lugares de origen y el salario mínimo por un mes, y de los cuales, sólo 1,465 fueron colocados, según las cifras de la STPS que hasta el 2012, contabilizó a los colocados. A partir del 2013 se eliminaron los registros para evitar duplicidad de la información ya que los connacionales se canalizan a los distintos servicios del SNE, como capacitación, becas o apoyo al autoempleo.

Cabe destacar que del 2005 al 2012 que se tienen cifras, se puede observar que también hay deficiencias en la colocación de los repatriados en algún puesto de trabajo, pasando de 47.43 por ciento de colocación en 2006, su nivel más alto, hasta en 1.1 por ciento en 2012, con tan sólo 293 personas colocadas de 26,488 atendidas. Lo que llama la atención de la poca colocación y del tipo de empleos que pudieron estar accediendo, que no son los esperados ni los suficientes para la población objetivo.

## 4.2 Del tipo de empleos

En cuanto al tipo de empleos y la baja colocación, la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) explica que se deben tomar en cuenta diversos factores:

- a) El lugar de residencia, ya que los empleos que registra el SNE son predominantemente urbanos y los domicilios de los repatriados en su mayoría son rurales, lo que dificulta y eleva los costos de vinculación para el repatriado.
- b) La expectativa de ingreso de los repatriados es muy superior a las opciones de empleo que ofrece el mercado laboral, muchos de ellos tuvieron ingresos en E.U. en dólares, particularmente en ciudades o localidades más pequeñas, lo que desalienta a esta población para colocarse en los empleos disponibles.
- c) En muchas ocasiones los repatriados carecen de documentación que acredite su identidad, así como la experiencia laboral que tienen, lo que también limita en ocasiones su ingreso a los empleos disponibles
- d) En su mayoría, el migrante de retorno tiene la expectativa de intentar un nuevo cruce en algún momento próximo, por lo que no tiene incentivos para acceder a otro apoyo del PAE, como las becas o capacitación que pudieran ayudarlo a colocarse en un mejor empleo.
- e) Por último, no se tienen los registros de todos los solicitantes repatriados, ya que su movilidad hace difícil su seguimiento, es una de las razones del por qué a partir del 2012 no se tienen datos del número de apoyos de colocación a algún empleo de esta población. (Explicación de la CGSNE)

Por otra parte, de los empleos específicos a los que se integran los repatriados, no hay mucha información disponible, ya que éstos se canalizan a otros apoyos que el mismo PAE ofrece, como pueden ser los del Subprograma Bécate, Fomento al Autoempleo o Movilidad Laboral, por lo que el seguimiento se hace muy complejo (Explicación de la CGDNE). Sin embargo, se puede dar una aproximación a través de las Revistas Informativas del Sistema

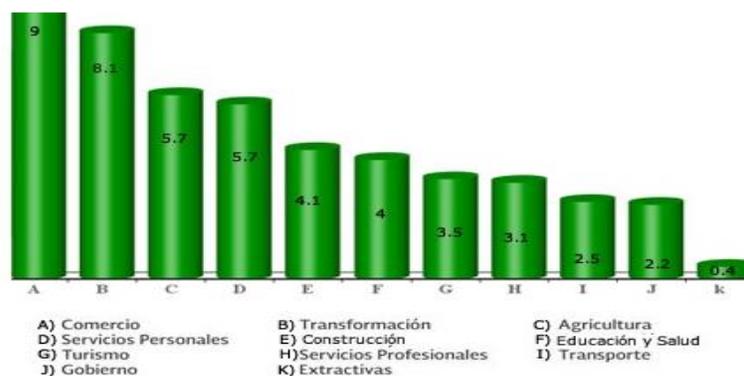
Nacional de Empleo de las entidades federativas, en donde a nivel general se detallan los sectores de mayor ocupación.

Así, en la región de la frontera, Sonora como una de las entidades de mayor recepción de repatriados, se tienen registradas cerca de 70 empresas en su Portal del empleo, y el grupo con mayor demanda de las empresas fue el de "Trabajadores en Actividades Elementales y de Apoyo", es decir, como auxiliares en actividades administrativas y ayudantes en el comercio y ventas. En tanto que "las empresas reportaron que la Reposición de personal fue la causa principal por la cual la vacante estaba disponible, esto representa el 71.3 por ciento del total de puestos de trabajo disponibles" en la entidad (Revista informativa de Sonora, tercer trimestre, 2016). Lo que habla de la baja calificación que se requiere (en su mayoría con escolaridad nivel de secundaria) y de la alta rotación del personal. Aunque efectivamente, "las empresas solicitan mayormente a personas entre los 30 y 34 años de edad, los cuales representan el 34.88 por ciento del total" (Revista informativa de Sonora, cuarto trimestre, 2016).

En contraste, el Estado de México, como uno de los estados de retorno de los migrantes y con más información disponible, en cuanto al tipo de empleos, se encontró que en el cuarto trimestre de 2016 ofreció un total de 8 mil 670 vacantes de 591 empresas estatales, y resalta que el 51 por ciento de los empleos demandados requirieron personal con nivel de escolaridad secundaria seguido de los que necesitaban trabajadores con preparatoria con el 22 por ciento (Revista informativa del Estado de México, cuarto trimestre 2016).

Estos dos ejemplos se pueden generalizar para toda la República, ya que de acuerdo con el Observatorio Laboral del Sistema Nacional de Empleo, cifras al cuarto trimestre del 2016, muestran que los sectores de actividad económica que concentran al mayor número de personas ocupadas en el país son Comercio, Transformación, Agricultura y Servicios Personales (8.9, 8.1, 5.8 y 5.7 millones respectivamente). Estos cuatro sectores juntos suman el 58.8 por ciento del total de la población ocupada (Ver Gráfica 4.1).

**Gráfica 4.1 Porcentaje de ocupados en México, según actividad económica, 2016**



Fuente: Observatorio laboral del Sistema Nacional de Empleo, con base en la ENOE, cuarto trimestre, 2016.

Así, el sector Comercio con el 18.5 por ciento del total de los ocupados concentra el mayor número de personas ocupadas en el país, de los cuales casi el 57.7 por ciento cuentan con escolaridad hasta el nivel secundaria y 40.9 por ciento tienen entre 16 y 34 años de edad. En contraste, el menor número de ocupados se concentra en el sector Extractivo, con apenas el 0.8 por ciento del total de los ocupados (Observatorio laboral, 2013-2014).

Consecuentemente, en cuanto a los ingresos, los sectores que registran los ingresos inferiores al promedio nacional (\$5,141) son el sector Agropecuario, Servicios Personales, Turismo, Comercio y Transformación. Y los sectores que registran los salarios mensuales promedio más altos son el Extractivo; Educación y Salud y Gobierno con \$10,068, \$8,121 y \$8,028 pesos respectivamente, pero son los que muestran también los mayores niveles de escolaridad.

Respecto al nivel de escolaridad, podemos observar que los sectores de Educación y Salud y Servicios Profesionales son los que cuentan con el mayor número de ocupados con Educación Superior (63.5 y 50.1 % respectivamente), mientras que los sectores con mayor porcentaje de ocupados con escolaridad de nivel básico (hasta primaria) son los sectores Agropecuario con 67.9 % y el de la Construcción con 41.4 % (Observatorio laboral, 2013-2014).

### 4.3 Del presupuesto

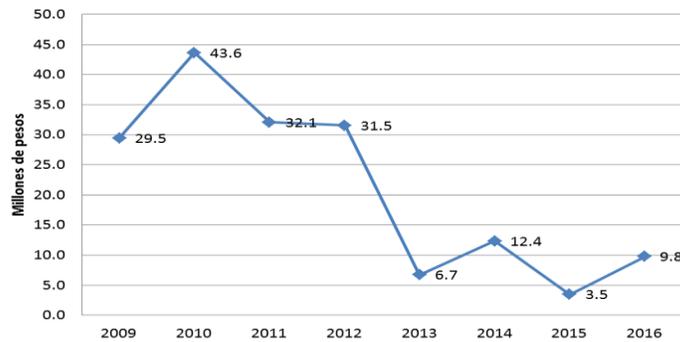
Realizando el análisis en cuanto al presupuesto, los datos proporcionados por la CGSNE, a partir de una solicitud de información al Instituto Nacional de Acceso a la Información

Pública (INAI), muestran una clara tendencia a la baja desde 2009 al 2016, representando solo el 1.5 por ciento en promedio del presupuesto total destinado al PAE. Este gasto es efectivo solo para el traslado a los lugares de origen, ya que en promedio se destinaron \$1,189 pesos por persona, lo que indica que el repatriado que llega a pedir el apoyo, no recoge los otros 500 a 1,500 (dependiendo del estado) ya estando en su lugar de origen para búsqueda de empleo, lo cual en muchos casos se deba a que intentó un nuevo cruce o no llegó hasta su lugar de origen, estableciéndose en otra comunidad (Explicación, CGSNE) (Ver tabla 4.3 y Gráfica 4.2).

| <b>Tabla 4.3 Subprograma Repatriados Trabajando</b>                     |                                        |                    |                                                     |                  |                  |                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------|------------------|------------------|--------------------------------------------------------|
| <b>Presupuesto ejercido y apoyos de atención y colocación 2009-2016</b> |                                        |                    |                                                     |                  |                  |                                                        |
| <b>Año</b>                                                              | <b>PAE<br/>(millones<br/>de pesos)</b> | <b>Subprograma</b> | <b>% respecto<br/>del total del<br/>presupuesto</b> | <b>Atendidos</b> | <b>Colocados</b> | <b>Costo<br/>promedio<br/>por persona<br/>atendida</b> |
| 2009                                                                    | 1,444.5                                | 29,466,141         | 2.0                                                 | 19,093           | 7,377            | 1,543                                                  |
| 2010                                                                    | 1,357.3                                | 43,649,636         | 3.2                                                 | 27,621           | 776              | 1,580                                                  |
| 2011                                                                    | 1,286.3                                | 32,095,810         | 2.5                                                 | 26,649           | 396              | 1,204                                                  |
| 2012                                                                    | 1,572.5                                | 31,548,333         | 2.0                                                 | 26,488           | 293              | 1,191                                                  |
| 2013                                                                    | 1,671.6                                | 6,725,887          | 0.4                                                 | 10,143           |                  | 663                                                    |
| 2014                                                                    | 1,656.0                                | 12,356,027         | 0.7                                                 | 12,668           |                  | 975                                                    |
| 2015                                                                    | 1,120.6                                | 3,459,386          | 0.3                                                 | 3,820            |                  | 906                                                    |
| 2016                                                                    | 1,726.6                                | 9,775,178          | 0.6                                                 | 6,729            |                  | 1,453                                                  |

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Coordinación Nacional del Servicio Nacional de Empleo y datos de <https://www.empleo.gob.mx/sne/programa-apoyo-empleo-pae>. El presupuesto total del PAE se obtuvo del CONEVAL.  
En 2013 la CGSNE eliminó el registro de colocados, argumentando duplicidad de la información, ya que los connacionales se vinculaban con otros programas, como becas, capacitación, movilidad laboral, entre otros.

**Gráfica 4.2 Presupuesto del Subprograma Repatriados Trabajando 2009-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.

Lo anterior muestra que el Subprograma solo está respondiendo a la demanda de quienes se acercan a las ventanillas y no está cumpliendo con su objetivo principal de promover la incorporación de la población al mercado laboral.

Además, este presupuesto es insuficiente para atender a la población de retorno que se estima por el gobierno mexicano para los próximos años, que considera una cifra de 219 mil retornados en promedio anual (Morales, 14/03/2017) y el presupuesto base de 2016 de 9.8 millones de pesos del Subprograma, a cada migrante de retorno le tocaría un apoyo de tan solo 44.74 pesos. De ahí la importancia de caracterizar y definir a la población objetivo, pero también de focalizar los esfuerzos de otros programas que atienden a este mismo grupo. En ese sentido, la coordinación interinstitucional y de buena gobernanza resulta relevante para integrar un presupuesto que sea suficiente para alcanzar el objetivo de desarrollo y bienestar de esta población.

En cuanto a las regiones a las que se destinaron los apoyos, se encuentran principalmente las entidades fronterizas de Coahuila, Chihuahua, Tamaulipas y Sonora en 2005, sumándose en 2010, las entidades de Baja California, Puebla, Michoacán, México, y Chiapas. Sin embargo, para 2015 el mayor número de población atendida se ubicó en Coahuila, Sonora y Zacatecas (ver tabla 4.4), que si bien cuentan con un número importante de población de retorno, según la Encuesta Intercensal de 2015 identificó que en su

mayoría regresan a la región tradicional, principalmente a los estados de Jalisco, Michoacán y Guanajuato, siguiendo con Baja California y Estado de México.

**Tabla 4.4**  
**Número de apoyos otorgados por el Subprograma Repatriados Trabajando, 2005 al 2016 y por entidad federativa <sup>1/2/</sup>**

| Entidad Federativa  | 2005       | 2006         | 2007         | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015         | 2016         |
|---------------------|------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| <b>Total</b>        | <b>144</b> | <b>1,463</b> | <b>6,701</b> | <b>21,171</b> | <b>19,093</b> | <b>27,621</b> | <b>26,649</b> | <b>26,488</b> | <b>10,143</b> | <b>12,668</b> | <b>3,820</b> | <b>6,729</b> |
| Aguascalientes      | -          | -            | 34           | 166           | 81            | 162           | 93            | 91            | 130           | 148           | 54           | 88           |
| Baja California     | -          | -            | 7            | 573           | 1,870         | 2,796         | 5,042         | 5,303         | 154           | 315           | 132          | 343          |
| Baja California Sur | -          | -            | -            | 1             | 6             | 9             | 2             | 3             | 5             | 6             | -            | 4            |
| Campeche            | -          | -            | 31           | 18            | 24            | 32            | 15            | 15            | 4             | 12            | 2            | 12           |
| Coahuila            | 110        | 521          | 968          | 1,923         | 1,356         | 2,175         | 2,719         | 2,668         | 1,779         | 1,757         | 1,492        | 1,506        |
| Colima              | -          | -            | 27           | 53            | 35            | 103           | 23            | 30            | 49            | 93            | 26           | 21           |
| Chiapas             | -          | -            | 450          | 666           | 329           | 1,013         | 331           | 302           | 151           | 196           | 34           | 125          |
| Chihuahua           | -          | 116          | 156          | 1,079         | 1,261         | 1,732         | 2,086         | 1,961         | 1,081         | 1,160         | 149          | 227          |
| Ciudad de México    | -          | -            | 295          | 869           | 241           | 692           | 211           | 148           | 138           | 139           | 36           | 83           |
| Durango             | -          | -            | 53           | 162           | 106           | 159           | 103           | 101           | 119           | 187           | 37           | 99           |
| Guanajuato          | -          | -            | 110          | 728           | 351           | 768           | 408           | 345           | 370           | 560           | 134          | 218          |
| Guerrero            | -          | -            | 173          | 811           | 300           | 871           | 316           | 292           | 191           | 268           | 84           | 159          |
| Hidalgo             | -          | -            | 181          | 517           | 185           | 518           | 203           | 179           | 96            | 162           | 49           | 76           |
| Jalisco             | -          | -            | 154          | 489           | 216           | 553           | 183           | 145           | 213           | 359           | 85           | 149          |
| México, Edo. de     | -          | -            | 177          | 1,129         | 378           | 1,083         | 287           | 298           | 259           | 346           | 145          | 218          |
| Michoacán           | -          | -            | 247          | 585           | 440           | 1,109         | 331           | 349           | 355           | 570           | 122          | 180          |
| Morelos             | -          | -            | 107          | 425           | 135           | 382           | 139           | 131           | 138           | 215           | 57           | 100          |
| Nayarit             | -          | -            | 23           | 137           | 69            | 155           | 44            | 43            | 59            | 128           | 28           | 49           |
| Nuevo León          | -          | -            | 37           | 86            | 114           | 38            | 46            | 63            | 66            | 53            | 18           | 40           |
| Oaxaca              | -          | -            | 496          | 739           | 243           | 803           | 326           | 382           | 195           | 205           | 50           | 92           |
| Puebla              | -          | -            | 508          | 1,508         | 543           | 1,350         | 491           | 275           | 225           | 288           | 57           | 152          |
| Querétaro           | -          | -            | 77           | 154           | 90            | 229           | 93            | 107           | 101           | 149           | 27           | 92           |
| Quintana Roo        | -          | -            | 28           | 48            | 20            | 26            | 12            | 6             | 4             | 6             | 4            | 1            |
| San Luis Potosí     | -          | -            | 30           | 93            | 61            | 84            | 139           | 126           | 194           | 164           | 50           | 88           |
| Sinaloa             | -          | -            | 49           | 743           | 286           | 830           | 246           | 198           | 230           | 491           | 146          | 219          |
| Sonora              | -          | 520          | 1,290        | 4,858         | 7,340         | 4,925         | 8,118         | 7,115         | 397           | 979           | 294          | 840          |
| Tabasco             | -          | -            | 51           | 71            | 26            | 81            | 52            | 46            | 34            | 36            | 13           | 20           |
| Tamaulipas          | 34         | 306          | 378          | 1,028         | 2,458         | 3,577         | 4,044         | 5,175         | 2,924         | 2,700         | 196          | 1,029        |
| Tlaxcala            | -          | -            | 30           | 344           | 136           | 313           | 84            | 46            | 39            | 81            | 17           | 26           |
| Veracruz            | -          | -            | 491          | 887           | 292           | 781           | 270           | 268           | 148           | 238           | 57           | 140          |
| Yucatán             | -          | -            | 7            | 109           | 40            | 78            | 27            | 18            | 25            | 30            | 10           | 10           |
| Zacatecas           | -          | -            | 36           | 172           | 61            | 194           | 165           | 259           | 270           | 627           | 215          | 323          |

Cifras definitivas de 2005 a 2016.

1/ En 2005 se consideran las acciones de Repatriados Desalentados (Redes), a partir de 2006 se integran las acciones de Repatriados Trabajando. Se incluyen acciones financiadas con presupuesto federal y estatal (desde 2006).

2/ Desde 2013 las acciones de colocación de Repatriados, se consideran en otros servicios y subprogramas.

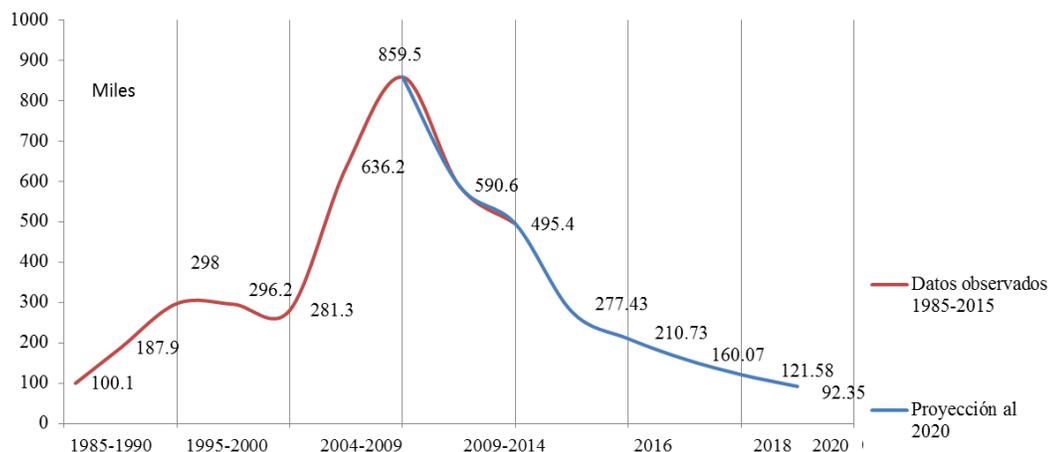
Fuente: Dirección de Movilidad Laboral de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.

Estos elementos permiten comprobar la hipótesis en cuanto a la cobertura y que la metodología que utiliza el Subprograma para identificar a la población objetivo introduce sesgos sobre la cuantificación, accesibilidad y área geográfica.

Para esto, siguiendo el análisis del diagnóstico, el cual permitió identificar que a partir del 2005, y de acuerdo con datos de las ENADID y el Censo de Población y Vivienda 2010, el retorno en México ha tenido una disminución de 42.4 por ciento, por lo que conociendo la tendencia de los últimos 10 años, y utilizando una regresión lineal simple para proyectar la

5, se puede estimar que para el periodo 2016-2020 regresarán alrededor de 172 mil mexicanos en promedio por año (ver Gráfica 4.3 y tabla 4.5).

**Gráfica 4.3 Proyección de la población migrante de retorno al 2020**



Fuente: Elaboración propia. Datos quinquenales de 1985 al 2015 con base en las ENADID. Datos proyectados 2016-2020 ajustando función exponencial a partir del 2005-2010, considerando tendencia a la baja y suponiendo la misma tendencia restrictiva de la política migratoria de Estados Unidos.

| <b>Tabla 4.5</b> |                                                           |
|------------------|-----------------------------------------------------------|
| <b>Periodo</b>   | <b>Población de retorno 1985-2020 (miles de personas)</b> |
| 1985-1990        | 100.10                                                    |
| 1987-1992        | 187.90                                                    |
| 1990-1995        | 298.00                                                    |
| 1992-1997        | 296.20                                                    |
| 1995-2000        | 281.30                                                    |
| 2004-2009        | 636.20                                                    |
| 2005-2010        | 859.50                                                    |
| 2009-2014        | 590.60                                                    |
| 2010-2015        | 495.40                                                    |
| 2016-2020        | 172.43                                                    |

Fuente: De 1985 al 2015 datos con base en las ENADID de diferentes años. Datos del 2016 al 2020 estimados mediante regresión lineal simple y obteniendo el promedio para el periodo.

5 La regresión se realizó considerando la tendencia a la baja del 2005 al 2015 y ajustando una función exponencial para no obtener números negativos. La ecuación que resultó fue  $y = 4341.9e^{-0.055x}$ , con una  $R^2$  del 0.9582.

Suponiendo que esta tendencia a la baja prevalecerá en los siguientes años debido a que continuarán las medidas restrictivas de la migración por parte de Estados Unidos que desincentivarán la movilización de mexicanos a esa nación, así como la recuperación de la economía estadounidense que permitirá que más migrantes encuentren empleo y que no regresen en el corto plazo a México, y a que la estructura de la población migrante ha cambiado notablemente a ser un grupo envejecido, de acuerdo con datos de Alarcón et al (2014) y Gandini et al. (2015), que muestran un porcentaje mayor en las edades de 30-34 y más años de los migrantes de retorno en los últimos años.

Por su parte, en cuanto a las fuentes de información, es importante señalar que también existen diferencias para estimar el volumen de la población de retorno, tanto de las fuentes mexicanas como de Estados Unidos. Así, el análisis del retorno debe considerar las diferentes fuentes y la clasificación propia del Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security) entre los tipos de deportaciones: *remociones* y *retornos*; lo cual también trae consecuencias para la política pública, ya que aunque se considera que el retorno de mexicanos está disminuyendo, las remociones con consecuencias administrativas totales de los inmigrantes de Estados Unidos están mostrando un incremento (Durand, 2013).

Fue a partir de 1997, después del Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRAIRA), que se incrementó el flujo de removidos y pasó de 69 mil a 114 mil. Un segundo repunte se dio en 2003, con la creación del Department of Homeland Security (DHL) y el Immigration and Customs Enforcement (ICE) y crecieron las deportaciones al interior a 211 mil. Finalmente, el último repunte se dio con la administración de Obama, hasta que en 2011 el número de removidos es mayor que el de retornados (Durand, 2013, p. 99)

Más aún, si se llegaran a cumplir las declaraciones de Trump como nuevo presidente de Estados Unidos, que aunque dijo serían deportados o encarcelados en los primeros días de su gobierno, entre dos y tres millones de inmigrantes indocumentados (BBC mundo, 13 noviembre, 2016), de acuerdo con el Politifact, organización no gubernamental verificadora de datos en Estados Unidos, Trump se refería a un informe del Departamento de Seguridad Nacional que cubría los años fiscales 2011-13. Ese informe menciona que la Agencia de Inmigración y Aduanas de Estados Unidos estimó que había 1.9 millones de "extranjeros

criminales removibles" en los Estados Unidos en ese momento (Department of Homeland Security, 2013), no 3 millones; y que éstos incluyen a los inmigrantes que se encuentran legal e ilegalmente (Politifact, 2016).

Aunque el procedimiento y el número de las deportaciones ha sido cuestionable, no debe subestimarse, ya que se reconoce que en los ocho años de la administración de Obama, las deportaciones fueron de 2.5 millones de inmigrantes por lo que las medidas de Trump pueden ser una continuación a éstas, para concentrar la aplicación de las leyes migratorias en los criminales convictos (Hirschfeld y Preston, 16 de noviembre, 2016).

Así, no hay que perder de vista el incremento en las remociones con consecuencias administrativas, que harán un aumento del total de la población de retorno que no busca y no puede regresar a Estados Unidos. Y para éstos, la política pública también tendrá que brindar servicios de empleo, si bien con ciertas diferencias, ya que de acuerdo con el perfil sociodemográfico (Alarcón y Calva, 2014), son un grupo de mayor edad que ha pasado tiempo en Estados Unidos, ha tenido algún tipo de capacitación, ha formado familias y redes sociales. Lo cual indica que:

La deportación de un migrante que forma parte de un grupo familiar que reside en la Unión Americana podría tener consecuencias respecto a las decisiones futuras de todo el grupo. Los que permanecen en el lado norte de la frontera podrían optar por volver voluntariamente y reunirse en México con el familiar devuelto, mientras que otros podrían esperar a que este último intente volver, corriendo el riesgo de ser capturado nuevamente y permanecer en prisión si así lo considera el juez (Alarcón et. al, 2014, pp. 70)

Por otro lado, los apoyos se deben destinar a los estados identificados con la mayor población de retorno, que de acuerdo con el diagnóstico son Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Baja California y Estado de México, y deben ser considerados como objetivo principal para su promoción o difusión por parte del Subprograma, para que no sean sólo las personas que demanden los servicios a los que efectivamente se destinen.

#### 4.4 Pertinencia del Subprograma

La evaluación de la pertinencia permite esclarecer si el propósito del proyecto es coherente con las prioridades. Es decir, se trata de apreciar si la intervención analizada supone una aportación significativa a los procesos de desarrollo de los migrantes de retorno, tanto en el interior del propio proyecto, como en su contexto (Análisis y desarrollo social, 2003).

De esta forma, una consideración operativa esencial para que el Subprograma sea pertinente es que su objetivo específico represente por sí mismo una innovación inmediatamente “consumible”, es decir, que mejore la situación en el lugar y en el momento, de las personas beneficiarias (Análisis y desarrollo social, 2003).

En la siguiente tabla se muestran los objetivos del Subprograma y se contrastan con los resultados.

| <b>Tabla 4.6. Criterios de evaluación para la Pertinencia del Subprograma Repatriados Trabajando</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Objetivo general</b>                                                                              | Apoyar a los connacionales repatriados que se encuentran en la frontera de México con los Estados Unidos, que manifiesten no tener intenciones de emigrar nuevamente al extranjero, con acciones de información así como con la compra de su boleto aéreo o terrestre, para el retorno a sus estados de origen o residencia, con el fin de vincularlos con las oportunidades de empleo disponibles en su estado.                                                                                                                               |
| <b>Objetivos específicos</b>                                                                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Otorgar apoyos en especie en la frontera norte del país a la población objetivo, para facilitar el retorno a su lugar de origen o residencia, con base en la disponibilidad de recursos del PAE.</li><li>2. Proporcionar información sobre las oportunidades de empleo a los connacionales repatriados en sus estados de origen o residencia.</li><li>3. Otorgar apoyos económicos en su lugar de origen o residencia a la población objetivo, para facilitar su vinculación con un empleo.</li></ol> |
| <b>Resultados</b>                                                                                    | De 2010 al 2015 se otorgaron un total de 107,389 apoyos, mientras que la población migrante de retorno fue de 495,400, es decir, se obtuvo un resultado deficiente al cubrir solo un 21.6% del total. Asimismo, de estos apoyos solo 1,465 fueron eventos de colocación a algún empleo, (1.3%) que por su parte, no hay suficiente información que demuestre el tipo de empleo al que fueron reinsertados.                                                                                                                                     |

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del PAE, 2015, el Manual de Procedimientos del Subprograma Repatriados Trabajando y el Sistema Nacional de Empleo.

Por su parte, si se contrasta el número de migrantes de retorno, a partir de las fuentes oficiales, y el número de acciones realizadas por el Subprograma Repatriados Trabajando, durante el periodo 2005-2010, se observa que sólo se atendió al 9.24 por ciento del total de estos migrantes. También, las entidades federativas a las que se destinaron estos apoyos no corresponden a las de mayor número de retorno, para el mismo periodo, (Jalisco, Michoacán, Guanajuato y México), sino que fueron Sonora, Coahuila, Tamaulipas, y Chiapas, las entidades con el mayor número de acciones realizadas por el Subprograma (Ver tabla 4.7).

| <b>Tabla 4.7. Participación de los migrantes de retorno en las acciones realizadas por el Subprograma Repatriados Trabajando</b> |                                                           |                                               |                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Entidades ordenadas según el mayor número de migrantes de retorno en el periodo 2005-2010                                        |                                                           |                                               |                                                                        |
| <b>Entidad federativa</b>                                                                                                        | <b>Migrantes de retorno de Estados Unidos<sup>1</sup></b> | <b>Acciones realizadas por el Subprograma</b> | <b>Porcentaje de migrantes de retorno atendidos por el Subprograma</b> |
| <b>Nacional</b>                                                                                                                  | <b>824414</b>                                             | <b>76193</b>                                  | <b>9.24</b>                                                            |
| Jalisco                                                                                                                          | 71603                                                     | 1412                                          | 1.97                                                                   |
| Michoacán                                                                                                                        | 68985                                                     | 2381                                          | 3.45                                                                   |
| Guanajuato                                                                                                                       | 65451                                                     | 1957                                          | 2.99                                                                   |
| México                                                                                                                           | 51702                                                     | 2767                                          | 5.35                                                                   |
| Veracruz                                                                                                                         | 48628                                                     | 2451                                          | 5.04                                                                   |
| Baja California                                                                                                                  | 40173                                                     | 5246                                          | 13.06                                                                  |
| Guerrero                                                                                                                         | 37149                                                     | 2155                                          | 5.80                                                                   |
| Chihuahua                                                                                                                        | 35853                                                     | 4344                                          | 12.12                                                                  |
| Puebla                                                                                                                           | 35664                                                     | 3909                                          | 10.96                                                                  |
| Oaxaca                                                                                                                           | 35091                                                     | 2281                                          | 6.50                                                                   |
| Hidalgo                                                                                                                          | 33288                                                     | 1401                                          | 4.21                                                                   |
| Sonora                                                                                                                           | 28923                                                     | 18933                                         | 65.46                                                                  |
| Zacatecas                                                                                                                        | 27324                                                     | 463                                           | 1.69                                                                   |
| Tamaulipas                                                                                                                       | 25956                                                     | 7781                                          | 29.98                                                                  |
| San Luis Potosí                                                                                                                  | 24457                                                     | 268                                           | 1.10                                                                   |
| Morelos                                                                                                                          | 21697                                                     | 1049                                          | 4.83                                                                   |
| Sinaloa                                                                                                                          | 19292                                                     | 1908                                          | 9.89                                                                   |
| Durango                                                                                                                          | 18272                                                     | 480                                           | 2.63                                                                   |
| Distrito Federal                                                                                                                 | 17673                                                     | 2097                                          | 11.87                                                                  |
| Nayarit                                                                                                                          | 16414                                                     | 384                                           | 2.34                                                                   |
| Nuevo León                                                                                                                       | 14546                                                     | 275                                           | 1.89                                                                   |
| Querétaro                                                                                                                        | 14521                                                     | 550                                           | 3.79                                                                   |
| Coahuila                                                                                                                         | 13709                                                     | 7053                                          | 51.45                                                                  |
| Aguascalientes                                                                                                                   | 12423                                                     | 443                                           | 3.57                                                                   |
| Chiapas                                                                                                                          | 11579                                                     | 2458                                          | 21.23                                                                  |
| Colima                                                                                                                           | 10215                                                     | 218                                           | 2.13                                                                   |
| Tlaxcala                                                                                                                         | 6180                                                      | 823                                           | 13.32                                                                  |
| Yucatán                                                                                                                          | 4688                                                      | 234                                           | 4.99                                                                   |
| Quintana Roo                                                                                                                     | 3672                                                      | 122                                           | 3.32                                                                   |
| Tabasco                                                                                                                          | 3532                                                      | 229                                           | 6.48                                                                   |
| Baja California Sur                                                                                                              | 3183                                                      | 16                                            | 0.50                                                                   |
| Campeche                                                                                                                         | 2571                                                      | 105                                           | 4.08                                                                   |

Notas: 1/ Población de 5 años o más, nacida en México que en 2005 vivía en EU y para 2010 ya residía en México.

Entidades con el mayor porcentaje de migrantes de retorno atendidos por el Subprograma Repatriados Trabajando.

Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones del CONAPO, muestra del diez por ciento del *Censo de Población y Vivienda*, 2010. Y estadísticas de la Dirección de Movilidad Laboral de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.

Por tanto, en cuanto a la hipótesis de la pertinencia que se ha planteado en este trabajo, de que la población objetivo no ha sido correctamente identificada, y que el tipo de empleos y el presupuesto han sido insuficientes y mal focalizados; así como todos los cuestionamientos a la falta de una visión de gobernanza y vinculación con la política migratoria integral, se comprueba la hipótesis de que el Subprograma tiene una aportación limitada para reinsertar a los migrantes de retorno a un empleo formal, lo que no ha permitido alcanzar los objetivos en cuanto a “mejorar la situación en el lugar y en el momento” y en aportar bienes públicos socialmente aceptables, para el desarrollo social y económico de las personas repatriadas y su contribución a nivel nacional.

Lo anterior también deriva del análisis de los servicios brindados, que se refieren a los apoyos en especie (boletos de autobús o avión), la información y los apoyos económicos por única ocasión para regresar al lugar de origen, que no han sido suficientes para cubrir las necesidades de empleo, protección social y productividad de las personas migrantes de retorno; objetivos más generales que se plasman en el Programa de Apoyo al Empleo.

Asimismo, tampoco cubren las necesidades del trabajador y su familia, pues se estableció que, debido a las políticas de deportación, los migrantes no regresan solos y requieren de manutención para sus familiares, ya que en muchos casos su regreso no es planeado y conlleva pocos o nulos ahorros que pueden destinar a la inversión productiva.

El análisis de la pertinencia tiene implicaciones más serias pues en última instancia se cuestiona que el Subprograma continúe, ya que no está llegando a la población de retorno que busca un empleo en el mercado formal. Siguiendo la lógica de: *“si un proyecto no contribuye al desarrollo de un grupo social o de una sociedad, ningún otro elemento lo debe y puede calificar como un proyecto de desarrollo; y en tanto que no es un proyecto de desarrollo no debe considerarse su ejecución”* (Análisis y desarrollo social, 2003), la recomendación, más allá de modificar los objetivos y proponer nuevas actividades, es que se replantee un nuevo proyecto de desarrollo o programa social que atienda a esta población

en específico y que no sea parte de otro proyecto o se tome como una coyuntura de un momento determinado.

Dentro del nuevo proyecto que se propone, debe incorporarse la visión de la gobernanza para resultados, siendo transversal, con obligatoriedad para las instituciones corresponsables, y enfocada a generar valor público. Sobre el particular y a modo de conclusión, en el siguiente capítulo se presentan algunas alternativas de mejora que si bien se proponen para el Subprograma, pueden considerarse como la base para un nuevo Programa.

## **Alternativas de Mejora y Conclusiones**

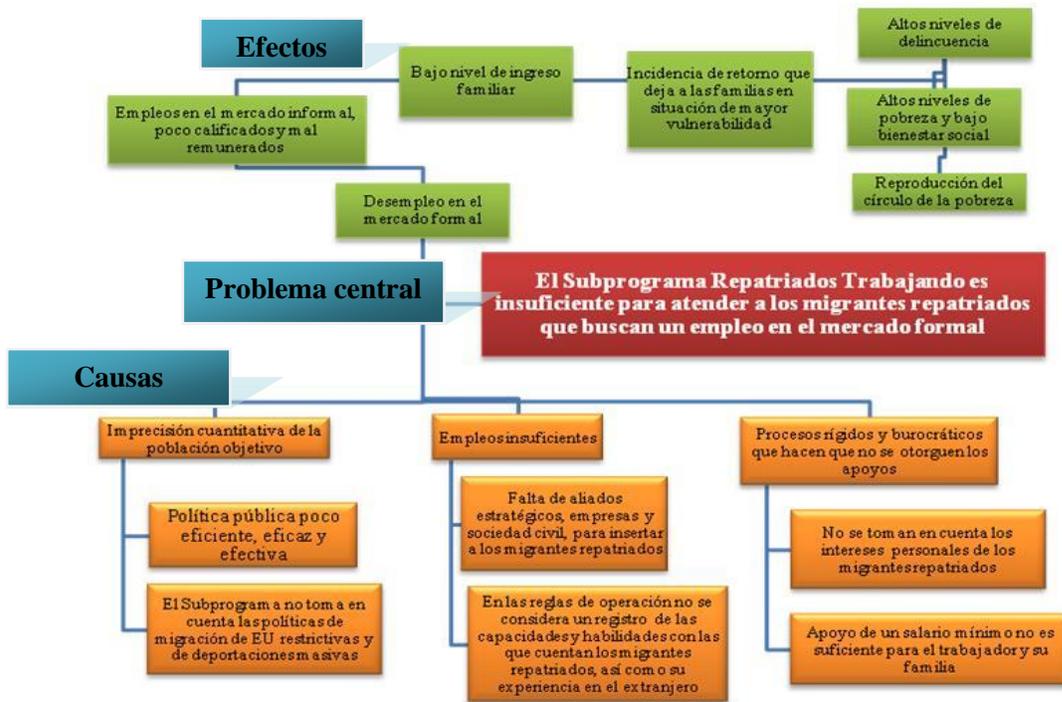
Como ya se ha mencionado en el apartado de la metodología, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), establecen como obligatoria el uso de la metodología de marco lógico (MML) en el proceso de diseño, implementación, ejercicio y evaluación de los programas e intervenciones de política pública.

Así, a modo de conclusión y aplicando las etapas de la MML al Subprograma Repatriados Trabajando de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se proponen alternativas que mejoren el desempeño del Subprograma.

Una primera mejora es en cuanto a la definición de la problemática que se puede definir como sigue: El Subprograma Repatriados Trabajando es insuficiente para atender al 60 por ciento de los migrantes repatriados que buscan un empleo en el mercado formal.

Con el análisis del árbol del problema y del objetivo se conoce la naturaleza y el entorno de la problemática y también las causas y los efectos asociados al problema social en particular (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015). Así, se tienen los siguientes:

## Árbol del Problema



## Árbol del Objetivo



El análisis del árbol del objetivo permite fijar el resultado esperado al que se debe llegar, una vez que se implemente el programa de política pública. Es un espejo del árbol del problema en términos positivos lo que permite tener una referencia para monitorear periódicamente los avances del programa y evaluar en el corto y mediano plazo los logros alcanzados.

Del árbol del objetivo, se pueden distinguir las alternativas marcadas en amarillo, las cuales consideran: la precisión del número de la población objetivo, que es uno de los elementos que hay que corregir del Subprograma, para lo cual es necesario contemplar las fuentes oficiales y hacer la distinción entre removidos y retornados; la alianza estratégica con dependencias gubernamentales, empresas y sociedad civil, para ampliar los apoyos brindados a los migrantes repatriados, considerando la transversalidad u horizontalidad de la problemática y sin dejar de lado, la visión de la GpR; finalmente, un sistema de información que contemple el perfil e intereses personales de los migrantes repatriados para fomentar el empleo de acuerdo con sus características o demandas de los propios migrantes retornados, lo que finalmente garantizará que se esté generando valor público o los resultados socialmente deseados.

La estructura analítica compara la cadena de medios-objetivo-fines seleccionada, con la cadena de causas-problema-efectos que le corresponde, con lo que se asegura que el objetivo equivale a la solución del problema que origina la acción pública; perfilar el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades de la MIR; definir la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del mismo; y construir los indicadores, que son la expresión de lo que se pretende evaluar de los resultados esperados (SHCP, 2010, p. 37).

Dado que el marco lógico permite definir de forma clara y sencilla la lógica interna de los programas o proyectos y los resultados esperados, las alternativas de solución para mejorar el Subprograma se identificaron de manera clara y se concluye que son viables, en tanto que no exige presupuesto extraordinario y que la institución puede realizar los ajustes propuestos para que el Subprograma funcione de mejor manera y con mejores resultados.

En las siguientes líneas se desarrolla la etapa final que es la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual es una herramienta que vincula el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y la mejora de los programas.

| MIR         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Resultado clave                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Indicadores                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Medios de verificación                                                                                                                                 | Supuestos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nivel       | Resumen narrativo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| FIN         | Contribuir a la generación y ocupación de empleos mejor remunerados mediante la mejora al Subprograma Repatriados Trabajando que otorga apoyos a los migrantes de retorno que buscan un empleo en el mercado de trabajo formal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Reducción de la pobreza<br>Empleos mejor remunerados<br>Incremento del ingreso familiar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Porcentaje de población en condición de pobreza patrimonial<br><br>Porcentaje de población migrante de retorno ocupada<br><br>Ingreso promedio de hogares con migrantes de retorno                                                                                                                                                                    | Evolución de la pobreza. Coneval<br><br>Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. INEGI<br><br>Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares. INEGI | Las condiciones de estabilidad en los mercados financieros se recuperan y se mejoran los niveles de crecimiento económico                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Propósito   | El Subprograma Repatriados Trabajando otorga apoyos suficientes para los migrantes repatriados que buscan un empleo en el mercado de trabajo formal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Apoyos suficientes para los migrantes repatriados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Porcentaje de apoyos para los migrantes repatriados                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Estadísticas de la STPS                                                                                                                                | Que los migrantes de retorno se incorporen al mercado de trabajo formal y que existan las condiciones para permanecer en su lugar de residencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Componentes | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyo monetario suficiente para el trabajador y su familia mientras se reinserta a un empleo formal</li> <li>2. Bolsa de trabajo acorde con el perfil de los migrantes de retorno</li> <li>3. Sistema de información que contempla perfil e intereses personales de los migrantes repatriados, de acuerdo con la visión de GpR</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p>Migrantes de retorno que reciben apoyos monetarios</p> <p>Migrantes reciben información de la bolsa de trabajo disponible</p> <p>Los migrantes de retorno se registran en el sistema de información que contempla su perfil e intereses personales para tener acceso a un empleo adecuado</p> <p>Actualización de los procesos para otorgar apoyos de acuerdo con las necesidades de los migrantes de retorno y sus familias</p> | <p>Porcentaje de migrantes de retorno que reciben apoyos monetarios</p> <p>Porcentaje de migrantes de retorno que reciben información de la bolsa de trabajo disponible</p> <p>Porcentaje de migrantes de retorno que se registran en el sistema de información</p> <p>Porcentaje del número de actualización de los procesos para otorgar apoyos</p> | <p>Estadísticas del Subprograma Repatriados Trabajando</p> <p>Estadísticas del Sistema Nacional de Empleo</p>                                          | <p>Los migrantes de retorno se mantienen en condiciones socioeconómicas que les permitan utilizar los apoyos económicos para sostener a sus familias</p> <p>Los migrantes de retorno aprovechan las oportunidades del mercado laboral y permanecen en sus lugares de residencia</p> <p>Los migrantes que reciben apoyos del Subprograma lo aplican correctamente</p>                                                                                                                                                |
| Actividades | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Precisión del número de la población objetivo</li> <li>2. El Subprograma toma en cuenta las políticas de migración de EU restrictivas y de deportaciones masivas, por lo que modifica constantemente las políticas y mecanismos para otorgar apoyos</li> <li>3. Aliados estratégicos con dependencias gubernamentales, empresas y sociedad civil, para insertar a los migrantes repatriados, con una visión de GpR</li> <li>4. Registro de las capacidades y habilidades con las que cuentan los migrantes repatriados, así como su experiencia en el extranjero</li> <li>5. Procesos flexibles para otorgar los</li> </ol> | <p>Número preciso de la población objetivo</p> <p>Actualización de las políticas y mecanismos de apoyo según las circunstancias y entorno político</p> <p>Acuerdos con empresas, sociedad civil y dependencias gubernamentales</p> <p>Registro actualizado de capacidades y habilidades de los migrantes</p> <p>Flexibilidad de los procesos para otorgar los apoyos</p>                                                            | <p>Porcentaje de migrantes de retorno identificados</p> <p>Porcentaje de políticas actualizadas</p> <p>Porcentaje de empresas, sociedad civil y dependencias de gobierno con acuerdos para otorgar apoyos a los migrantes de retorno</p> <p>Porcentaje de las actualizaciones de los procesos para otorgar apoyos</p>                                 | <p>Estadísticas del Sistema Nacional de Empleo y del Subprograma Repatriados Trabajando</p> <p>Información y estadísticas del Subprograma</p>          | <p>La administración del sistema se lleva a cabo correctamente</p> <p>Los funcionarios aplican la actualización de las políticas</p> <p>Los funcionarios registran adecuadamente las capacidades y habilidades de los migrantes repatriados</p> <p>Los funcionarios actualizan correctamente los procesos según los perfiles, intereses y habilidades de los migrantes de retorno</p> <p>Las empresas, sociedad civil y dependencias gubernamentales, respetan los acuerdos para otorgar apoyos a los migrantes</p> |

|  |                              |  |  |  |            |
|--|------------------------------|--|--|--|------------|
|  | apoyos de acuerdo con la GpR |  |  |  | de retorno |
|--|------------------------------|--|--|--|------------|

La MIR como herramienta para observar de manera integral, el diseño, implementación y seguimiento de los proyectos o programas de intervención, permitió distinguir del Subprograma Repatriados Trabajando, los puntos fuertes o las oportunidades de mejora para perfeccionar los apoyos y los resultados socialmente aceptables en beneficio de la población.

Uno de los puntos que se distinguen es que el Subprograma contribuye a uno de los objetivos nacionales, como es el de reducir los niveles de pobreza, por lo que es de gran importancia que se dé seguimiento y se evalúe constantemente el diseño y la información de los indicadores para mejorar los procesos y lograr mejores resultados o valor público como consecuencia de las actividades que aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades y demandas políticamente deseables como efecto de un proceso de legitimación democrática (Ramos, Sosa y Acosta, 2011, p. 55). Otro de los puntos significativos de la MIR es que toma en cuenta los supuestos o riesgos que pueden afectar el desempeño del programa y sus resultados, por lo que en esta ocasión, para el Subprograma Repatriados Trabajando, resulta crucial entender y tomar en cuenta estos riesgos que están fuera de su control interno.

## Conclusiones

El Subprograma aun responde a una Administración Tradicional orientada a la centralización y pocos resultados. Así, se comprueba la primera hipótesis a partir de la normatividad y reglas de operación que no hacen referencia a la vinculación de actores, gobierno, sociedad civil y sector privado. Además, no hay reflejo de incorporar la visión de GpR en cuanto a la flexibilidad de los procesos, la visión integral del problema de empleo de los migrantes de retorno, visión de largo plazo, coordinación interinstitucional y la transparencia, rendición de cuentas e indicadores de resultados.

Aunque existe un amplio marco normativo y de gestión para llevar a cabo el Subprograma, como se demuestra con la Ley de Migración y su Reglamento, pero sobre todo el PEM y sus líneas de acción que manifiestan la problemática en la agenda pública, aun se queda corto para lograr una verdadera GpR, al no precisar la coordinación entre instituciones y otras organizaciones, como la sociedad civil o la academia.

La problemática marco indica que no se trata de un problema coyuntural de la entrada del presidente Trump, ésta es una tendencia que ya se veía desde la administración del Presidente Bush y que continuará a largo plazo, ya que hay que sumar la inserción de los hijos de migrantes que no precisamente son retornados, sino que migran por primera vez y que buscan también la inclusión a la sociedad y al mercado de trabajo, por lo que habrá que hacer frente a las nuevas demandas y retos educativos y de servicios, por ejemplo, en donde la cooperación con instancias de Estados Unidos será clave para validar las capacidades de esta población.

Para comprobar las hipótesis de la cobertura, dentro de la problemática identificada mediante la metodología del marco lógico, se encuentra que una de las causas que debilitan el quehacer del Subprograma es la carencia de una medición adecuada de la población objetivo. Así, los apoyos que el Subprograma ha destinado del 2005 al 2016, no han sido suficientes si consideramos el número estimado por las fuentes oficiales, del número de la población migrante de retorno y el presupuesto que ha ido a la baja y no ha sido proporcional para garantizar la inserción laboral, por el contrario, solo se ha destinado a la ayuda para el traslado a los lugares de origen.

Del 2005 al 2010, el Subprograma atendió sólo al 9.24 por ciento del total de los migrantes que retornaron en ese mismo periodo, y estos apoyos se destinaron principalmente a las entidades de Coahuila, Chihuahua, Sonora y Tamaulipas, mientras que los migrantes en su mayoría regresan a entidades de la región tradicional como Jalisco, Michoacán y Guanajuato, de acuerdo con la Encuesta Intercensal de 2015.

El Subprograma no cuenta con una metodología para definir a la población de retorno o para cuantificarla. No toma en cuenta las fuentes oficiales tanto de México como de Estados Unidos y, por tanto, no hace distinciones entre los retornados que lo hacen de manera voluntaria o forzada, lo cual es crucial para brindar los apoyos con valor público.

Por esto, en el presente trabajo se propone para el Subprograma, se considere una población de retorno en los próximos años de alrededor de 172 mil mexicanos en promedio por año, suponiendo una tendencia a la baja, como se ha visto a partir del 2010 a la fecha, considerando que los movimientos disminuirán por el endurecimiento de las políticas migratorias y el empleo para los migrantes en Estados Unidos se recuperará conforme también lo hace esa economía.

De otra parte, las estimaciones del Pew Hispanic Center (2012), señalan que regresaron 1.4 millones de inmigrantes mexicanos y sus hijos en el mismo periodo de 2005 y 2010. Además, estima que entre el 5% y el 35% (490 mil) fueron devueltos por las autoridades estadounidenses en algún momento durante ese período de cinco años y permanecieron en México a partir de 2010. Los otros 65% a 95% volvieron a México voluntariamente.

Por esto, también hay que tomar en cuenta la diferencia entre los retornos y las remociones que hace el gobierno de Estados Unidos, ya que entre estos últimos se considera un porcentaje de migrantes con antecedentes penales o criminales, aunque sus faltas hayan sido menores. Lo que también tiene repercusiones en el número y perfil de los migrantes de retorno, a tomarse en consideración para la política pública y los servicios que otorga el Subprograma. En ese sentido, el retorno puede ir a la baja, pero el número de las remociones, con consecuencias administrativas, que implican un estigma de criminalización para esa población de retorno, seguirán a la alza si se endurecen aún más las políticas de inmigración con el presidente Trump. Lo que habrá que hacer frente, pues se trata de una población de retorno forzado, con poco o nulo ahorro y que no podrán optar por un nuevo cruce a Estados Unidos, por lo que su integración a la economía y sociedad resulta más complicada.

Para comprobar la hipótesis de la pertinencia del Subprograma, la evaluación indica que los objetivos y resultados no han sido los adecuados conforme al número y cobertura de los apoyos, ya que de 2010 al 2015 se otorgaron un total de 107,389, mientras que la población migrante de retorno fue de 495,400, es decir, se obtuvo un resultado deficiente de tan solo 21.6 por ciento del total.

Asimismo, el presupuesto representa 1.5 por ciento del total del PAE y se comprobó que ha ido a la baja en los últimos años. En 2010 por ejemplo, el presupuesto fue de 43.6 millones de pesos, su punto más bajo en 2015 con 3.5 millones y en 2016 de 9.8 millones de pesos, que cubren el apoyo de 1,500 pesos por persona. Sin embargo, también se comprobó que de seguirse con este presupuesto y con el retorno estimado por el gobierno mexicano en los próximos años, de 219 mil, solo se estarían otorgando 44.74 pesos por persona, apoyo por demás insuficiente para el traslado a sus ciudades o comunidades de origen, ya no digamos para lograr la inserción laboral.

Si la mayor parte de estos apoyos se refieren a la compra del boleto de autobús o avión para el regreso a sus comunidades de origen, solo 1,465 fueron eventos de colocación a algún empleo formal (1.3%), del cual no hay información para establecer si es el adecuado para el migrante que fue aprehendido en la frontera o para el que tiene más tiempo en el país del norte, que por tanto cuenta con cierta capacitación y mayores redes sociales, entre otras distinciones. Por lo que es necesario cuestionar la pertinencia y hacer ajustes al Subprograma ya que no está cumpliendo con la generación de valor público y el objetivo final que es la reinserción al mercado de trabajo de estos migrantes.

En cuanto a los tipos de empleo, el Subprograma no da un seguimiento preciso a esta población de retorno y por tanto no cuenta con información puntual. Sin embargo, como una aproximación, se hizo el análisis en dos estados, Sonora y Estado de México, en donde se concluyó que los empleos se focalizan más en actividades de poca especialización y que requieren baja preparación, nivel secundaria, y por consecuencia, son de baja remuneración.

Precisamente, entre las alternativas de solución mencionadas, destacan la creación de valor público, es decir, satisfacer las demandas, los intereses y las expectativas de los migrantes de retorno de encontrar un empleo que considere sus circunstancias de deportación o remoción, sus capacidades, habilidades o experiencias, que garantice su bienestar personal, familiar y de sus comunidades, así como también cumpla las expectativas de las empresas, se generen nuevos empleos o se busquen otras alternativas, como la experiencia de las microempresas familiares, cadenas productivas o exenciones de impuestos para quienes retornan con un patrimonio y quieren emprender negocios. Todo esto con el compromiso y participación del gobierno, las instituciones involucradas, sociedad civil y academia, en tanto acompañamiento y desarrollo de los apoyos y alternativas de soluciones viables y sustentables a largo plazo.

Las alternativas para mejorar el apoyo a los repatriados se refieren a: la precisión del número de la población objetivo, para lo cual es necesario contemplar las fuentes oficiales tanto de México como de Estados Unidos, y hacer la distinción entre removidos y retornados; la alianza estratégica con dependencias gubernamentales, empresas y sociedad civil, para ampliar los apoyos a los migrantes repatriados, considerando la transversalidad u horizontalidad de la problemática y sin dejar de lado la visión de la GpR; por último, un sistema de información que contemple el perfil e intereses personales de los migrantes repatriados para fomentar el empleo de acuerdo con las características o demandas de los propios migrantes de retorno, lo que garantizará que se esté generando valor público o los resultados socialmente deseados.

Finalmente, existe un número significativo de programas y estrategias públicas para la atención de la migración de retorno. El Subprograma es solo un ejemplo de éstos, el cual se comprobó que requiere de la vinculación con la política migratoria y los actores involucrados, para tener mayores alcances. En consecuencia, la visión de GpR resulta fundamental, para integrar a las instituciones de gobierno, la sociedad civil y el sector privado, con el fin de aportar valor social, para el desarrollo de una manera sostenible a largo plazo

## Bibliografía y Referencias

- Acción social. (s.f.). *Plataforma de ONG de Acción Social*. (P. d. Social, Ed.). Recuperado el 22 de Julio de 2016, de <http://www.plataformaong.org/planestrategico/ARCHIVO/documentos/6/6.pdf>
- Aguilar, Luis. F. (2004). *Nueva Gestión Pública*. En Políticas Públicas (pág. 94).
- Alarcón, Rafael. (2011). "U.S. Immigration Policy and the Mobility of Mexicans (1882-2005)" *Migraciones Internacionales 20*, Vol. 6, Num. 1. Enero - Junio (pp. 185-218).
- Alarcón, Rafael. Cruz, R. Díaz-Bautista, A. González-König, G. Izquierdo, A. Yrizar, G y Zenteno, R. (2008). *La crisis financiera en Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana*. En Línea. El Colegio de la Frontera Norte. Recuperado el 14/05/2016 de <https://www.colef.mx/?evento=la-crisis-financiera-en-estados-unidos-y-su-impacto-en-la-migracion-mexicana>
- Alarcón, Rafael. Calva, Luis. (2014). "La EMIF Norte y la deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos (1999-2012)". En *20 años de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México*. En línea, recuperado el 09/01/2017 de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/104362/20\\_a\\_os\\_EMIF\\_Norte.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/104362/20_a_os_EMIF_Norte.pdf).
- Arellano Gault, David. (2004), "Gestión estratégica para el sector público". *Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México: FCE. Capítulo IV, El Diagnóstico estratégico.
- BBC Mundo. (2016). *Estados Unidos: Donald Trump dice que deportará hasta 3 millones de indocumentados con antecedentes judiciales*. Recuperado el 13/01/2017 de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37966905>
- Balança, Inés. (2016). *Los desafíos de la coordinación intergubernamental: La atención a migrantes mexicanos deportados en el estado de baja california*. Tesis de Maestría. El Colegio de la Frontera Norte. p.p. 126.
- Bandeira, P. (2009). Instituciones y Desarrollo Económico. Un Marco Conceptual. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 11, N.º 20, Primer Semestre/2009, Pp. 355-373.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2006). Cámara de Diputados. Recuperado el 25 de Julio de 2016, de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0442006.pdf>
- CIDH. (2017). *Informe Sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En Línea. Recueprado el 15/02/2017 de [http://cidh.org/countryrep/USImmigration.esp/Cap.I.htm#\\_ftnref21](http://cidh.org/countryrep/USImmigration.esp/Cap.I.htm#_ftnref21)

- CONAPO. (2014). *Programa Nacional de Población 2014-2018*. Primera Edición. México.
- CONEVAL. (2008). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008, Programa de Apoyo al Empleo*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Institución evaluadora, UAM-Xochimilco.
- CONEVAL. (2011). *Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010. Programa de Apoyo al Empleo*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- CONEVAL. (2015). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015. Programa de Apoyo al Empleo*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México.
- Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. (2016). *Informe de Evaluación en Materia de Diseño. Programa de Apoyo al Empleo*. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Dirección de Movilidad Laboral de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo. *Resultados de los programas* en: [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/servicio\\_empleo/resultados\\_programas.html](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/servicio_empleo/resultados_programas.html).
- Durand, Jorge. (2004). “Ensayo Teórico Sobre La Migración De Retorno. El Principio Del Rendimiento Decreciente”. *Cuadernos Geográficos*, 35 (2004-2), 103-116.
- \_\_\_\_\_ (2013). “Nueva Fase Migratoria”. *Papeles de Población*. Vol.19 no.77 Toluca jul./sep. 2013
- Douglas, S. M. y Pren K. (2013). “La guerra de los Estados Unidos contra la inmigración. Efectos paradójicos”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica 2013*. Vol. 59/2 pp. 209-237.
- Fundación BBVA. CONAPO. (2015). *Anuario de Migración y remesas en México*. En línea. Recuperado el 15/05/2016 de [https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2015/06/1506\\_Mexico\\_AnuarioMigracion2.pdf](https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2015/06/1506_Mexico_AnuarioMigracion2.pdf)
- Gandini, L. Lozano-Ascencio, F. y Gaspar, S. (2015). El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos. CONAPO, en línea. Recuperado el 13 de febrero de 2016 de [http://omi.gob.mx/work/models/OMI/Seccion\\_Publicaciones/TemasDeMigracion/Migra\\_Retorno/index.html](http://omi.gob.mx/work/models/OMI/Seccion_Publicaciones/TemasDeMigracion/Migra_Retorno/index.html).
- García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*. España, Ministerio de Hacienda y Función Pública, n. 47, pp. 37-64.
- García, Orlando. y Zamora, Erika. (2014). “Características laborales de los migrantes mexicanos que regresan a México desde Estados Unidos. Un análisis de 1999 a

2013”. *20 años de la Encuesta de Migración en la Frontera Norte de México*. Consejo Nacional de Población. México. Págs. 270- 238.

Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (Primera ed.). México.

González-Rojas, G (2014). *Migrantes que vuelven no invierten dólares en sus comunidades de origen*. En Línea. Recuperado el 15/05/2016 de <http://www.e-consulta.com/nota/2014-01-24/economia/migrantes-que-vuelven-no-invierten-dolares-en-sus-comunidades-de-origen>

Heath, J. (mayo-agosto de 2011). “Identificación de los ciclos económicos en México: 30 años de evidencia”. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*. INEGI, Vol.2 Núm.2. Recuperado el 25 de Julio de 2016, de Revista Realidad, Datos y Espacio: [http://www.inegi.org.mx/RDE/rde\\_03/rde\\_03\\_art2.html](http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_03/rde_03_art2.html)

Hirschfeld, Julie. y Preston, Julia. (17 de noviembre de 2016). ¿Podrá Trump deportar a tres millones de inmigrantes?. *The New York Times*. En línea, recuperado el 14/01/2017 de <http://www.nytimes.com/es/2016/11/17/que-representaria-la-promesa-de-trump-de-deportar-hasta-tres-millones-de-inmigrantes/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) [En línea]. Recuperado el 26 de marzo de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/Default.aspx>

Kimberly, A (2017). *2008 Financial Crisis: Causes, Costs and Could It Reoccur?*. En línea, recuperado el 13/03/2017 de <https://www.thebalance.com/2008-financial-crisis-3305679>

Ley de Migración. Última Reforma DOF 30-10-2014. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra\\_190517.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_190517.pdf)

Manual de Procedimientos. (2016). Subprograma Repatriados Trabajando. Programa de Apoyo al Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Págs. 35.

Martin, P y Midgley, E. (2010). “Inmigración en los Estados Unidos 2010”. *Population Reference Bureau*. En línea. Recuperado el 14/05/2016 de <http://www.prb.org/SpanishContent/2010/immigrationupdate1-sp.aspx>

Martins, Humberto Falcão; Marini, Caio e otros. (2010). *Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública*. Publix Editora, 2010. En Línea. Recuperado el 15/05/2016 de <http://publix-teste.vm-host.net/documents/14/1063426/Gobernanza+para+Resultados/8b0ee054-2501-44f3-851e-3cf0923085bf>

- Martínez-Pellégrini, Sára. (2016). “Gobernanza y gestión de políticas migratorias”. *Presentación para la Maestría en Estudios de Migración Internacional*. El Colef virtual.
- Mestries, F. (enero-abril de 2013). *Los migrantes de retorno ante un futuro incierto*. Recuperado el 12 de febrero de 2016, de Sociológica: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-1732013000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-1732013000100006&script=sci_arttext)
- Moctezuma, L. M (2013). “Retorno de migrantes a México. Su reformulación conceptual”. *Papeles de población*. Vol.19 no.77 Toluca jul./sep. 2013. En Línea, recuperado el 14/05/2016 de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252013000300009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252013000300009)
- Morales, Alberto. (14/03/2017). Refrenda SEGOB su apoyo a deportados. *El Universal*. Recuperado el 15/03/2017 de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/03/14/refrenda-segob-su-apoyo-deportados>.
- Notimex. (12 de enero de 2016). Diputados impulsarán iniciativa de Ley de Migralidad. *El Universal*. Recuperado el 12 de febrero de 2016. Sección Nación: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/01/22/diputados-impulsaran-iniciativa-de-ley-de-migralidad>
- Observatorio laboral. Sistema Nacional de Empleo. En línea: [www.observatoriolaboral.gob.mx](http://www.observatoriolaboral.gob.mx)
- Olson, Georgina. (2012). Felipe Calderón: empleo redujo migración. *Excelsior*. Recuperado el 27 de febrero de 2017 de <http://www.excelsior.com.mx/2012/04/25/nacional/829259>
- Ortegón, Edgar, Juan F. Pacheco y Horacio Roura. (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. (Vol. 39). Santiago de Chile, CEPAL, United Nations Publications (Páginas 182 - 184)
- Ortegón, Pacheco y Prieto (2015). *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL. En línea: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf)
- Pew Hispanic Center (2012). *Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less*. En línea. Recuperado el 10/03/2017 de <http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/>
- \_\_\_\_\_. (2015) *More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S. Net Loss of 140,000 from 2009 to 2014; Family Reunification Top Reason for Return*. En en línea. Recuperado el 10/03/2017 de <http://www.pewhispanic.org/2015/11/19/chapter-1->

[migration-flows-between-the-u-s-and-mexico-have-slowed-and-turned-toward-mexico/](#)

Ramos, José M., (2016). Conferencia Marco conceptual: gobernanza y políticas de migración. Maestría en Estudios de Migración Internacional. El Colef virtual. Duración 19:53 min.

Ramos, José M., (2016). Conferencia Diagnóstico estratégico, gestión y gobernanza por resultados. Maestría en Estudios de Migración Internacional. El Colef virtual. Duración 20:11 min.

Ramos, José M., (2016). “Gobernanza y seguridad: hacia una redefinición de la política migratoria mexicana, 2012-2014”. *Migraciones Internacionales*. Vol. 8, núm. 3, enero-junio, 2016, pp. 65-94. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Tijuana, México.

Reglamento de la Ley de Migración. Diario Oficial de la Federación. DOF: 28/09/2012.

Revista Informativa de Sonora, (cuarto trimestre, 2016). Servicio Nacional de Empleo. En Línea, recuperado el 24/03/2017 de <http://publicaciones.empleo.gob.mx/revistas/sonora/index.html#p=1>

Revista Informativa del Estado de México, (cuarto trimestre, 2016). Servicio Nacional de Empleo. En Línea, recuperado el 24/03/2017 de <http://publicaciones.empleo.gob.mx/revistas/estado-de-mexico/index.html#p=11>

Ruiz Nápoles, P. (mayo/agosto de 2011). Evolución reciente del empleo y el desempleo en México. *Economía UNAM*, 8 (23), 11.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (22 de enero de 2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*. Recuperado el 23 de Julio de 2016, de Diario Oficial de la Federación: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013)

Secretaría de Economía. (s.f.). *Programas y proyectos*. Recuperado el 26 de marzo de 2016, de <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/conoce-la-se-marco-normativo-acuerdos-12429>

Secretaría de Gobernación, (2014). *Programa Especial de Migración 2014-2018*. Diario Oficial de la Federación, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2007). *Sistema de Evaluación del Desempeño, SED*. Propuesta a la Cámara de Diputados.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (2006). *Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo*. Evaluación, Secretaría del Trabajo y previsión Social.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (23 de Diciembre de 2014). *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo 2015*. Diario Oficial de la Federación, Novena sección. México.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). *Manual de Procedimientos del Subprograma Repatriados Trabajando 2016*. Recuperado el 04 de octubre de 2016 de [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56533/2.4\\_Repatriados\\_Trabajando.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56533/2.4_Repatriados_Trabajando.pdf).
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (s.f.). Recuperado el 26 de Marzo de 2016, de Programa de Apoyo al Empleo: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55001/Reglas\\_de\\_Operacion\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55001/Reglas_de_Operacion_2016.pdf).
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (s.f.). Recuperado el 26 de Marzo de 2016, de Programa de Apoyo al Empleo: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55001/Reglas\\_de\\_Operacion\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55001/Reglas_de_Operacion_2016.pdf).
- Sistema Nacional de Empleo (2017). *Panorama Anual del Observatorio Laboral Mexicano (2013-2014)*. En línea, recuperado el 26/03/2017 de [http://www.observatoriolaboral.gob.mx/work/models/ola/Resource/253/2/images/Panorama\\_ejecutivo\\_2013\\_2014.pdf](http://www.observatoriolaboral.gob.mx/work/models/ola/Resource/253/2/images/Panorama_ejecutivo_2013_2014.pdf)
- Sosa, J (2016). *Conferencia Análisis de las capacidades institucionales*. Maestría en Estudios de Migración Internacional. El Colef virtual. Duración: 34:32 min.
- Tamayo, K. (26 de noviembre de 2015). La migración de retorno a México: ¿motivo de alegría o preocupación? *Animal Político*. Recuperado el 12 de febrero de 2016, de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-inteligencia-publica/2015/11/26/la-migracion-de-retorno-a-mexico-motivo-de-alegria-o-preocupacion/>
- The White House. (2003). *Increase Housing Opportunity for All Americans*. Recuperado el 13/03/2017 de: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/12/20031216-7.es.html>
- U.S. Department of Homeland Security (2013). *Annual Performance Report*. Recuperado el 05/03/2017 de <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs-congressional-budget-justification-fy2013.pdf>

Valverde, Miriam. (2016). Trump misleads in number of criminal immigrants illegally in country. *Politifact*. En línea, recuperado el 05/03/2017 de <http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2016/nov/15/donald-trump/trump-misleads-number-criminal-immigrants-illegal/>

Vázquez, Delgado, B. (28 de noviembre de 2015). Migración de retorno, ¿y después qué? *Milenio Corredor fronterizo*. Recuperado el 12 de febrero de 2016: [http://www.milenio.com/firmas/corredor\\_fronterizo\\_corredor\\_fronterizo/Migracion-retorno-despues\\_18\\_636716366.html](http://www.milenio.com/firmas/corredor_fronterizo_corredor_fronterizo/Migracion-retorno-despues_18_636716366.html)