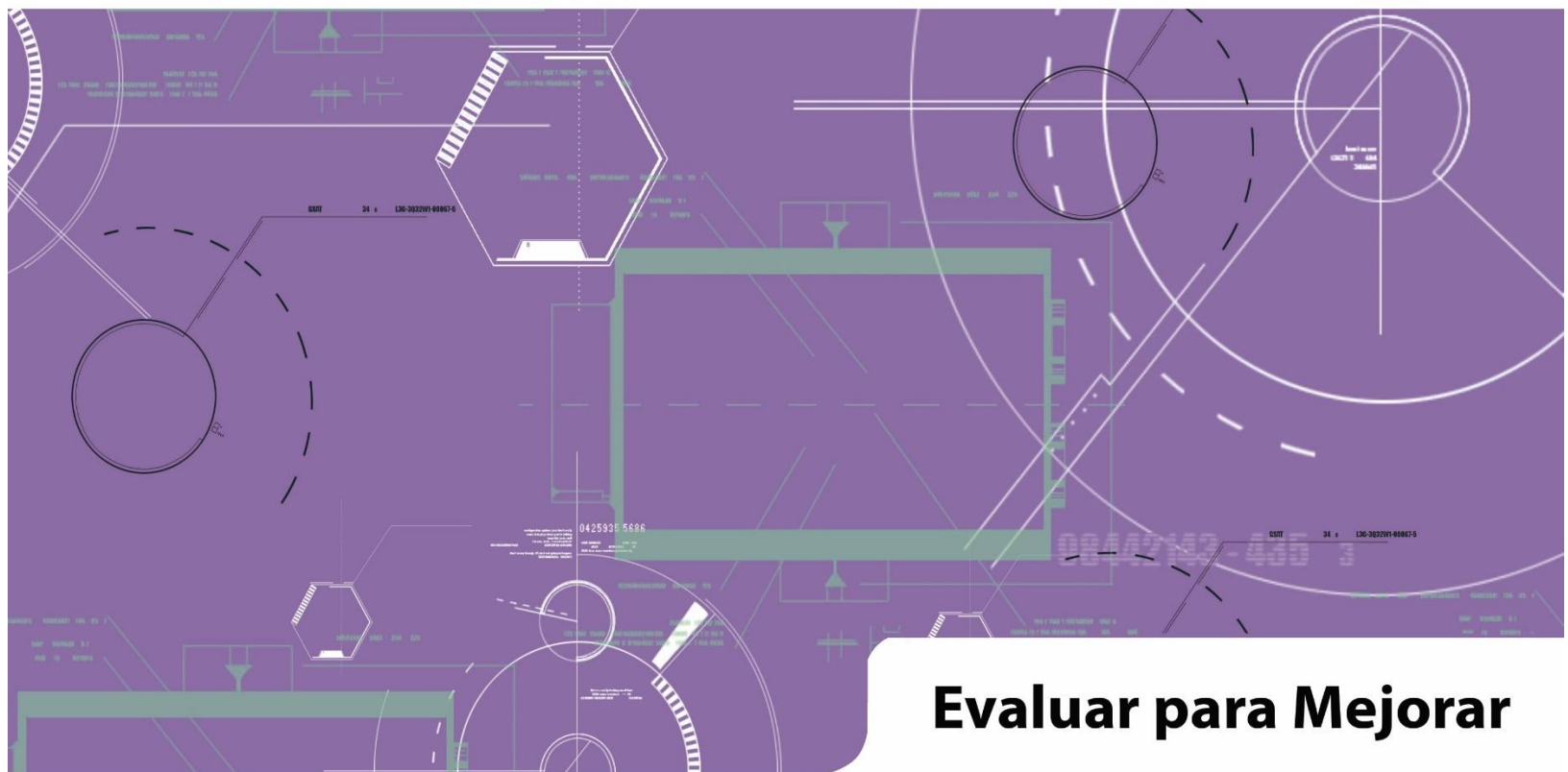


EVALUACIÓN INTEGRAL

Informe Final

Atención a Migrantes

Ejercicio 2015



Evaluar para Mejorar



Directorio

Lic. Graco Luis Ramírez Garrido Abreu
Gobernador Constitucional del Estado de Morelos

Comisionados Ciudadanos 2015 – 2019 Integrantes del Comité Técnico

Dr. Juan Pablo Gutiérrez Reyes

Presidente 2015 – 2018 / Instituto Nacional de Salud Pública, INSP

Dra. Cristina Amescua Chávez

Centro Regional de Estudios Multidisciplinarios, CRIM / UNAM

Dr. Gonzalo Hernández Licona

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL

Lic. Guillermo Knochenhauer Muller

Consultor Independiente

Dr. Luis Ignacio Solórzano Flores

Fundación Entornos A.C.

Mtra. Pilar Torres Pereda

Instituto Nacional de Salud Pública, INSP

Lic. Álvaro Urreta Fernández

Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social

Dra. María Teresa Yurén Camarena

Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Dr. Alfonso Valenzuela Aguilera

Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Funcionarios Públicos que participan en el Comité Técnico

Dr. Matías Quiroz Medina

Secretario de Gobierno

Lic. Blanca Estela Almazo Rogel

Secretaría de Desarrollo Social

Lic. Adriana Flores Garza

Secretaría de la Contraloría

C.P. Jorge Michel Luna

Secretario de Hacienda

Mtra. Paola Gadsden de la Peza

Jefa de la Oficina de la Gubernatura

Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social

Mtro. José Alberto Gallegos Ramírez

Titular

Dra. Merarit Viera Alcazar

Monitoreo y Evaluación

Ing. Ana Gisel García Quintana

Padrón Único de Beneficiarios

Lic. Yazmín Sánchez

Contraloría Social

Lic. Karen Avilés Inukai

Administración





Tec. Efraín Arizmendi Vallejo
Diseño

Presentación

Evaluar sirve para mejorar la política social, y a través de esta, contribuye al bienestar. Mediante la evaluación, es posible informar decisiones sobre hacia dónde dirigir los recursos públicos –limitados siempre-- de forma tal que obtengan el mayor rendimiento social, esto es, se reflejen en mayor medida en resultados positivos para la población.

Este punto de partida es el que ha guiado las acciones desarrolladas por la Comisión Estatal de Evaluación (COEVAL) desde su creación en 2015. Esta convicción y compromiso hemos buscado reflejarla en la agenda evaluativa impulsada, orientando el quehacer de la COEVAL hacia la generación de insumos que sean útiles para quienes tienen la responsabilidad de conducir las acciones de desarrollo social en Morelos.

El Comité Técnico (CT), instancia de decisión de la COEVAL, fue conformado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Desarrollo Social de Morelos con un carácter ciudadano, que le permiten con autonomía e imparcialidad desarrollar sus atribuciones en el ámbito de la evaluación en un ambiente respetuoso, asertivo y en rigor metodológico.

En México, el impulso dado a la evaluación de lo social a partir de la publicación en el año 2004 de la Ley General de Desarrollo Social, se ha consolidado por las acciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Esta instancia de reconocido prestigio tanto en el país como más allá de las fronteras, ha impulsado la sistematización del abordaje de la evaluación, proponiendo herramientas metodológicas y prácticas en el desarrollo de esta tarea.

En el Estado de Morelos, con la conformación de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (COEVAL) en 2015, como instancia evaluadora de las Políticas Públicas, Programas y Acciones del ámbito del Desarrollo Social, a partir de un abordaje metodológico integral, se busca contribuir a mejorar el desempeño de las intervenciones públicas en este ámbito.

Su conformación ciudadana y académica – en su mayoría- dan a la COEVAL Por lo que los Comisionados Ciudadanos que participamos en carácter honorífico, representamos una característica única en este tipo de organismos, sobre todo, en las instituciones gubernamentales que ejecutan recursos públicos. Por lo que nuestra participación, como mecanismo de dirección y decisión en la COEVAL, en sin duda alguna, una fortaleza.

La experiencia evaluativa del año 2015, fue importante para el Comité Técnico y para la COEVAL. Fue un punto de partida que requirió desarrollar una visión evaluativa y criterios de priorización, a la vez que se iniciaban las actividades de evaluación. EL CT se dio a la





tarea de conocer a detalle los programas y acciones relacionadas con el desarrollo social que se llevaban a cabo en Morelos, diferenciando entre las que se definían como de origen federal, de las que se podrían considerar como de origen estatal.

Asimismo, se trató de un ejercicio evaluativo novedoso para la Administración Pública Estatal, lo que implicó un proceso de diálogo constructivo para establecer los acuerdos que permitieron el desarrollo de las evaluaciones que se definieron. Desde el CT se tuvo el convencimiento de que la utilidad de una evaluación está fuertemente determinada por el grado de apropiación que hacen las dependencias ejecutoras de los resultados y recomendaciones de las mismas. Si la mirada evaluativa se percibe como una herramienta estratégica para la mejora, entonces las recomendaciones de la misma tendrán mayor potencial de llevarse a la práctica.

La agenda de evaluación 2015 como proceso de aprendizaje fue innovadora también en establecer un diálogo amplio con evaluadores y evaluados para afinar el abordaje evaluativo, construido en conjunto y con la intención de fortalecer el posicionamiento de la evaluación en la agenda pública.

El abordaje evaluativo desarrollado en 2015 estamos ciertos que ha contribuido a mejorar el diseño de las intervenciones públicas, al enfatizar en la importancia de contar con diagnósticos claros sobre la problemática que busca atender un programa y la necesidad de que se observe una lógica entre dicho problema y la respuesta que el programa representa. Este abordaje, que se ha continuado en los años posteriores contribuye a decisiones informadas en el actuar de las dependencias.

Para los tomadores de decisiones públicas, que implican recursos de naturaleza social, contar con información pertinente y oportuna, se hace un tema relevante y necesario. Por lo que la evaluación de los Programas Sociales es pertinente en términos del uso que se da a las recomendaciones que se derivan de la evaluación.

Así, la COEVAL contribuye a mejorar el desempeño de la política social en beneficio de los Morelenses mediante el establecimiento y consolidación de una cultura evaluativa en el estado, que busca asegurar que las acciones de desarrollo social tienen un sustento claro, y en ese sentido, potencial de transformación.

Dr. Juan Pablo Gutiérrez Reyes

Presidente del Comité Técnico e Investigador del Instituto Nacional de Salud Pública, INSP.



Glosario

Análisis de Diagnóstico. Se refiere al abordaje evaluativo que tiene como objetivo principal verificar el problema en su contexto socioeconómico, político y cultural, identificando la causalidad que le da origen desde una perspectiva dinámica.

Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). A los hallazgos, debilidades, oportunidades y/o amenazas identificadas en las evaluaciones externas y/o estudios que pueden ser atendidos para la mejora del Programa o Acción.

Evaluación. Al análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Evaluaciones Complementarias. A las que son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las Dependencias y Entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.

Evaluación de Consistencia y Resultados. A la que evalúa sistemáticamente el diseño y desempeño de los Programas, ofreciendo un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los Programas orientada hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los Programas.

Evaluación de Diseño. Se refiere a la evaluación que se enfoca en verificar que las actividades y los componentes están alineados con el propósito y el fin del Programa, que la estructura lógica del Programa corresponda con el problema previamente identificado, y que sea culturalmente pertinente; así mismo, que ésta se plasme en Reglas de Operación claras para los administradores y operadores del mismo; y debe permitir monitorear el desempeño de las actividades y componentes en relación al cumplimiento del propósito y del fin. Debe considerar si el Programa es congruente con objetivos sectoriales, nacionales e internacionales a los que pretende vincularse y su aportación a los mismos, si establece complementariedades o duplicidades con Programas existentes y si se define el tipo de apoyo que pretende otorgar a sus potenciales beneficiarios. Asimismo, si se han desarrollado instrumentos para su operación de acuerdo a los resultados esperados y establecido una estrategia para cobertura a mediano y largo plazo, lo que favorecerá una mejor planeación para su operación.

Evaluación de Impacto. Se refiere a la evaluación que busca estimar los efectos del Programa que se atribuyen específicamente a los componentes del Programa para medir su efectividad, haciendo abstracción del efecto que otras variables pudiesen tener sobre el problema identificado, con la posibilidad de contextualizar estos resultados con métodos cualitativos.



Evaluación de Indicadores. A la que analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un Programa Federal para el logro de resultados.

Evaluación de Procesos. Se refiere a la evaluación que busca identificar si la ejecución del Programa se apega a sus Reglas de Operación y Normatividad en general; así mismo, saber si los operadores entendieron y llevaron a cabo su labor considerando el organigrama y andamiaje institucional, en cuanto a lo que les corresponde hacer. Este abordaje identificará las causas de los desajustes o brechas entre lo planeado y lo que se desarrolla en los hechos; identificará cuellos de botella y las fallas que se presenten en la cadena de procesos sustantivos que dificultan llevar a cabo los resultados esperados.

Evaluación de Resultados. Se refiere a la evaluación que verifica el mecanismo mediante el que el Programa documenta sus resultados, ya sea a través de indicadores, comparaciones con otros Programas similares o metodologías específicamente diseñadas para tal fin, así como el cumplimiento de las metas del Programa.

Evaluación Económica. Se refiere al análisis de la relación entre los costos y los resultados de un Programa, es decir, cuál es el costo de cada unidad de efectividad, y en ese sentido la eficiencia en términos de otros usos alternativos de los recursos. Adicionalmente, el análisis de eficiencia considera la relación entre el costo operativo, y los recursos efectivamente disponibles para los fines del Programa. Evaluación Específica. A las evaluaciones no comprendidas en los Lineamientos Generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal y que se realizan mediante trabajo de gabinete y/o de campo. Evaluación Estratégica. A las evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas y estructuras institucionales.

Evaluación Externa. A la evaluación realizada por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar; que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables.

Evaluación Integral. Abordaje evaluativo, dinámico e interactivo, tiene como objetivo verificar el desempeño y el funcionamiento de los Programas, mediante la aplicación y sinergia de las diversas fases de la evaluación que permitan detectar sus áreas de mejora considerando sus etapas de formulación, planeación y operación; y emitir recomendaciones sobre los ajustes que requiere el Programa para mejorarlo. La evaluación integral considera el proceso evaluativo de forma comprehensiva y escalonada, partiendo de la revisión del diagnóstico que da origen a los Programa y la revisión del diseño de los mismos, a elementos sobre su efectividad y eficiencia, pasando por aspectos de procesos y resultados.





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

Población Potencial. Población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia de un programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.

Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación. Conjunto de herramientas coordinadas por la Comisión de Evaluación, que tienen como fin el fortalecimiento y mejora del desempeño de las políticas y programas dirigidos al ámbito del Desarrollo Social; compuesto por el Catálogo Estatal de Programas Sociales, una Agenda de Monitoreo a partir de Indicadores de Gestión y Desempeño, la Información Presupuestaria, una Agenda Evaluativa y de Mejora, así como la integración del Padrón Único de Beneficiarios, cuyos resultados contribuyen al Sistema de Evaluación del Desempeño Estatal.



**Evaluación realizada por el Centro Regional de Investigaciones
Multidisciplinarias (CRIM) / Universidad Nacional Autónoma de
México (UNAM)**



Coordinada por:

Fernando Lozano Ascencio

Telésforo Ramírez García

Carlos Nandayapa



Resumen Ejecutivo

El objetivo general de este informe es diseñar y desarrollar una valoración con visión integral enfocada en el análisis del diagnóstico del Programa Estatal de Atención al Migrante (PEAM), la evaluación del diseño y una evaluación de la alineación de sus procesos normativos, a fin de identificar y valorar sus fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad en estos ámbitos, así como emitir recomendaciones para mejorar su desempeño. Más específicamente la idea es presentar un diagnóstico de la población migrante de Morelos, documentar los problemas que esta población enfrenta para el ejercicio pleno de sus derechos humanos, y analizar la oferta de política pública frente a ella. Todo esto con el propósito de mejorar el diseño de intervenciones estatales orientado a este sector de la población, como una forma de contribuir a mejorar sus condiciones de vida y trabajo.

Morelos es una tierra de migrantes. De acuerdo con estimaciones realizadas para esta evaluación, en 2014 cerca de un cuarto de millón de personas que nacieron en Morelos vivían en Estados Unidos (239,209 individuos). Esto significa que la población de emigrantes radicada en el vecino país, equivaldría al segundo municipio de la entidad, después de Cuernavaca y por encima de Jiutepec. En rigor, estaríamos hablando del municipio número 34 de la entidad. Se observó también que entre los años 2000 y 2010 Morelos experimentó un crecimiento de más de 200% de la población de migrantes de retorno, que entre esos años creció de 8,949 a 27,927 personas. Se determinó también la presencia de más de 11 mil jornaleros radicados en Morelos, que nacieron en una entidad federativa distinta, y una población de 17 mil extranjeros residiendo en Morelos. A los datos anteriores se agrega el hecho que tres de cada diez habitantes de Morelos en el año 2010, nacieron en otra entidad. Se trata pues de una comunidad sin duda compleja, desigual y con diverso tipo de demandas y necesidades, tanto en su entidad de origen, como en el de destino, es decir, Estados Unidos.

La población morelense que vive en Estados Unidos ha jugado un papel central en el sostenimiento de miles de familias en la entidad, así como en la promoción y estímulo del mercado interno regional, a través del envío de remesas. De acuerdo con información del Banco de México, en 2014 Morelos recibió 527.8 millones de dólares por concepto de remesas familiares, cantidad que superó en 8% al monto de ingresos financieros de todos los municipios de la entidad que fue de 484.0 millones de dólares¹. Los elementos de

¹ Los rubros de ingresos municipales contemplados son: participaciones federales, aportaciones federales y estatales, impuestos, financiamiento, derechos, aprovechamientos, productos y contribuciones de mejoras. Estos rubros están establecidos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual considera las estructuras, clasificaciones y catálogos emitidos por el Consejo de Armonización Contable (CONAC). Ver INEGI “Estadística de finanzas públicas estatales y municipales”, http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmum



diagnóstico contenidos en el presente informe pretenden visibilizar y reconocer, tanto la magnitud de la población migrante, así como las aportaciones de este grupo poblacional al desarrollo económico y social de Morelos.

A partir de la crisis económica-financiera de 2007-08 y de la política de aprehensiones y deportaciones de Estados Unidos, se presentó un aumento sin precedentes de la migración de retorno, oleada que incluyó a ciudadanos norteamericanos, debido a que los hijos de los migrantes nacidos en territorio estadounidense se vieron obligados a “retornar” junto con sus padres. Las condiciones de inserción de la población retornada en la economía y la sociedad morelense, dan cuanta de la vulnerabilidad de esta población: en 2010, 55.6% de los retornados no tenían seguro médico, cifra que se eleva a 69.2% entre los niños retornados menores de 5 años; 11.3% de los niños retornados de 5 a 12 años no asiste a la escuela. Los migrantes de retorno poseen una tasa de desocupación más alta que la de los no migrantes (8.9% *versus* 4.3%), su ingreso promedio mensual es menor que el de los no migrantes (4,982 *versus* 5,979 pesos) y más de la mitad de los retornados carece de prestaciones laborales.

El informe da cuenta, además de la vulnerabilidad que presenta la población migrante, especialmente la de niños migrantes menores de 5 años, que enfrenta fuertes limitaciones para el acceso al derecho a la identidad, lo cual impacta negativamente en su derecho al acceso a recibir atención médica cuando lo requieran, así como a otros servicios económicos y sociales que por ley tienen derecho. Bajo el criterio de vulnerabilidad se incorpora el enfoque de derechos humanos como gran eje rector de las intervenciones de políticas públicas en materia migratoria en la entidad.

La evaluación se realizó con base en la metodología de marco lógico que privilegió un enfoque de “cascada” y un enfoque de arquitectura de política pública integral. Se abordó el análisis del fenómeno migratorio en Morelos desde la arquitectura de la política pública nacional y estatal, para presentar una propuesta de problema público y de marco lógico maestro (o matriz “maestra”) desde una mirada de valoración integral, que incorpora los tres programas que se ofertan desde la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables, a saber: Programa 3x1 para migrantes, Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas (PAJA) y el conjunto de apoyos y servicios que ofrece el Programa Estatal de Atención a Migrantes de Morelos (PEAM). En este nivel integral, el problema público quedó establecido como la *alta vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad*. En consecuencia, el objetivo central de la intervención a este nivel es disminuir esa vulnerabilidad en el ejercicio pleno de sus derechos humanos.



El análisis de los instrumentos rectores de la política pública de Morelos observan correspondencia con el problema de atención pública de la agenda nacional. Se determinó que las estrategias estatales observan una clara alineación con las directrices federales orientadas al desarrollo de capacidades y proyectos productivos como mecanismos para contribuir al desarrollo de las comunidades de los migrantes. Además, se detectó que existe un área de oportunidad para incorporar intervenciones específicas para migrantes de retorno y complementarlas con el eje económico en materia de empleo, así como subrayar el papel del PEAM en la arquitectura de política pública de la entidad.

El conjunto de intervenciones en materia migratoria se encuentran alineadas exclusivamente con el eje 2 del PED, con lo cual la línea de intervención de política pública en materia de empleo para migrantes de retorno y jornaleros agrícolas observa una interesante área de oportunidad para generar diseños complementarios de política social y económica (eje 3 del PED), en especial con el Programa de Estabilidad Laboral, Fomento al Empleo y a la Productividad. El tema es relevante en cuanto a que la política en materia migratoria de la entidad se podría beneficiar si el eje social y económico complementan esfuerzos en torno al desarrollo de capacidades, desarrollo de proyectos estratégicos en comunidades de alta y media intensidad migratoria.

Derivado de la matriz maestra se elaboró una submatriz específica del PEAM, en la que el problema público quedó acotado como: *los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad, observan alta vulnerabilidad en sus derechos humanos por el limitado acceso e insuficientes servicios de gestión y apoyos*. Esto significa que en Morelos existe un importante vacío en materia de gestión migratoria que coloca a la población migrante y a sus familias en una franca situación de indefensión y precarización. Sin embargo, no se cuenta con la información necesaria para dar cuenta de cómo la carencia o insuficiencia de servicios y apoyos impactan a la población migrante, de tal forma que puedan establecerse estrategias de priorización de aquellos apoyos y servicios cuya ausencia afectan más el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Las recomendaciones centrales del informe giran en torno a los siguientes puntos: 1) Visibilizar el tema migratorio en Morelos y en la federación. 2) Actualización sistemática del diagnóstico migratorio de Morelos. 3) Ampliar la oferta de política pública en materia migratoria. 4) Adecuar la estructura institucional del PEAM al problema y población que se quiere intervenir. 5) Aumentar los recursos financieros en materia migratoria. 6) Potenciar el área de oportunidad que ofrece el eje 3 “Morelos atractivo, competitivo e innovador”. 7) Continuar con la práctica de evaluación en materia migratoria.

Asimismo, el FODA del Programa Estatal de Atención a Migrantes de Morelos se puede sintetizar de la siguiente manera: **Fortalezas:** 1) Amplio espectro de apoyos y servicios de



gestión, 2) Pertinencia y relevancia de la intervención, 3) Apoyos y servicios disponibles dinámicamente, 4) Intervención cercana y eficaz, y 5) Operación eficiente a través de un sistema de citas remoto. **Oportunidades:** 1) Diseños complementarios de intervenciones, 2) Diseño de servicios y apoyos con perspectiva de género, 3) Análisis de capacidades y habilidades de la población en localidades de alta y media intensidad migratoria, 4) Diseño de servicios y apoyos para la población infantil migrante, y 5) Constituir el Instituto Morelense para la Atención Integral de la Población migrante. **Debilidades:** 1) Carencia de documentación normativa y rectora, 2) Ausencia de una normateca, 3) Falta de un sistema estructurado de monitoreo, 4) Ausencia de servicios de vinculación para el desarrollo de capacidades, y 5) Falta de una estrategia de focalización. **Amenazas:** 1) Descontextualización del PEAM de la arquitectura de política pública, 2) Desarticulación del PEAM del eje económico, 3) Carencia de un diagnóstico de la población migrante en la entidad, 4) Profundización del problema de los migrantes de retorno, y 5) Recortes presupuestales.



Posición del Comité Técnico

El Comité Técnico de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social, como instancia de apoyo técnico integrado de acuerdo al Art. 50 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos (LDS), y como órgano de decisiones de acuerdo al Art. 34 y 35 del Reglamento de la LDS, ha determinado, una vez recibido y analizado los informes finales correspondientes a los 5 proyectos de evaluación realizados en el año 2015, como parte del Programa Anual de Evaluación del Desarrollo Social (PAEDS 2015), presentar este documento que expone su visión y conclusiones respecto a los resultados obtenidos. La LDS y su Reglamento, así como el Decreto por el que se Crea y Regula la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (Coeval), le atribuye la evaluación de las acciones que en materia de Desarrollo Social realizan las Secretarías, Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos, contando con autonomía técnica y de gestión, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. Su tarea consiste en evaluar la política, los programas o acciones del desarrollo social como un mecanismo que permita mejorarlos y alcanzar mejores condiciones en su diseño, ejecución y resultados.

Para el ejercicio 2015, y considerando que la Coeval se instaló en marzo de ese mismo año, el PAEDS se presentó como un documento adicional al elaborado por la Secretaría de Hacienda, y que no incluyeron a los programas considerados de desarrollo social, por corresponder al ámbito del Coeval. Ambos documentos –complementarios en sus propósitos-, determinaron las evaluaciones a desarrollarse en el año 2015, uno de acuerdo a la visión del Comité Técnico de la Comisión Estatal de Evaluación, y el otro, la política pública y los programas en temas diferentes a la política de desarrollo social desde la visión del ejecutivo estatal.

La elaboración y diseño del PAEDS 2015 fue resultado del análisis y la reflexión conjunta de las y los integrantes de su Comité Técnico, de nuestra experiencia en el ámbito de la evaluación y del desarrollo social, con la intención de dar a este primer ejercicio en el quehacer de la Comisión Estatal de Evaluación una visión integral y de futuro.

Después de realizar un proceso de revisión y análisis de los programas que conforman el listado en el ámbito del desarrollo social, considerando el recurso invertido en su ejecución, la población atendida, el carácter estatal o federal de los mismos, así como los efectos esperados de acuerdo a los objetivos planteados para cada uno, decidimos comisionar la evaluación externa de los siguientes programas

Uno de los propósitos del PAEDS 2015, consistió en buscar que estos programas de carácter estatal, sistematizaran su diseño, definiendo con claridad el problema al que se enfocan y los mecanismos a través de los cuales buscan atenderlo. Para ello, debían presentar el diseño en una Matriz de Marco Lógico, estableciendo el Fin, Propósito, Componentes, y Actividades del programa, así como los indicadores de cada nivel. Para la



realización de las evaluaciones, la Comisión invitó a instituciones educativas de prestigio estatal y nacional, estableciendo para cada proyecto los Términos de Referencia (TdR) específicos para el tipo de evaluación solicitada. Nosotros, fuimos los encargados de revisar y evaluar los aspectos técnicos de dichas propuestas, con el propósito de garantizar su pertinencia y resultados. Al elaborar TdR para cada proyecto, buscamos dar a cada proceso de evaluación un aspecto único, lo que nos permitió obtener aprendizajes diversos sobre los abordajes metodológicos y acercamientos investigativos para cada programa social. Los resultados de estos abordajes fueron igual de diversos y valiosos en sus contenidos, lo que nos permite afirmar que en la operación del PAEDS 2015, hemos adquirido conocimiento muy valioso para definir el del año 2016.

Así, reconociendo el valor de cada una de las evaluaciones realizadas, respecto a sus hallazgos, aportes y recomendaciones, a continuación, para cada una de ellas, nos proponemos hacer una valoración que permita dar a conocer nuestra posición respecto a los productos obtenidos.

Programa Estatal de Atención al Migrante (Secretaría de Desarrollo Social)

Objetivo General: Diseñar y desarrollar una valoración con visión integral enfocada en el análisis del diagnóstico del programa, la evaluación del diseño, y una evaluación de la alineación de los procesos normativos del Programa Estatal de Atención al Migrante, para identificar y valorar sus fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad en estos ámbitos con el fin de emitir recomendaciones para mejorar el desempeño.

Institución Evaluadora: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias CRIM /UNAM

Coordinador: Dr. Fernando Lozano Ascencio

Posición del Comité Técnico:

Sin duda alguna, este proyecto de evaluación fue otro de los que más aporte tuvo, y como resultado de la evaluación, se estableció un diagnóstico muy detallado del problema público que el programa atiende y el diseño propuesto bajo un enfoque de cascada, considero los 3 programas que integran la oferta de política pública estatal desde la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Morelos (SEDESO), además de proponer un diseño específico para el programa.

Reconocemos en el programa, un importante instrumento del Ejecutivo Estatal por ofrecer apoyos y servicios de gestión, fundamentales para contribuir al ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Su ámbito de atención se encuentra plenamente alineado a las directrices que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, y al Programa Especial de Migración del Gobierno Federal en lo correspondiente a consolidar



una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana.

Si bien, el programa no tiene mención explícita en los dos grandes documentos de política pública de la entidad, a saber: Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 y Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, la omisión más que fortuita asoma como una oportunidad para dimensionar la importancia que para la entidad adquiere la gestión migratoria dentro de su oferta de política pública para la población migrante y sus familias.

Nos entusiasma reconocer la diversidad de apoyos y servicios disponibles dinámicamente, la adecuada, cercana y eficaz intervención del personal que opera el programa y la eficiente incorporación de un sistema informático de citas, elementos que permiten valorar positivamente el programa y su desempeño.

Este primer ejercicio de evaluación subraya la necesidad de profundizar en el diagnóstico sociodemográfico de la migración interna e internacional en el estado de Morelos, considerando la información recolectada por la Encuesta Intercensal 2005, publicada recientemente por el Instituto Nacional Geografía e Informática (INEGI), así como considerar la pertinencia de realizar una encuesta de hogares sobre migración internacional con representatividad estadística a nivel estatal y municipal (33 municipios, con el propósito de diseñar y adecuar las políticas públicas acordes con la realidad migratoria que se vive en la entidad, así como redoblar esfuerzos y fortalecer la coordinación entre el gobierno estatal y municipal para abatir las distintas problemáticas que vive la población migrante en sus diversas modalidades; es decir, como emigrantes, inmigrantes, transmigrantes y migrantes de retorno (voluntario e involuntario).

Recomendaciones:

1. Alinear sus procesos operativos al Diseño propuesto producto de la evaluación,
2. Dar seguimiento a los propósitos e indicadores contenidos en la MIR de cada programa, y
3. Profundizar en el diagnóstico sociodemográfico de la migración interna e internacional en el Estado, ambas poblaciones potenciales del programa.

ACUERDO NÚMERO: CEEDS/ACU5-02/ORD/06.04.16, 6. LAS Y LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ TÉCNICO PRESENTES, APRUEBAN POR UNANIMIDAD DE VOTOS EL DOCUMENTO POSICIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO RESPECTO A LOS RESULTADOS DEL PAEDS 2015, CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA SESIÓN ORDINARIA DE FECHA 6 DE ABRIL DE 2016, REALIZADA EN EL SALÓN MORELOS DE CASA MORELOS.





Introducción de la COEVAL

De acuerdo con lo establecido en el artículo XX de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos y su reglamento, corresponde a la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social la definición y operación del Plan Anual de Evaluación del Desarrollo Social, a través del cual se definen los programas y aspectos de evaluación a desarrollarse para los programas y acciones de desarrollo social que se lleven a cabo en Morelos. La Comisión fue instalada en sesión el día 24 de marzo del 2015, y entre sus primeras acciones se abocó a la integración del Plan Anual de Evaluación del Desarrollo Social para 2015, mismo que fue aprobado en la 2ª. Sesión Ordinaria el día 23 de junio de 2015, y publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de número 5312, el 29 de julio de 2015.

Para el año 2015, la Comisión estableció en su 2ª Sesión Ordinaria los programas a evaluar con los abordajes específicos para cada uno, considerando los retos particulares y la relevancia de los programas seleccionados en el marco de la política de Desarrollo Social del estado. El abordaje evaluativo aprobado busca generar evidencia en particular sobre el fundamento de los programas y acciones seleccionados como estrategias para incidir en el desarrollo social del estado, así como identificar los principales retos que enfrentan los mismos para la atención del problema público al que están dirigidos. En ese sentido, a través de los Términos de Referencia (TDR) se establecen los contenidos mínimos de las evaluaciones a realizar, identificando las preguntas centrales de la evaluación y los resultados esperados de las mismas.

En el año, 2015, se llevó a cabo el primer Plan Anual de Evaluación, donde se buscó que los evaluadores que participaron aportaran sugerencias sobre los términos de referencia para futuros ejercicios, reflejando la experiencia del proceso a realizar, así como de forma comparativa con otros procesos de evaluación en los que hayan participado. De esta manera, el Informe que aquí se presenta responde a una Evaluación Integral con Componentes de: Análisis de Diagnóstico, Evaluación de Diseño y Evaluación de Procesos del Programa Estatal de Atención al Migrante (PEAM), cuyo objetivo principal fue el de Diseñar y desarrollar una valoración con visión integral enfocada en el análisis del diagnóstico del programa, la evaluación del diseño, y una evaluación de la alineación de los procesos normativos del Programa Estatal de Atención al Migrante, para identificar y valorar sus fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad en estos ámbitos con el fin de emitir recomendaciones para mejorar el desempeño.



Índice

I.	Diagnóstico de la migración en el estado de Morelos, 2000-2010.....	19
I.1	La migración a Estados Unidos	19
I.2	Migración internacional de retorno.....	24
	<i>Integración social y económica de la población migrante de retorno.....</i>	<i>27</i>
I.3	Jornaleros agrícolas migrantes.....	37
I.4	Inmigrantes internacionales	42
I.5	Remesas	43
I.6	Conclusiones	49
II.	La migración en Morelos desde un enfoque de derechos humanos.....	50
II.1	Migrantes morelenses de retorno.....	50
II.2	Migrantes de retorno menores de 5 años nacidos en Estados Unidos.....	53
	<i>Falta de acceso al derecho a la identidad.....</i>	<i>54</i>
	<i>Falta de acceso al derecho a la adquisición de la nacionalidad mexicana.....</i>	<i>55</i>
II.3	Limitaciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes de retorno de Estados Unidos	58
	<i>Falta de acceso al derecho a contar con documentos de identidad.....</i>	<i>58</i>
	<i>Falta de acceso al derecho a tener comunicación con el consulado mexicano</i>	<i>59</i>
	<i>Falta de apoyos para traslado de restos de migrantes desde Estados Unidos</i>	<i>60</i>
	<i>Falta de apoyos económicos para el retorno de migrantes deportados</i>	<i>61</i>
	<i>Falta de apoyo para conseguir un empleo entre los migrantes de retorno.....</i>	<i>62</i>
	<i>Falta de acceso a apoyos para emprender negocios.....</i>	<i>63</i>
	<i>Falta de redes sociales y ausencia de familiares en las localidades de origen</i>	<i>64</i>
	<i>Las expectativas del retorno de los migrantes deportados morelenses</i>	<i>65</i>
II.4	Conclusiones	66
III.	La migración desde la agenda nacional y estatal de política pública.....	68
III.1	Planes y programas federales.....	68
	<i>Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2013-2018.....</i>	<i>68</i>



	<i>Programa Especial de Migración (PEM), 2014-2018</i>	70
III.2	El fenómeno migratorio desde la arquitectura de política pública del Estado de Morelos.....	74
	<i>Plan Estatal de Desarrollo, 2013-2018</i>	74
	<i>Programa Sectorial de Desarrollo Social de Morelos, 2013-2018</i>	76
III.3	Caracterización de la oferta de política pública de la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables	80
III.4	Delimitación del problema público de la oferta de intervenciones.....	81
III.5	Problema público de atención bajo un enfoque de cascada de las intervenciones 82	
III.6	Árbol de problemas (integral).....	85
III.7	Árbol de objetivos (integral)	89
III.8	Estructura analítica de la intervención y matriz de marco lógico “maestro”	92
IV.	Evaluación y marco lógico del Programa Estatal de Atención a Migrantes de Morelos.....	98
IV.1	Derivación del marco lógico del PEAM en función de la matriz “maestra”	100
IV.2	Delimitación del problema público específico.....	103
IV.3	Árbol de problemas del PEAM	106
IV.4	Árbol de objetivos del PEAM	109
IV.5	Matriz de marco lógico del PEAM.....	110
V.	Conclusiones y recomendaciones	117
	<i>Síntesis de las recomendaciones centrales</i>	123
	<i>FODA del Programa Estatal de Atención a Migrantes</i>	125
	Referencias bibliográficas	130



I. Diagnóstico de la migración en el estado de Morelos, 2000-2010

Morelos, al igual que otras entidades de la República Mexicana, es origen, tránsito, destino y, más recientemente, lugar de retorno de migrantes. A estas poblaciones se suma la cuantiosa comunidad de morelenses que residen de forma temporal o permanentemente en Estados Unidos. Cada una de estas poblaciones demanda la generación de conocimiento fundado y actualizado que contribuya al diseño e instrumentación de políticas públicas en la materia. En este contexto, en las siguientes páginas se presenta una breve caracterización de cada una de estas poblaciones, a fin contar con un diagnóstico de la migración en el estado de Morelos.

El capítulo está estructurado de la siguiente forma. En la primera parte, se presenta una caracterización general de la migración internacional en la entidad, en la que se describen los cambios acontecidos en el volumen, tendencias y perfil sociodemográfico de los emigrantes internacionales durante las últimas dos décadas. En la segunda, se realiza un análisis de la población migrante de retorno desde Estados Unidos al estado, destacando la magnitud de dicha población, así como algunos rasgos sociodemográficos y los obstáculos que enfrentan los migrantes de retorno y sus familias para integrarse a la sociedad morelense después de haber intentado internarse o haber permanecido en Estados Unidos por distintos motivos y periodos.

En la tercera, se presenta una descripción de la población que labora como jornaleros o peones agrícolas en la entidad según lugar de nacimiento. Específicamente, se hace referencia al volumen, lugar de nacimiento, y condiciones laborales de esta población local y migrante. En la cuarta parte, se dimensiona el número de extranjeros residentes en el estado de Morelos según principales países de procedencia. Finalmente, en la última parte se presenta información relacionada con las remesas monetarias que los migrantes envían desde el exterior a sus familiares que residen en el estado. Sobre este punto se destaca el monto de remesas recibido a nivel estatal y su distribución a nivel municipal. Asimismo, se dimensiona la importancia que tienen tales recursos a nivel municipal en comparación con otras fuentes de ingresos.

I.1 La migración a Estados Unidos

Morelos ha sido catalogada por algunos estudiosos del fenómeno migratorio como una entidad de nueva incorporación a la migración internacional, debido a que la población morelense comenzó a sumarse significativamente a los flujos migratorios que se dirigen a Estados Unidos durante la década de los ochenta (Durand y Massey, 2003; Lozano, 1999). Sin embargo, ello no significa que anteriormente los morelenses no emigraran al país vecino del norte, sino que lo hacían en menor medida que otros migrantes que salían de otras entidades del norte y centro-occidente del país. Fue durante la última década del siglo XX



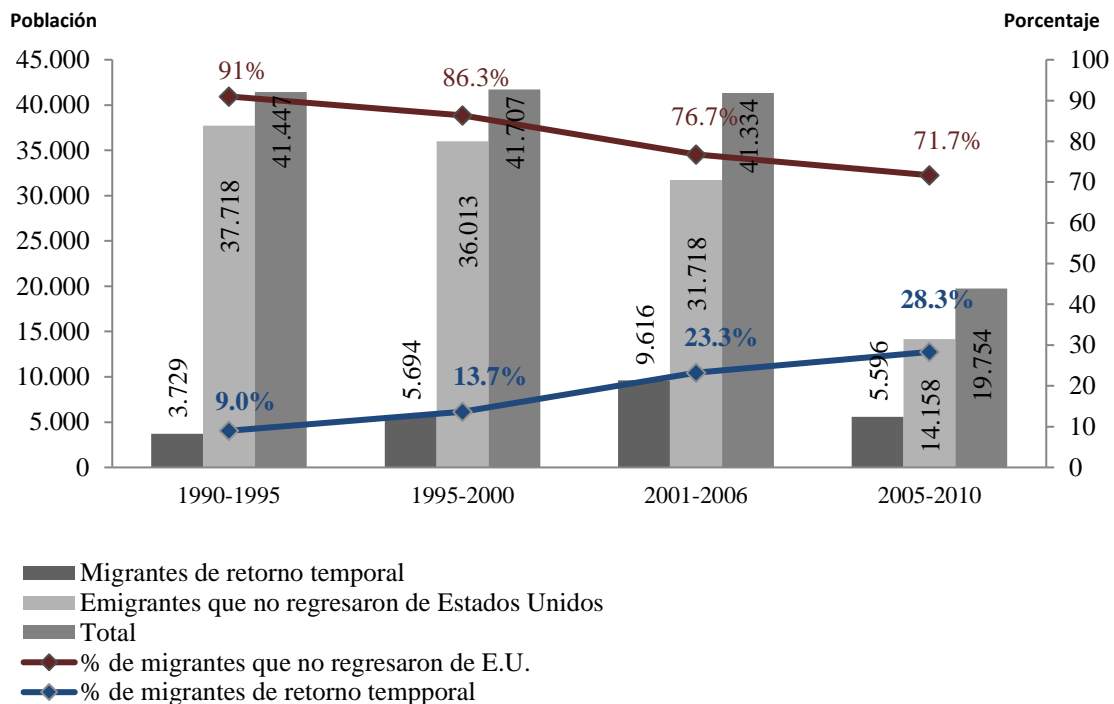
y primera del XXI, que la entidad incrementó notoriamente su presencia en las estadísticas migratorias a Estados Unidos (Durand y Massey, 2003).

La información censal muestra que durante el primer quinquenio de la década de los noventa (1990-1995), alrededor de 41, 447 morelenses fueron al menos una vez a Estados Unidos, ya sea para trabajar o buscar trabajo en ese país. Esta tendencia se mantuvo en los siguientes años de la década, de tal forma que en el quinquenio 1995-2000, 41,707 morelenses habían ido al menos una vez al país vecino del norte. Sin embargo, a partir de entonces, la migración internacional en la entidad comenzó a disminuir gradualmente, pues en el quinquenio 2001-2006 únicamente 41,334 morelenses señalaron haber ido al menos una vez a Estados Unidos. Es decir, una cantidad menor de personas que la registrada en periodos anteriores. Dicho descenso se acrecentó en los últimos años, a tal grado que en el quinquenio 2005-2010 el número de morelenses migrantes quinquenales fue tan sólo de 19,754 personas, lo que significó una reducción del 53%, que en términos absolutos se traduce en una disminución de 21,953 personas (véase gráfica 1).

Durante estos años, una proporción importante de los morelenses que iba a Estados Unidos permanecía en ese país; es decir, no regresaban a la entidad. Sin embargo, en los últimos años se incrementó el porcentaje de personas que iban y regresaban en el mismo quinquenio desde aquel país. Así, por ejemplo, del total de los migrantes del quinquenio 1990-1995, 91% no había regresado a la entidad al momento del conteo de población, en cambio dicho porcentaje disminuyó a casi 72% en periodo 2005-2010. En contraste, el porcentaje de migrantes temporales o circulares, es decir, de aquellas personas que iban y regresaban de Estados Unidos en el mismo quinquenio aumentó de 9% entre 1990 y 1995 a 28.3% entre 2005 y 2010 (véase gráfica 1).



Gráfica 1. Migrantes quinquenales del estado de Morelos a Estados Unidos: 1990-2010



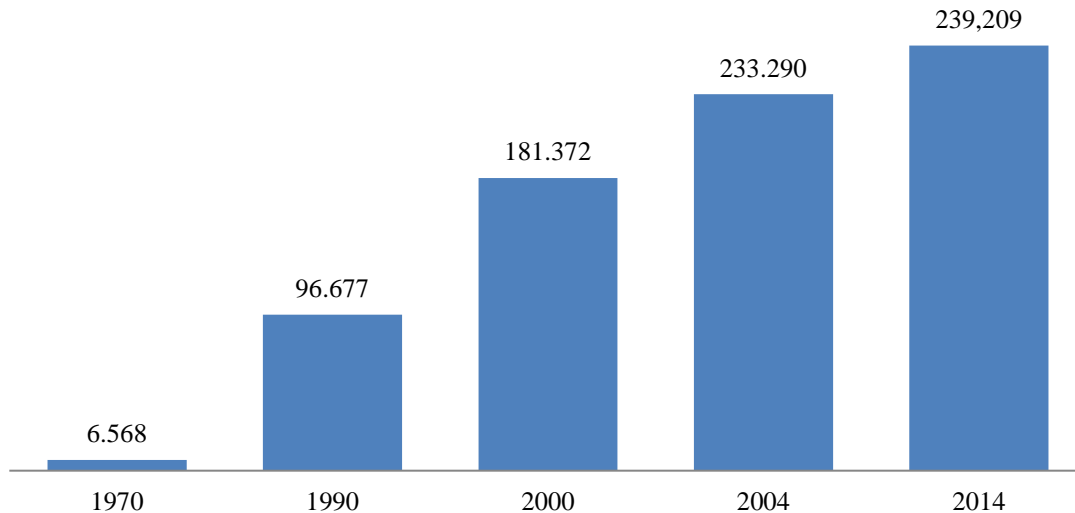
Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en INEGI: muestras censales 2000 y 2010; Censo de Población y Vivienda 1995, y Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID, 2006).

No obstante, cabe señalar que, a pesar del descenso de la migración internacional en el estado de Morelos, la llegada de población a Estados Unidos a lo largo de las últimas dos décadas permitió la conformación de una comunidad morelense de considerable magnitud. Estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo) indican que en 1970 residían en Estados Unidos poco más de 6,500 morelenses. Dos décadas más tarde, la población se incrementó a 96 mil personas, y más que duplicó entre 1990 y 2000, al alcanzar la suma de 181 mil personas. En 2014, se estima la población de morelenses radicados en los Estados Unidos de Norte América ascendió a 239,209 personas², las cuales representaban alrededor del 2.07% del *stock* total de inmigrantes mexicanos en ese año (véase gráfica 2).

² La estimación del número de morelenses en Estados Unidos se realizó multiplicando la proporción que representaba esta población en el censo del 2010, por el *stock* de población inmigrante mexicana residente en Estados Unidos en 2014, que fue de 11'556,000 personas.



Grafica 2. Población del estado de Morelos radicada en Estados Unidos: 1970-2014



Fuente: Estimaciones del Conapo, 1970 a 2004; Lozano y Ramírez para 2014.

Al igual que el resto de la población mexicana inmigrante en Estados Unidos, los morelenses enfrentan distintos obstáculos para integrarse a la sociedad norteamericana. Los datos de la *Current Population Survey* (CPS) de 2010 muestran que la población mexicana radicada en aquel país está compuesta mayoritariamente por hombres y mujeres en edades potencialmente productivas y reproductivas, es decir, entre los 15 y 64 años de edad. La mayoría tiene 12 años de escolaridad, es decir, no terminó la preparatoria, y solamente alrededor de una cuarta parte tenía ese nivel de estudios (25.3%). Asimismo, sólo una cuarta parte contaba con la ciudadanía estadounidense (25.8%), situación que indudablemente incide negativamente en sus condiciones de vida cotidiana. Así por ejemplo, poco más de la mitad no cuentan con un seguro médico ya sea público o privado (56.2%), lo cual limita su acceso a recibir cuidados preventivos y asistir al médico para curarse alguna enfermedad o seguir un tratamiento médico.

Si bien la mayoría de la población mexicana inmigrante logra insertarse en el mercado laboral estadounidense, más de la mitad lo hacen en ocupaciones situadas en la base de la pirámide laboral. En 2010, un 28% desempeñaba una actividad relacionada con la limpieza y mantenimiento de edificios y preparación de alimentos, y 19.3% en ocupaciones de la construcción, mantenimiento y reparación. Además, casi 29% vivía en familias con ingresos por debajo de la línea federal de pobreza de Estados Unidos.



Cuadro 1. Características sociodemográficas de los inmigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos, 2005 y 2010

	2005	2010
Sexo	100.0	100.0
Hombre	55.5	53.7
Mujer	44.5	46.3
Grupos de edad	100.0	100.0
0 a 14 años	8.6	5.5
15 a 64 años	84.3	85.3
65 años o más	7.1	9.2
Escolaridad	100.0	100.0
Hasta de 12 años de escolaridad	62.4	57.5
Preparatoria completa	23.6	25.3
Algún año de licenciatura o más	14.0	17.1
Ciudadanía estadounidense	100.0	100.0
Ciudadano	20.4	25.8
No ciudadano	79.6	74.2
Tenencia de seguro médico	100.0	100.0
Con seguro	46.1	43.8
Sin seguro	53.9	56.2
Condición de ocupación	100.0	100.0
Ocupado	93.9	87.4
Desocupado	6.1	12.6
Tipo de ocupación	100.0	100.0
Ocupaciones profesionales y relacionadas	14.2	9.3
Ocupaciones en servicios, ventas y administración	26.5	17.1
Limpieza de edificios y mantenimiento y preparación de alimentos	18.3	28.0
Cultivo, pesca, y ocupaciones de la silvicultura	2.7	4.4
Ocupaciones en construcción, mantenimiento y reparación	17.3	19.3
Transporte y producción	20.9	21.8
Extracción	0.2	0.2
Nivel de ingresos	100.0	100.0
Ingresos por debajo de la línea federal de pobreza de E.U.	26.2	28.8
Ingresos por arriba de la línea federal de pobreza de E.U.	73.8	71.2

Fuente: Estimaciones con base en IPUMS: Current Population Survey (CPS) 2005 y 2010.



Los cambios en la dinámica migratoria internacional en Morelos se aprecian con mayor detalle cuando se analizan a nivel de los hogares. Al respecto, la información censal indica que el porcentaje de viviendas con emigrantes a Estados Unidos del quinquenio anterior³ en la entidad disminuyó notoriamente al pasar de 7.1% en 2000 a 2.5% en 2010, en tanto que a nivel nacional dicho descenso fue de 3.9% a 1.9%. Algo similar sucedió con el porcentaje de viviendas con migrantes circulares, es decir, con personas que fueron a Estados Unidos y regresaron al estado en el mismo quinquenio, el cual cayó de 1.3% a 1.1% entre 2000 y 2010. La disminución en la proporción de viviendas con emigrantes permanentes en Estados Unidos y aquellos con migrantes circulares se manifestó en una disminución del porcentaje de viviendas receptoras de remesas monetarias procedentes del exterior: de 6.6% en 2000 a 5.4% en 2010, en tanto que a nivel nacional dicha caída fue de 4.5% a 3.6% en el mismo periodo. Por el contrario, en esos años se presentó un incremento significativo en el porcentaje de viviendas con migrantes de retorno del quinquenio anterior, el cual aumentó de 1.2% en 2000 a 3.5% en 2010 (véase cuadro 2).

Cuadro 2. República Mexicana y Morelos. Indicadores del índice de intensidad migratoria a Estados Unidos: 2000 y 2010

Nivel de agregación	AÑO	Número de viviendas	% de viviendas que reciben remesas	% de viviendas con emigrantes a E.U. del quinquenio anterior	% de viviendas con migrantes circulares del quinquenio anterior	% de viviendas con migrantes de retorno del quinquenio anterior
República Mexicana						
	2000	21,857,601	4.5	3.9	1.0	0.9
	2010	28,696,180	3.6	1.9	0.9	2.2
Morelos						
	2000	364,972	6.6	7.1	1.3	1.2
	2010	475,683	5.4	2.5	1.1	3.5

Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales 2000 y 2010

I.2 Migración internacional de retorno

Durante la última década, el retorno de morelenses de Estados Unidos, voluntario e involuntario, se convirtió en un fenómeno de gran relevancia en las viviendas vinculadas con la migración internacional, no sólo en el estado de Morelos, sino también a nivel nacional. En términos absolutos, dicha población aumentó en 212.1%, al pasar de 8,949 a 27,927 personas entre 2000 y 2010. De ellos, los mayores de 5 años fueron los que experimentaron el mayor crecimiento al pasar de 7,437 personas en 2000 a 25,080 en 2010.

³ Del quinquenio anterior se refiere al periodo 1995-2000 para el censo de 2000, y 2005-2010 para el censo de 2010.



En tanto que el *stock* de menores de 5 años nacidos en Estados Unidos que al momento del censo radicaban en México creció en 88.3% al aumentar de 1,512 a 2,847 niños en esos mismos años (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Población migrante de retorno de Estados Unidos en el estado de Morelos:

2000 y 2010			
	2000	2010	Cambio % entre 2000 y 2010
Total	8,949	27,927	212.1
Migrantes mexicanos de retorno de Estados Unidos	7,437	25,080	237.2
Menores de 5 años nacidos en Estados Unidos	1,512	2,847	88.3

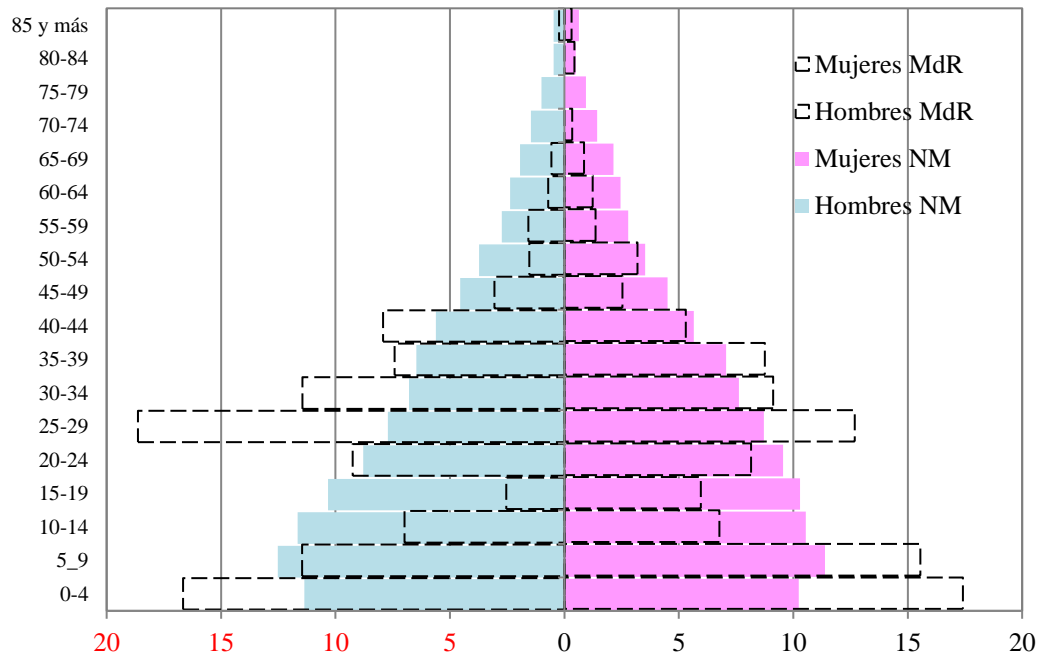
Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales 2000 y 2010

Esta población migrante está compuesta tanto por aquellas personas nacidas en México que son interceptadas por las autoridades estadounidenses al intentar cruzar la frontera, por aquellas que son objeto de deportación de ese país, así como por aquellos migrantes que regresan por motivos vinculados a etapas del ciclo laboral (migración voluntaria). Sin embargo, a esta población de migrantes internacionales de retorno es preciso agregar a sus hijos nacidos en Estados Unidos y que “retornan” de manera voluntaria o involuntaria junto con sus padres a México. De ahí que en los últimos años se haya dado un incremento de los niños, adolescentes y jóvenes estadounidenses en los flujos migratorios de retorno del país vecino del norte.

En efecto, la pirámide por sexo y edad de la población del estado de Morelos según condición migratoria de sus habitantes, muestra que la mayoría de los migrantes que retornaron al estado en el quinquenio 1995-2000 eran hombres y mujeres entre 25 y 49 años (46.4%), es decir, personas en edades potencialmente productivas y/o laborales. Asimismo, cabe resaltar que un segmento importante de los migrantes de retorno está compuesto por niños y adolescentes menores de 15 años. En conjunto, un cuarta parte de esta población tenía menos de 14 años (37.1%). De ellos, 17% eran menores de 5 años nacidos en Estados Unidos y 20.1% de los niños de 6 a 14 años nacieron en México. No obstante, si se desglosa estos datos por sexo y edad de los menores se observa que entre los hombres 16.7% tenía entre 0 y 4 años y 11.5% de 5 a 9 años. Entre las mujeres estas cifras son ligeramente mayores, pues 17.4% de las niñas tenía de 0 a 4 años y 15.6% entre 5 y 9 años. Estos datos son ilustrativos de que los menores de 5 años tienen una presencia muy importante en los flujos de retorno de Estados Unidos a México (véase gráfica 3).



Grafica 3. Estructura por sexo y edad de la población no migrante y migrante de retorno del estado de Morelos, 2000 (distribución porcentual).

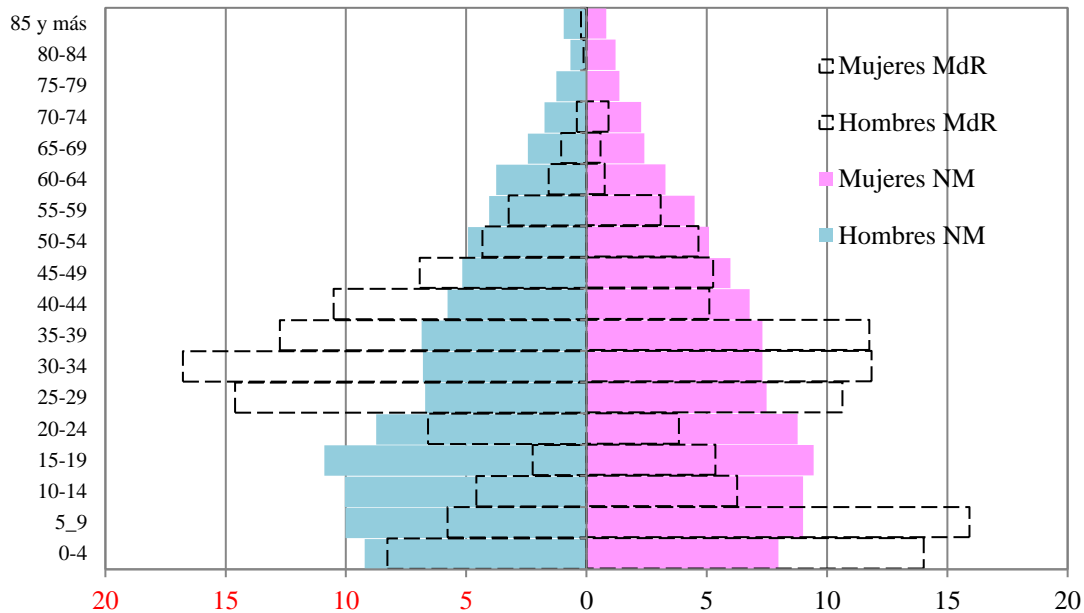


Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestra censal de 2000.

La distribución por sexo y edad según condición migratoria de la población morelense en el 2010 es muy distinta a la observada en el año 2000. Así por ejemplo, poco más de la mitad de los migrantes que regresaron de Estados Unidos a Morelos entre 2005-2010 tenía entre 25 y 49 años de edad (55.9%), lo que indica un incremento en términos relativos de hombres y mujeres en edades laborales en comparación con el quinquenio 1995-2010. En tanto que los menores de 15 años representaron una disminución entre ambos quinquenios, pero representan casi una cuarta parte de la población retornada en ese periodo (24.5%). De los cuales, 10.2% eran menores de 5 años nacidos en Estados Unidos, y 14.3% nacieron en México y tenían entre 5 y 14 años. Las diferencias por sexo y edad, también son más marcadas que en el quinquenio 1995-2000, pues mientras que entre los hombres los menores de 15 años representan el 18.7%, entre las mujeres dicha población representa 36.2% (véase gráfica 4).



Grafica 4. Estructura por sexo y edad de la población no migrante y migrante de retorno del estado de Morelos, 2010.



Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestra censal de 2010.

En suma, entre 2000 y 2010 se observa un crecimiento muy importante de la población de retorno de Estados Unidos en Morelos, un incremento de la población retornada en edades productivas y una significativa presencia de niños nacidos en Estados Unidos.

Integración social y económica de la población migrante de retorno

Estos cambios en la magnitud, tendencias y composición de los flujos de retorno representan un verdadero reto en materia de políticas públicas orientadas a re-integrar a los migrantes y sus familias a la sociedad morelense, sobre todo en lo que concierne a facilitar su acceso a las instituciones de salud, educativas y programas de asistencia social, así como a los mercados laborales regionales y locales. A fin de indagar sobre este aspecto, a continuación, se presenta un breve análisis sobre las condiciones de salud, acceso a la educación y a programas sociales, así como de las condiciones laborales de la población migrante de retorno en comparación con la población no migrante de retorno entre 2000 y 2010.

Derecho a servicios de salud

En México el derecho a la salud forma parte de los derechos sociales, lo que obliga al Estado a garantizarlo a través de una serie de políticas gubernamentales, programas



sociales o reformas legales, a fin de satisfacer las necesidades de salud por parte de la población mexicana. En el caso que aquí nos ocupa, la información censal muestra que si bien en el estado de Morelos se han dado avances en materia de acceso a servicios de salud en los últimos años, un sector importante de la población migrante que retorna a la entidad después de haber trabajado o vivido en Estados Unidos no es derechohabiente; es decir, no cuenta con servicios de atención médica en algún centro de salud, clínica u hospital público o privado, lo que los coloca en una situación de vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos en el terreno de atención y cuidados de la salud.

En efecto, como se puede ver en el cuadro 4, mientras que entre la población no migrante el porcentaje sin seguro médico disminuyó de 65% a 33.8% entre 2000 y 2010, en los migrantes de retorno dicha disminución fue de 80.9% a 55.6% en el mismo periodo, lo que indica que en 2010 más de la mitad de los migrantes de retorno en la entidad no estaban cubiertos por algún tipo de atención médica en algún centro médico.

Cuadro 4. Distribución porcentual de la población residente en el estado de Morelos, por condición migratoria, según posesión de seguro médico: 2000 y 2010

	Total	No migrantes de retorno	Migrantes de retorno	
			Mayores de 5 años	Menores de 5 años nacidos en E.U.
2000				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Con seguro médico	34.9	35.0	19.1	8.1
Sin seguro médico	65.1	65.0	80.9	91.9
2010				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Con seguro médico	65.8	66.2	44.4	30.8
Sin seguro médico	34.2	33.8	55.6	69.2

Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales 2000 y 2010

Una situación similar se observa en el caso de los menores de 5 años nacidos en Estados Unidos residentes en la entidad, entre quienes alrededor del 70% no tenía algún tipo de seguro médico en 2010. Esta situación es realmente preocupante pues se sabe que el acceso y atención a la salud en los primeros años de la vida tienen un impacto en las condiciones de salud de la población en las siguientes etapas del ciclo de vida, sobre todo en las condiciones en las que se llega a la tercera edad.

Ahora bien, si se analizan estas cifras por sexo, se observa que, en comparación con las mujeres, los hombres son los que presentan una menor cobertura de atención médica en alguna institución de salud pública o privada en la entidad. No obstante, cabe resaltar que la proporción de hombres migrantes de retorno y de niños varones nacidos en Estados



Unidos no derechohabientes es mayor que la media estatal y que entre la población morelense no migrante. Estas cifras indican que la falta de seguridad médica también tiene matices por género (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Distribución porcentual de la población residente en el estado de Morelos no derechohabiente (sin acceso a servicios médicos), por condición migratoria: 2000 y 2010

	Total	No migrantes de retorno	Migrantes de retorno	
			Mayores de 5 años	Menores de 5 años nacidos en E.U.
2000				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombre	49.0	49.0	58.2	54.8
Mujer	51.0	51.0	41.8	45.2
2010				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombre	50.7	50.3	66.5	52.1
Mujer	49.3	49.7	33.5	47.9

Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales 2000 y 2010

Empero cabe aclarar que existen diversas razones que pueden determinar el que una persona no esté afiliada a un sistema de salud, las cuales pueden ir desde la inexistencia del servicio específico que es requerido, hasta la falta de información sobre los servicios a los que pueden acceder. De ahí la importancia de diseñar e implementar proyectos y programas de integración al sistema de salud nacional y estatal acordes con las necesidades de la población migrante, tanto para la que sale de la entidad, como para aquella que regresa a ella de ya sea de manera temporal o definitiva.

Acceso a la educación

Al igual que la salud, la educación es un derecho constitucional de todos los mexicanos. Los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria, además de que el Estado Mexicano tiene la obligación de promover, atender y normar los demás tipos y modalidades educativos incluyendo la educación inicial, media superior y superior. En los últimos 10 años se han logrado avances importantes en cuanto a aumentar la cobertura y la escolaridad promedio de la población mexicana. Sin embargo, aún persisten rezagos educativos al interior de las distintas regiones y entidades federativas del país y, particularmente, en algunos grupos poblacionales como son los indígenas, los jornaleros agrícolas y los migrantes internos e internacionales. Estudios de la ONU revelan que el acceso y calidad de la educación están determinados por el nivel y estrato socioeconómico a los que pertenecen los distintos grupos poblacionales, por lo que la equidad en materia de educación sigue constituyendo un reto para el estado mexicano.



Una forma de aproximarse a medir el acceso a la educación es a través de la variable condición de asistencia a la escuela de la población en edad escolar. Este indicador permite evidenciar de manera general, la cobertura que alcanza el sistema educativo en educación básica en determinados grupos de edades o tipos localidades. En este caso, los datos del censo de 2010 son indicativos de que una proporción importante de niños, adolescentes y jóvenes migrantes de retorno de Estados Unidos no asisten a una escuela en el estado de Morelos. Concretamente, se observa que mientras que alrededor de 31.6% de la población no migrante de entre 5 y 24 años no asiste a la escuela, entre los retornados de Estados Unidos en esas edades la cifra se eleva a 34.5%, lo cual indica que poco más de 3 de cada 10 migrantes de retorno en edad de asistir a la escuela no lo hace (véase cuadro 6).

El problema de la inasistencia escolar entre la población migrante de retorno afecta a un alto porcentaje de niños de 5 a 12 años quienes se encuentran en una edad de cursar la educación primaria. De hecho, el porcentaje de población migrante de retorno que no asiste a la escuela en estas edades se incrementó de 6.8% a 11.3% entre 2000 y 2010.

Cuadro 6. Distribución porcentual de la población de 5 a 24 años residente en el estado de Morelos, por condición migratoria, según condición de asistencia escolar: 2000 y 2010.

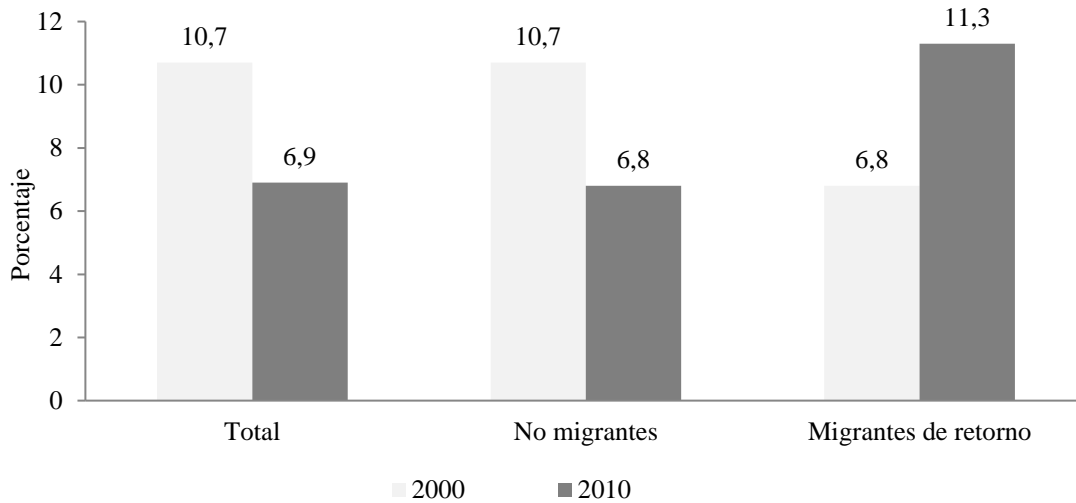
	Total	No migrantes	Migrantes de retorno de E.U.
2000			
Total	100.0	100.0	100.0
Sí va a la escuela	63.9	63.9	64.8
No va a la escuela	36.1	36.1	35.2
2010			
Total	100.0	100.0	100.0
Sí va a la escuela	68.4	68.4	65.5
No va a la escuela	31.6	31.6	34.5

Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales 2000 y 2010

En tanto que el porcentaje de la población no migrante de 5 a 12 años que no asiste a la escuela disminuyó en dicho periodo (10.7% vs 6.8%, respectivamente). Estos porcentajes son indicativos de que un segmento importante de los niños y adolescentes migrantes de retorno enfrenta diversas dificultades para insertarse al sistema educativo mexicano, o bien abandonan la escuela por diversos motivos que van desde cuestiones económicas y problemas familiares hasta razones sociales y culturales, etc. (gráfica 5).



Gráfica 5. Distribución porcentual de la población de 5 a 12 años residente en el estado de Morelos que no asiste a la escuela, por condición migratoria: 2000 y 2010.



Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales 2000 y 2010

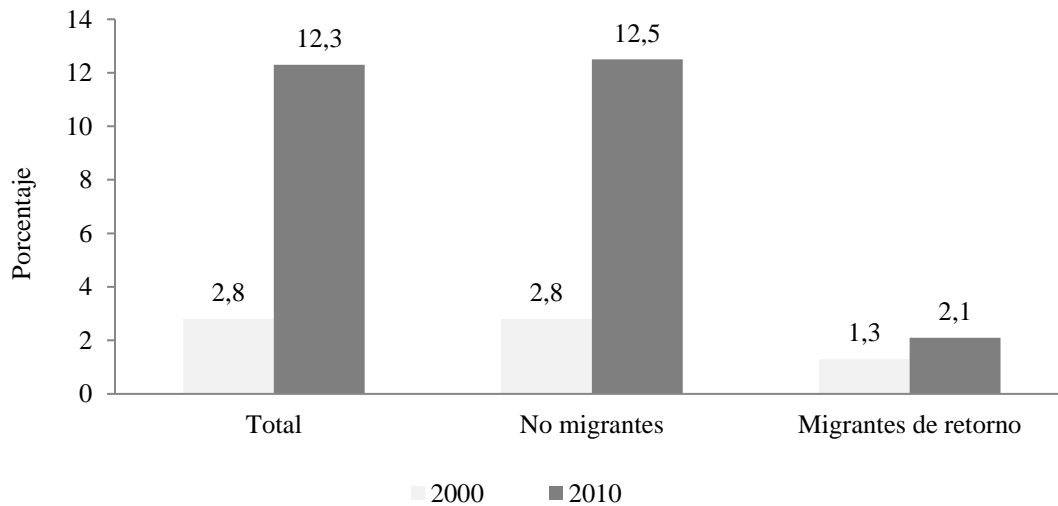
Acceso a programas sociales

Además de las dificultades que enfrentan los migrantes de retorno para ejercer su derecho a acceder a los servicios de salud y educativos también enfrentan serios obstáculos para ser beneficiados con distintos apoyos que brinda el estado federal y estatal a determinados grupos de población. Esta situación es realmente preocupante pues, aunque dichos programas no eliminan la pobreza si han logrado reducir las carencias de la población mexicana. Además, se ha documentado que los mayores índices de pobreza afectan principalmente a los niños, niñas y adolescentes mexicanos, quienes conforman el 35.9% de la población total que vive en estas condiciones, de acuerdo con los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública de Desarrollo Social (Coneval).

En el caso que aquí nos ocupa, las estadísticas censales indican que, en el año 2000, únicamente 1.2% de la población migrante de retorno en el estado de Morelos recibió apoyos de los programas de Procampo y Progresá, proporción mucho menor que entre la población no migrante (2.8%). En 2010, la brecha entre la población beneficiaria de apoyo por programas de gobierno se ensancha, pues únicamente 2.1% de los retornados recibe algún tipo de apoyo de dichos programas contra un 12.5% de los no migrantes de retorno (véase gráfica 6).



Gráfica 6. Distribución porcentual de la población residente en el estado de Morelos por condición migratoria, según percepción de apoyo de programas sociales: 2000.



Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales 2000 y 2010

Condiciones laborales

Garantizar a todas las personas en edades laborales el derecho al trabajo, a un empleo digno también es una obligación del estado mexicano, así como garantizar los derechos sociales y laborales de los trabajadores. De hecho, el empleo debe ser considerado como un derecho prioritario, ya que de su realidad y estabilidad nacen de manera directa e indirecta, todos los demás: alimentación, educación, salud, vivienda, etc. Desde el punto de vista de la migración, el empleo es considerado un factor importante en la integración socioeconómica de la población migrante tanto en las sociedades de salida, llegada y retorno. De ahí que algunos indicadores como la tasa de participación económica, de ocupación, situación en el empleo y acceso a prestaciones laborales son algunos indicadores utilizados para dar cuenta de la forma en que acontece dicho proceso.

Considerando estos elementos, a continuación, se presentan algunos datos sobre las condiciones laborales de la población migrante de retorno en el estado de Morelos. Sobre este punto, la información censal muestra resultados interesantes. Uno de ellos es que la tasa de ocupación es mayor entre la población no retornada que entre los migrantes de retorno, y por tanto, estos últimos presentan una tasa de desocupación más alta, la cual más que se duplicó en los últimos diez años, al pasar de 4% en 2000 a 8.9% en 2010.



Cuadro 7. Distribución porcentual de la población de 14 años o más residente en el estado de Morelos por condición de actividad, y condición migratoria: 2000 y 2010.

	Total	No migrante	Migrante de retorno de Estados Unidos
2000			
PEA	55.6	55.6	59.7
Ocupados	98.5	98.6	96.0
Desocupados	1.5	1.4	4.0
PEI	44.4	44.4	40.3
2010			
PEA	57.6	57.3	75.5
Ocupados	95.6	95.7	91.1
Desocupados	4.4	4.3	8.9
PEI	42.4	42.7	24.5

Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales 2000 y 2010

Esto indica que un segmento importante de los migrantes que regresa de Estados Unidos al estado de Morelos enfrenta dificultades para integrarse a los mercados laborales locales, lo cual indudablemente impacta negativamente en sus condiciones de vida (véase cuadro 7).

Otro resultado importante es que, en comparación con la población no migrante, los retornados reciben pocas prestaciones laborales en su trabajo, lo que podría estar indicando que se insertan laboralmente en empleos precarios, de baja calificación, trabajan por cuenta propia o como trabajadores familiares sin pago. Tales condiciones son todavía más precarias en la actualidad que las que tenían este grupo de trabajadores hace una década. Así por ejemplo, el porcentaje de retornados ocupados que tenía derecho a vacaciones pagadas por parte de su trabajo, disminuyó de 38.6% a 23.3% entre 2000 y 2010. La población ocupada que recibía aguinaldo como partes de sus prestaciones laborales cayó en casi 14 puntos porcentuales al pasar de 42% a 27.8% entre 2000 y 2010. Algo similar sucedió con el derecho a servicios médicos y el fondo de ahorro para el retiro, cuyos porcentajes para los migrantes retornados que recibían dichas prestaciones disminuyeron de 33.6% a 24.9% (servicios médicos) y de 26% a 14.2% (fondo de ahorro) entre 2000 y 2010, respectivamente. En cambio, entre la población no migrante, no se observan cambios significativos en cuanto al tipo de prestaciones laborales a las que tienen acceso por parte del trabajo (véase cuadro 8).



Cuadro 8. Distribución porcentual de la población de 14 años o más ocupada residente en el estado de Morelos que recibe prestaciones laborales, según condición migratoria: 2000 y 2010.

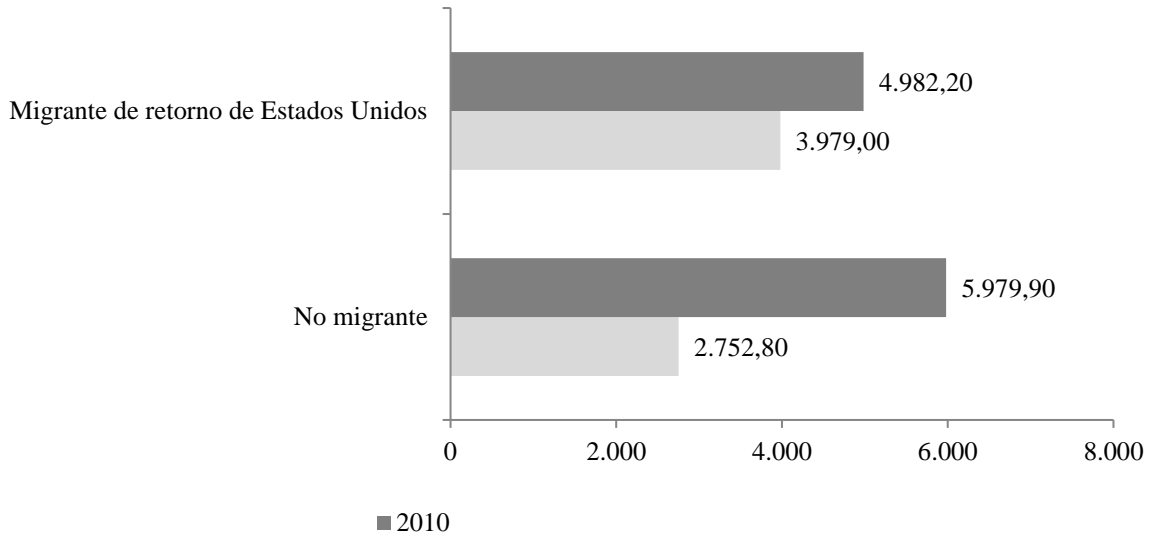
	Total	No migrante	Migrante de retorno de Estados Unidos
2000			
Vacaciones pagadas	41.5	41.5	38.6
Aguinaldo	50.8	50.8	42.0
Servicio médico	41.9	41.9	33.6
Ahorro para el retiro (SAR o AFORE)	31.9	31.9	26.0
2010			
Vacaciones pagadas	42.1	42.5	23.3
Aguinaldo	48.3	48.7	27.8
Servicio médico	44.1	44.5	24.9
Ahorro para el retiro (SAR o AFORE)	34.0	34.4	14.2

Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales 2000 y 2010

Esta situación de deterioro de las condiciones laborales de los migrantes de retorno se cristaliza en sus ingresos por trabajo, los cuales decrecieron en los últimos diez años. De acuerdo con la información censal, en el año 2000 el ingreso promedio de los migrantes de retorno fue superior que el de la población no migrante, pero en 2010 la situación se invierte; es decir, ganaban menos que el resto de la población empleada en la entidad (véase gráfica 7), lo cual da cuenta de una integración socioeconómica en desventaja, que indudablemente tiene efectos en las condiciones de vida del migrante y sus familiares. De hecho, al analizar la distribución porcentual de la población por grupos de salarios mínimos mensuales (SMM) observamos que en el año 2000, la proporción de población que recibía más de 2 SMM por su trabajo era mayor entre los migrantes de retorno que en los no migrantes. En 2010, la proporción de personas con más de 3 salarios mínimos es menor entre los retronados que en los no migrantes (véase gráfica 8 y 9).

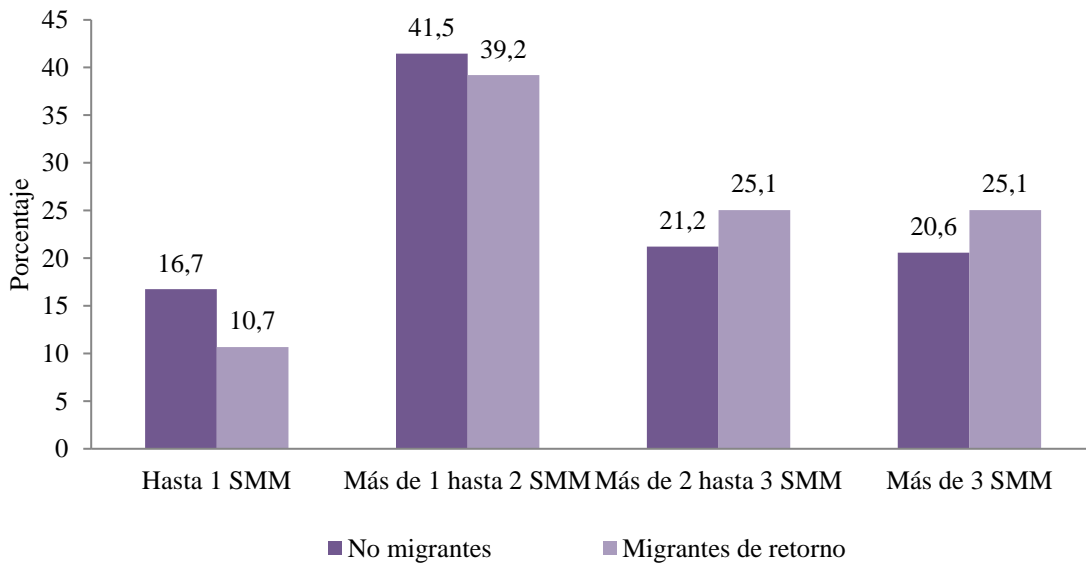


Gráfica 7. Ingreso promedio mensual a pesos corrientes de la población de 14 años o más ocupada residente en el estado de Morelos, según condición migratoria: 2000 y 2010.



Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales 2000 y 2010.

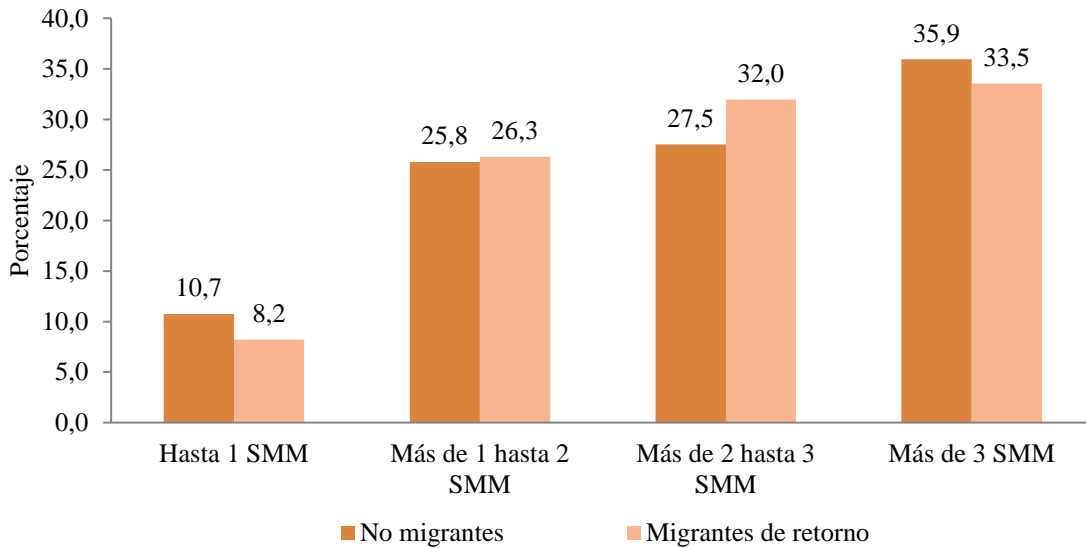
Gráfica 8. Distribución porcentual la población de 14 años o más ocupada residente en el estado de Morelos, por grupos de salario mínimo mensual (SMM), según condición migratoria: 2000.



Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestra censal 2000.



Gráfica 9. Distribución porcentual la población de 14 años o más ocupada residente en el estado de Morelos, por grupos de salario mínimo mensual (SMM), según condición migratoria: 2010.



Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestra censal 2010.

En resumen, los datos expuestos en estas páginas indican que los migrantes que retornan al estado de Morelos enfrentan serias dificultades para reinsertarse socioeconómicamente en los municipios y comunidades a las que regresan. Situación que se podría considerar como peor a la que se tenía hace una década. Estos resultados constituyen focos rojos en distintos ámbitos de la vida de estas personas, lo que nos insta a reflexionar, diseñar y proponer políticas públicas acordes a las necesidades que enfrenta la población migrante de retorno en la entidad, la cual como se ha mencionado es más mucho más diversa que el pasado, y por tanto, sus necesidades también son diferentes, sobre todo dependiendo del tipo de retorno que se trate, voluntario e involuntario, del tiempo que el migrante se permaneció fuera de la entidad, si se trata de un retorno individual o familiar, etc. De acuerdo con la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), “una política eficaz de retornos requiere un enfoque multidisciplinario para garantizar la sustentabilidad y efectividad de una política de migración más amplia. Los resultados óptimos se logran cuando el retorno se combina con sistemas de gestión de fronteras y asilo, así como con arreglos adecuados para ingreso, recepción e integración legales y ordenados. De tal forma que una política de retorno equilibrada incluirá los retornos obligados por aplicación de la ley donde la opción preferida de retorno voluntario no sea posible. Los procedimientos para retiros por aplicación de la ley deben ser eficientes y congruentes con las leyes y convenciones internacionales de derechos humanos para garantizar la salvaguarda de los derechos humanos básicos y las necesidades de protección de la persona en cuestión.”



I.3 Jornaleros agrícolas migrantes

Al igual que en otras entidades de la República Mexicana, el estado de Morelos es receptor de cuantiosos flujos migratorios internos. Según datos del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), entre 2000 y 2005, la entidad registró un saldo neto migratorio positivo de 26,352 personas, lo que indica que en ese año llegaron a vivir más personas de las que se fueron; y en el quinquenio 2005-2010 dicho indicador aumentó a 33,148 personas. Asimismo, Morelos recibe cada año un cuantioso flujo de jornaleros agrícolas migrantes procedentes de distintos estados del país, los cuales arriban a la entidad para trabajar en el cultivo de la caña de azúcar y en las zonas hortícolas del estado.

Durante su estancia en el estado, los jornaleros agrícolas se establecen en campamentos o albergues cercanos a los campos agrícolas e invernaderos, los cuales no siempre cuentan con condiciones adecuadas de hacinamiento y los servicios básicos como son agua potable, drenaje, gas para cocinar, centro o unidad de salud, y aulas educativas para que los hijos de los jornaleros no abandonen sus estudios de preescolar y primaria, principalmente. A lo anterior habría que agregar la explotación laboral, los bajos salarios y la falta de prestaciones sociales de que son objeto por parte de los empleadores y empresarios que los contratan. Estas situaciones los colocan como una población altamente vulnerable a caer y permanecer en situación de pobreza. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009 (ENJO 2009) y los conceptos de pobreza multidimensional de CONEVAL, para el año 2009, alrededor del 78% de la población jornalera y los integrantes de sus hogares se encontraban en pobreza multidimensional, y alrededor del 99% de ellos eran vulnerables por insuficiencia de ingresos o por carencias sociales.

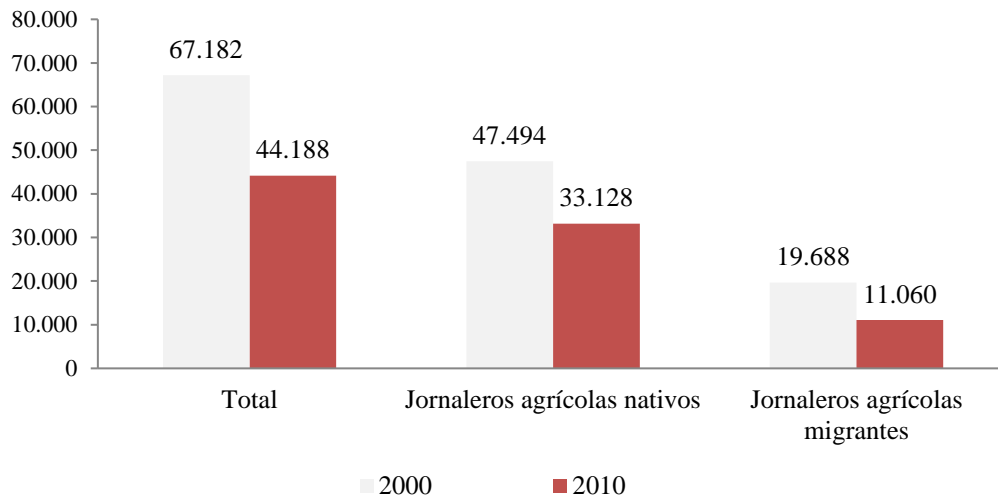
Desafortunadamente, no existe una fuente de información que dé cuenta del número exacto de jornaleros agrícolas migrantes y de sus familias que cada año arriba a la entidad, a fin de contar con información reciente y de calidad que sirva para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a satisfacer y resolver las distintas problemáticas a las que se enfrenta esta población durante su estancia en el estado, así como la de los jornaleros agrícolas locales. Una forma de aproximarnos al conocimiento de esta población migrante es a través de la información que proporcionan los censos poblacionales y encuestas sociodemográficas nacionales. Sin embargo, se corre el riesgo de que los jornaleros agrícolas temporales no sean captados por ambas fuentes de información, debido a la movilidad que caracteriza a este tipo de migrantes golondrinos.

De acuerdo con datos del censo de población de 2000, en ese año 67,182 personas trabajaban como jornaleros agrícolas o peones en el estado de Morelos. En 2010, según dicha fuente, el número fue 40,105 personas, de los cuales 75% son trabajadores nativos o locales, y el restante 25% de otros estados. En términos generales, estos datos indican



una disminución de los jornaleros agrícolas nacidos en una entidad distinta a Morelos, en favor de un incremento de la mano de obra agrícola local (véase gráfica 10).

Gráfica 10. Jornaleros agrícolas en Morelos, según lugar de nacimiento: 2000 y 2010

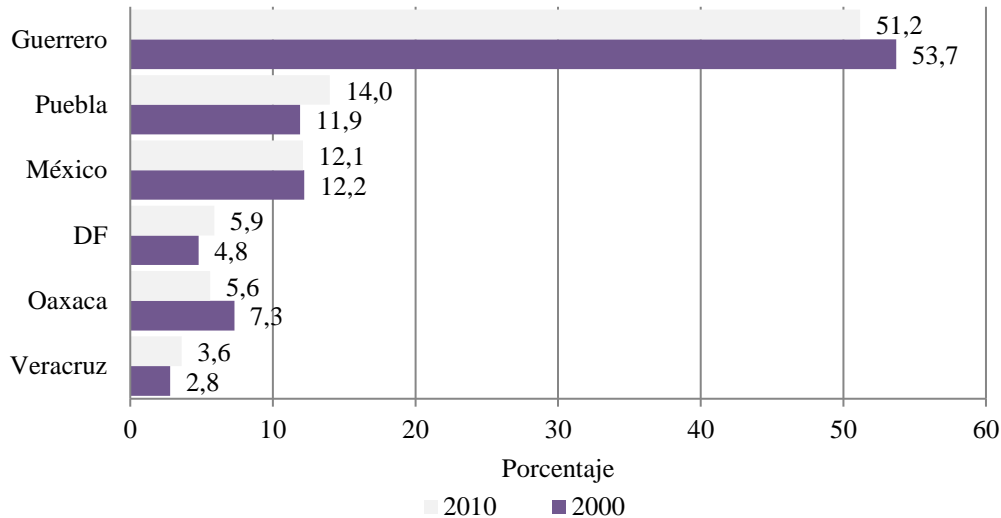


Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales de 2000 y 2010.

Al analizar la distribución porcentual de los jornaleros agrícolas migrantes según lugar de nacimiento resalta que poco más del 90% de ellos provienen de 6 entidades de la República Mexicana: Guerrero, Puebla, México, Distrito Federal, Oaxaca y Veracruz. De este conjunto de entidades, Guerrero es el estado que aporta la mayor proporción de jornaleros agrícolas migrantes (véase gráfica 11).



Gráfica 11. Distribución porcentual de los jornaleros agrícolas migrantes en el estado de Morelos, por entidad de nacimiento: 2000 y 2010



Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales de 2000 y 2010.

Condiciones laborales de los jornaleros agrícolas

En lo que concierne a las condiciones laborales de los jornaleros agrícolas en el estado de Morelos, los datos censales coinciden con lo documentado en distintas investigaciones y diagnósticos realizados sobre esta población migrante, en el sentido de que realizan largas jornadas laborales, reciben bajos ingresos por su trabajo y no cuentan con ningún tipo de prestaciones sociales.

En este caso, los datos del cuadro 9 muestran que, aunque la jornada laboral entre la población jornalera disminuyó entre 2000 y 2010, los jornaleros nacidos en otros estados del país trabajan más horas a semana que los locales. En el año 2000, 45% de los jornaleros agrícolas migrantes laboraban más de 48 horas a la semana; es decir, más de las 48 horas establecidas por la ley trabajo en el país. En 2010 disminuyó a 38.5%, sin embargo, aún si dicho porcentaje supera con creces al estimado para los jornaleros agrícolas locales, entre los cuales casi 35% trabaja más de 48 horas. Estos datos nos señalan también que una proporción importante de la mano de obra local se está incorporando al trabajo agrícola en el estado, posiblemente debido al descenso que experimento el *stock* de población jornalera nacida en otra entidad capta por los censos de 2000 y 2010.



Cuadro 9. Distribución porcentual de los jornaleros agrícolas en el estado de Morelos, por número de horas trabajadas a la semana, según situación migratoria: 2000 y 2010

	Total	Jornaleros agrícolas	
		Locales	Migrantes
2000			
Total	100.0	100.0	100.0
No trabajo en la semana	0.4	0.5	0.3
De 1 a 16 hrs.	5.2	5.9	3.7
De 17 a 32 hrs.	12.6	13.4	10.8
De 33 a 48 hrs.	45.4	47.6	40.2
Más de 48 hrs.	36.3	32.6	45.0
2010			
Total	100.0	100.0	100.0
No trabajo en la semana	1.1	1.0	1.5
De 1 a 16 hrs.	9.8	10.7	7.0
De 17 a 32 hrs.	17.3	18.3	14.2
De 33 a 48 hrs.	36.0	35.1	38.7
Más de 48 hrs.	35.8	34.9	38.5

Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales de 2000 y 2010.

El ingreso de los jornaleros agrícolas es muy bajo. En el año 2000 un jornalero agrícola ganaba, en promedio, 1,724 pesos al mes. En el 2010, el ingreso promedio mensual fue de 3,363 pesos. En ese año, los jornaleros agrícolas locales de la entidad ganaban 3,300 pesos, y los nacidos en otra entidad 3,550 pesos, posiblemente debido a que estos últimos trabajaban más horas por semana. Respecto a las prestaciones laborales, los datos censales muestran que únicamente alrededor del 5% de los jornaleros agrícolas locales y migrantes recibía algún tipo de prestación laboral. Del total de la población, sólo 2% señaló que recibía vacaciones pagadas por parte de su trabajo en el año 2000, porcentaje que se mantuvo en 2010. Tal situación es similar entre los jornaleros agrícolas locales y migrantes. En los primeros, 1.7% recibía dicha prestación en 2000 y 1.9% en 2010, mientras que en los migrantes los porcentajes fueron de 2.5% y 2.3%, respectivamente. Entre 2000 y 2010, alrededor del 3% señaló que tenía derecho a recibir servicio médico como parte de sus prestaciones por trabajo, y cerca del 1% contaba con un fondo de ahorro para el retiro como SAR o AFORE (véase cuadro 10).



Cuadro 10. Ingreso promedio mensual en pesos corrientes y porcentaje de jornaleros agrícolas con prestaciones laborales en el estado de Morelos, según condición migratoria: 2000 y 2010.

	Jornaleros agrícolas		
	Total	Locales	Migrantes
2000			
Ingreso promedio	1,723	1,719	1,733
Prestaciones laborales			
Vacaciones pagadas	2.0	1.7	2.5
Aguinaldo	4.4	4.0	5.4
Servicio médico	3.8	3.5	4.5
Ahorro para el retiro (SAR o AFORE)	1.0	1.0	1.2
2010			
Ingreso promedio mensual	3,363	3,300	3,550
Prestaciones laborales			
Vacaciones pagadas	2.0	1.9	2.3
Aguinaldo	3.4	3.3	3.8
Servicio médico	3.0	3.1	2.7
Ahorro para el retiro (SAR o AFORE)	1.3	1.4	0.9

Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales de 2000 y 2010.

Condiciones de los campamentos agrícolas

En cuanto a las condiciones de los albergues o campamentos en los que se instalan los jornaleros agrícolas migrantes durante su estancia en el estado, un informe especial de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos sobre los jornaleros agrícolas realizado en los municipios de Atlatlahucan, Axochiapan, Ciudad Ayala, Cuautla, Jojutla, Tlaltizapan, Totolapan y Xochitepec, muestra que en términos generales los Campamentos, Albergues y Unidades de Servicios Integrales visitadas en esos municipios, cuentan con una buena infraestructura. Sin embargo: 1) carecen de mantenimiento, pues muchas de las áreas no se utilizan; 2) las condiciones de salud e higiene son precarias en su mayoría y predomina la basura; 3) las jornadas laborales superan las doce horas y la remuneración no es asequible a las necesidades básicas de los jornaleros y sus familias; y 4) la mayoría de ellos no cuenta con prestaciones de seguridad social, capacitación, cursos, talleres, campañas de registro civil, asesoría y orientación jurídica, no reciben abasto, ni se fomenta el deporte, aun cuando cuentan con espacios para tal fin. En lo que concierne a las condiciones de cuartos y viviendas que rentan los jornaleros agrícolas en los municipios que no cuentan con albergues o campamentos, el informe de la CDH de Morelos destaca las condiciones de hacinamiento que padece esta población, además de que carecen de servicios básicos como agua, luz, drenaje; la mayoría de las niñas y los niños no tienen higiene personal, no asisten a la escuela, en algunos casos porque trabajan. El informe

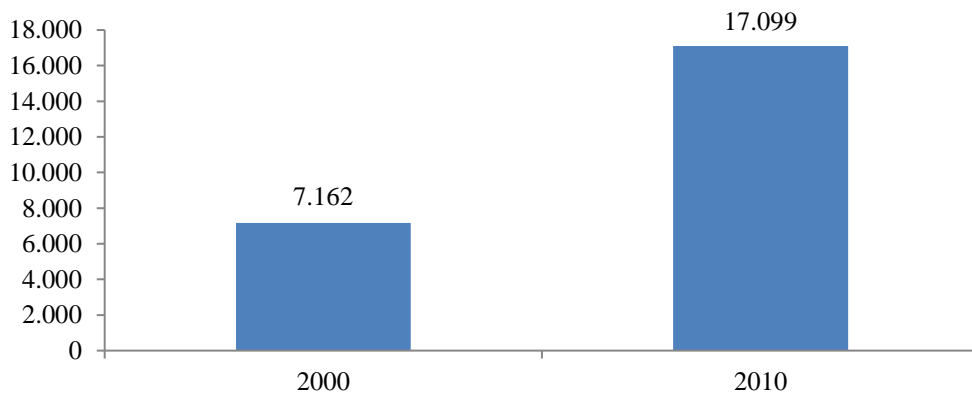


concluye que a este sector de la población le son violentados sus derechos fundamentales a una vida digna, así como a un pleno desarrollo.⁴

I.4 Inmigrantes internacionales

A pesar de que el *stock* de extranjeros en México es realmente pequeño, pues constituye alrededor del 1% de la población nacional, los censos nacionales contienen información relativa a variables sociodemográficas y económicas útiles para cuantificar y caracterizar esta población a nivel nacional y estatal. De acuerdo con dicha información, en el año 2000, 7,162 personas de distinto origen nacional residían en la entidad. Una década más tarde, el monto de los nacidos en el extranjero aumentó a 17,099 personas, lo que indica que dicha población experimentó un crecimiento de 130% entre 2000 y 2010 (véase gráfica 12).⁵ En cuanto a los principales países de origen de la población extranjera destaca que la gran mayoría nació en Estados Unidos, España, Italia, Argentina, Francia, Alemania, Guatemala, Suiza y Costa Rica (véase gráfica 13).

Gráfica 12. Población extranjera residente en el estado de Morelos: 2000 y 2010



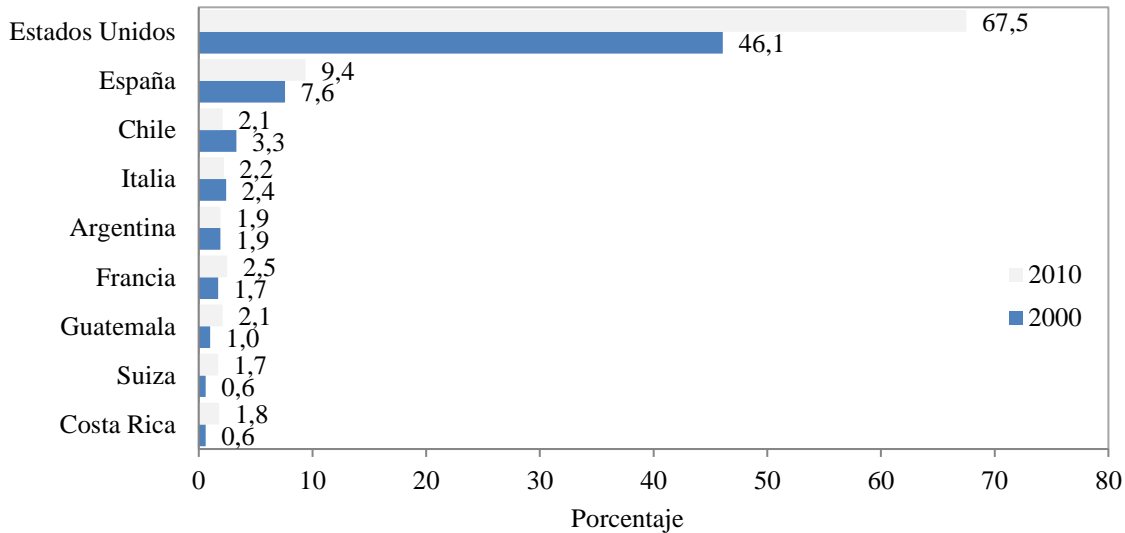
Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales de 2000 y 2010.

⁴ Para mayores detalles consulte el informe especial de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos sobre los jornaleros agrícolas en la entidad. Disponible en <http://www.cdmorelos.org.mx/jornaleros/INFORMEJORNALEROS.html>, consultado el 2 de diciembre de 2015.

⁵ Excluye a la población menor de 5 años nacida en Estados Unidos y que es contabilizada en el apartado de menores 5 de cinco años de retorno de Estados Unidos.



Gráfica 13. Principales países de origen de la población extranjera residente en el estado de Morelos: 2000 y 2010



Fuente: Estimaciones con base en INEGI: muestras censales de 2000 y 2010.

Esta población, al igual que los emigrantes, migrantes de retorno y jornaleros agrícolas enfrentan diversos obstáculos para integrarse a distintos ámbitos de la sociedad morelense. De ahí la importancia contar con información abundante y reciente que sirva de apoyo para la formulación e implementación de políticas públicas con miras a atender las distintas problemáticas que enfrentan cada una de estas poblaciones migrantes en su llegada, estancia o tránsito por la entidad.

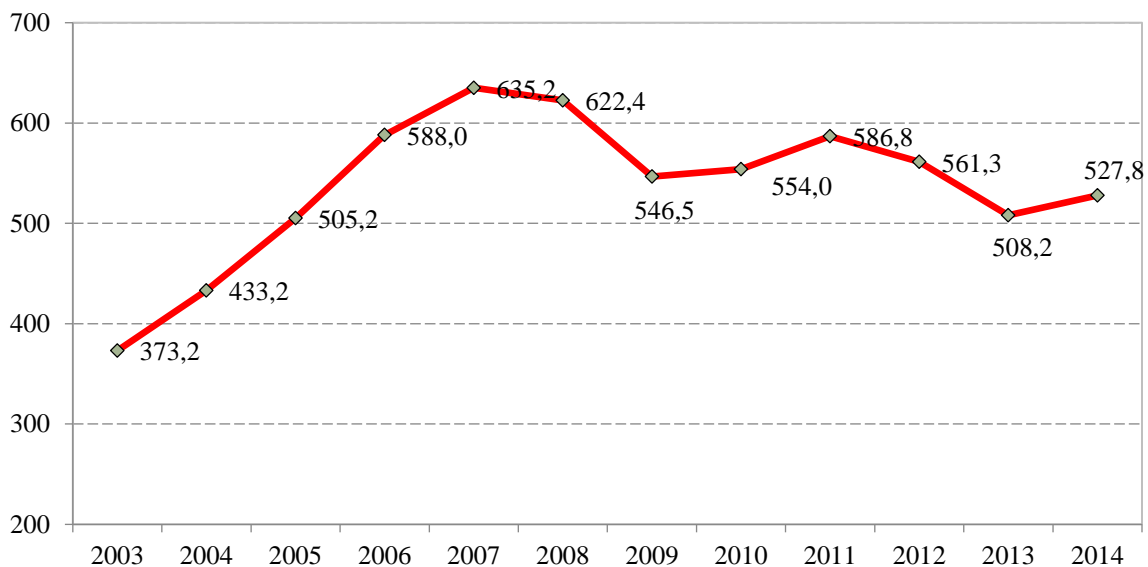
I.5 Remesas

Las remesas, es decir, el dinero que los migrantes envían desde el extranjero a sus familiares que permanecen en sus lugares de origen, constituyen una fuente de ingresos de suma importancia para la economía nacional, estatal y municipal. En el estado de Morelos, dichos ingresos monetarios han jugado un papel significativo en el sustento y económico de los hogares y desarrollo de los municipios de los migrantes morelenses. De acuerdo con datos del Banco de México (Banxico), entre 2003 y 2007, la entidad registró un tendencia ascendente en la recepción de remesas procedentes del exterior, principalmente de Estados Unidos, al pasar de 373.2 millones dólares en 2003 a 635.2 millones de dólares en 2007, año en que alcanzó su máximo histórico. A partir de entonces, el flujo de remesas registró una disminución (debido sin duda a la crisis económica mundial de 2008, la cual impactó negativamente en las condiciones de trabajo y de vida de los inmigrantes mexicanos radicados en Estados Unidos), pero se ha mantenido por arriba de los 500 millones de dólares por año. En 2013, según dicha fuente, el estado de Morelos recibió 508.2 millones de dólares por concepto de remesas (véase gráfica 14).



Desafortunadamente, el Banxico no presenta información sobre la distribución de las remesas a nivel municipal. Sin embargo, para solventar tal deficiencia, se realizó un ejercicio de estimación, el cual consistió en tres pasos: 1) se identificó el monto de las remesas recibidas en 2013, de acuerdo con información de Banxico (508.2 millones de dólares); 2) se obtuvo la distribución porcentual del número de viviendas receptoras de remesas por municipio de acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015 (35,389 viviendas), y 3) se aplicó esta estructura al monto recibido en 2013, y con ello se obtuvo una distribución (hipotética) de las remesas por municipio.

Gráfica 14. Ingreso por remesas familiares en Morelos, 2003-2014 (Millones de dólares)



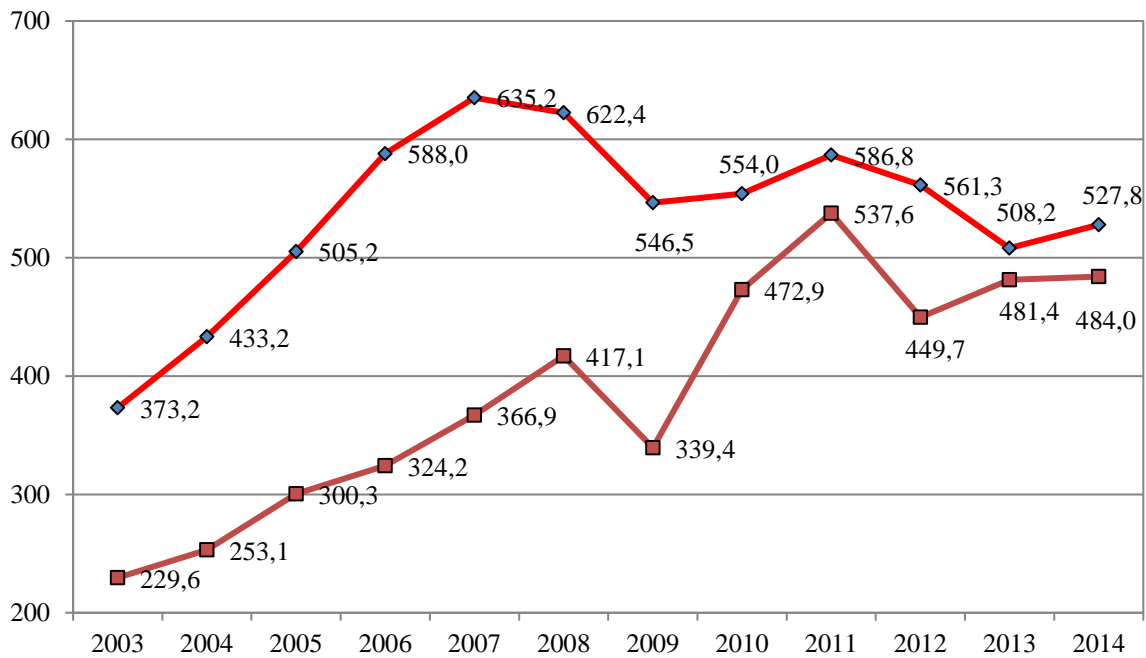
Fuente: Estimaciones con base en datos del Banco de México (Banxico): 2003 y 2013.

De acuerdo con tal estimación, los municipios que mayores cantidades de remesas recibieron fueron en orden de importancia: Cuernavaca, Cuautla, Jiutepec, Ayala, Temixco, Emiliano Zapata, Tlaltizapán, Jolotla, Puente de Ixtla Y Zacatepec. En el otro extremo se encuentran los municipios: Jonacatepec, Ocuituco, Mazatepec, Tetecala, Temoac, Tlayacapan, Zacualpan, Totolapan, Huitzilac y Tlanepantla, los cuales recibieron menores cantidades de remesas (véase gráfica 17). Estos datos ponen en evidencia la importancia que dichos ingresos tienen en algunos municipios de la entidad. De tal forma que se podría hipotetizar que si dichos municipios dejaran de recibir remesas del exterior una proporción significativa de sus habitantes caerían en situación vulnerabilidad económica y pobreza, pues como se ha documentado en diversos estudios y diagnósticos realizados sobre migración y remesas, en muchos hogares mexicanos tales recursos monetarios constituyen la única fuente de ingresos para su subsistencia (Conapo, 2010). De hecho, como se puede



observar en la gráfica 16, desde 2003 hasta 2014 los ingresos municipales por remesas han sido superiores a los ingresos financieros municipales en el estado de Morelos; sobre todo en años anteriores a la crisis económica de 2008, y antes de que aconteciera la desaceleración de los flujos migratorios que se dirigen a Estados Unidos.

Gráfica 16. Ingreso por remesas familiares e ingresos municipales en Morelos, 2003-2014 (Millones de dólares)



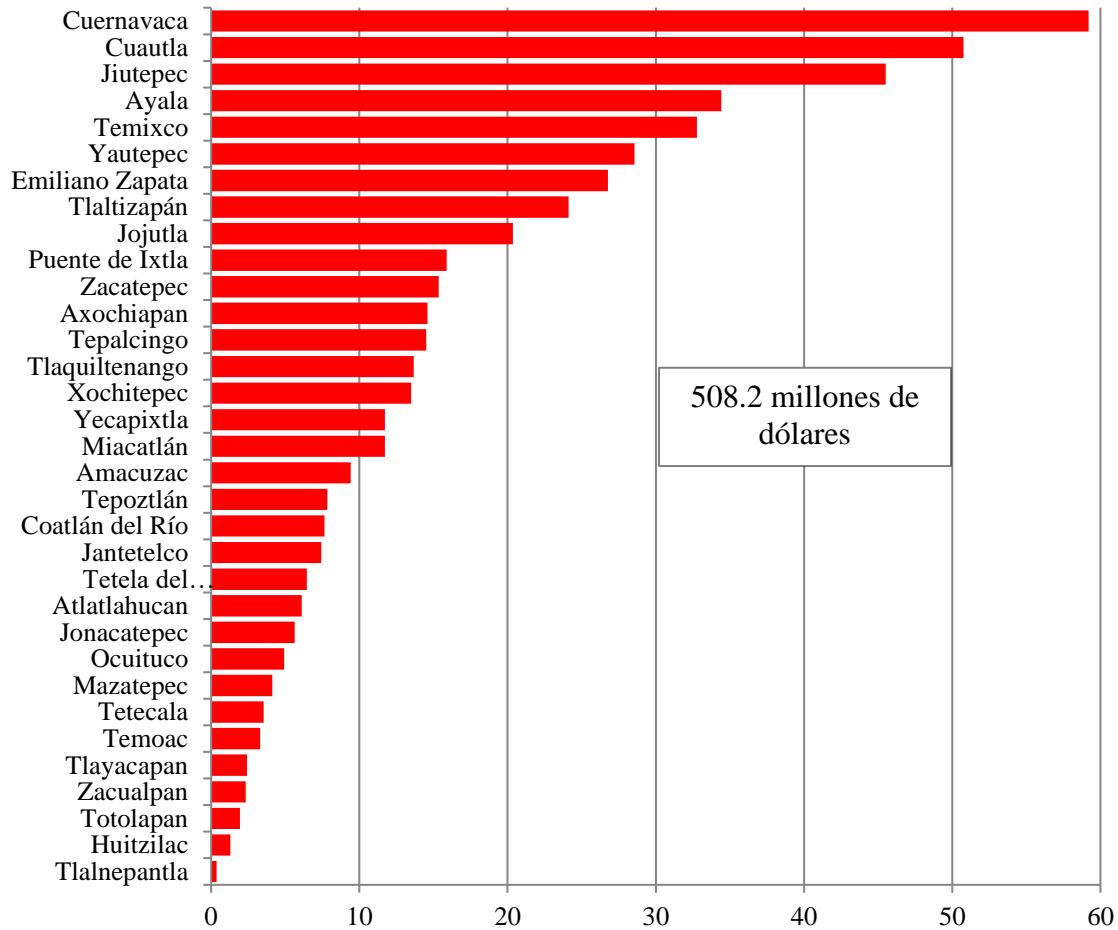
Fuente: Estimaciones con base en Banxico: 2003-2014 e INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=e&st&c=11289&proy=efipem_fmum

En efecto, si analizamos la distribución del ingreso por remesas (hipótesis) e ingresos municipales se observa que únicamente en el municipio de Cuernavaca la importancia de dichos recursos económicos es similar. En los municipios de Cuautla y Ayala el ingreso por remesas es superior al de los ingresos municipales, en cambio en el municipio de Jiutepec la relación es inversa; es decir, los ingresos municipales son superiores al de las remesas. Una situación similar se observa en los municipios de Temixco y Emiliano Zapata (véanse gráfica 17 y 18).



Gráfica 17. Morelos. Ingreso por remesas familiares (hipótesis) 2013

(Millones de dólares)

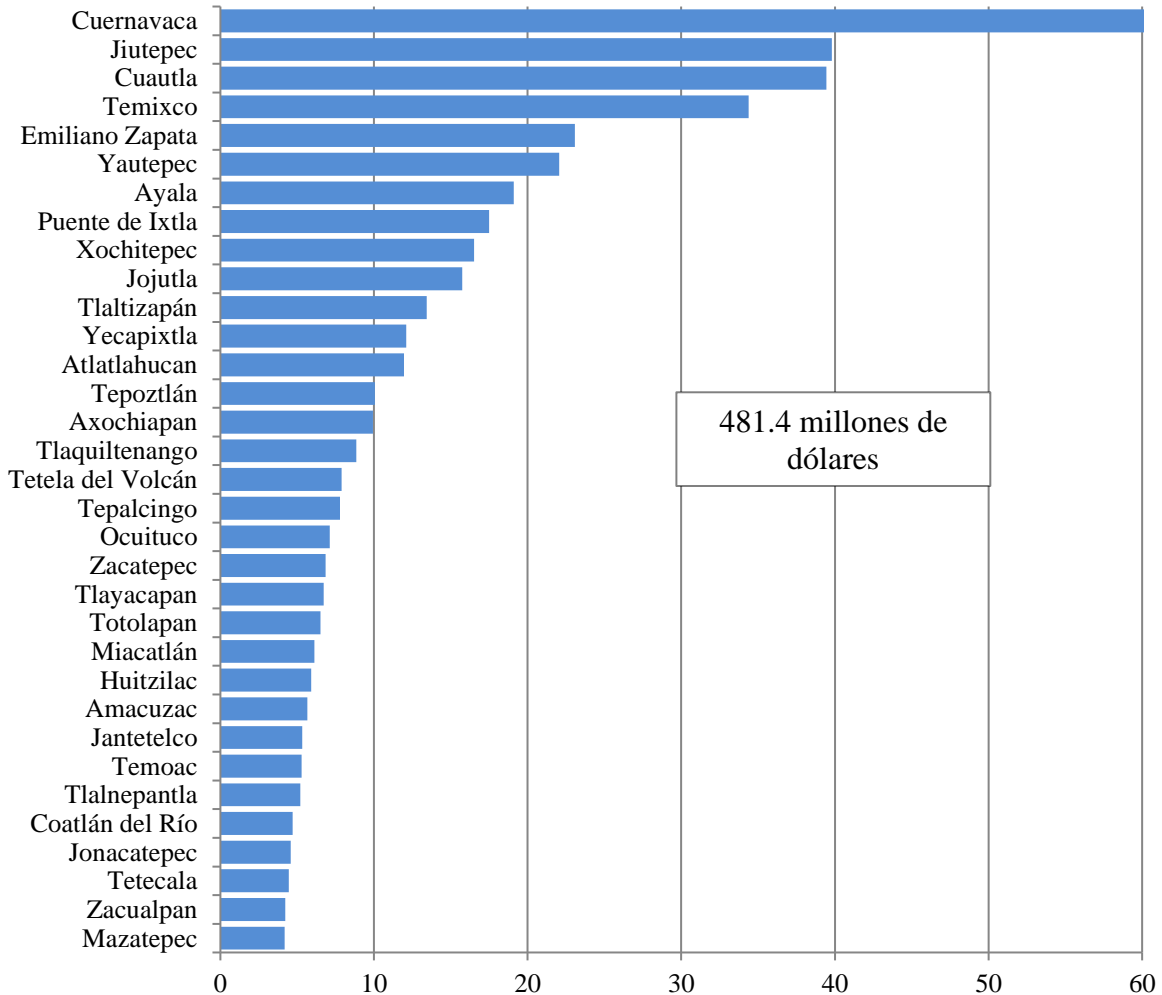


Fuente: Estimaciones con base en Banxico: 2003-2014 e INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales

http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun



Gráfica 18. Morelos. Ingresos municipales, 2013 (Millones de dólares)



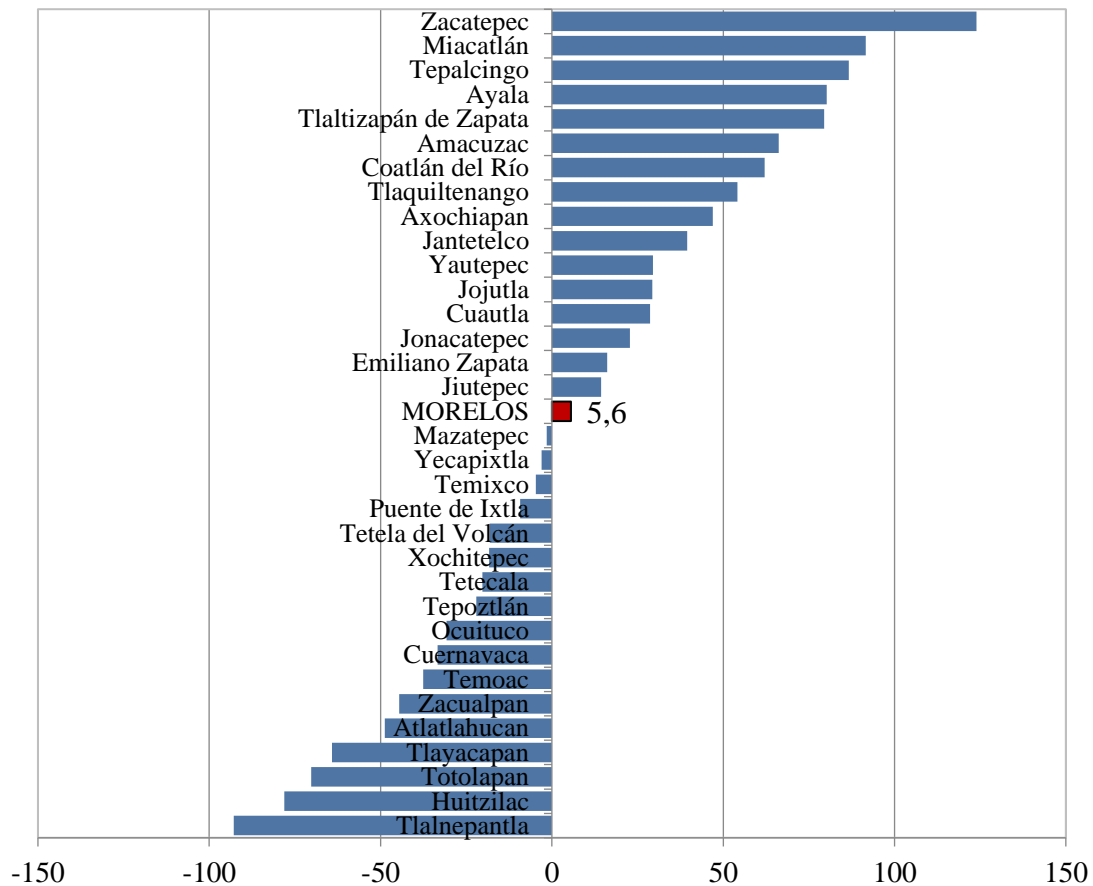
Fuente: Estimaciones con base en Banxico: 2003-2014 e INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales
http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmum

La importancia de las remesas en los municipios morelenses es más evidente cuando se analiza la diferencia porcentual entre las remesas familiares e ingresos municipales. Sobre este punto se puede observar que los municipios de Zacatepec, Miacatlán, Tepalcingo, Ayala, Tlaltizapán de Zapata, Amacuzac, Coatlán del Río, Tlaquiltenango, Axochiapan, Jantetelco, Yautepec, Jojutla, Cautla, Jonacatepec, Emiliano Zapata y Jiutepec, registran una diferencia porcentual positiva entre las remesas y los ingresos municipales; es decir, el ingreso por remesas tiene un peso relativo mayor que el de los ingresos financieros municipales, cuya diferencia porcentual se ubica por arriba de la media estatal (5.6%). Por



el contrario, en Mazatepec, Yecapixtla, Temixco, Puente de Ixtla, Tetela del Volcán, Xochitepec, Tetecala, Tepoztlán, Ocuiluco, Cuernavaca, Temoac, Zacualpan, Atlatlahucan, Tlayacapan, Totolapan y Tlanepantla, la diferencia porcentual es negativa, lo cual indica una menor importancia de las remesas en estos municipios (véase gráfica 19).

Gráfica 19. Morelos. Diferencia porcentual entre remesas familiares e ingresos municipales, 2013 (Millones de dólares)



Fuente: Estimaciones con base en Banxico: 2003-2014 e INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales

http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&prov=efipem_fmum

En síntesis, los datos indican que, pese a la disminución de las remesas a nivel estatal en los últimos años, dichos fondos representan un recurso de enorme importancia para la economía estatal y municipal, y sobre todo para los hogares morelenses receptores, donde contribuyen decisivamente a la mejoría de la economía familiar, especialmente entre la población en situación de pobreza.



I.6 Conclusiones

Los datos expuestos en este capítulo muestran que la población de migrantes morelenses enfrentan diversas problemáticas –desde el momento que salen del estado, durante su desplazamiento, en su estancia en la entidad y/o en Estados Unidos, así como en su retorno a sus lugares de origen–, que los sitúan como una población altamente vulnerable en condición de pobreza multidimensional y como víctimas de violación de sus derechos humanos como personas y como migrantes. De ahí la necesidad de colocar el tema migratorio como un asunto prioritario en la agenda política estatal y municipal. Para ello es necesario contar con información reciente y novedosa que permita tener un mayor conocimiento y comprensión del fenómeno migratorio morelense, que además sirva de insumo para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a atender las causas, ramificaciones e implicaciones de la migración interna e internacional, así como promover el desarrollo económico de las comunidades de origen de los migrantes.

En este sentido, los resultados del capítulo subrayan la necesidad de profundizar en el diagnóstico sociodemográfico de la migración interna e internacional en el estado de Morelos, considerando la información recolectada por la Encuesta Intercensal 2005, publicada recientemente por el Instituto Nacional Geografía e Informática (INEGI). Así como considerar la pertinencia de realizar una encuesta de hogares sobre migración internacional con representatividad estadística a nivel estatal y municipal (33 municipios), en la que se pregunte, además de la información sociodemográfica básica (sexo, edad, escolaridad, estado conyugal, situación laboral, etc.), información sobre la condición migratoria de los miembros del hogar; las causas de la migración; lugares de origen y destino en México y Estados Unidos; frecuencia, montos y usos de las remesas que los migrantes envían a sus familiares que permanecen en sus comunidades de origen; principales problemáticas que enfrentan desde la salida, durante su desplazamiento y al intentar cruzar la frontera México-Estados Unidos, así como en su estancia en ese país, y en su retorno a México; entre otros temas de interés.

La información recolectada por una encuesta de este tipo permitiría diseñar y adecuar las políticas públicas acordes con la realidad migratoria que se vive en la entidad, así como redoblar esfuerzos y fortalecer la coordinación entre el gobierno estatal y municipal para abatir las distintas problemáticas que vive la población migrante en sus diversas modalidades; es decir, como emigrantes, inmigrantes, transmigrantes y migrantes de retorno (voluntario e involuntario). Además de servir como un acervo estadístico de gran utilidad y apoyo para el Programa Estatal de Apoyo al Migrante (PEAM).



II. La migración en Morelos desde un enfoque de derechos humanos

Una de las grandes preocupaciones en la historia centenaria de migración entre México y Estados Unidos ha sido el respeto a los derechos humanos de los migrantes en el exterior. Dado que en su mayoría se trata de trabajadores indocumentados, esta población migrante enfrenta fuertes limitaciones para el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Sin embargo, en el contexto migratorio actual –caracterizado entre otras muchas cosas por un aumento sin precedentes de la migración de retorno–, son muchos los obstáculos y limitaciones para que los migrantes retornados gocen de un ejercicio pleno de sus derechos humanos, precisamente en territorio mexicano. Estamos hablando de problemas de acceso al derecho de identidad y nacionalidad mexicana, de derecho a la salud, a la educación, a un trabajo digno.

En este contexto, el presente capítulo tiene como objetivo documentar distintos ámbitos en los que se observan problemas de acceso al ejercicio pleno de derechos humanos, por parte de los migrantes morelenses en el exterior, de los migrantes internacionales de retorno, y de los niños migrantes de retorno. Dicho diagnóstico se sustenta en información estadística lo más actualizada posible, proveniente de la Encuesta Intercensal 2015 levantada por el INEGI a mediados de ese año, de los registros de mexicanos deportados de la Secretaría de Gobernación –a través de la Unidad de Política Migratoria–, y de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte). El propósito es ofrecer un cúmulo de datos estadísticos que sirvan de insumo para gestionar, ejecutar y enfocar apoyos y servicios dirigidos a atender a la población migrante, sus familias y comunidades de origen, por parte del Programa Estatal de Atención al Migrante de Morelos.

II.1 Migrantes morelenses de retorno

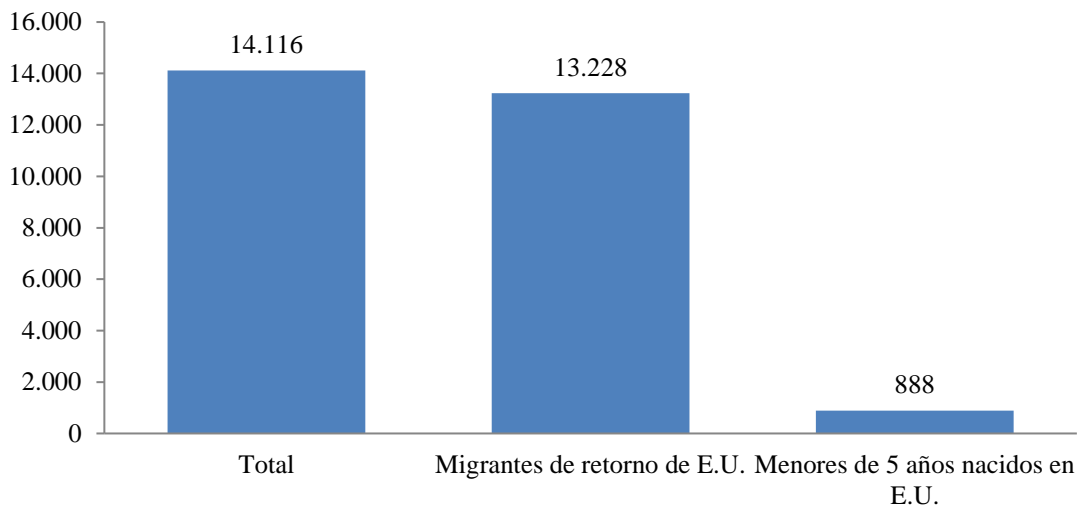
Dentro del conjunto de acciones y actividades llevadas a cabo por el PEAM se encuentran aquellas encaminadas a atender a los migrantes y sus familias que regresan a la entidad después de haber vivido o trabajado temporal o permanentemente en Estados Unidos. Como ya se señaló en el capítulo anterior, este segmento de la población migrante se ha incrementado considerablemente entre 2000 y 2010, y enfrenta diversos obstáculos para su integración socioeconómica y cultural en los municipios y localidades a las que retornan. De acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal de 2015, 13,228 personas señalaron que en marzo de 2010 vivían en Estados Unidos y que al momento del levantamiento de la encuesta (marzo de 2015) se encontraban residiendo en Morelos, es decir, eran migrantes de retorno. Ahora bien, si a esta población migrante se le suma 888 menores de 5 años que



nacieron en Estados Unidos y que el mismo quinquenio llegaron a vivir a la entidad, la población se eleva a 14,116 personas (véase gráfica 20). La gran mayoría de estos niños menores de 5 años son hijos de migrantes mexicanos, quienes muy probablemente “retornaron” con sus padres de Estados Unidos. Aunque también hay casos en que algunos de ellos son enviados por sus progenitores para que vivan con sus abuelos u otros familiares en México, mientras ellos trabajan en Estados Unidos.

Grafica 20.

Población migrante de retorno de Estados Unidos en el estado de Morelos, 2015



Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI: Encuesta Intercensal 2015.

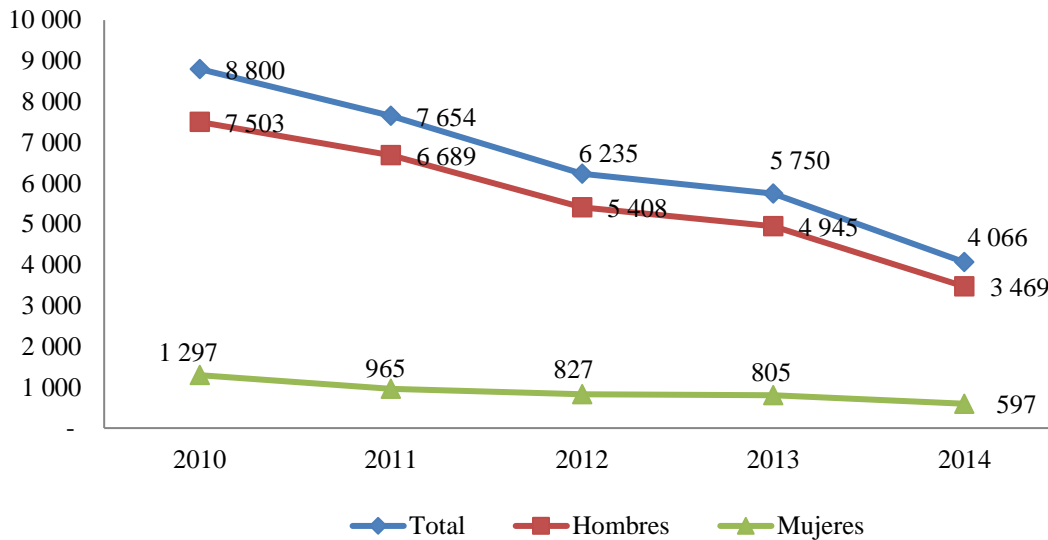
Dentro de este contingente de población migrante, un grupo altamente vulnerable lo constituyen los migrantes de retorno que han sido repatriados de manera forzada; es decir, aquellas personas que son devueltas por las autoridades migratorias estadounidenses al intentar cruzar la frontera, a los que se suman aquellos que ya estando viviendo en Estados Unidos son objeto de deportación debido a la implementación de diversas leyes antiinmigrantes en los últimos años. Información reportada por la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación indica que entre 2010 y 2014 se registraron poco más de 32 mil eventos de repatriación de migrantes morelenses desde Estados Unidos. En 2014, último año calendario completo, el número de eventos de repatriación de morelenses fue de 4,066 (1.6% del total nacional). De ese total, 3,469 eran hombres y 597 mujeres (véase gráfica 21).



Gráfica 21.

Eventos de repatriación de migrantes morelenses desde Estados Unidos, por sexo:

2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria (UPM), 2010-2014.

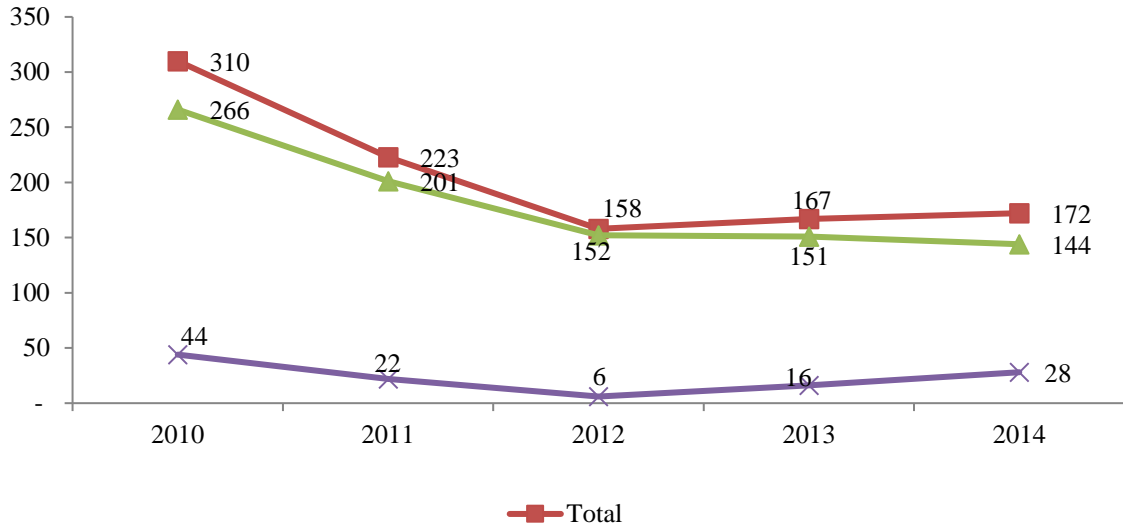
En ese mismo periodo de 2010 a 2014, se registraron más de mil eventos de repatriación de migrantes menores de 18 años nativos o residentes de la entidad. En 2014, la cantidad ascendió a 172 menores morelenses, de los cuales 144 eran hombres y 28 mujeres. Cabe destacar que la gran mayoría de los menores migrantes viajan solos; es decir, no estaban acompañados por familiares o amigos adultos (véase gráfica 22). De ahí la importancia de ampliar la oferta de apoyos para viáticos y pasaje en la repatriación de menores migrantes que actualmente brinda el PEAM.



Gráfica 22.

Eventos de repatriación de menores morelenses desde Estados Unidos, por sexo:

2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria (UPM), 2010-2014.

Evidentemente, dependiendo del tipo de retorno migratorio (voluntario o forzado; temporal o definitivo) que experimentan los migrantes mexicanos y los menores de 5 años nacidos en Estados Unidos varía el tipo de apoyos y servicios que requieren y demandan ante las distintas instituciones públicas pertenecientes a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. De hecho, se ha señalado que la reintegración de los retornados requiere de una planificación meticulosa y mayor colaboración de las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil organizada.

II.2 Migrantes de retorno menores de 5 años nacidos en Estados Unidos

Con la finalidad de aportar información estadística que sirva de insumo para el diseño e implementación de apoyos y servicios dirigidos a la población migrante objeto de atención del PEAM, a continuación, se presenta un análisis estadístico sobre los migrantes de retorno menores de 5 años nacidos en Estados Unidos desde una óptica de los derechos humanos.



Falta de acceso al derecho a la identidad

La falta de acceso al derecho a la identidad es uno de los problemas que afecta a un gran número de migrantes morelenses, tanto a los que retornan a la entidad como a aquellos que residen actualmente en los Estados Unidos. Por ejemplo, muchos migrantes no cuentan con un acta de nacimiento mexicana, no están inscritos en el registro civil mexicano o tienen problemas en el llenado de documentos de identidad, por lo que con frecuencia necesitan información o asesoramiento para realizar trámites de apostille y corrección de un acta de nacimiento extranjera.

Para la abogada Margarita Juárez Aparicio del Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C. el derecho a la identidad es uno de los derechos comúnmente violados en el contexto de la migración.

El derecho a la identidad consiste en el reconocimiento del derecho a un nombre, derecho a la nacionalidad y el derecho a la personalidad jurídica que le permite a un individuo ejercer su ciudadanía. Así mismo, es la clave para el acceso a la exigibilidad de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales tales como salud y educación. La ausencia de este derecho genera desigualdad y discriminación. En el caso específico de los niños, la ausencia de este derecho implica la negación de sus derechos humanos y puede producir una cadena de violaciones, desde la negación a la matrícula escolar hasta la explotación sexual. El reconocimiento del derecho a la identidad, por medio del registro del nacimiento, implica la incorporación del niño como sujeto de derecho dentro de un Estado.⁶

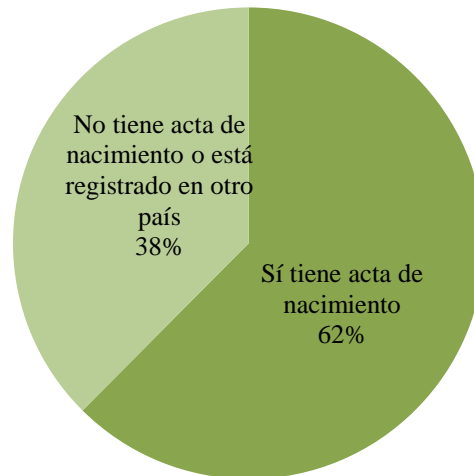
En el caso específico de los menores de 5 años nacidos en Estados Unidos que llegaron a vivir a Morelos entre 2010 y 2015, los datos de la encuesta intercensal de 2015 revelan que, en ese año, 334 niños no contaban con un acta de nacimiento mexicana o estaban registrados en otro país, los cuales en términos relativos representan alrededor del 40% del total de esa población (véase gráfica 23).

⁶ Juárez Aparicio, M. “Falta de acceso al derecho a la identidad y a la educación”, en Schiavon y Díaz (2011).



Grafica 23.

Menores de 5 años nacidos en Estados Unidos residentes en México, según condición de tenencia de acta de nacimiento mexicana: 2015



Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI: Encuesta Intercensal 2015.

La ausencia de este derecho preconiza la negación de sus derechos humanos. Esta situación puede además producir una cadena de violaciones de derechos que van desde la restricción al acceso a los servicios de atención a la salud hasta el acceso a la educación, así como al ejercicio pleno de sus derechos políticos y sociales. En contra parte, el reconocimiento del derecho a la identidad mediante el registro civil de nacimiento permitiría a estos menores adquirir una identidad, un nombre y una nacionalidad. De ahí la importancia de incrementar y ampliar los apoyos en el trámite de apostille, trámite y/o corrección de acta de nacimiento extranjera de la población migrante y sus familiares.

Falta de acceso al derecho a la adquisición de la nacionalidad mexicana

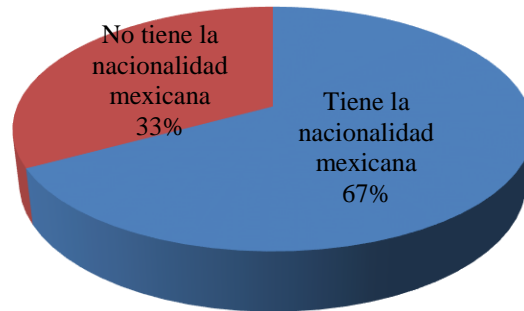
En este contexto, la falta del acceso al derecho a la identidad puede incidir negativamente en la adquisición de la nacionalidad mexicana y de los derechos que ésta otorga. Sobre este punto, los datos recolectados por la encuesta intercensal de 2015 revelan que poco más de tres de cada diez menores de 5 años nacidos en Estados Unidos no se ha nacionalizado o ha adquirido la nacionalidad mexicana (33%) (Véase gráfica 24). Ello a pesar de que los hijos de migrantes nacidos en el extranjero pueden recibir la nacionalidad mexicana por derivación de sus padres. Este es un rasgo generoso del sistema



constitucional mexicano que acepta que se pueda ser mexicano tanto por sangre (*ius sanguinis*) como por nacer en territorio mexicano independientemente de la nacionalidad de los padres (*ius solis*).

Grafica 24.

Menores de 5 años nacidos en Estados Unidos residentes en México, según condición de tenencia de la nacionalidad mexicana: 2015



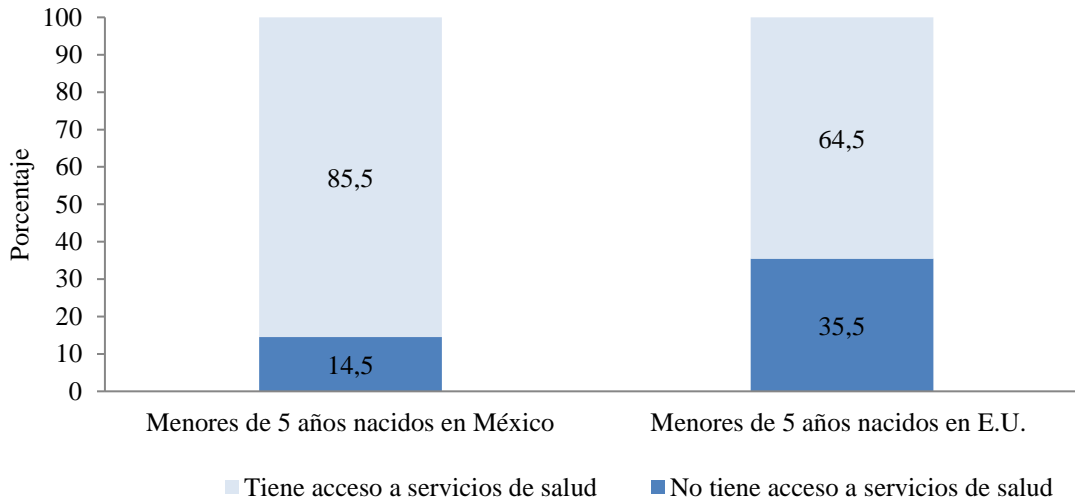
Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI: Encuesta Intercensal 2015.

La falta de inscripción del nacimiento y la no tendencia de la nacionalidad mexicana afecta principalmente a los niños de escasos recursos, entre ellos, los que llegan a vivir en áreas rurales o marginadas y, de manera más aguda, a aquellos pertenecientes a poblaciones indígenas o campesinas. Ambas carencias de derechos impactan negativamente en la integración socioeconómica y cultura de estos menores. Así, por ejemplo, solamente 14.5% de niños menores 5 años nacidos en el país no tienen derecho a servicios de salud en alguna institución pública o privada en el estado de Morelos. En cambio, entre los niños que nacieron en Estados Unidos, dicha problemática afecta a poco más de 3 de cada 10 menores de 5 años (véase gráfica 25).



Grafica 25.

Menores de 5 años que no tienen acceso a servicios de salud, según país de nacimiento:
2015



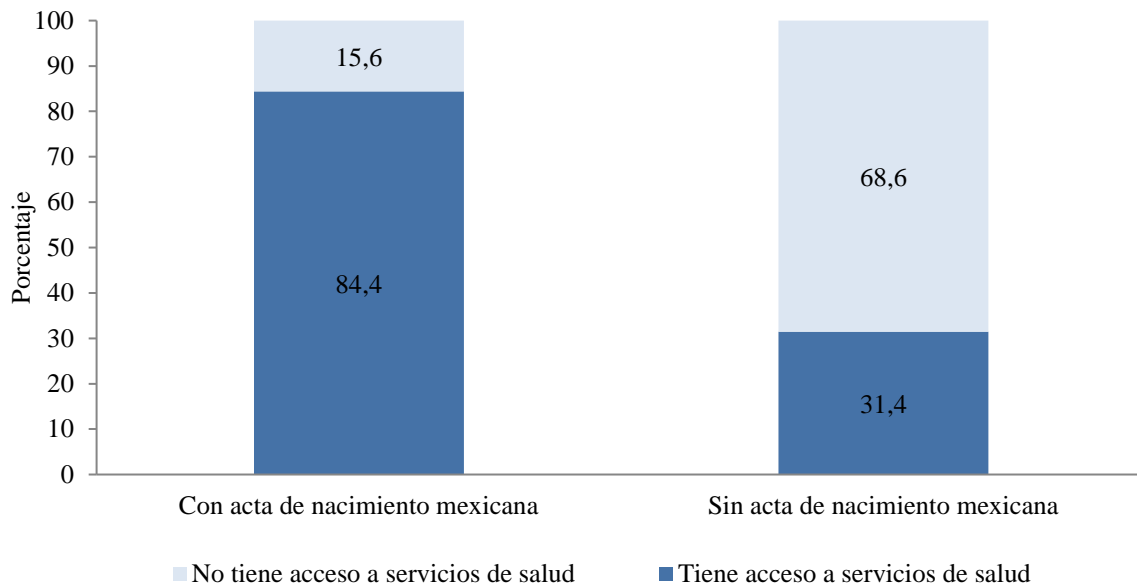
Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI: Encuesta Intercensal 2015.

Esta situación toma distintos matices según tenencia de acta de nacimiento mexicana o inscripción al registro civil nacional. Entre los niños menores de 5 años nacidos en Estados Unidos que cuentan con una acta de nacimiento mexicana, 15.6% no tiene acceso a servicios de salud, mientras que entre aquellos que no cuentan con dicho documento, dicha proporción se incrementa a casi 7 de cada 10 menores (véase gráfica 26), lo que indica que únicamente 3 de cada 10 menores sin acta de nacimiento mexicana tiene acceso a servicios médicos en el Seguro Popular o para una Nueva Generación (Siglo XXI), IMSS, ISSSTE, Pemex, defensa o Marina, seguro privado o en alguna otra institución. Estos resultados son indicativos de que el no contar con un documento que demuestre su edad, su relación con sus padres, su nacionalidad e identidad, coloca a estos niños menores de 5 años en una situación de despojado de sus derechos de acceso a la salud y, por ende, son excluidos y quedan fuera del ámbito de las instituciones y autoridades que tienen la responsabilidad de garantizar el goce de esos derechos. En este sentido, el estado debe implementar una serie de medidas y programas de política pública para hacer efectivo cumplimiento de derechos de este segmento de la población migrante morelense.



Grafica 26.

Menores de 5 años nacidos en Estados Unidos por condición de acceso a servicios de salud, según tenencia de acta de nacimiento mexicana: 2015



Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI: Encuesta Intercensal 2015.

II.3 Limitaciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes de retorno de Estados Unidos

Falta de acceso al derecho a contar con documentos de identidad

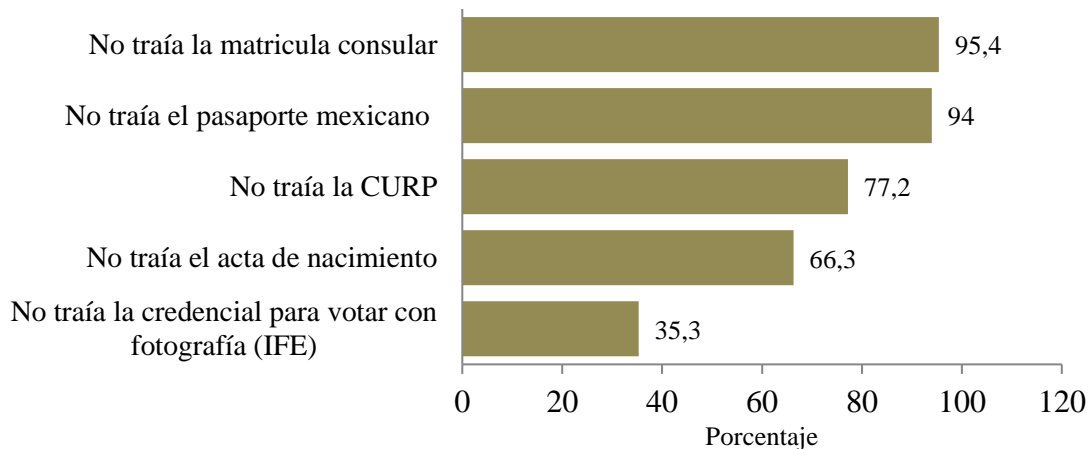
Al igual que en los menores migrantes nacidos en Estados Unidos, la ausencia de documentos de identidad es un problema grave entre los migrantes de retorno adultos, principalmente entre aquellos que retornan de manera involuntaria. De acuerdo con información de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte) de 2014, 9 de cada 10 migrantes morelenses devueltos por las autoridades migratorias estadounidenses no traía consigo la matrícula consular al momento de su deportación (95.4%); una proporción similar no traía el pasaporte mexicano (94%); casi 8 de cada 10 no tenían la clave única de registro de población (CURP) (77.2%); 6 de cada 10 no traía acta de nacimiento (66.3%); alrededor de 3 de cada 10 no traía la credencial para votar con fotografía (35.3%) (Véase gráfica 27). Estas cifras indican la necesidad de promover campañas comunitarias de asesoría y trámite de documentos de identificación entre los



distintos grupos de población migrante morelense, es decir, entre los emigrantes que radican en Estados Unidos, inmigrantes que llegan a la entidad, migrantes de retorno (voluntario e involuntario) y migrantes en tránsito.

Gráfica 27.

Migrantes morelenses devueltos de Estados Unidos a México, según condición de tenencia de documentos de identificación al momento de la deportación, 2014



Fuente: Estimaciones propias con base en Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte), 2014.

Falta de acceso al derecho a tener comunicación con el consulado mexicano

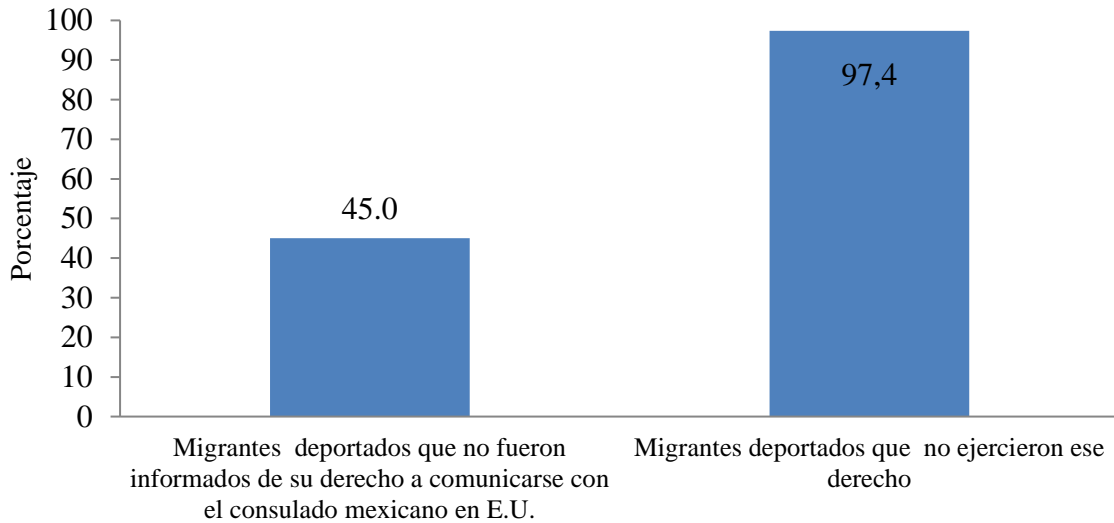
Durante el proceso de deportación los migrantes morelenses enfrentan diversas problemáticas y violación a sus derechos. De acuerdo con información de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte) de 2014, 45% de ellos no fue informado por la autoridad migratoria estadounidense que tenía derecho a establecer comunicación con el consulado de México en ese país, y 97.4% mencionó no haber ejercido ese derecho. Es decir, no estableció comunicación con el consulado mexicano en los Estados Unidos, debido a que no lo consideró útil, no supo cómo hacer el trámite, no tenía conocimiento de ese derecho, o porque no se lo permitió la autoridad (véase gráfica 28). Estos datos reafirman la necesidad de establecer acciones y redoblar esfuerzos orientados a apoyar a la población morelense deportada, a fin de hacer valer sus derechos como personas y como migrantes. Por ejemplo, realizar campañas comunitarias de difusión acerca de los servicios que brindan las instituciones mexicanas, y a cuáles de ellas pueden acudir para solicitar apoyos o asesoría, ya sea durante el proceso de deportación, estancia



en Estados Unidos, o para regresar a su lugar de origen una vez que son puestos en libertad en las ciudades mexicanas de la frontera México-Estados Unidos.

Gráfica 28.

Migrantes morelenses deportados de Estados Unidos a México, según condición de información y uso de derecho a comunicarse con el consulado mexicano en E.U., 2014



Fuente: Estimaciones propias con base en Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte), 2014.

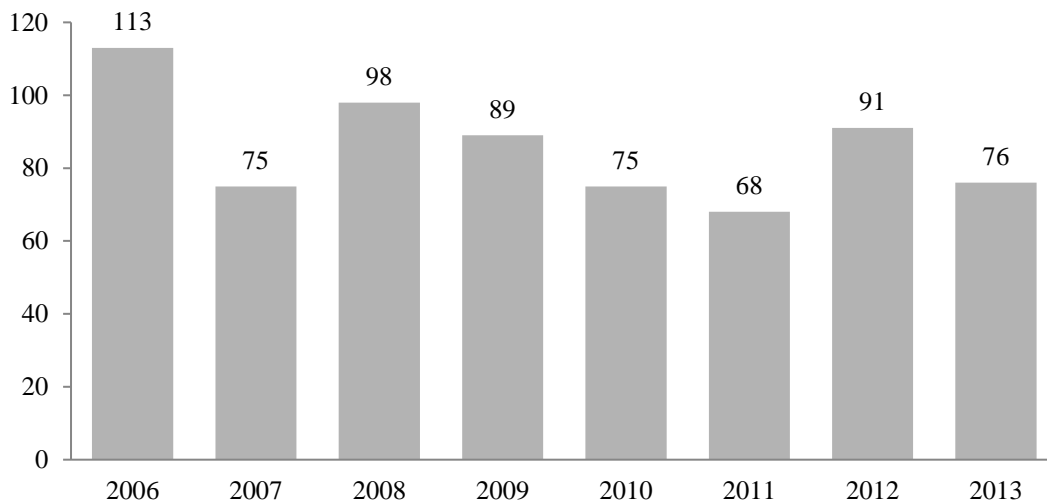
Falta de apoyos para traslado de restos de migrantes desde Estados Unidos

Cada año miles de migrantes mueren al intentar cruzar la frontera México-Estados Unidos o por diversas causas mientras trabajan o residen temporal o permanentemente en aquel país. Sin embargo muchas familias mexicanas no cuentan con los recursos económicos y el conocimiento para solicitar asistencia y apoyo ante una representación consular en Estados Unidos para trasladar los restos de sus familiares migrantes a sus pueblos y comunidades de origen. De acuerdo con el reporte de “Casos de Protección Atendidos en la Red Consular de México en Estados Unidos”, de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), entre 2006 y 2013 se realizaron casi 700 traslados de cuerpos morelenses fallecidos en el vecino país del norte. Tan sólo en 2013, se trasladaron 76 personas al estado. De ellas, 56 eran hombres y 18 mujeres (véase gráfica 29). Aunque la tendencia no es ascendente, estos datos son indicativos de la existencia de una demanda de apoyos económicos y asesoría de trámites administrativos y consulares entre la población morelense para el traslado de familiares fallecidos en el extranjero.



Gráfica 29

Casos de traslado de migrantes morelenses fallecidos en Estados Unidos, 2006-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la Red Consular de México en Estados Unidos. <http://www.unionpuebla.mx/articulo/2014/05/24/ciudadanos/puebla/mas-de-mil-poblanos-muertos-han-sido-repatriados-por-la-sre>

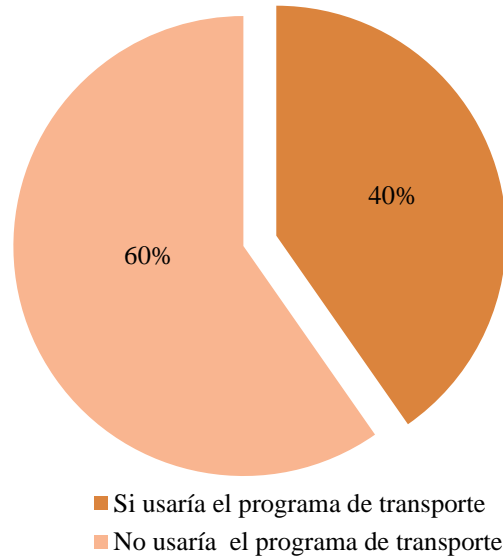
Falta de apoyos económicos para el retorno de migrantes deportados

Otro de los problemas que enfrentan los migrantes morelenses deportados por las autoridades migratorias estadounidenses es la falta de apoyos para trasladarse a su lugar de origen después de que son entregados a las autoridades migratorias mexicanas en las ciudades fronterizas del norte del país, pues algunos de ellos no cuentan con los recursos económicos necesarios para volver internarse en Estados Unidos o para regresar a sus lugares de origen, lo cual los coloca en una situación de vulnerabilidad social. Sobre este punto, en la EMIF Norte de 2011 se preguntó a los migrantes mexicanos deportados lo siguiente: Si existiera un programa de transporte gratuito que lo regresara a su lugar de origen, ¿se regresaría usted en este momento? A dicha interrogante, 4 de cada 10 de los migrantes morelenses deportados en ese año respondieron que sí harían uso de dicho programa (40%) (Véase gráfica 30). Ello pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los apoyos y servicios a esta población migrante morelense.



Gráfica 30

Programa de transporte gratuito al lugar de origen, según opinión de aceptación o rechazo de los migrantes morelenses deportados, 2011



Nota: la información es referida a 2011 ya que la pregunta sufrió cambios en las siguientes fases de levantamiento de la encuesta.

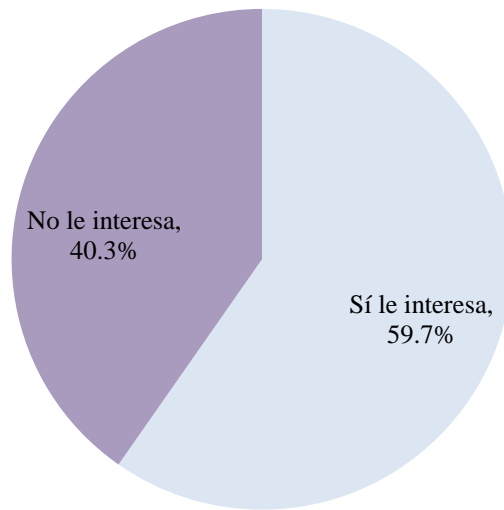
Fuente: Estimaciones propias con base en Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte), 2011.

Falta de apoyo para conseguir un empleo entre los migrantes de retorno

Como se ha documentado en el diagnóstico general del capítulo previo, al igual que la población que cada año deja sus comunidades de origen para ir en busca de mejores oportunidades de vida en Estados Unidos, la falta de acceso al derecho de empleo es uno de los problemas que enfrenta la población migrante morelense cuando retorna al estado. En este sentido, la EMIF Norte (2014) indagó acerca del interés de los migrantes mexicanos deportados por las autoridades migratorias estadounidenses de inscribirse en algún programa de apoyo para empleo en México. Los resultados de la encuesta indican que 6 de cada 10 de los migrantes morelenses deportados en ese año respondieron que sí les interesaría inscribirse en un programa de empleo (59.7%) (Véase grafica 31). Estos datos son indicativos de que la inclusión laboral del migrante de retorno debe ser considerada como un elemento fundamental de cualquier política de gestión de la migración coherente y eficaz.



Gráfica 31.
Programa de apoyo para empleo en México, según opinión de aceptación o rechazo de los migrantes morelenses deportados, 2014



Fuente: Estimaciones propias con base en Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte), 2014.

Falta de acceso a apoyos para emprender negocios

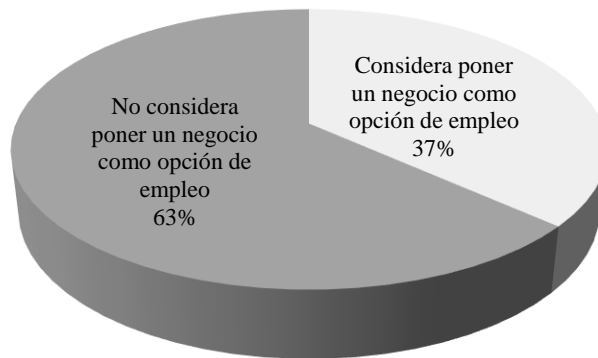
La falta de acceso al empleo no es el único derecho que les es negado a los migrantes mexicanos de retorno, sino también se les limita la posibilidad de hacer uso del capital humano y laboral adquirido antes y después de su experiencia laboral, debido a la falta de apoyos y créditos para el autoempleo o instalación de un negocio familiar o empresa. Por ejemplo, muchos de ellos poseen conocimientos y habilidades en el ramo de los servicios de hotelería, gastronomía, agricultura y construcción, que son algunas de las actividades económicas en las que en mayor medida se emplean los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Al respecto, los datos de la EMIF Norte (2014) muestran que 37% de los migrantes morelenses devueltos por las autoridades migratorias estadounidenses señaló que entre sus opciones de empleo tenía considerado poner un negocio (véase gráfica 32). De ahí que la implementación de programas de empleo, microempresas o negocios familiares pueden también ser una opción para los migrantes de retorno que han decidido establecerse definitivamente en sus comunidades de origen y quienes lo hacen de manera temporal. Opción que se podría implementar a través del Programa 3x1. Certificación de habilidades



es otra área en la que debe trabajar el PEAM para coadyuvar a lograr una reinserción socioeconómica exitosa de esta población migrante morelense.

Gráfica 32.

Implementación de un negocio como opción laboral entre los migrantes morelenses deportados, 2014



Fuente: Estimaciones propias con base en Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte), 2014.

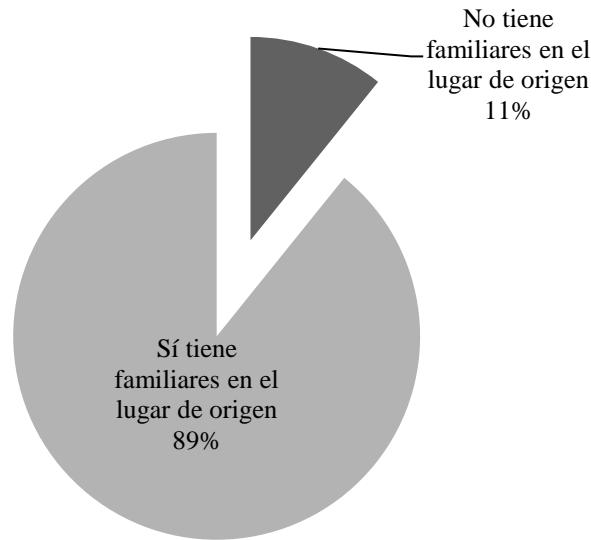
Falta de redes sociales y ausencia de familiares en las localidades de origen

De acuerdo con los elementos que hemos anotado hasta aquí, la falta de acceso a diversos derechos es un problema que aqueja a una proporción importante de los migrantes de retorno que regresan a vivir al Estado, principalmente aquellos que lo hacen de manera involuntaria. A ello habría que agregar el hecho que debido a la antigüedad del fenómeno migratorio en la entidad y a los procesos de reunificación familiar que sucedieron en épocas de bonanza y mejor aceptación de los migrantes mexicanos indocumentados por parte de la comunidad estadounidense, muchos optaron por llevarse a vivir a todos sus familiares a ese país. De tal forma que en la actualidad algunos migrantes no tienen familiares en México o un hogar a donde dirigirse una vez que son devueltos por las autoridades migratorias de Estados Unidos. Los datos de la EMIF Norte (2014) indican que alrededor de 1 de cada 10 migrantes morelenses repatriados no tenía familiares en el lugar donde es originario o tenía su última residencia (véase gráfica 33). Esta situación es muy preocupante en el caso de aquellos migrantes que tienen una orden de restricción para entrar nuevamente a Estados Unidos; es decir, que no pueden volver a ese país.



Gráfica 33.

Migrantes morelenses devueltos por las autoridades migratorias estadounidenses, según condición de tenencia de familiares en el lugar de origen, 2014



Fuente: Estimaciones propias con base en Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte), 2014.

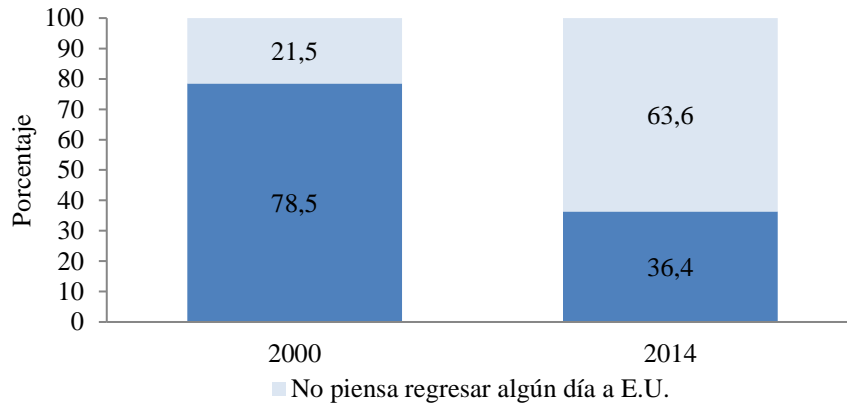
Las expectativas del retorno de los migrantes deportados morelenses

Los datos expuestos en este capítulo ponen de manifiesta la vulnerabilidad que presentan los migrantes para hacer un uso pleno de sus derechos tanto como personas como migrantes. Ello a su vez indica la necesidad de redoblar esfuerzos para atender sus demandas y distintas problemáticas que los aquejan, así como hacer valer sus derechos. Principalmente entre los migrantes que están regresando a vivir al estado de Morelos, ya sea de manera voluntaria e involuntaria. Esto debido a que como se destacó en el diagnóstico general del capítulo anterior, en los últimos años se ha registrado un aumento en la población migrante de retorno en la entidad. De hecho, cabe destacar que al parecer se trata de un retorno más permanente o definitivo que hace algunos años; sin duda, debido a las dificultades que enfrentan hoy en día los migrantes para cruzar la frontera México-Estados Unidos o para vivir y trabajar en ese país. Sobre las expectativas migratorias de los morelenses devueltos por las autoridades migratorias estadounidenses, los datos de la EMIF muestran un desaliento entre esta población, pues mientras que en el año 2000 casi 8 de cada 10 migrantes morelenses señalaba que volvería alguna día a vivir o a trabajar a Estados Unidos, en 2014 sólo 3 de cada 10 señaló que lo haría (véase gráfica 34).

Gráfica 34.



Migrantes morelenses devueltos por las autoridades migratorias estadounidenses, según intención de regresar a Estados Unidos para vivir o trabajar: 2000 y 2014



Fuente: Estimaciones propias con base en Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte), 2000 y 2014.

II.4 Conclusiones

A modo de conclusión puede decirse que la población migrante objetivo del Programa Estatal de Apoyo al Migrante (PEAM), constituye un grupo altamente vulnerable para el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Dicha vulnerabilidad se debe a que una alta proporción de migrantes y niños migrantes menores de 5 años, no tienen acceso al derecho a la identidad, lo cual impacta negativamente en su derecho al acceso a recibir atención médica cuando lo requieran, así como a otros servicios económicos, políticos y sociales que por ley tienen derecho. Esta vulnerabilidad se presenta en las distintas etapas del proceso migratorio; es decir, desde la salida en el lugar de origen, ya que algunas personas emigran por no tener derecho al acceso al empleo, escuela, vivienda, etc.; durante el trayecto o desplazamiento migratorio, pues muchos de ellos viajan sin documentos de identidad, lo cual los hace invisibles ante terceros y ante las autoridades responsables de hacer valer sus derechos como personas y como migrantes; en su permanencia en Estados Unidos, pues muchas veces no cuentan o no tienen en regla sus documentos de identidad, lo que impacta negativamente en su integración y condiciones de vida en ese país; y finalmente, durante el proceso de retorno al país, ya que algunos de ellos son víctimas de extorsiones, robos, amenazas y otras situaciones que violan sus derechos humanos.



En este sentido, los principales resultados de este capítulo plantean la necesidad de:

1. Velar por los derechos de los migrantes y sus familias en las distintas etapas del proceso migratorio en que se encuentren.
2. Fomentar una cultura de la legalidad de derechos humanos a través de campañas comunitarias de información y capacitación a la población migrante y sus familias, tanto en México como en Estados Unidos.
3. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo estatal y municipal, a fin de mejorar las condiciones de vida de los migrantes y sus familias. De tal forma que el migrar sea visto como un derecho opcional y no como una obligación para la población morelense.
4. Favorecer los procesos de integración y reintegración las personas migrantes y sus familiares, tanto en las localidades de origen como en las de destino.
5. Redoblar esfuerzos y acrecentar los recursos financieros y humanos para que los apoyos y servicios que el brinda el estado a través del PEAM lleguen a todos los migrantes y familiares que demandan de los mismos.
6. Con información estadística actualizada y relevante sobre el fenómeno migratorio en el estado de Morelos, que permita orientar, planificar y ejecutar de manera más eficiente los programas y servicios de apoyo al migrante en la entidad.

III. La migración desde la agenda nacional y estatal de política pública

III.1 Planes y programas federales

Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2013-2018

El fenómeno de la migración ocupa un papel toral en la Agenda Nacional de Política Pública. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo de la actual administración, el fenómeno migratorio tiene una presencia explícita en dos metas nacionales: México Incluyente y México con responsabilidad global.

Como se puede advertir en el siguiente esquema, la meta nacional II, México incluyente aborda el tema migratorio en los objetivos 2.1 y 2.2. En el primer caso, la mención corresponde a la procuración de **“garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población”**, la cual desde una perspectiva transversal da cabida al fenómeno migratorio; para el segundo caso, **“transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”**, la referencia se concreta a través de la estrategia 2.2.1, correspondiente a **“generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social”**, dirigida a estructurar esfuerzos comunes entre migrantes mexicanos en el exterior, las comunidades de origen y los gobiernos locales (municipal, estatal), como federal.

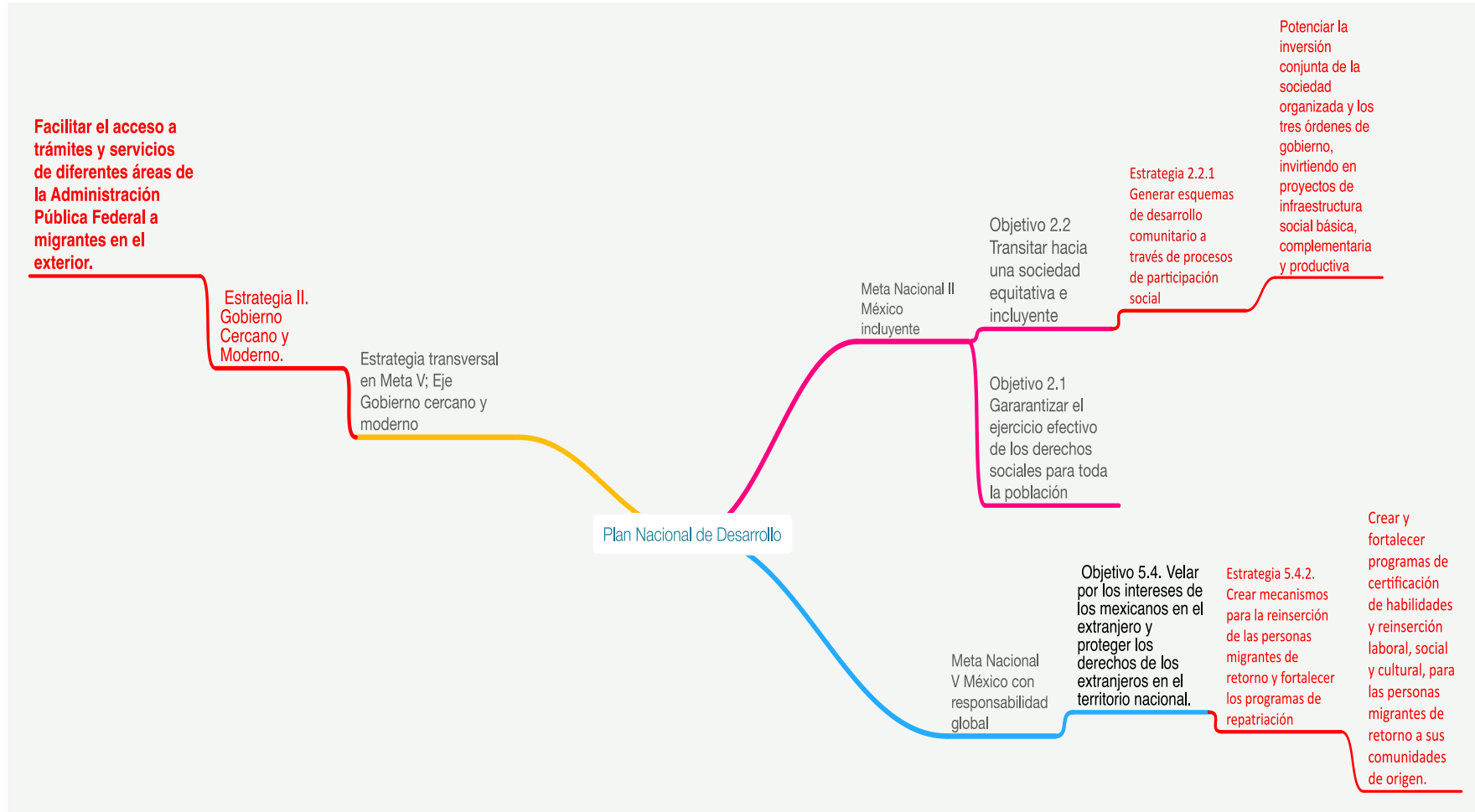
En la meta nacional V, México con Responsabilidad Global, la mención adquiere un claro significado para el tema migratorio por medio del objetivo 5.4 **“Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”**, particularmente para los migrantes de retorno con la estrategia 5.4.2 **“Crear mecanismos para la reinserción de las personas migrantes de retorno y fortalecer los programas de repatriación”**.

Finalmente, como parte de las estrategias transversales de la Meta V, *Gobierno cercano y moderno*, la mención al fenómeno migratorio tiene lugar en la línea de acción **“Facilitar el acceso a trámites y servicios de diferentes áreas de la Administración Pública Federal a migrantes en el exterior”**.

A manera de síntesis el tema migratorio forma parte de la Agenda Nacional de Política Pública en los siguientes grandes ejes de intervención:



Esquema III.1 El fenómeno migratorio en el Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia



1) **Defensa de los derechos.** La *defensa de los derechos* consustanciales a todo(a) mexicano(a) y extranjero(a) en el territorio nacional son directrices estratégicas de las políticas públicas en la agenda migratoria, su relevancia las ubica en un nivel de intervención transversal para lograr intervenciones de carácter complementario e integral.

2) **Desarrollo de comunidades de origen.** En la articulación de los migrantes mexicanos en el exterior con *sus comunidades* de origen, las políticas públicas destacan por su papel vertebrador por medio de diseños sinergiales para desarrollar capacidades locales.

3) **Reinserción con calidad de los migrantes de retorno.** El fenómeno de la migración internacional de retorno es un foco de atención prioritario de las intervenciones de política pública, las que, dirigidas con especial énfasis en el desarrollo de capacidades, buscan contribuir a una reinserción de calidad que asegure el pleno ejercicio de los derechos inherentes a todo mexicano.

4) **Gestión de gobierno para migrantes.** La *gestión de gobierno para migrantes* en el exterior ocupa un papel prioritario para acercar a los migrantes mexicanos la oferta de servicios y apoyos de la administración pública, la cual resulta fundamental para asegurar condiciones documentales y de protección para la población migrante mexicana.

Programa Especial de Migración (PEM), 2014-2018

A raíz de las directrices de políticas públicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo para atender el fenómeno migratorio, la actual administración ha enfatizado la necesidad de formular una política migratoria de Estado orientada al bienestar del migrante a través de enfoques integrales que contribuyan al “ejercicio efectivo de su identidad, del disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales”⁷.

Lo anterior responde a un viejo saldo en la arquitectura de políticas públicas relacionado con el enfoque de derechos humanos que se adhirió a la Constitución con la reforma de junio de 2011, la cual planteó el reconocimiento expreso de los derechos humanos como fuente de las obligaciones para toda autoridad. Con este planteamiento se reconocía también que los derechos humanos abarcan una multidimensionalidad de esferas: económica, social, cultural, ambiental, civil y política, por lo que el ejercicio pleno de los mismos exigía un tratamiento integral.

En términos de políticas públicas la reforma constitucional trajo consigo el reto –aún no resuelto– de diseñar políticas públicas con enfoques integrales que respondieran a la

⁷ Véase: DOF. Programa Especial de Migración 2014-2018, México, 30/04/2014



compleja demanda de necesidades que las personas deben cubrir para el ejercicio pleno de sus derechos humanos. En este sentido, la Administración Federal a través del Programa Especial de Derechos Humanos, enfatiza que en la tarea “de garantizar los derechos humanos para todas las personas se debe dar una especial atención a las necesidades de las personas y grupos específicos que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad”⁸.

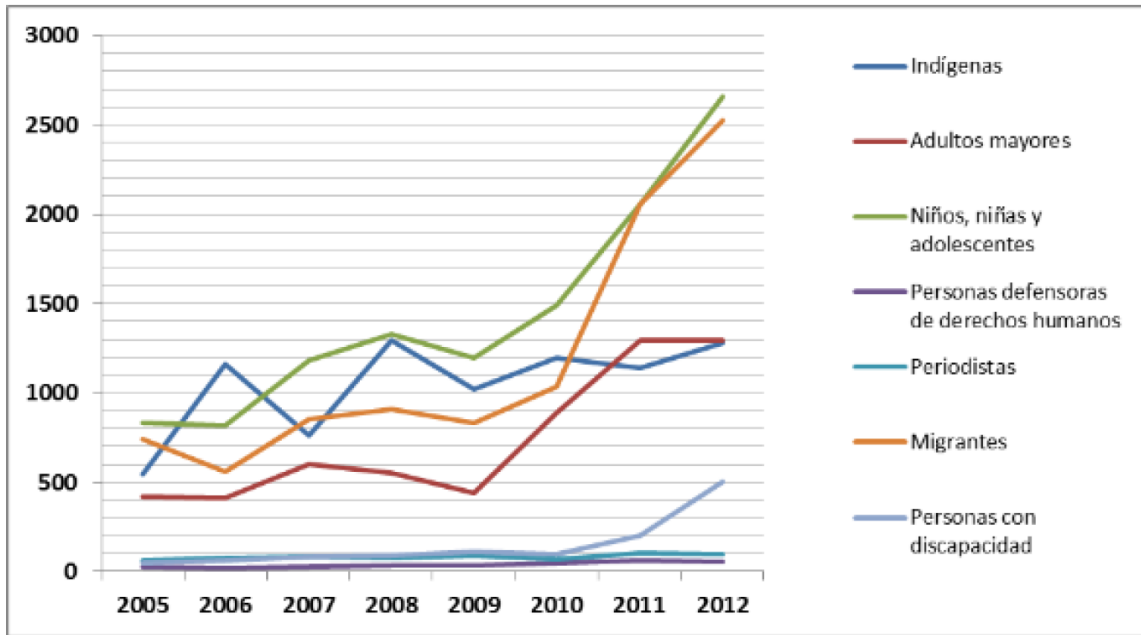
Al respecto de lo anterior, el mismo Programa Nacional de Derechos Humanos, consigna en su capítulo 1, cifras sostenidas e incremento de quejas recibidas por violaciones de derechos humanos (educación, derechos laborales, salud) para ciertos sectores específicos de la población, entre los cuales la población migrante destaca por observar desde 2009 un progresivo incremento en el número de quejas presentadas. De hecho, de los grupos de población reportados (personas con discapacidad, periodistas, personas defensoras de derechos humanos, niños y adolescentes, adultos mayores e indígenas) el sector de la población migrante es el que acusa una mayor profundización en el número de quejas por violaciones de derechos humanos (Ver gráfica 35), en este sentido, cabe advertir que las cifras consignadas en la primera sección de este documento son también consistentes en reflejar una condición de vulnerabilidad que observa la población migrante.

En este marco de consideraciones y como parte estratégica de la arquitectura de política pública del fenómeno migratorio, se diseñó el Programa Especial de Migración con la finalidad de servir como eje vertebrador de las diferentes instancias del gobierno para lograr una oferta de política pública integral, efectiva y consecuente con las directrices derivadas de la reforma constitucional de 2011.

⁸ Véase: DOF. Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, México, 30/04/2014



Gráfica 35. Información sobre número de quejas presentadas por sectores específicos de la población, CNDH, 2005-2012.



Tomado de: DOF: Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 30/04/2014

Como podrá advertirse líneas más adelante, la iniciativa no es menor. De acuerdo al propio diagnóstico del PEM, su pertinencia y relevancia es clara; basta señalar que en la administración pasada 33 organismos de la Administración Pública Federal ejecutaron más de 80 programas relacionados con las migraciones desprovistos de un marco coordinador que propiciara la pertinencia, complementariedad y efectividad de las políticas públicas. Asimismo, las cifras del PEM advierte importantes desafíos en dos grandes frentes que demandarán intervenciones integrales:

1) Migrantes en el exterior. En los últimos años, ocho de cada diez leyes estatales relacionadas con los migrantes indocumentados promulgadas en Estados Unidos han sido de carácter restrictivo, lo que ha comprometido el ejercicio pleno de los derechos de los migrantes mexicanos, toda vez que se ha agudizado sus desventajosas condiciones de integración, directamente relacionadas con su alta tasa de indocumentación, limitado acceso a la ciudadanía, bajo nivel educativo y precarización laboral. Bajo el nuevo escenario migratorio, los mexicanos indocumentados en Estados Unidos están permanentemente expuestos a ser detenidos, encarcelados y repatriados, lo que desafía las capacidades institucionales de los consulados para defender y promover sus derechos e



intereses y su acceso efectivo a la justicia. De acuerdo a cifras retomadas por el PEM, entre 2010 y 2012, los casos de mexicanos que solicitaron protección y asistencia consular se incrementaron de 123 mil a 177 mil, todo lo cual es indicativo de un problema que se ha ido complejizando y para el cual se requieren intervenciones integrales, con importantes esfuerzos de coordinación binacional.

2) Migrantes de retorno. De acuerdo al PEM actualmente casi dos terceras partes de los repatriados manifiesta que no intentará regresar a Estados Unidos (65%), cifra inédita en la historia reciente ya que en 2008 la intención de regresar era de 18%. Esto subraya la necesidad de ofertar políticas multidimensionales para garantizar la reinserción de los repatriados, con pleno ejercicio de derechos sociales. Si bien tienen una alta tasa de actividad laboral, su presencia en la base de la pirámide ocupacional es importante, en muchos casos sin poder aprovechar las competencias adquiridas durante la experiencia migratoria, lo que arroja una importante precarización laboral, aspecto que aparece como un importante foco de atención de las políticas públicas para migrantes.

En aras de articular una oferta de política pública integral, cinco objetivos son los que guían al Programa Espacial de Migración (PEM).

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

Como se podrá advertir (véase mapa 1 del PEM del Anexo) se trata de una iniciativa con tres claros trasfondos. En primer lugar, una clara preocupación para llevar los derechos humanos en sus alcances más amplios, como el eje vertebrador de la política pública para migrantes. En segundo lugar, una agenda marcada por el desarrollo de capacidades como elementos detonadores para fortalecer el desarrollo de las comunidades de origen, a fin de contribuir a reducir la vulnerabilidad de los migrantes de retorno. Finalmente, en tercer lugar,





una importante agenda en materia de gestión migratoria para contribuir a desarrollar las condiciones permisivas que demandan los flujos migratorios.

III.2 El fenómeno migratorio desde la arquitectura de política pública del Estado de Morelos

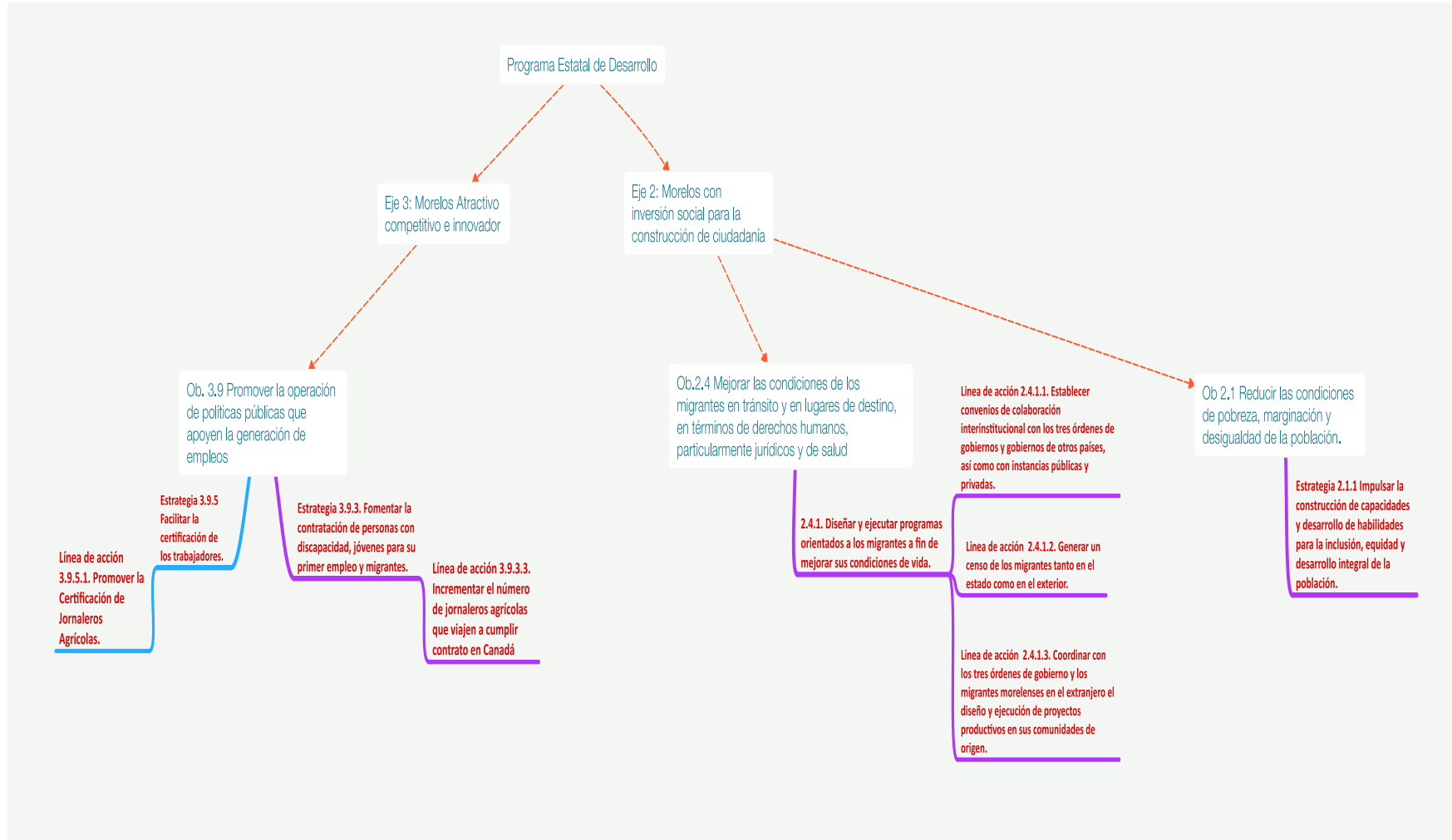
Advertidas las directrices que guían las políticas públicas en materia migratoria desde la esfera nacional, la presente sección tiene como fin analizar la arquitectura de política pública de la entidad para comprender cómo juegan y bajo qué alcances lo hacen, las políticas para migrantes, particularmente la oferta de política pública de la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables dentro del complejo andamiaje de la política pública de Morelos. Bajo este enfoque se privilegia, en primer lugar, un análisis integral de las intervenciones de política pública para migrantes, para, en segundo lugar, analizar en forma específica el Programa Estatal de Atención al Migrante (PEAM) del Estado de Morelos. Consideramos que con este abordaje se brinda integralidad al ejercicio de evaluación, evitando caer en un ejercicio descontextualizado.

Plan Estatal de Desarrollo, 2013-2018

De acuerdo al Programa Estatal de Desarrollo (PED) 2013-2018 del Estado de Morelos, el fenómeno migratorio forma parte de la agenda de política pública de la entidad. Como se puede observar en el siguiente esquema, de los cinco ejes que conforman el PED, el fenómeno migratorio observa presencia explícita en dos ejes: Eje 3 ***Morelos atractivo competitivo e innovador***, y Eje 2 ***Morelos con inversión social para la construcción de ciudadanía***.



Esquema III.2 El fenómeno migratorio desde el Programa Estatal de Desarrollo del Estado de Morelos



Fuente: Elaboración propia



En relación al eje 3, el fenómeno migratorio tiene referencia explícita en el objetivo 3.9 **“Promover la operación de políticas públicas que apoyen la generación de empleos”**, en particular a través de las estrategias 3.9.5 “Facilitar la certificación de trabajadores”, así como de la estrategia 3.9.3 “Fomentar la contratación de personas con discapacidad, jóvenes para su primer empleo y migrantes”, las cuales comparten como foco de atención a la población migrante y jornalera agrícola para fomentar su inclusión laboral de calidad a través de dos mecanismos específicos: la certificación como medio para desarrollar capacidades, y la migración por contrato como recurso para promover la movilidad de la fuerza de trabajo bajo los márgenes legales.

En relación al eje 2, la mención específica a la atención de migrantes se consigna en los objetivos 2.1 **“Reducir las condiciones de pobreza, marginación y desigualdad de la población”** a través de la estrategia 2.1.1 “Impulsar la construcción de capacidades y desarrollo de habilidades para la inclusión, equidad y desarrollo integral de la población”, así como en el objetivo 2.4 **“Mejorar las condiciones de los migrantes en tránsito y en lugares de destino, en términos de derechos humanos, particularmente jurídicos y de salud”** con la estrategia 2.4.1 “Diseñar y ejecutar programas orientados a los migrantes a fin de mejorar sus condiciones de vida”.

Obsérvese que bajo la arquitectura de política pública derivada del PED, el propósito general de las intervenciones gravita sobre la procuración de los derechos sociales de los migrantes con un énfasis especial en desarrollo de capacidades, aspecto que resulta consistente con las directrices actuales de la llamada “Política social de nueva generación”⁹. Asimismo, es de subrayar que la agenda de política pública de la entidad en el tema migratorio no se circunscribe al ámbito social contenido en el eje 2 del PED, sino que incorpora consideraciones en materia económica propias del eje 3, en particular en el ámbito laboral, lo cual da un marco amplio de intervención para abatir la precarización que suele acompañar a un importante segmento de la población migrante.

Programa Sectorial de Desarrollo Social de Morelos, 2013-2018

Alineado al PED, el Programa Sectorial de Desarrollo Social de Morelos (PSDSM) está en clara correspondencia al eje 2 **“Morelos con inversión social para la construcción de ciudadanía”**. Visto como instrumento de política pública, el PSDSM establece los ejes rectores de la política social para la entidad en torno al objetivo estratégico correspondiente a **“contribuir de manera sustantiva a la disminución de la pobreza, particularmente la calificada como extrema”**.

⁹ De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, la llamada política social de nueva generación, consiste en una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos, donde se proponen políticas sociales que giran en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa.



En este sentido es de hacer notar que la inclusión de la población migrante en la agenda de política social de la entidad obedece a su consideración por parte del propio PSDSM como parte de los grupos de mayor vulnerabilidad¹⁰, la cual, junto con la población indígena, discapacitados, personas en situación de calle, y en general aquellos que son objeto de exclusión social, se vuelven el foco de intervención prioritaria de las políticas sociales de la entidad.

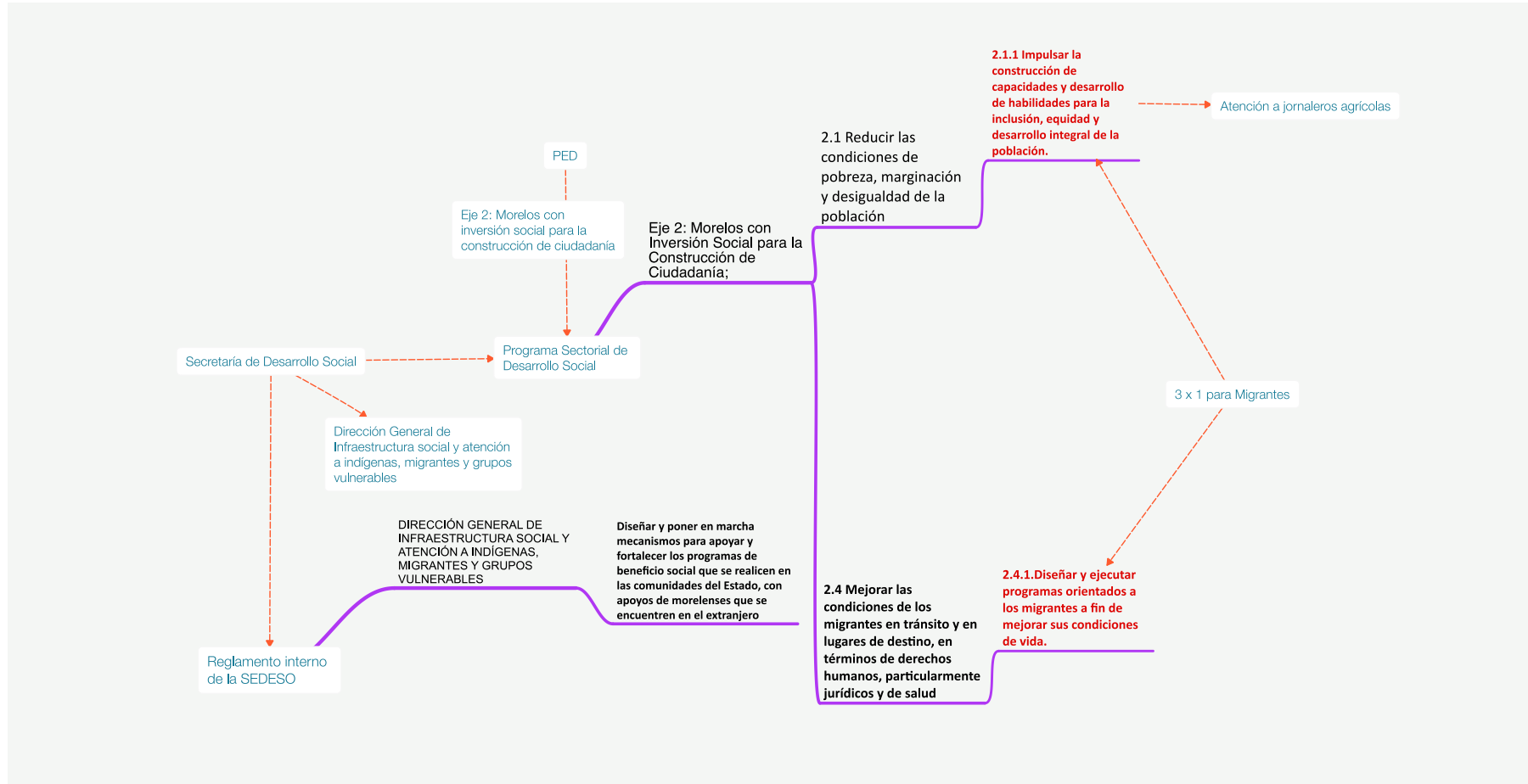
En materia migratoria, la oferta de política pública que se deriva del PSDSM se opera a través de la Dirección General de Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables dependiente de la SEDESOS, la cual es la responsable de operar las intervenciones de política 3x1 para migrantes, del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), como también de las gestiones y apoyos del Programa Estatal de Atención a Migrantes (PEAM).

Como se puede observar en el esquema III.3 los programas 3x1 y PAJA que forman parte de la oferta de política pública contemplada en el PSDSM están alineados al PED, Reglamento interno de la SEDESOS. No obstante cabe hacer notar que la oferta de política pública que se consigna en el PSDSM, y que se instrumentan a partir de la Dirección General de Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables, observa como áreas de oportunidad incluir intervenciones consistentes con los ejes México con responsabilidad global, en particular con intervenciones diseñadas para la atención específica de la población migrante de retorno, la cual de acuerdo a las cifras expuestas en el capítulo de diagnóstico acusan una profunda precarización.

¹⁰ De acuerdo al Programa Sectorial de Desarrollo Social de Morelos, uno de cada cuatro municipios contiene referencias en sus planes municipales la protección y asistencia a la población migrante, así como a los jornaleros agrícolas.



Esquema III.3 El fenómeno migratorio desde el Plan Sectorial de Desarrollo Social de Morelos



Fuente: Elaboración propia



Asimismo, cabe hacer notar que el PSDSM se encuentra alineado exclusivamente con el eje 2 del PED, con lo cual la línea de intervención de política pública en materia de empleo para jornaleros agrícolas observa una interesante área de oportunidad para generar diseños complementarios de política social y económica, en especial con el Programa de Estabilidad Laboral, Fomento al Empleo y a la Productividad. El tema es relevante en cuanto a que la política en materia migratoria de la entidad se podría beneficiar si el eje social y económico complementa esfuerzos en torno a desarrollo de capacidades, desarrollo de proyectos estratégicos en comunidades de alta y media intensidad migratoria, tal como ocurre con el Programa Especial de Migración del Gobierno Federal.

Finalmente un aspecto que debe considerarse en la arquitectura de política pública de la entidad es la incorporación explícita del PEAM como instrumento de política pública en materia migrante, lo cual más allá de una omisión circunstancial, es un área de oportunidad para subrayar el carácter estratégico de la intervención para articularse en el entramado de intervenciones por medio de la inclusión de los marcos normativos y jurídicos de actuación que promuevan su coordinación estratégica y contribuyan a una oferta de intervenciones más integral.

En suma, el análisis de los instrumentos rectores de política pública del estado como el PED y el PSDSM observan:

- 1) **Correspondencia con el problema de atención pública de la agenda nacional.** De acuerdo a la revisión de los instrumentos rectores de política pública del Estado de Morelos (PED y PSDSM), se observa convergencia en que es la condición de vulnerabilidad del ejercicio pleno de los derechos humanos el problema central que observa la población migrante.
- 2) **Alineación en el desarrollo de las comunidades de origen.** Las estrategias estatales observan una clara alineación con las directrices federales orientadas al desarrollo de capacidades y proyectos productivos como mecanismos para contribuir al desarrollo de las comunidades de los migrantes.
- 3) **Oportunidad para retomar ejes rectores del PEM federal en la agenda de política pública de la entidad.** Área de oportunidad para incorporar intervenciones específicas para migrantes de retorno y diseños complementarios con el eje económico en materia de empleo, así como para subrayar el papel del PEAM en la arquitectura de política pública de la entidad como medio fundamental para una gestión migratoria eficaz.



III.3 Caracterización de la oferta de política pública de la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables

La oferta de política pública que se deriva del PSDS de la entidad para la atención del fenómeno migratorio y cuya operación recae en la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Especiales se integra por tres intervenciones de política pública: Programa 3x1 para migrantes, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), y servicios de gestión pública del Programa Estatal de Atención a Migrantes PEAM.

Cabe señalar que la oferta de política pública se distingue por contar con dos intervenciones del ámbito federal: 3x1 para migrantes y el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. Además, cuenta con una intervención estrictamente del orden estatal como es PEAM.

Para fines de acotar el problema público que se busca atender con la oferta de política pública basta advertir que 3x1 y PAJA son intervenciones que de acuerdo a su propio diseño se articulan alrededor de la Meta Nacional II México Incluyente. En el caso específico de 3x1 la vinculación se observa con el objetivo 2.2, como parte de las líneas de acción que están encaminadas para potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada, en este caso migrantes en el exterior que procuran el desarrollo de sus comunidades de origen por medios de esquemas de financiamiento tripartita (migrantes-gobierno federal-gobierno estatal y municipal) para detonar infraestructura y proyectos productivos que contribuyan al desarrollo de las comunidades de origen.

Para el caso particular de PAJA, la oferta de política pública se vincula con el objetivo 2.1 correspondiente a “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población”. Se trata por lo tanto de una intervención diseñada específicamente para procurar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para un grupo de la población que se caracteriza por observar una marcada precarización.

Con base a lo anterior, es posible distinguir como factor común de las intervenciones 3x1 y PAJA su orientación para procurar mejores condiciones de vida de los migrantes. Cabe advertir que, si bien es posible distinguir un foco de atención de tipo transversal para ambas intervenciones, es claro también que se tratan de intervenciones con población potencial diferenciada. Al respecto mientras 3x1 centra su atención para fortalecer el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes mexicanos en el exterior; PAJA focaliza su intervención en un grupo socialmente vulnerable que se caracteriza por su condición de ser migrantes de tránsito en el sentido que son trabajadores agrícolas que se desplazan a lo largo del territorio nacional en búsqueda de oportunidades claramente estacionales propias del sector agrícola.



En relación a la oferta de servicios del PEAM, es importante hacer notar que se trata de una intervención netamente de la entidad, la cual en la documentación normativa carece de precisión para delimitar su ámbito de atención en tanto problema público, como por ende de la población potencial para el cual está diseñada.

III.4 Delimitación del problema público de la oferta de intervenciones

Con el propósito de avanzar en la delimitación del problema público que se busca atender a través de las tres intervenciones (3X1, PAJA y PEAM) se analizaron a las poblaciones potenciales teóricas para las cuales están diseñados los programas.

Un factor crucial a tomar en consideración sobre el fenómeno migratorio es que su población observa características en sí mismas complejas y heterogéneas, a través de las cuales se estratifican para delimitar los marcos específicos de intervención.

En el esquema III.4 es posible distinguir que la población migrante se estructura en cuatro grandes estratos: emigrantes, migrantes de retorno, migrantes en tránsito e inmigrantes. Como podrá advertirse fácilmente, cada población representa en sí misma un universo de atención con necesidades específicas. En términos de políticas públicas esto se traduce en la necesidad de estructurar los instrumentos necesarios para atender las demandas de cada dimensión migratoria, como también considerar aquellos medios que pueden ser transversales a las cuatro dimensiones. En este tenor, la revisión de los instrumentos federales como PEM, dan cuenta de la integralidad que están procurando alcanzar los programas bajo el enfoque de derechos humanos.

En el caso de 3x1 para migrantes el ámbito de intervención gravita claramente sobre los estratos de emigrantes y tangencialmente sobre los migrantes de retorno. Para el primer caso la intervención se estructura con arreglo a los clubes de migrantes a través de los cuales se definen las intervenciones en sus comunidades de origen; para el caso de migrantes de retorno, su inclusión en la agenda de política pública nacional subraya su reinserción a la sociedad mexicana bajo esquemas orientados a desarrollar sus capacidades, en este sentido 3x1 en cuanto política pública para desarrollar infraestructura y proyectos productivos en las comunidades de origen toca tangencialmente el grupo de migrantes de retorno.

En relación con el PAJA el diseño propio de la intervención para procurar los derechos sociales básicos como vivienda, salud, alimentación y educación en los jornaleros agrícolas, sitúa a la intervención de manera clara en la dimensión de migrantes de tránsito.

En relación al PEAM, la oferta de gestiones y apoyos que por demanda pone a disposición de la población migrante, tiene un claro sentido transversal, toda vez que los servicios de gestión pública que están disponibles a través de la intervención responden a un amplio abanico de necesidades de la población migrante, los cuales van desde servicios de



carácter consular para extranjeros en Morelos y nacionales en el exterior, pasando por acciones de apostille de documentos de migrantes de retorno, procuración de derechos humanos de migrantes en tránsito, hasta repatriación de cadáveres de mexicanos en el exterior, todo lo cual da cuenta de una intervención con alcances claramente transversales.

Finalmente cabe destacar que la oferta de intervenciones de política pública para migrantes de retorno observa una importante oportunidad para diseñar políticas públicas específicas para este sector de la población migrante. Si bien 3x1, como PEAM tienen por diseño alcances para los migrantes de retorno, la magnitud del fenómeno que actualmente se observa a nivel de flujos migratorios, merece valorar la incorporación de políticas públicas que respondan de manera integral a las necesidades de este grupo de población particular, aspecto que sí ocurre en el PEM.

III.5 Problema público de atención bajo un enfoque de cascada de las intervenciones

Con base a la revisión analítica de la sección previa, se observa que la oferta de política pública que se deriva del PED y el PSDSM a través del cual se estructuran las intervenciones 3x1, PAJA y PEAM responden a una problemática, que si bien con matices propios, gravitan sobre las condiciones de vulnerabilidad y precarización que caracterizan a la población migrante.

Obsérvese que el punto toral en materia de política pública está en diseñar intervenciones que atiendan el problema público que observa la población potencial. En el caso de la población migrante, el diseño deberá privilegiar el subconjunto de población migrante cuya condición de vulnerabilidad la hace objeto de intervención prioritaria. Cabe reconocer que, si bien políticas como PEAM por su carácter transversal tienen un alcance integral para la población migrante, su foco de atención recae de forma natural en el segmento más vulnerable.

Bajo las consideraciones anteriores obsérvese en el esquema III.4 cómo se integran las intervenciones objeto de análisis bajo un enfoque de cascada. De acuerdo al diagrama el primer nivel contiene a la población migrante, conformada por sus cuatro estratos sin ninguna distinción. Nótese como el PEAM aparece dibujado en este nivel por el carácter transversal que caracteriza su oferta de apoyos económicos y trámites de gestión; el segundo nivel corresponde a un subconjunto de la población de primer nivel segmentada por su condición de vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos. Como podrá observarse en este nivel la población objeto de intervención que observa el problema se integra en lo fundamental por la población migrante en el extranjero, migrantes en tránsito, y migrantes de retorno que cumplan la condición antes referida. Obsérvese que bajo este nivel de segmentación opera la oferta de política pública integrada por las tres intervenciones.

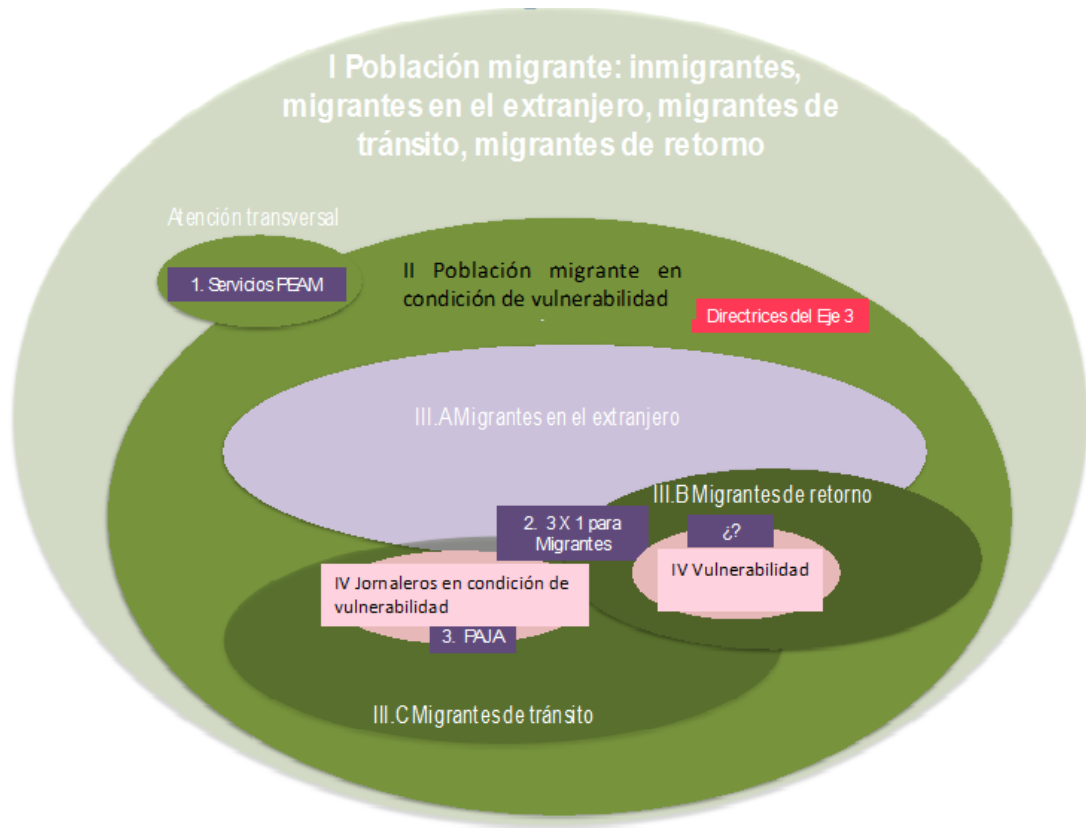


El tercer nivel corresponde a una delimitación del anterior subconjunto que atiende 3x1 integrada por la población migrante en el extranjero, migrantes en tránsito y migrantes de retorno. Nótese que si bien el segmento de población que por diseño atiende 3x1 son las comunidades de origen de los migrantes en el extranjero, por el carácter productivo del programa, así como por la infraestructura social que eventualmente puede desarrollarse a través suyo, se logran potenciales externalidades sobre la población migrante de retorno, como sobre la generación de opciones productivas en comunidades que eventualmente pueden corresponder a las de origen o destino de los jornaleros.

El cuarto nivel descansa sobre una estratificación basada sobre la población migrante de tránsito y migrantes de retorno que observan una condición de vulnerabilidad extrema, y para los cuales es necesario intervenir con políticas públicas específicas. Para el caso de la población migrante de tránsito, el subconjunto de atención es la población jornalera, caracterizada normalmente por observar condiciones de agravamiento significativas; para el caso de migrantes de retorno, se observa la oportunidad de diseñar intervenciones específicas para aquella subpoblación que también registra condiciones de vulnerabilidad extrema, y que actualmente no cuentan con instrumentos específicos para su atención.



Esquema III.4 Población potencial de las intervenciones de la Dirección General de Infraestructura Social y Atención Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables



Es importante anotar que, si bien se advierten oportunidades específicas para diseñar intervenciones que respondan a problemáticas particulares de la población migrante, se torna también fundamental incorporar matices estratégicos que contribuyan a fortalecer la actual oferta de política pública. En especial, retomar matices del eje económico del PED, permitiría establecer estrategias encaminadas a direccionar estratégicamente los instrumentos de la entidad y cubrir así la población migrante de retorno con diseños complementarios del ámbito social y económico.



III.6 Árbol de problemas (integral)

Consideraciones generales

De acuerdo a la oferta de intervenciones de política pública objeto de evaluación, se procedió a analizar el problema de atención pública que los orienta, dicho ejercicio se llevó según los cánones en materia de evaluación de diseño, según los cuales la delimitación del problema de atención pública se analiza bajo un enfoque causal (causa-efecto), los cuales estructurados en un árbol de problemas, ayuda a clarificar y dimensionar el problema público, así como servir de puente para estructurar el llamado árbol de objetivos que contiene las estrategias (medios) para atender los factores causales que provocan el problema objeto de intervención.

Es menester señalar que el árbol de problemas que a continuación se muestra es resultado del propio ejercicio de evaluación, toda vez que no se cuenta con ejercicios previos de evaluación que sirva como precedente. Hay que anotar que si bien 3x1 para migrantes y el Programa de Atención a Jornaleros agrícolas cuentan con evaluaciones previas, estas se circunscriben al ámbito de evaluación federal, toda vez que dichas intervenciones son del orden federal, y solamente operadas en la entidad. No obstante estos antecedentes no corresponden a los alcances previstos para la actual evaluación, donde lo que se analiza es una oferta integral de intervenciones integradas por los dos programas ya mencionados, más los servicios de gestión y apoyos del PEAM.

Configuración del problema central

De acuerdo con el esquema III.5 donde se detalla el árbol de problemas, el problema central que guía la oferta de intervenciones es la alta vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad.

El problema se distingue por incorporar la dimensión de los derechos humanos como rasgo que ayuda a delimitar y priorizar el ámbito de intervención que requiere ser atendido. En el caso específico del fenómeno migratorio, la dimensión que demanda ser intervenida se circunscribe con arreglo a la vulnerabilidad en los derechos humanos que de manera pronunciada y reiterada observa la población migrante.

Con base a lo anterior, la oferta de política pública adquiere un significado y justificación clara: contribuir al ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses y sus familias.

Finalmente adviértase que, bajo el problema así planteado, el carácter social de las intervenciones está plenamente alineado a los ejes rectores de la agenda nacional y estatal.



Causales del problema

Establecer las causales que provocan la alta vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses no es una tarea sencilla, ya que en ella confluyen una variedad de causas que difícilmente pueden agotarse. Bajo la anterior consideración, el árbol de problemas que se muestra tiene como finalidad servir para la identificación de las causales más *ad hoc* a las capacidades de intervención de la oferta de política pública contenida en 3x1, PAJA y PEAM, los cuales conforman los instrumentos disponibles por la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables. De este modo, el árbol de problemas expone una versión sintética y utilitaria, con ello no se busca en modo alguno trivializar la discusión del fenómeno migratorio, solamente se procura enfatizar el carácter práctico que debe guiar a las políticas públicas.

De acuerdo al árbol de problemas podemos observar de manera gruesa que la alta vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses encuentra como grandes causales la desarticulación social expresada a través de dos factores estructurales: escasa participación social y debilidad institucional, ambos condicionantes de un débil capital social, activo toral para contribuir a una vida con ejercicio pleno de derechos.

Un factor adicional que contribuye significativamente a la condición de vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes es el deficiente desarrollo de capacidades y la escasez de proyectos y opciones productivas, ambas anidadas en dos causales fundamentales: rezago educativo/falta de certificación de habilidades y limitado acceso a financiamiento productivo.

Una tercera causal gravita sobre una infraestructura social inexistente o deficiente, la cual encuentra como expresión específica a: limitado y/o baja calidad de equipamiento de salud, educación, recreación y cultura; servicios básicos y calidad de la vivienda deficiente.

Por último, una causal de crucial importancia se relaciona directamente con la desarticulación de las políticas públicas que atienden el fenómeno migratorio, dentro de la cual la baja cobertura de las intervenciones por falta de promoción, recursos humanos y presupuesto asoman como determinantes. Del mismo modo, el marco normativo migratorio poco articulado y congruente es una causal más. Observando como causales estructurales a la ineficiente gestión migratoria (expresada a través de una reducida coordinación subnacional y transnacional), y limitadas intervenciones de inclusión y desarrollo de capacidades para migrantes.





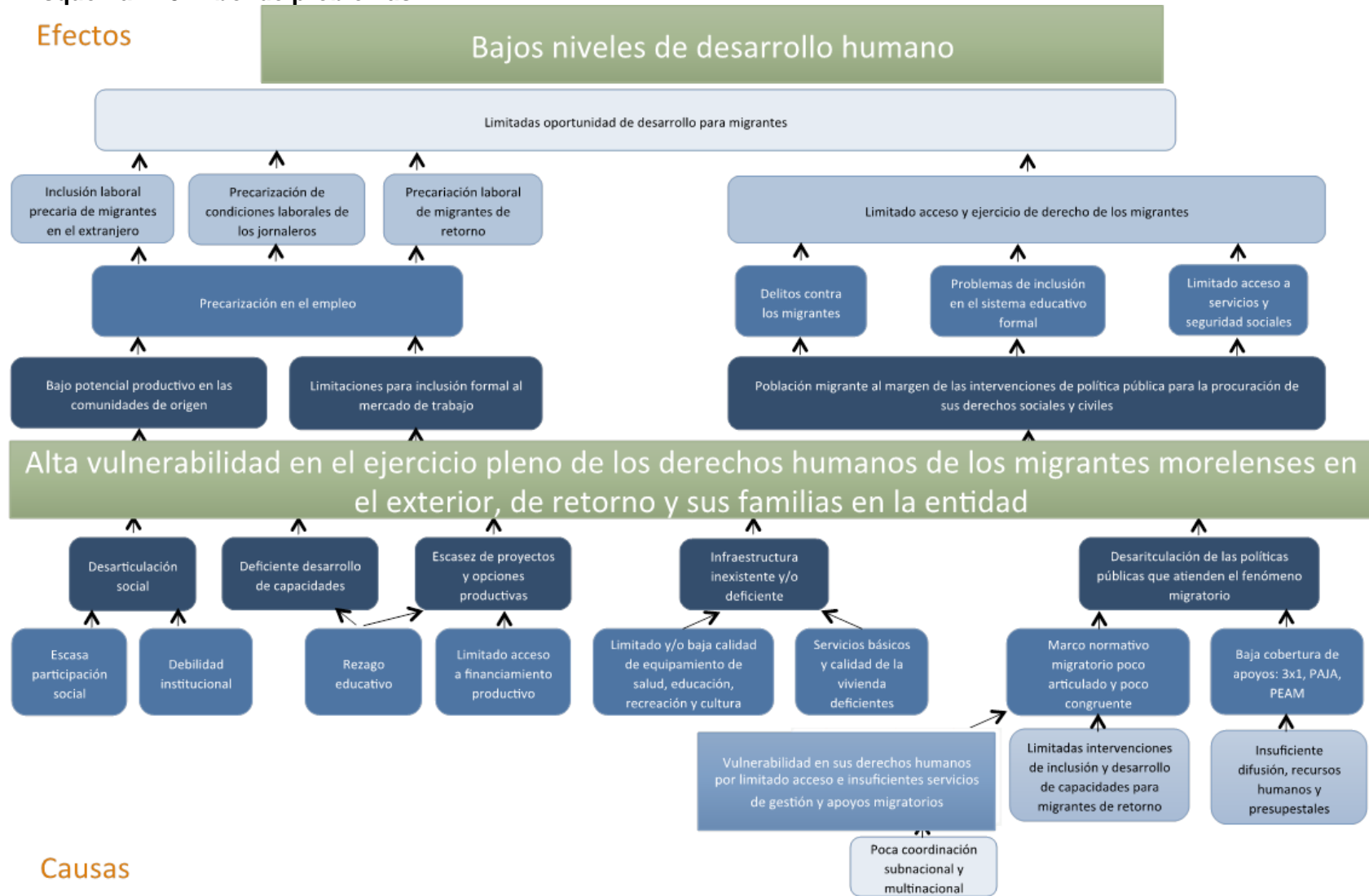
Efectos derivados del problema central

Como consecuencias derivadas del problema central, tres efectos asoman de manera directa: bajo potencial productivo en las comunidades de origen, limitaciones para una inclusión formal en el mercado de trabajo, y población migrante al margen de las intervenciones de política pública para la procuración de sus derechos humanos fundamentales. En relación al último efecto, tres consecuencias se anidan en él: delitos contra migrantes, problemas de inclusión en el sistema educativo formal, y limitado acceso a servicios y seguridad social, las cuales en conjunto derivan en un limitado acceso al ejercicio de los derechos de la población migrante, que conlleva a bajos niveles de desarrollo humano.



Esquema IV.5 Árbol de problemas

Efectos



Causas

Fuente: Elaboración propia



La incorporación del concepto de desarrollo humano ayuda hacer hincapié en la necesidad de crear mejores oportunidades y posibilidades de elección para las personas, a través de desarrollar capacidades y crear condiciones para el desarrollo humano a través de políticas públicas.¹¹

Por el lado del bajo potencial productivo de las comunidades de origen y limitaciones para inclusión formal al mercado de trabajo, ambas desembocan en precarización del empleo, cuya expresión específica se observa en: inclusión laboral precaria de migrantes en el extranjero, precarización de condiciones laborales de jornaleros, y precarización laboral de migrantes de retorno, todas las cuales convergen como efecto en bajos niveles de desarrollo humano por problemas derivados con el desarrollo de capacidades.

III.7 Árbol de objetivos (integral)

Consideraciones generales

En correspondencia con la metodología de marco lógico, según la cual tras la delimitación del problema central es posible establecer las estrategias que conduzcan a revertir los factores causales del problema, a continuación, se desarrolla el llamado árbol de objetivos, el cual se diseña para dar respuesta a las causales advertidas en el árbol de problemas.

Cabe mencionar, que al igual que el árbol de problemas, los objetivos se estructuran con una intencionalidad práctica que contribuya en la estructuración de la oferta pública de la entidad, en especial 3x1, PAJA y PEAM, pero también como medio para advertir las áreas de oportunidad que bajo la actual arquitectura de política pública se observa para dotar de integralidad a las intervenciones.

Definición del objetivo central

El objetivo central que dirige la oferta de intervenciones de política pública en materia migratoria corresponde a contribuir a reducir la vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad.

¹¹ De acuerdo a las discusiones que se suscitaron tras las aportaciones de Amartya Sen sobre las capacidades humanas, la Organización de las Naciones Unidas retoma el concepto de desarrollo humano para brindar un marco integral de acciones en favor del desarrollo de las personas a través de la libertad de elección dependiente de dos dimensiones: la de los derechos humanos en su más amplio sentido y con un sentido de disponibilidad; y la esfera del desarrollo de capacidades como vehículo para materializarlos. En el caso de México la reforma constitucional de 2011 con énfasis en la inclusión amplia de los derechos humanos es un esfuerzo normativo para ponerlos a disposición de todos los mexicanos; los esfuerzos posteriores para materializarlos a través del enfoque de derechos en las políticas públicas son los medios para desarrollar las capacidades a través del cual concretarlos.



Para el caso específico de las intervenciones 3x1, PAJA y PEAM, su contribución al objetivo central responde a un enfoque integral y convergente. No obstante, como se verá más adelante, el carácter estratégico e integral de las intervenciones, precisa de la inclusión de medios que ayuden a orientar las políticas actuales hacia el desarrollo de capacidades y proyectos estratégicos a través de las cuales lograr la vertebración entre las intervenciones de corte social y económico.

Diseño de estrategias

Para contribuir a la consecución del objetivo central, es necesario considerar estrategias *ad hoc* para fortalecer la cohesión social, como medio para detonar el capital social de las comunidades de origen de migrantes, alrededor de proyectos estratégicos que contribuyan al desarrollo de las localidades con alta intensidad migratoria, tal es el caso de la intervención 3x1 para migrantes.

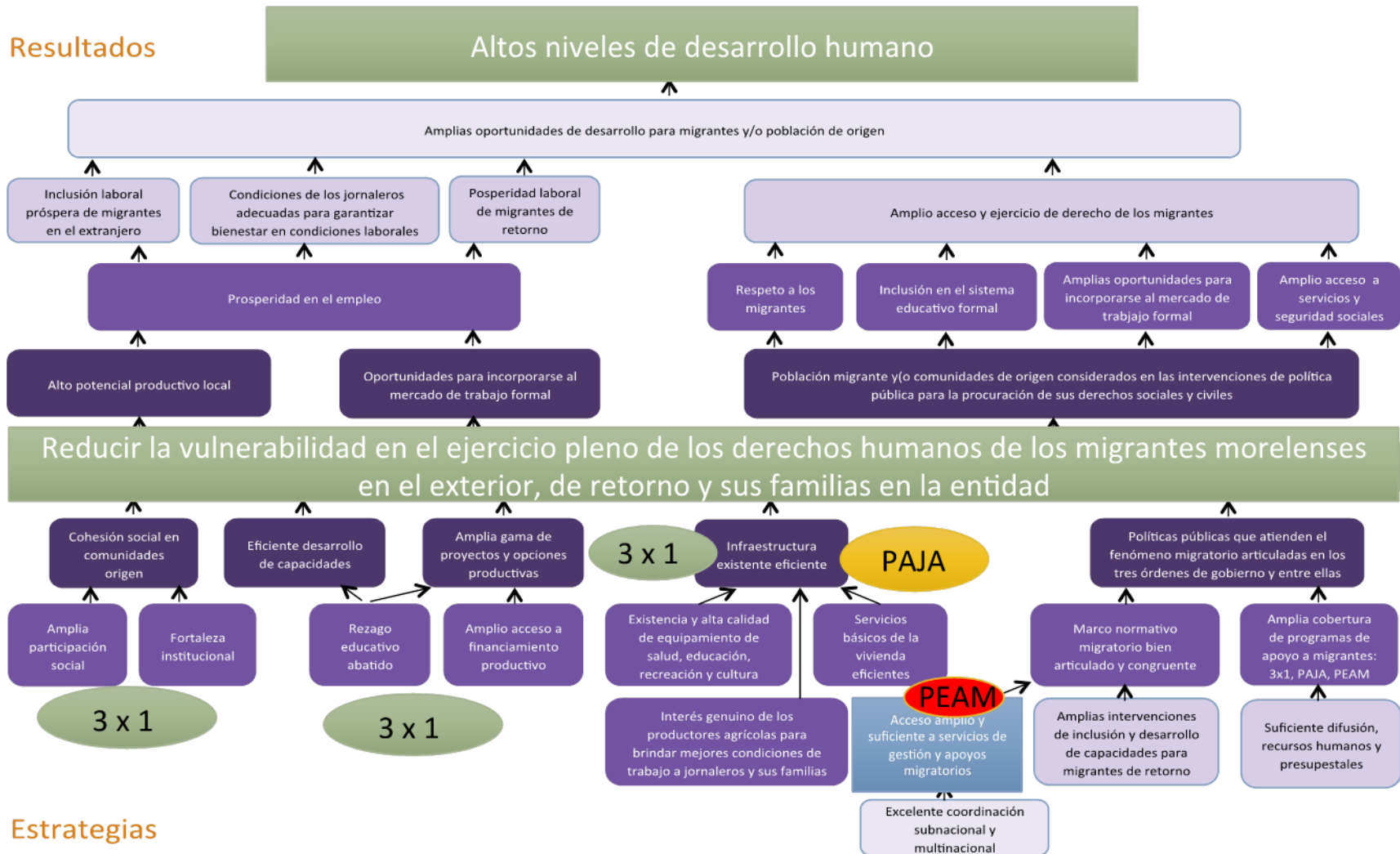
Las estrategias en materia de desarrollo de capacidades juegan un papel significativo para revertir las causales estructurales que inciden en la vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses.

Para el caso específico de Morelos, los instrumentos 3x1, como PAJA, son intervenciones que por diseño cuentan con la capacidad de contribuir al desarrollo de capacidades, no obstante, es necesario establecer mecanismos de gobernanza de las intervenciones para direccionarlas hacia aquellos proyectos y comunidades, donde los recursos públicos podrían observar mejores resultados. Asimismo, los servicios del PEAM podrían fortalecerse con la inclusión de servicios de vinculación con la Secretaría de Trabajo de la entidad, para diseñar talleres y cursos para el desarrollo y certificación de capacidades.



Esquema IV.6 Árbol de objetivos

Resultados



Estrategias

Fuente: Elaboración propia



En relación a la causal correspondiente a desarticulación de políticas públicas para el fenómeno migratorio, la gobernanza asoma como el mecanismo de coordinación necesario para ofertar políticas integrales; en este sentido el papel estratégico que puede jugarse desde la Dirección General de Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables, pasa por establecer los marcos jurídicos de actuación para normar los esfuerzos de coordinación entre los distintos actores del gobierno estatal con competencia e incumbencia en el fenómeno migratorio. Cabe señalar que actualmente el PEAM a través de los trámites de gestión y apoyos económicos que brinda, contribuye significativamente en esta área de intervención, la cual podría fortalecerse de diseñarse los canales interinstitucionales para brindar intervenciones complementarias con otras instancias del gobierno tanto estatal, como federal.

Como puede observarse en el árbol de objetivos a nivel de las estrategias, se advierten las diferentes posibilidades que tienen los instrumentos de política pública (3x1, PAJA y PEAM) para vertebrarse en alguno de los ejes de intervención (Desarrollo de capacidades y cohesión social, Desarrollo de infraestructura social, y servicios y apoyos migratorios). Su desarrollo como estrategias claras y articuladas sobre el gran problema, compete a esfuerzos ulteriores para diseñar instrumentos complementarios en materia migrante. Por ahora basta mencionar que su propósito en los alcances actuales de la evaluación fue analizar las posibilidades de los instrumentos para engarzarse en una oferta de atención integral, así como contextualizar el ámbito de intervención del PEAM.

III.8 Estructura analítica de la intervención y matriz de marco lógico “maestro”

Con base al desarrollo expuesto en el árbol de problemas, como en el árbol de objetivos es posible estructurar de manera sintética la correspondencia entre ellos, así como su derivación en la llamada matriz de marco lógico.

Como se puede advertir en el siguiente esquema la matriz de marco lógico se abreva en la discusión desarrollada a lo largo de los árboles de problemas, como de objetivos. Obsérvese cómo a nivel de fin se consigna el objetivo de largo plazo al cual contribuirá la oferta de intervenciones. Es importante anotar que en este nivel de fin los tres instrumentos son solamente contributivos, es decir, alcanzar que la población migrante observe altos niveles de desarrollo humano no puede alcanzarse en los márgenes de las intervenciones 3x1, PAJA y PEAM, toda vez que para su logro pleno se requiere de un espectro de intervenciones.

A nivel de propósito de las intervenciones, se observa contribuir a reducir la vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses. Cabe subrayar



que en este nivel se estará esperando los resultados atribuibles a la oferta de política pública de la Dirección General de Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables. Nótese que por la forma en que está definido el problema, como el objetivo de la intervención, la condición de alta vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes es la que dicta los márgenes donde puede observarse resultados de competencia directa a las intervenciones objeto de evaluación.

A nivel de estrategias se observa que los componentes están fraseados a modo de estrategias generales, solamente consignado su carácter temático y su posible referencia con la actual oferta de política pública de la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables.

A nivel de la matriz de marco lógico se puede observar que la lógica vertical está planteada de la siguiente manera:

1. **Actividades.** Se integran por acciones de tipo genérico que compete a cualquier programa de política pública. Se hace hincapié en las actividades de promoción como una tarea fundamental para acercar la oferta de política pública a la población objeto de intervención, así como las tareas de recepción y valoración de solicitudes y gestión de apoyos y programas como elementos básicos en la producción de los componentes. En materia de indicadores se refieren dos indicadores básicos de gestión: número de acciones de promoción y difusión de los componentes, y número de vinculaciones estratégicas interinstitucionales. En relación a este último, es importante anotar que la atención integral del fenómeno migratorio requiere abordajes complejos, por lo que la interrelación interinstitucional al interior del estado, de la federación y otros actores como embajadas, resulta fundamental. En relación con los medios de verificación se establece que la forma adecuada para levantar la información necesaria para dar cuenta de los indicadores antes referidos serán registros institucionales.

Finalmente, a nivel de supuestos se menciona el interés de agentes externos como el gobierno federal como factor exógeno, así como el establecimiento de un marco jurídico de actuación por parte de las autoridades competentes en la entidad para formalizar los canales interinstitucionales de coordinación de instrumentos de política.

2. **Componentes.** De acuerdo a la matriz de marco lógico se consignan tres grandes tipos de medios para alcanzar el propósito-fin de las intervenciones. El primero corresponde a estrategias para el desarrollo de capacidades y cohesión social. En este ámbito se considera que la naturaleza de 3x1 lo hace un referente sobre el cual se pueden extractar mecanismos específicos para la entidad en esta materia; en segundo lugar están las estrategias para el desarrollo de infraestructura social

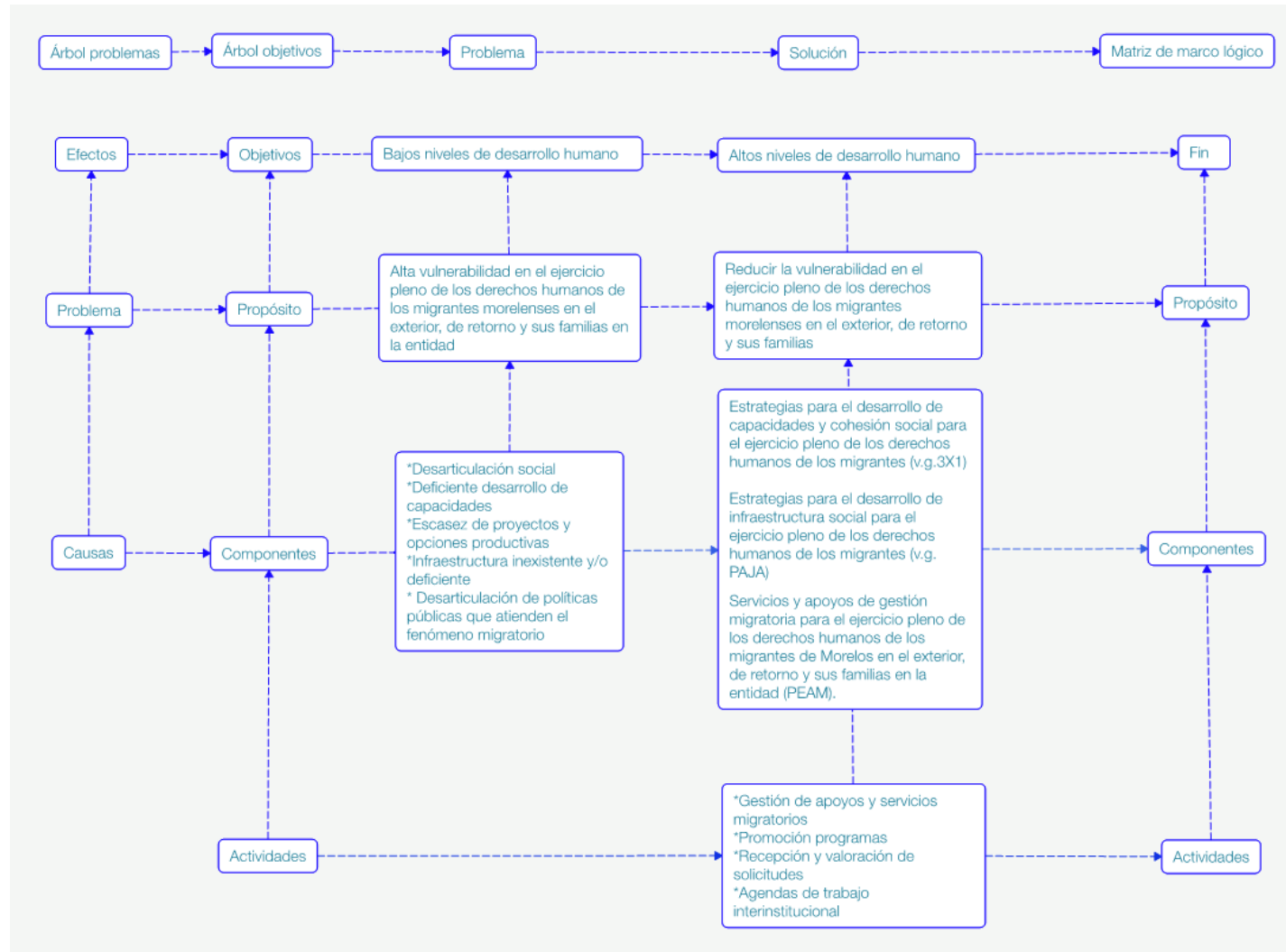


(escuelas, albergues, etc.) por medio de los cuales se alcanzan condiciones permisivas para los derechos sociales; finalmente se consignan los servicios y apoyos migratorios como parte de una oferta dirigida a facilitar y solventar necesidades de los morelenses en el ámbito de la gestión. Los indicadores son meramente ilustrativos, en el sentido que son de gestión basados en el número de apoyos/proyectos/obras brindadas a la población intervenida.

3. **Propósito.** A nivel de propósito se considera como eje fundamental reducir la vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los diferentes segmentos de la población intervenida, a saber: migrantes morelenses en el exterior, migrantes morelenses de retorno y familiares de morelenses en la entidad. Obsérvese que los indicadores son nuevamente ilustrativos, no obstante, es importante hacer notar dos aspectos. El primero consiste en la menor vulnerabilidad en el ejercicio de los derechos humanos es resultante de un conjunto de intervenciones que actúan de manera complementaria, el que posteriormente se observe un nicho de atención específica obedece a intereses de profundizar en algún programa, pero no cancela el sentido de integralidad que debe privar en las políticas para migrantes; en segundo lugar, se consignan indicadores para los tres segmentos de la población migrante relacionados con los apoyos y servicios de gestión migratoria para subrayar el carácter transversal de los mismos.



Esquema IV.7 Estructura analítica de la intervención



Fuente: Elaboración propia



4. **Fin.** En el fin se establece que alcanzar altos niveles de desarrollo humano en la entidad es resultante de largo plazo. Al respecto, una consideración que no debe pasar de largo, es que este nivel corresponde a una corresponsabilidad de intervenciones, esto es, de ningún modo se espera que el desarrollo humano de la entidad quede en función solamente de las políticas del ámbito migratorio, ya que su papel es meramente contributivo y no determinante.

Por último, es importante resaltar que al tratarse de dos terceras partes de los componentes actuales del ámbito federal, las acciones de coordinación recaen en el PEAM, lo cual confiere la inclusión de actividades de tipo estratégico para la coordinación. Si bien la referencia en la matriz aparece en los supuestos del nivel de actividades, es necesario anotar que de ello dependerá la capacidad de conducir la oferta de intervenciones a un plano de articulación estratégico, lo cual no puede lograrse sin el diseño de un **marco jurídico de actuación interinstitucional** con el cual lograr una gobernanza de las intervenciones en materia migrante que contribuyan al propósito-fin.

Adicionalmente es importante considerar que los indicadores que se incluyen tienen un carácter indicativo, toda vez que la definición última de los indicadores para un ejercicio de implementación requiere acciones posteriores de valoración de procesos institucionales, así como una reingeniería de procesos que culmine en una batería de indicadores prácticos y funcionales.

De esta forma el ejercicio de evaluación es un primer acercamiento sobre el cual fue posible advertir áreas de oportunidad, tanto en el diseño de intervenciones, como en la gobernanza que le compete, no obstante, para su implementación práctica es necesario acciones posteriores de evaluación de procesos y planeación estratégica para poder operativizar el modelo teórico de intervención.

Esquema IV.8 Matriz de marco lógico “maestro”

Nivel	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Alcanzar altos niveles de desarrollo humano en la entidad	Variación en el índice de desarrollo humano de la entidad	Estimaciones del índice de desarrollo humano de PNUD.	Los componentes se materializaron y se logró una convergencia complementaria con otras intervenciones de política pública
		Variación de la población en privación social	Estimaciones de CONEVAL	
Propósito	Reducir la vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los ...			Los proyectos productivos, el desarrollo de capacidades, los servicios y apoyos fueron de carácter estratégico para abatir la vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes en el extranjero, de retorno y sus familias en la entidad
	Migrantes morelense en el extranjero	i) Desarrollo de proyectos productivos en comunidades de origen por clubes de migrantes morelenses en el exterior ii) Morelenses en el exterior con documentación (licencias)	Encuestas ad hoc y registros institucionales	
	Migrantes morelenses de retorno	i) Variación en el empleo formal de migrantes de retorno ii) Migrantes de retorno con seguridad social iii) Hijos de migrantes de retorno nacidos en EEUU con actas de nacimiento mexicana		
	Familiares de migrantes morelenses en la entidad	i) Variación en el empleo formal de familiares de migrantes en la entidad ii) Familiares de migrantes en la entidad beneficiados por localización de personas		
Componentes	Estrategias para el desarrollo de capacidades y cohesión social (3x1) para el ejercicio pleno de los derechos humanos	i) Número de acciones para la certificación de habilidades para jornaleros agrícolas ii) Número de proyectos productivos apoyados para la generación de empleo en las comunidades de origen		Registros institucionales
	Estrategias para el desarrollo de infraestructura social (3x1 y PAJA) para el ejercicio pleno de los derechos humanos	i) Número de obras de infraestructura social (escuelas, albergues, etc.)		
	Servicios y apoyos de gestión para los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y de sus familias en la entidad (PEAM)	i) Número de servicios y apoyos migratorios		
Acciones	Gestión de apoyos y servicios migratorios; Promoción, recepción, valoración de solicitudes y; gestión de apoyos y programas	i) Número de acciones de promociones y difusión de componentes ii) Número de vinculaciones interinstitucionales estratégicas	Registros institucionales	La federación y otros actores externos brindan el apoyo a las intervenciones. Se establece el marco jurídico de actuación en la entidad para formalizar los canales interinstitucionales de coordinación

Fuente: Elaboración propia



IV. Evaluación y marco lógico del Programa Estatal de Atención a Migrantes de Morelos

En el capítulo anterior se abordó el análisis del fenómeno migratorio en Morelos desde la arquitectura de la política pública nacional y estatal, y se presentó una propuesta de problema público y de marco lógico *maestro* (o matriz *maestra*, así denominada por la Comisión Europea, 2001) desde una mirada de valoración integral, que incorpora los tres programas que se ofertan desde la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables, a saber: Programa 3x1 para migrantes, Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas (PAJA) y el conjunto de apoyos y servicios que ofrece el Programa Estatal de Atención a Migrantes de Morelos (PEAM).

En este capítulo se analiza el PEAM en su dimensión específica, como intervención de política pública, centrándose más en el ámbito de acción de la Dirección de Migrantes. Cabe advertir que el ejercicio de evaluación del PEAM se realiza con base en cuatro consideraciones que es pertinente señalar antes de abordar el análisis con base en la metodología de marco lógico.

1. *Contextualización del PEAM en la oferta de política pública de la entidad.*

La evaluación del PEAM, como primer ejercicio que en materia de valoración de diseño se realiza a este programa, está planteada en forma integral con el propósito de advertir su función en el contexto de la oferta de política pública de la entidad. De esta manera, la primera tarea no fue pasar directamente a la valoración de la intervención, sino a un análisis del sistema de intervenciones con las que cuenta la entidad en materia migratoria para analizar su funcionalidad (Capítulo IV).

2. *Alineación del PEAM en la arquitectura de política pública.*

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo IV, el Programa Estatal de Atención a Migrantes (PEAM) forma parte de la oferta de política pública de la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables y, más específicamente de la Dirección de Migrantes. Funcionalmente se observó que el programa en cuestión ofrece (aunque con muchas limitaciones) apoyos y servicios de gestión que son fundamentales para contribuir al ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Su ámbito de atención se encuentra plenamente alineado a las directrices que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, en particular con la Meta V: México con Responsabilidad Global, a través de la estrategia transversal *Gobierno cercano y moderno*, a través de la línea de acción correspondiente a facilitar el acceso a trámites y servicios de



diferentes áreas de la Administración Pública Federal a migrantes. Asimismo, el PEAM observa alineación con el Programa Especial de Migración del Gobierno Federal a través del objetivo 3 correspondiente a *Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana*.

Pese a que el PEAM observa una importante alineación con las directrices derivadas de la agenda de política nacional en el tema migratorio, una consideración que no debe perderse de vista, de acuerdo con lo expuesto en el capítulo IV, es la descontextualización del programa dentro del sistema de intervenciones de política pública de la entidad. En esta línea de ideas el PEAM no tiene mención explícita en los dos grandes documentos de política pública de la entidad, a saber: Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 y Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. La omisión más que fortuita asoma como una oportunidad para dimensionar la importancia que para la entidad adquiere la gestión migratoria dentro de su oferta de política pública para la población migrante y sus familias.

3. *Oferta de servicios conformable según necesidades de los solicitantes.*

A diferencia de intervenciones de política pública con componentes claramente estratificados para atender segmentos poblaciones específicos, la oferta de servicios de gestión y apoyos económicos del PEAM son demandados por los solicitantes en función de sus necesidades específicas, por lo que cada solicitante puede beneficiarse –previa aprobación de los requisitos– de uno o varios de los servicios y apoyos. Este hecho, para fines de matrices de marco lógico con enfoque de cascada observa restricciones, toda vez que no puede hablarse de una oferta diseñada en forma estratificada y agregativa para atender a la población potencial. Cabe agregar que al ser la demanda de los servicios y apoyos función del contexto migratorio, la tarea de fijar indicadores de metas en torno a los apoyos y servicios brindados por el PEAM se vuelve compleja, ya que dependiendo del escenario migratorio mismo podrá variar el volumen, composición y tipo de solicitudes que realice la población migrante morelense.

4. *Documentación de apoyo.*

Para la realización del ejercicio de evaluación se tomaron como insumos la documentación relativa al PEAM de uso público, así como la proporcionada directamente por la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables. Es menester señalar que ante la falta de ejercicios de evaluación previos del PEAM, el equipo evaluador observó dificultades para poder deslindar los alcances de la intervención. Particularmente un aspecto que sobresalió a lo largo de la evaluación es la falta de un



documento que exprese claramente los atributos, objetivos y alcances del programa, asimismo, existe una hibridación con programas federales como 3x1 para migrantes y Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, que dificultó establecer los alcances mismos del PEAM.

IV.1 Derivación del marco lógico del PEAM en función de la matriz “maestra”

De acuerdo al análisis esbozado en el capítulo previo, se diseñó una matriz que sirve como marco de referencia de las intervenciones de política pública de la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables (matriz maestra) que permitiera, entre otros aspectos, contextualizar funcionalmente al PEAM.

Como se puede observar en el esquema V.1 *Derivación de la matriz de marco lógico del PEAM*, la ruta a través de la cual se llega a la matriz específica del PEAM inicia en la discusión expuesta en los árboles de problemas y objetivos, según los cuales, los instrumentos disponibles actualmente por la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables, a saber 3x1, PAJA y PEAM, gravitan potencialmente sobre tres grandes ejes: desarrollo de capacidades y cohesión social, desarrollo de infraestructura social y servicios de gestión y apoyos migratorios. Según lo expuesto en ese primer ejercicio, el PEAM se vertebraba claramente al ámbito de la gestión migratoria.

Saldada la discusión de los árboles de problemas y objetivos, la intervención se sintetiza a través de la estructura analítica, que se expone secuencialmente en la lógica horizontal y vertical, como se avanzó en la estructuración de la matriz de marco lógico maestro. De acuerdo a ella, el problema de atención pública correspondiente a la *alta vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad*, encuentra como aristas de solución tres grandes tipos de estrategias, entre ellas, los servicios y apoyos de gestión para los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y de sus familias en la entidad.

Identificados los servicios y apoyos de gestión como parte integrante de un problema mayor, es posible comenzar a esbozar la matriz de marco lógico del PEAM. Al respecto obsérvese como el llamado propósito de la matriz *maestra* deviene en el fin del programa, según el cual, reducir la vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad, se vuelve el objetivo de largo plazo del programa, y donde se espera que impacte de manera solamente contributiva, es decir, que para la cabal materialización del fin no basta la gestión





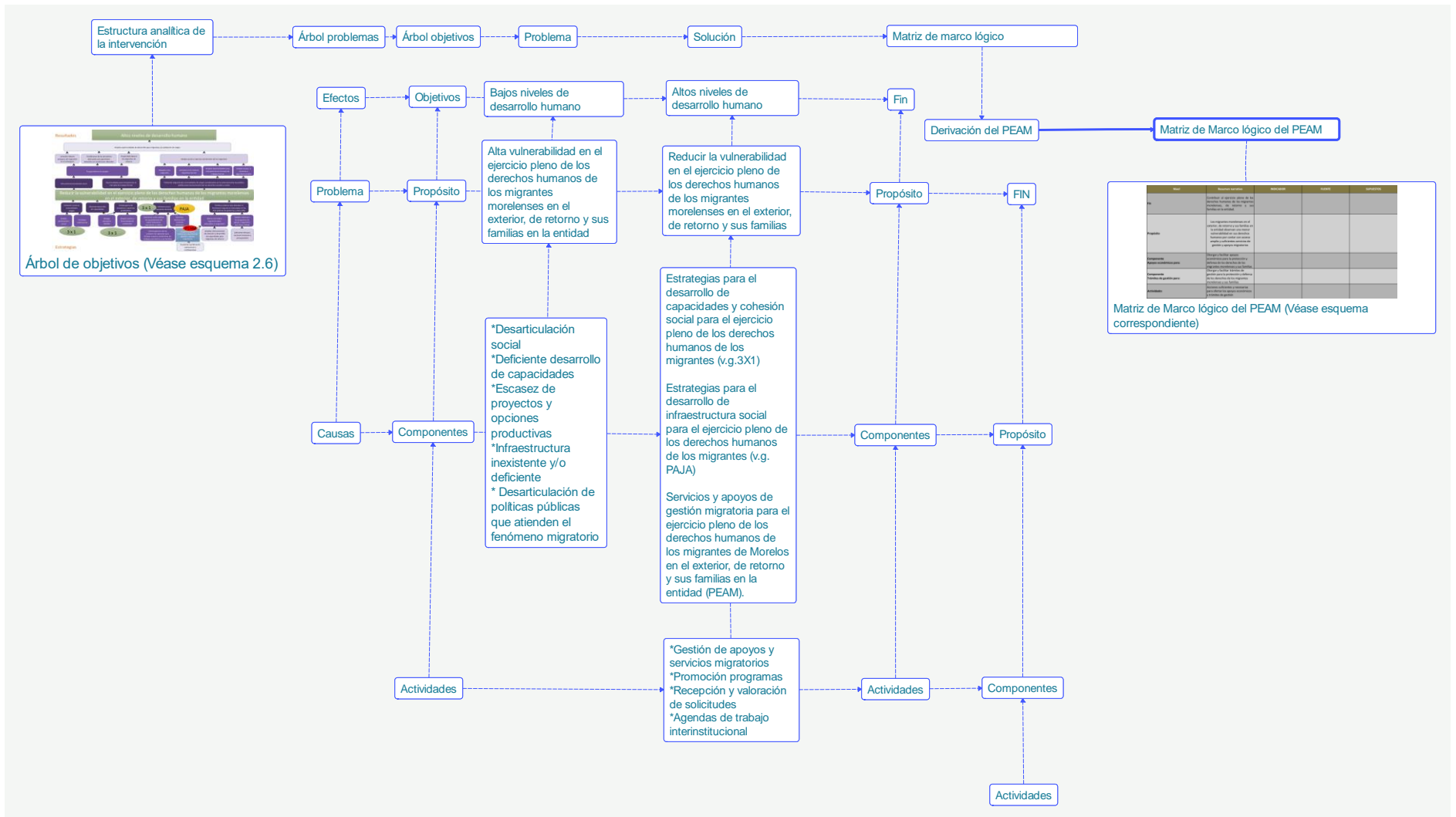
migratoria, sino que se requiere de otras intervenciones, como son las concernientes al desarrollo de capacidades y cohesión social.

Del mismo modo como el fin del PEAM se derivó de un nivel inmediato inferior de la matriz maestra (Propósito- FIN), la dimensión de propósito del PEAM se estructura con el nivel de componente de la matriz maestra, en este caso se retoma el correspondiente a *Servicios y apoyos de gestión migratoria para el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes de Morelos en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad* como el propósito del programa.

Bajo la misma lógica de derivación, las actividades de la matriz maestra correspondientes a *Gestión de apoyos y servicios migratorios*, donde se contiene el amplio espectro de servicios y apoyos ofertados por el PEAM, cobra forma de componentes, los cuales son en sentido estricto los medios a través del cual se persigue el propósito del programa.



Esquema IV.1 Derivación de la matriz de marco lógico del PEAM



Fuente: Elaboración propia



Como podrá apreciarse, el ejercicio integral de la matriz de marco lógico maestra implica desarrollar tantas matrices particulares como intervenciones se dispongan, en ejercicios de arquitectura de política pública integrales y complementarios. La desagregación de las submatrices de la matriz maestra, constituyen las cartas de navegación a través de las cuales es posible vertebrar las distintas intervenciones, así como identificar los huecos que es necesario llenar con nuevos programas para cubrir el espectro de factores que inciden en un problema de atención público. Para el caso que nos compete, la derivación se circunscribió a la submatriz del PEAM, lo cual no significa que en ejercicios ulteriores puedan extractarse el subconjunto de matrices faltantes de la agenda migratoria en su enfoque de derechos humanos.

IV.2 Delimitación del problema público específico

De acuerdo con los lineamientos para la operación del programa, el PEAM es un instrumento de política pública que tiene como finalidad "... beneficiar a todas aquellas personas, familias y/o grupos sociales (que reúnan la calidad migratoria), con asesoría, orientación, trámite y apoyo [...] teniendo como ámbito de aplicación todas las localidades del Estado de Morelos"¹².

Dentro de la oferta de política pública en materia migrante, el programa cubre el espectro de intervención relacionado con la gestión migratoria, a través del cual se busca proteger los derechos de los morelenses en el extranjero, morelenses de retorno, así como de sus familiares que permanecen en la entidad. La relevancia de los apoyos económicos y servicios de gestión migratoria proporcionados por el PEAM se justifican por las necesidades de atención integral que demandan los migrantes en condición de vulnerabilidad para el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

De acuerdo con el Manual de Requisitos del PEAM (ver esquema V.2), la oferta actual de política pública se divide en apoyos económicos y servicios de gestión migratoria. Los primeros tienen que ver esencialmente con el traslado de cuerpos del extranjero a territorio nacional, traslado de enfermos (migrante morelense hospitalizado en el extranjero), traslado de cuerpos dentro del territorio nacional, viáticos y pasaje de retorno al estado de Morelos de migrantes deportados, viáticos y pasaje para la repatriación de menores, y viáticos para familiares que sean requeridos por autoridad extranjera y/o requieran tratamiento médico de urgencia. Estos apoyos económicos son tramitados por la Dirección de Migrantes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En cambio, los servicios de gestión migratoria, no implican apoyos económicos, sino básicamente ayuda y orientación para la obtención

¹² Consejería jurídica del Gobierno del Estado de Morelos. Lineamientos para la operación del programa estatal de atención a migrantes, Morelos, 2011, pág. 3



de: Apostille de documentos, visa humanitaria para visitar enfermos en Estados Unidos, visa humanitaria para asistir al funeral de un familiar en los Estados Unidos, localización de persona, localización de preso y/o situación jurídica, solicitud de restitución, repatriación de menor, ayuda alimenticia, certificado de estudios mexicanos, copia de acta de nacimiento, certificado de antecedentes no penales, trámite de pasaporte estadounidense, trámite para ciudadanos extranjeros para reporte de nacimiento en el extranjero y trámite de pensiones laborales de Estados Unidos.

Esquema V.2 Relación de apoyos económicos y servicios de gestión migratoria ofertados por el Programa Estatal de Atención a Migrantes (PEAM)

Apoyos económicos	Servicios de Gestión Migratoria
1. Traslado de cuerpo del extranjero a territorio nacional	1. Apostille de documentos*
2. Traslado de enfermos (migrante morelense hospitalizado en el extranjero)	2. Visa Humanitaria para visitar enfermos en Estados Unidos
3. Traslado de cuerpo dentro del territorio nacional.	3. Visa Humanitaria para asistir al funeral de un familiar en los Estados Unidos
4. Viáticos y pasaje de retorno al estado de Morelos del migrante deportado	4. Localización de Persona
5. Viáticos y pasaje en la repatriación de menor	5. Localización de Preso y/o Situación Jurídica
6. Viáticos para familiares que sean requeridos por autoridad extranjera y/o requieran tratamiento médico de urgencia	6. Solicitud de Restitución 7. Repatriación de Menor 8. Ayuda alimenticia
	9. Tramitar certificado de estudios mexicanos, copia de acta de nacimiento y de antecedentes no penales
	10. Trámite de pasaporte estadounidense
	11. Trámite para ciudadanos extranjeros para reporte de nacimiento en el extranjero.
	12. Trámite de pensiones laborales de Estados Unidos

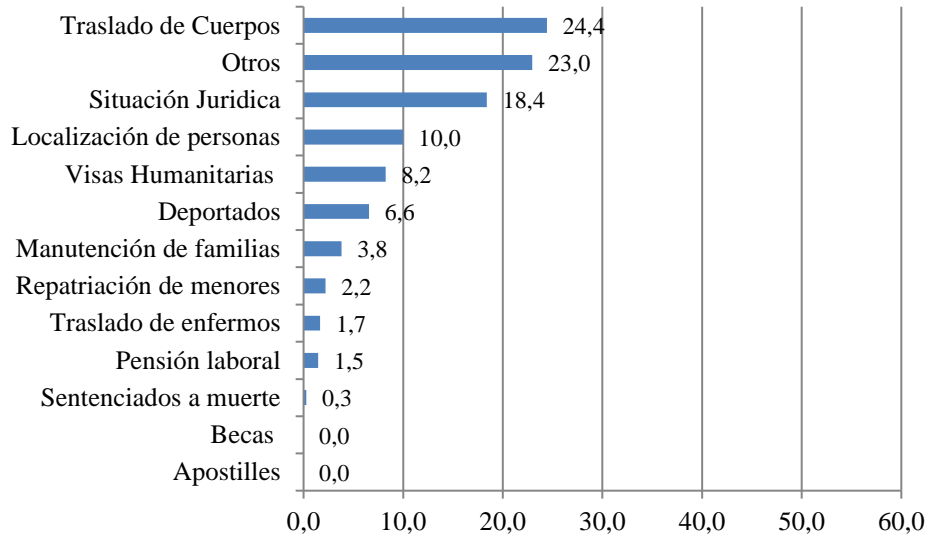
Fuente: Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables, *Manual de requisitos, 2013-2018*.

* El trámite de Apostille de documentos no aparece en este Manual de Requisitos.

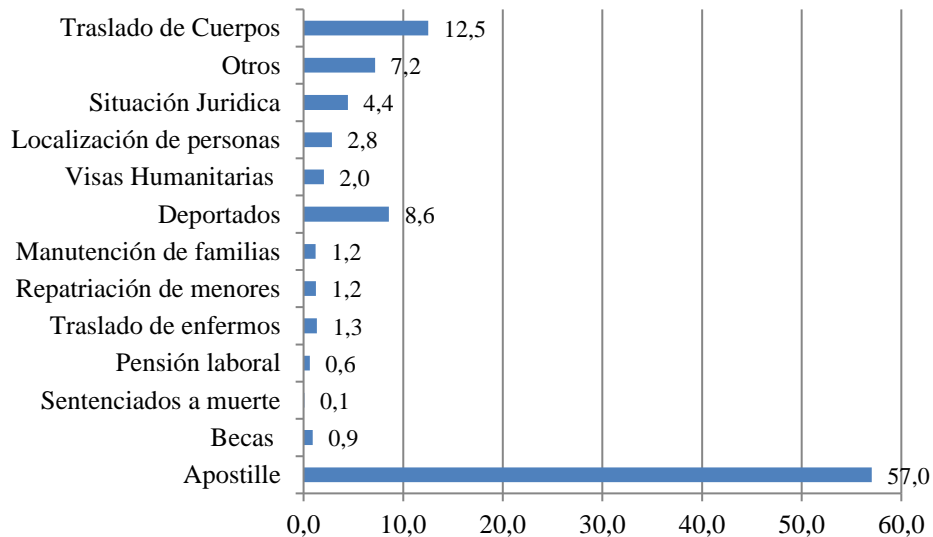
Un aspecto muy peculiar del PEAM que vale la pena señalar, es que la oferta y la demanda de apoyos y servicios del programa es sumamente cambiante. En la gráfica 36 se observa, por ejemplo, que en el periodo que va del año 2004 (año que inicia la operación del programa) al 2009, el 24% de los trámites acumulados de ese periodo fueron para el traslado de cuerpos, 18% de trámites de situación jurídica y 10% apoyos para la localización de personas en Estados Unidos.



Gráfica 36. Apoyos y servicios del PEAM, 2004-2009 (distribución porcentual)



Gráfica 37. Apoyos y servicios del PEAM, 2010-2014 (distribución porcentual)



Fuente: Archivo, *Reporte apoyos y gestiones PEAM 2004-2014*

En cambio, entre 2010 y 2014 el mapa de apoyos y servicios ofrecidos por el PEAM se transformó radicalmente (Véase gráfica 37). Así vemos que en ese periodo, 57% de los trámites fue para apostilles, actualización y corrección de actas de nacimiento de Estados Unidos, cuando que en el periodo anterior el número de trámites bajo este rubro fue de



cero. Este cambio muy particular en la oferta y demanda de servicios del PEAM se debió a que la Secretaría de Relaciones Exteriores dejó de apoyar a la población migrante en este tipo de trámites y trasladó esa responsabilidad a las oficinas estatales de atención a migrantes, a partir de 2010.

Otro ejemplo de esta situación cambiante de la oferta y la demanda de servicios del PEAM, es el apoyo para la obtención de pensiones laborales de Estados Unidos, para aquellas personas residentes en Morelos mayores de 65 años, que laboraron por más de 10 años en ese país y que cuentan con un número de seguro social de Estados Unidos. Así vemos que mientras que en el año 2014 el número de trámites de este tipo fue cero, para el cierre de 2015, 48% del total de trámites realizados por el PEAM fue de apoyo a trámites de pensión laboral. La explicación de este cambio en la estructura de servicios del PEAM obedece a que a principios de 2015, la embajada de Estados Unidos en México contactó a autoridades del Estado de Morelos, para que morelenses con las características enunciadas pudieran gestionar su pensión laboral ante las autoridades de aquel país.

No obstante que lo previamente expuesto confirma el carácter cambiante de la oferta de servicios del PEAM, el conjunto de apoyos del programa está claramente orientado a promover el ejercicio pleno de los derechos de los migrantes morelenses en Estados Unidos, de los migrantes internacionales de retorno y de sus familias. De ahí la preocupación de los operadores y ejecutores del PEAM por ampliar la cobertura de los servicios de gestión y apoyos migratorios.

En tal sentido, y como se advirtió en la derivación del marco lógico del PEAM, el problema público al cual está dirigido puede enunciarse como:

Los migrantes morelenses, de retorno y sus familias en la entidad, observan alta vulnerabilidad para el ejercicio pleno de sus derechos humanos por limitado acceso e insuficientes servicios de gestión y apoyos migratorios.

IV.3 Árbol de problemas del PEAM

De acuerdo al árbol de problemas (véase Esquema V.3), a nivel de causas es posible segmentarlas según sea carencia o insuficiencia de servicios de gestión, o bien de apoyos.

1. **Carencia o insuficiencia de servicios de gestión.** La carencia o insuficiencia de servicios de gestión provoca una serie de dificultades e indefensiones de la población migrante morelense y sus familias, de las cuales podemos anotar: dificultad para acceder a documentación de identidad, indefensión de familiares de



migrantes por desaparición de familiar en el extranjero, indefensión de derechos laborales y familiares, entre otros.

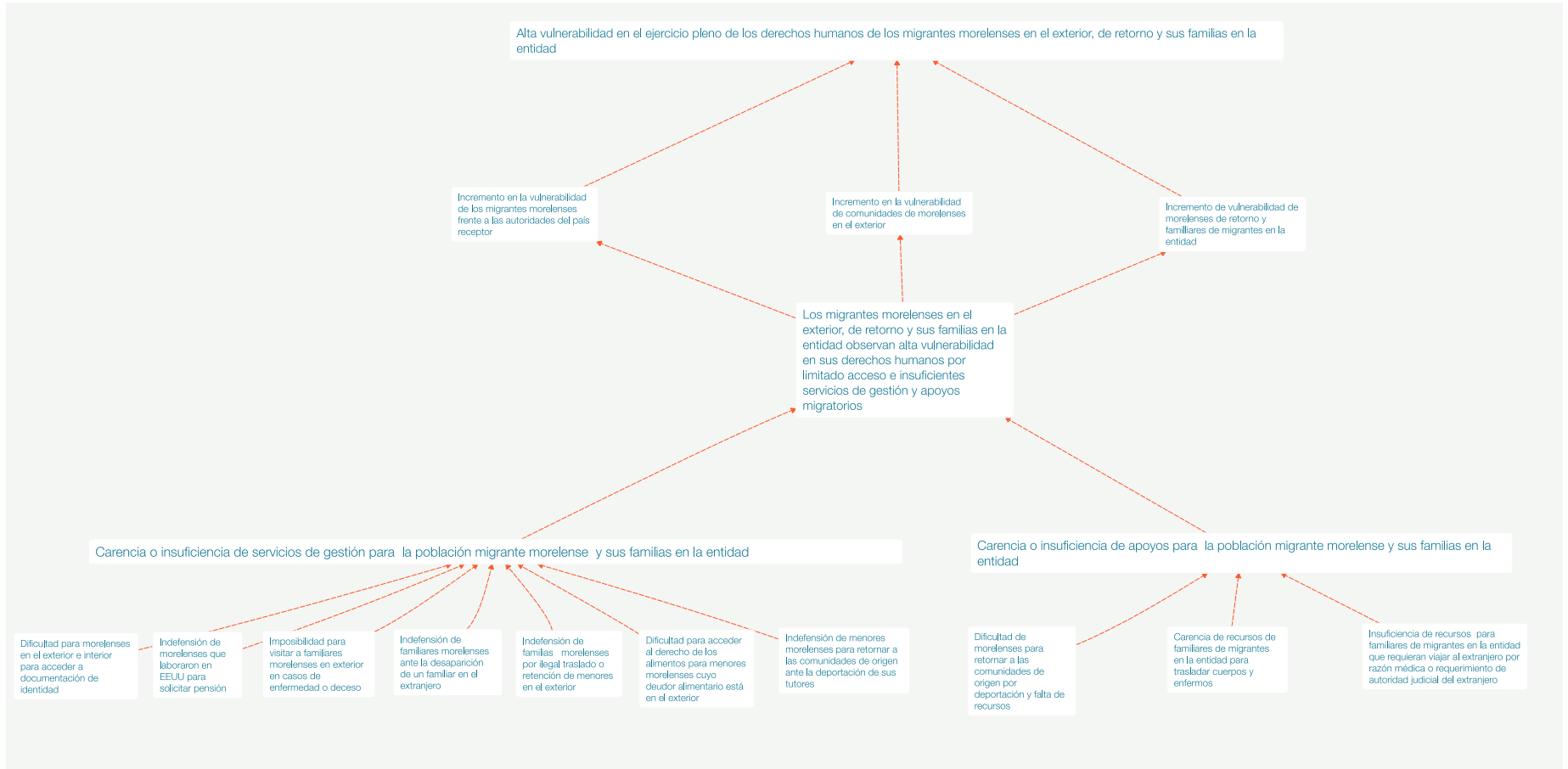
2. **Carencia o insuficiencia de apoyos.** La precarización de la población migrante y sus familias es una importante condicionante para que observen recurrentemente dificultades en el terreno de la gestión migratoria como: Dificultad para retornar a las comunidades de origen por deportación, dificultad para trasladar los cuerpos de familiares migrantes en caso de enfermedad o deceso, así como dificultad para viajar al extranjero por razones médicas o judiciales.

Es la convergencia de falta servicios y apoyos lo que contribuye de manera significativa a reducir las posibilidades de elección y protección de los sujetos migrantes y sus familias, socavándose sus derechos fundamentales.

A nivel de los efectos resultantes por el problema central, tres elementos sobresalen:

1. **Aumento en el nivel de riesgo de marginación frente a las autoridades del país receptor.** Como resultante del limitado e insuficiente acceso a apoyos y servicios migratorios se observa un agravamiento en la vulnerabilidad a la que pueden ser objeto los migrantes ante autoridades de otros países.
2. **Aumento en la vulnerabilidad de comunidades morelenses en el exterior.** El acceso limitado e insuficiente de servicios de gestión y apoyos migratorios para morelenses en el exterior vulnera la calidad de vida de los migrantes, ya sea por problemas de documentación de identidad que les entorpece su incorporación a segmentos de trabajo de mayor calidad, o bien por carencia de asesoría jurídica, entre otras situaciones, contribuyendo a que su situación observe un status de fragilidad continua.

Esquema IV.3 Árbol de problemas del PEAM



Fuente: Elaboración propia



3. **Aumento en la vulnerabilidad de morelenses de retorno y sus familias en la entidad.** La carencia e insuficiencia de servicios y apoyos de gestión migratoria fragiliza la reinserción de calidad de los morelenses de retorno, ya sea por falta de certificación de habilidades laborales, o bien, por falta de documentación que avale la misma identidad del migrante para acceder a los servicios sociales; asimismo la familias de migrantes en la entidad están expuestas a continuos episodios de separación que conlleva situaciones de incertidumbre sobre la localización del familiar, o bien, dificultades de tipo familiar como es la provisión de alimentos de menores con jefe de familia en el extranjero. Todas estas posibles combinaciones de situaciones contribuyen en la vulnerabilidad de los derechos humanos de los migrantes.

Como resultante final se configura un escenario de alta vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad. Es importante hacer notar que el acceso limitado e insuficiente de servicios y apoyos migratorios no es en modo alguno la única dimensión responsable, solamente lo es en forma contributiva. Al respecto, el capítulo previo discutió la vulnerabilidad como resultante de diferentes dimensiones, entre ellas, la fragilidad en el desarrollo de capacidades locales como un factor estructural que incentiva tanto la migración, como la misma condición de marginación y precarización de los migrantes en sus comunidades de origen y destino.

IV.4 Árbol de objetivos del PEAM

En función de la metodología de marco lógico, descrito y analizado el árbol de problemas corresponde la generación del árbol de objetivos (véase Esquema V.4), el cual en correspondencia con las causas que provocan el problema central, se diseñan las estrategias para revertirlas y lograr el objetivo de política pública.

En el caso del PEAM el objetivo central del programa es la contracara del problema consignado en el árbol de problemas para quedar como:

Los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad observan una menor vulnerabilidad en sus derechos humanos por contar con acceso amplio y suficientes servicios de gestión y apoyos migratorios.

A nivel de estrategias/componentes se subraya como elemento fundamental los apoyos y servicios de gestión del PEAM como los mecanismos a través de los cuales se contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población migrante morelense para el ejercicio pleno de sus derechos humanos.





A nivel de actividades destacan la promoción de apoyos y servicios en las comunidades para dar a conocer los servicios que están disponibles a través del PEAM para la población migrante, particularmente la que está en condición de vulnerabilidad.

La recepción y valoración de solicitudes corresponde a una actividad sustantiva para colocar los apoyos y servicios en la población objeto de intervención.

Finalmente, las agendas de trabajo interinstitucionales contienen los esfuerzos de gestión a nivel del programa para establecer los vínculos necesarios a través de los cuales lograr los apoyos y servicios de gestión que involucran tanto instituciones del gobierno federal, como instituciones de otros países, como son las embajadas.

A nivel de los efectos es posible apreciar que las estrategias están encaminadas a reducir la vulnerabilidad en tres frentes: autoridades del país receptor, migrantes morelenses en el exterior, migrantes morelenses de retorno y familias en la entidad.

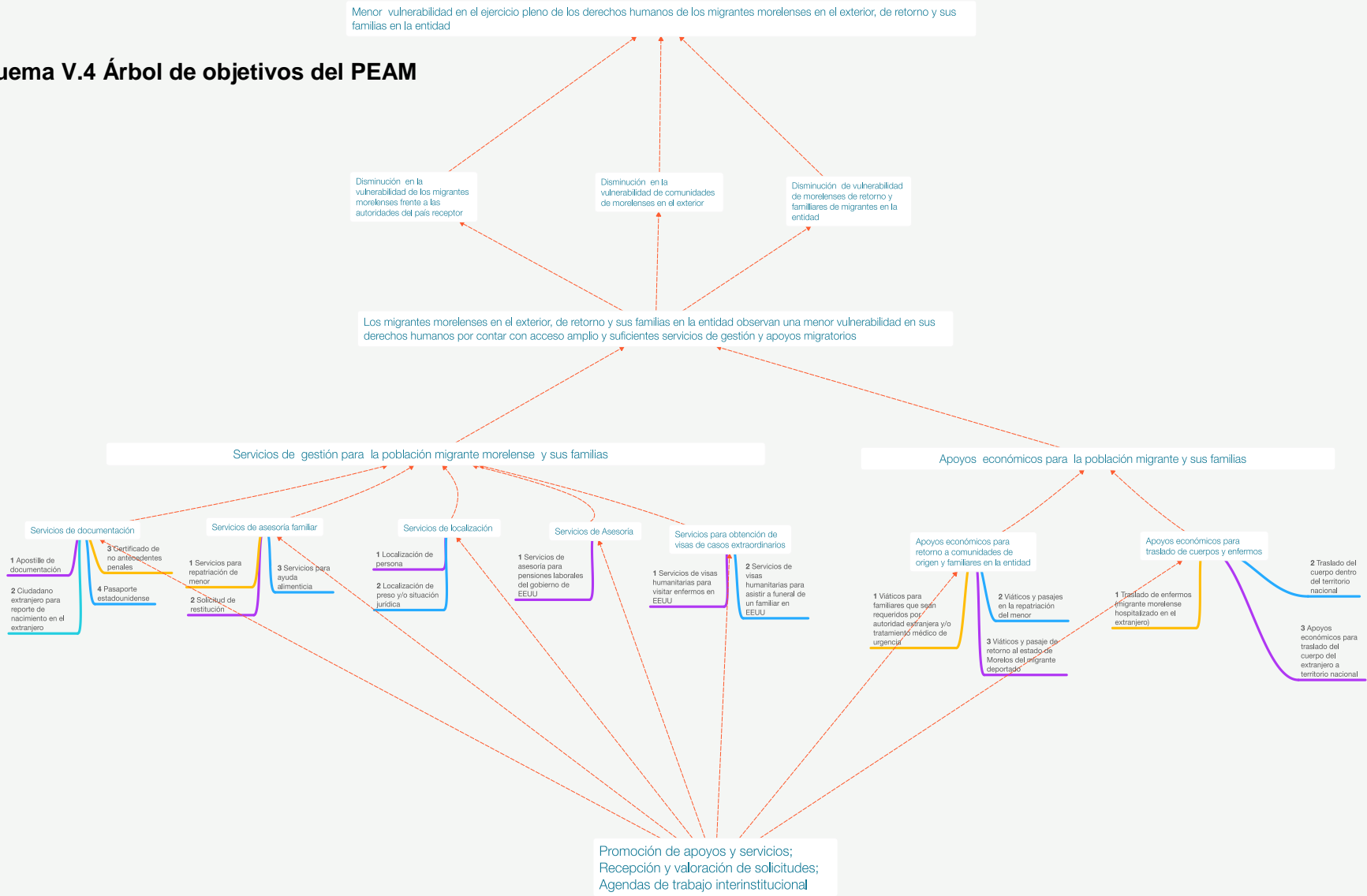
En conjunto las estrategias están encaminadas a contribuir a lograr el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses, de retorno y sus familias en la entidad.

IV.5 Matriz de marco lógico del PEAM

Con base a los árboles de problemas y objetivos es posible establecer la estructura analítica de la intervención (véase Esquema V.5). En tal sentido el problema central de la política pública deviene en un objetivo; asimismo las causas que lo provocan son atendidas a través de los componentes que integra la oferta de apoyos y servicios del PEAM. Finalmente, los efectos se vuelven fines de la intervención.



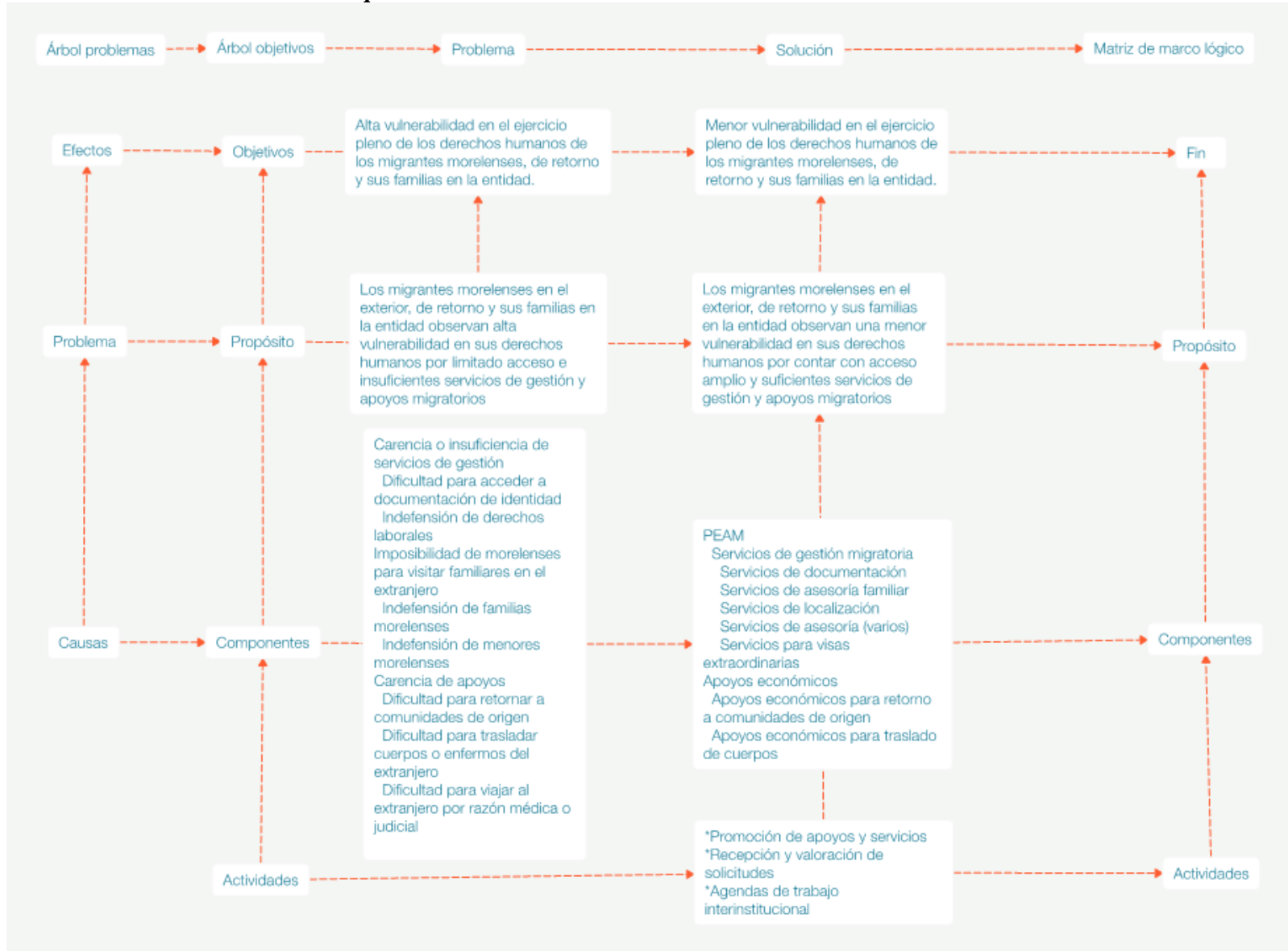
Esquema V.4 Árbol de objetivos del PEAM



Fuente: Elaboración propia



Esquema V.5 Estructura analítica del PEAM



Fuente: Elaboración propia



Con base a la anterior estratificación analítica abrevada en los árboles de problemas y objetivos se estructura la matriz de marco lógico. Como puede observarse en la matriz de marco lógico abajo consignada (véase esquema V.6), se diseña como un primer acercamiento para estructurar el marco de la intervención, como de monitoreo del programa. Es importante anotar que al tratarse de un programa que atiende a población migrante y sus familias, los indicadores de la parte alta de la matriz, en particular a nivel de propósito son en la práctica difíciles de obtener, ya que el efecto que se espera observar en los beneficiarios es difícilmente observable, pues si bien un componente del programa pudo servir como medio para que la población intervenida accediera al ejercicio de alguno de sus derechos humanos, pasar del ámbito fáctico al terreno de medición es complejo. Basta imaginar los beneficios computables del servicio de traslado de cuerpos, el cual si bien en los hechos contribuyó a los derechos humanos fundamentales del beneficiario, difícilmente pueden medirse de manera estandarizada. En función de lo anterior se observará que los indicadores privilegian una estructura utilitaria en vez de una estructura compleja en el cálculo, operativamente inviable.

La matriz de marco lógico del PEAM se integra por las cuatro dimensiones que exige la metodología: fin, propósito, componentes y actividades, así como por las cuatro columnas que demanda: resumen narrativo, indicadores, fuentes y supuestos.

A nivel de la columna de indicadores se optó por incorporar una estructura similar a la solicitada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de ganar precisión sobre la batería de indicadores que eventualmente contribuirían a la formación de un sistema de monitoreo.

Es importante señalar que ninguna matriz de marco lógico que se realiza desde los alcances de una evaluación de diseño puede implementarse sin previamente un ejercicio de planeación estratégica con los operadores del programa, así como de una evaluación de procesos que permita detallar las actividades y flujogramas necesarios para lograr un tablero de control que responda funcionalmente a las necesidades estratégicas del programa, al tiempo que operativamente sea viable.



Programa Especial de Atención a Migrantes									
Secretaría		Secretaría de Desarrollo Social		Dependencia responsable					Dirección General de Atención a Migrantes y Grupos Especiales
Nivel	Resumen narrativo	Indicadores			Unidad de medida	Sentido	Tipo	Fuente	Supuestos
		Nombre	Algoritmo						
Fin	Contribuir al ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses, de retorno y sus familias en la entidad.	Variación anual de quejas presentadas por migrantes ante órganos de la Comisión Nacional/Estatad de Derechos Humanos	(Quejas presentadas por migrantes por violación de derechos humanos en el periodo t)/ (Quejas presentadas por migrantes por violación de derechos humanos en el periodo t-n)	Porcentaje	Descendente	Estratégico Eficacia	CNDH	Se observa una concurrencia de intervenciones de otras instituciones estatales y federales para estructurar una oferta de intervenciones integral en materia migratoria	
Propósito	Los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad observan una menor vulnerabilidad en sus derechos humanos por contar con acceso amplio y suficientes servicios de gestión y apoyos migratorios	Porcentaje de casos de asistencia resueltos favorablemente para el solicitante	(Cantidad de casos resueltos favorablemente en el periodo t/ Total de solicitudes recibidas en el periodo t)	Porcentaje	Ascendente	Estratégico Eficacia	Registros administrativos	El presupuesto aprobado para el PEAM es consistente con la agenda estratégica de trabajo del programa; El escenario migratorio no sufre modificaciones sustanciales	
		Porcentaje de trámites de gestión resueltos favorablemente	(Cantidad de trámites de gestión resueltos favorablemente en el periodo t/ Total de solicitudes de trámites de gestión recibidas en el periodo t)		Ascendente		Registros administrativos		
		Porcentaje de apoyos económicos resueltos favorablemente	(Cantidad de apoyos económicos otorgados en el periodo t/ Total de solicitudes de apoyos económicos recibidos en el periodo t)		Ascendente		Registros administrativos		
Componente Apoyos económicos para:	Otorgar y facilitar apoyos económicos para la protección y defensa de los derechos de los migrantes morelenses y sus familias	Variación en el número de apoyos económicos otorgados	(Número de apoyos económicos otorgados en el periodo t)/ Número de apoyos económicos otorgados en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos	Los solicitantes acuden y concluyen los trámites para los apoyos económicos que otorga el PEAM	
<i>Traslado de cuerpo del extranjero a territorio nacional</i>		Variación en el número de apoyos económicos para traslado de cuerpos del extranjero a territorio nacional	(Número de apoyos económicos otorgados para traslado de cuerpos del extranjero a territorio nacional en el periodo t)/ Número de apoyos económicos otorgados para traslado de cuerpos del extranjero a territorio nacional en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos		
<i>Traslado de enfermos (migrante morelense hospitalizado en el extranjero)</i>		Variación en el número de apoyos económicos para traslado de enfermos (migrante morelense hospitalizado en el extranjero)	(Número de apoyos económicos otorgados para traslado de enfermos (migrante morelense hospitalizado en el extranjero) en el periodo t)/ Número de apoyos económicos otorgados para traslado de enfermos (migrante morelense hospitalizado en el extranjero) en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos		
<i>Traslado de cuerpo dentro del territorio nacional</i>		Variación en el número de apoyos económicos para traslado de cuerpo dentro del territorio nacional	(Número de apoyos económicos otorgados para traslado de cuerpo dentro del territorio nacional en el periodo t)/ Número de apoyos económicos otorgados para traslado de cuerpo dentro del territorio nacional en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos		
<i>Viáticos y pasaje de retorno al estado de Morelos del migrante deportado</i>		Variación en el número de apoyos económicos para viáticos y pasaje de retorno al estado de Morelos del migrante deportado	(Número de apoyos económicos otorgados para viáticos y pasaje de retorno al estado de Morelos del migrante deportado en el periodo t)/ Número de apoyos económicos otorgados para viáticos y pasaje de retorno al estado de Morelos del migrante deportado en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos		
<i>Viáticos y pasaje en la repatriación de menor</i>		Variación en el número de apoyos económicos para viáticos y pasaje en la repatriación de menor	(Número de apoyos económicos otorgados para viáticos y pasaje en la repatriación de menor en el periodo t)/ Número de apoyos económicos otorgados para viáticos y pasaje en la repatriación de menor en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos		
<i>Viáticos para familiares que sean requeridos por autoridad extranjera y/o requieren tratamiento médico de urgencia</i>		Variación en el número de apoyos económicos para viáticos para familiares que sean requeridos por autoridad extranjera y/o requieren tratamiento médico de urgencia	(Número de apoyos económicos otorgados para viáticos para familiares que sean requeridos por autoridad extranjera y/o requieren tratamiento médico de urgencia en el periodo t)/ Número de apoyos económicos otorgados para viáticos para familiares que sean requeridos por autoridad extranjera y/o requieren tratamiento médico de urgencia en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos		

Matriz de marco lógico del PEAM

Secretaría		Secretaría de Desarrollo Social		Dependencia responsable		Programa Especial de Atención a Migrantes					
						Dirección General de Atención a Migrantes y Grupos Especiales					
Nivel	Resumen narrativo	Indicadores						Fuente	Supuestos		
		Nombre	Algoritmo	Unidad de medida	Sentido	Tipo					
Componente		Variación en el número de trámites de gestión brindados	(Número de trámites de gestión otorgados en el periodo t)/ Número de trámites de gestión otorgados en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos	Los solicitantes acuden y concluyen los trámites para los apoyos económicos que otorga el PEAM			
Trámites de gestión para:											
Apostille de documentación		Variación en el número de servicios de apostille brindados	(Número de servicios de apostille brindados en el periodo t)/ Número de servicios de apostille brindados en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
Visa humanitaria para visitar enfermos en Estados Unidos		Variación en el número de trámites de gestión brindados para visa humanitaria para visitar enfermos en los Estados Unidos	(Número de trámites de gestión brindados para Visa humanitaria para visitar enfermos en Estados Unidos en el periodo t)/ Número de trámites de gestión brindados para Visa humanitaria para visitar enfermos en Estados Unidos en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
Visa humanitaria para asistir al funeral de un familiar en los Estados Unidos		Variación en el número de trámites de gestión brindados para visa humanitaria para asistir al funeral de un familiar en los Estados Unidos	(Número de trámites de gestión brindados para visa humanitaria para asistir al funeral de un familiar en los Estados Unidos en el periodo t)/ Número de trámites de gestión brindados para visa humanitaria para asistir al funeral de un familiar en los Estados Unidos en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
Localización de persona		Variación en el número de trámites de gestión brindados para localización de persona	(Número de trámites de gestión brindados para localización de persona en el periodo t)/ Número de trámites de gestión brindados para localización de personas en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
Localización de preso y/o situación jurídica		Variación en el número de trámites de gestión brindados para localización de preso y/o situación jurídica	(Número de trámites de gestión brindados para localización de preso y/o situación jurídica en el periodo t)/ Número de trámites de gestión brindados para localización de preso y/o situación jurídica en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
Solicitud de restitución		Variación en el número de trámites de gestión brindados para solicitud de restitución	(Número de trámites de gestión brindados para solicitud de restitución en el periodo t)/ Número de trámites de gestión brindados para solicitud de restitución en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
Repatriación de menor		Variación en el número de trámites de gestión brindados para repatriación de menor	(Número de trámites de gestión brindados para repatriación de menor en el periodo t)/ Número de trámites de gestión brindados para repatriación de menor en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
Ayuda alimenticia		Variación en el número de trámites de gestión brindados para ayuda alimenticia	(Número de trámites de gestión brindados para ayuda alimenticia en el periodo t)/ Número de trámites de gestión brindados para ayuda alimenticia en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
Certificado de no antecedentes penales		Variación en el número de trámites de gestión brindados para certificado de no antecedentes penales	(Número de trámites de gestión brindados para certificado de no antecedentes penales en el periodo t)/ Número de trámites de gestión brindados para certificado de no antecedentes penales en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
Pasaporte Estadounidense		Variación en el número de trámites de gestión brindados para pasaporte Estadounidense	(Número de trámites de gestión brindados para pasaporte Estadounidense en el periodo t)/ Número de trámites de gestión brindados para pasaporte Estadounidense en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
Ciudadano extranjero para reporte de nacimiento en el extranjero		Variación en el número de trámites de gestión brindados para ciudadano extranjero para reporte de nacimiento en el extranjero	(Número de trámites de gestión brindados para ciudadano extranjero para reporte de nacimiento en el extranjero en el periodo t)/ Número de trámites de gestión brindados para ciudadano extranjero para reporte de nacimiento en el extranjero en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
Pensiones laborales del gobierno de Estados Unidos		Variación en el número de trámites de gestión brindados para pensiones laborales del gobierno de Estados Unidos	(Número de trámites de gestión brindados para pensiones laborales del gobierno de Estados Unidos en el periodo t)/ Número de trámites de gestión brindados para pensiones laborales del gobierno de Estados Unidos en el periodo t-n	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				

(2ª parte.... continuación)



Matriz de marco lógico del PEAM

(3ª parte... continuación)

Secretaría		Secretaría de Desarrollo Social		Dependencia responsable			Programa Especial de Atención a Migrantes			Dirección General de Atención a Migrantes y Grupos Especiales	
Nivel	Resumen narrativo	Indicadores					Fuente	Supuestos			
		Nombre	Algoritmo	Unidad de medida	Sentido	Tipo					
Actividades	Acciones suficientes y necesarias para ofertar los apoyos económicos y trámites de gestión								No existen factores exógenos que interrumpen la cadena difusión, recepción-valoración, vinculación		
<i>Promoción de apoyos y gestiones</i>		Cobertura de la promoción	Número de municipios con acciones de promoción y difusión de los apoyos y trámites de gestión del PEAM/ Total de municipios de la entidad	Porcentaje	Ascendente	Cobertura	Registros administrativos				
Recepción de solicitudes		Variación en la recepción de solicitudes	Número de solicitudes recibidas en el trimestre t/ Número de solicitudes recibidas en el trimestre t-1	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
Valoración de documentación anexa a solicitudes para su fallo		Tasa de aprobación de solicitudes	Número de solicitudes aprobadas en el trimestre t/ Total de solicitudes recibidas en el trimestre t	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				
<i>Agendas de trabajo interinstitucional</i>		Variación en las agendas de trabajo interinstitucional	Número de agendas de trabajo interinstitucional realizadas en el trimestre t/ Número de agendas de trabajo programadas en el trimestre t	Porcentaje	Ascendente	Gestión	Registros administrativos				

Fuente: Elaboración propia



V. Conclusiones y recomendaciones

A manera de conclusión de este informe de evaluación del Programa Estatal de Atención al Migrante de Morelos, daremos respuesta a las diez preguntas de evaluación contenidas en los términos de referencia del presente ejercicio, con el propósito de resaltar las conclusiones y recomendaciones que se ha vertido a lo largo del informe.

1) ¿El problema público que busca atender el programa está claramente identificado?

Precisar el problema de atención pública fue parte de las tareas que guiaron el ejercicio de evaluación del presente informe. Es importante señalar que la evaluación se realizó bajo un enfoque de cascada, es decir, se analizó un conjunto de instrumentos de política pública en su articulación para atender un problema público que fuera común a la oferta de intervenciones.

Bajo estas consideraciones, la evaluación contribuyó a definir el problema público toda vez que no existían ejercicios previos a nivel de la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables, que permitiera hacer una valoración comparativa sobre el problema público que atañe al conjunto de intervenciones (PEAM, 3x1 y PAJA), y sobre el cual se deriva el problema específico que compete al PEAM.

En relación específica a la propuesta de definición del problema público inherente a las tres intervenciones, se consideró que el problema común al cual buscan contribuir es a reducir la vulnerabilidad que observa la población migrante en el ejercicio pleno de sus derechos humanos. De esta manera el problema público para el espectro de intervenciones quedó establecido como “Alta vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad”.

Se considera que bajo el criterio de vulnerabilidad se incorpora el enfoque de derechos humanos como gran eje rector de las intervenciones de políticas públicas en materia migratoria en la entidad, incluida la oferta de apoyos y servicios del PEAM.

En el caso específico del PEAM, el problema público quedó acotado como: *Los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad, observan alta vulnerabilidad en sus derechos humanos por limitado acceso e insuficientes servicios de gestión y apoyos.*



2) ¿Los aspectos que inciden en el problema están identificados y sustentados en evidencia tanto de forma específica como las interrelaciones entre los mismos?

La correcta delimitación de las causales que provocan el problema de atención público observó una situación idéntica a la pregunta 1, es decir, la falta de ejercicios previos no permite dar respuesta concisa a modo de las preguntas típicas de una evaluación de diseño. En este sentido, la evaluación realizada se dio a la tarea de estructurar el árbol de problemas en dos niveles, como árbol general de las intervenciones, y como árbol específico del PEAM, este último derivado del primero.

Es importante advertir que el fenómeno migratorio es complejo en cuanto que incorpora múltiples dimensiones, por lo que en la configuración de un árbol de problemas se corre el riesgo de querer ser incluyente de todas las aristas, y se diluya el carácter práctico para el cual debe contribuir.

De acuerdo al ejercicio de evaluación, y contemplando las consideraciones de parsimonia que debe tener un árbol de problemas, y la oferta de política pública de la entidad, se estructuró primero el árbol de problemas más agregado que compete a aquel cuyo problema central es: alta vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes morelenses en el exterior, de retorno y sus familias en la entidad, el cual observa en sus raíces a modo de causas: desarticulación social, deficiente desarrollo de capacidades, escasez de proyectos y opciones productivas, infraestructura social deficiente, así como desarticulación de políticas públicas. Se trata de causales estructurales que con diferente grado de profundidad afectan a la población migrante.

Para el caso específico del PEAM, se observó que el problema específico que le compete responde a un vacío en materia de gestión migratoria que coloca a la población migrante y sus familias en una franca situación de indefensión y precarización. Es importante anotar que no se cuenta con la información necesaria para dar cuenta de cómo la carencia o insuficiencia de servicios y apoyos impactan a la población migrante, de tal forma que puedan establecerse estrategias de priorización de aquellos apoyos y servicios cuya ausencia afectan más el ejercicio pleno de los derechos humanos.

A modo de reflexión la oferta actual de los apoyos y servicios del PEAM no cuenta con servicios para capacitación del empleo, ni servicios de certificación de habilidades, lo cual podría justificarse de contar con levantamientos de línea base que ayudaran a dimensionar la población potencial y objetivo.



3) ¿Las consecuencias del problema están claramente identificadas de acuerdo a la evidencia disponible?

La información vertida en el diagnóstico del presente informe de evaluación permite sustentar que existe un agravamiento en la vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población migrante y sus familias, entre cuyas razones se encuentra el limitado acceso e insuficientes servicios de gestión y apoyos migratorios, no obstante, existen importantes vacíos en la información para establecer claramente el orden de magnitud de las consecuencias que se derivan del problema central. Particularmente hace falta contar con diseños de instrumentos de recolección de información y diseños muestrales funcionales para cubrir los diferentes requerimientos de información para conmensurar los efectos que se provocan. Una alternativa para dimensionar los efectos derivados del problema central, es la minería de datos abiertos de redes sociales, a través de los cuales se podría aproximar el grado de vulnerabilidad que se está produciendo por falta de servicios y apoyos migratorios.

4) ¿Los medios que se establecen para la atención del problema se sustentan en evidencia?

La oferta de política pública que actualmente se ofrece a través de la Dirección de Migrantes está integrada en dos terceras partes por intervenciones del orden federal, la evidencia que respecto a PAJA y 3x1 son materia de los resultados de evaluación que a nivel nacional se han realizado. No obstante, no es posible extraer las conclusiones de dichos ejercicios a la entidad; es necesario establecer mecanismos de evaluación específicos que permitan sustentar con evidencia los resultados alcanzados por las intervenciones de la federación en la entidad. En el caso de PEAM, la oferta de gestiones y apoyos no cuenta con ejercicios que den seguimiento estructurado y estadísticamente significativo a los resultados que se observa en su población beneficiaria, por lo que se recomienda estructurar un sistema de monitoreo que permita advertir, de la oferta de apoyos y servicios, cuáles son los que generan mejores resultados en la población beneficiaria. Cabe agregar que, por el carácter lábil de la población migrante, una opción de monitoreo podría ser a través de estrategias de recolección de datos de redes sociales.

5) ¿El diseño del programa permite atender el problema público al cual se encuentra dirigido?

La oferta de política pública de la entidad en materia migratoria se caracteriza por ser de índole federal como es 3x1 y PAJA, y de competencia directa de la entidad como el PEAM. La distinción es relevante en cuanto a que dos de tres intervenciones tienen un diseño que baja directamente de la federación sin incorporar matices de atención específicos para la



entidad, por lo que su manejo efectivo para fines de contribuir al problema público dependerá de una coordinación estratégica por parte de la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables. En relación al PEAM el tema de los apoyos y gestiones que oferta tienen un alcance transversal en cuanto a que están a disposición de la población migrante en general, pero con énfasis en la población vulnerable.

Es importante anotar que, si bien se advierten oportunidades específicas para diseñar intervenciones que respondan a problemáticas particulares de la población migrante de la entidad, se torna también fundamental incorporar matices estratégicos que contribuyan a fortalecer la actual oferta de política pública. En especial, retomar matices del eje económico del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, permitiría establecer estrategias encaminadas a direccionar estratégicamente los apoyos de 3x1 para el desarrollo de proyectos localmente competitivos, o integrados a cadenas de valor. Al mismo tiempo, la inclusión de servicios de asistencia para desarrollar capacidades y certificar habilidades permitiría redondear la oferta de intervenciones del PEAM.

6) ¿Cuál es la alineación del programa con la política de desarrollo social de Morelos?

En materia migratoria, la oferta de política pública que se deriva del Programa Sectorial de Desarrollo Social de Morelos se opera a través de la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables, la cual es una de las 14 unidades administrativas de la Secretaría de Desarrollo Social, y responsable de operar las intervenciones de política 3x1 para migrantes y del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).

El presente informe de evaluación ha mostrado que los programas 3x1 y PAJA están alineados al Plan Estatal de Desarrollo, al reglamento interno de la SEDESO, así como al mismo PND. No obstante, cabe hacer notar que la oferta de política pública que se consigna en el PSDSM, y que se instrumentan a partir de la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables, observa como área de oportunidad incluir intervenciones consistentes con los ejes *México con responsabilidad global*, en particular con intervenciones diseñadas para la atención específica de la población migrante de retorno.

Asimismo, cabe hacer notar que el PSDSM se encuentra alineado exclusivamente con el eje 2 del PED, con lo cual la línea de intervención de política pública en materia de empleo para migrantes de retorno y jornaleros agrícolas observa una interesante área de oportunidad para generar diseños complementarios de política social y económica, en especial con el Programa de Estabilidad Laboral, Fomento al Empleo y a la Productividad.



Finalmente un aspecto que debe considerarse en la arquitectura de política pública de la entidad es la incorporación explícita del PEAM como instrumento de política pública en materia migrante, lo cual más allá de una omisión circunstancial, es un área de oportunidad para subrayar el carácter estratégico de la intervención para articularse en el entramado de intervenciones, por medio de la inclusión de los marcos normativos y jurídicos de actuación que promuevan su coordinación estratégica y contribuyan a una oferta de servicios y apoyos más integral.

7) y 8) ¿De qué forma está diseñada la operación del Programa? Y ¿Los procesos definidos son consistentes con el diseño del programa?

La valoración de los procesos como parte de las preguntas de la presente evaluación debe tomarse con cautela. Primeramente, los procesos corresponderían a una oferta articulada de política pública, la cual será la resultante de la operativización estratégica de la matriz de marco lógico que se derivó de la evaluación, aspecto que corresponde a una situación ulterior.

Con base en este argumento, es posible advertir que los procesos, como los esfuerzos de la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes y Grupos Vulnerables, están concentrados de manera natural en el PEAM, instrumento enteramente bajo control de la entidad y de la dirección de área encargada, es decir, de la Dirección de Migrantes.

Al revisar los tableros de control, como instrumentos normativos, se observa un área de oportunidad para una coordinación y gestión estratégica interinstitucional que fortalezca la oferta de apoyos y servicios (v.g. Secretaría de Trabajo de la entidad). En particular será necesario valorar la realización de una evaluación de procesos para establecer las acciones y mecanismos de control y monitoreo que permitan una articulación estratégica de los apoyos y servicios.

En materia de gestión de apoyos y servicios, es importante anotar que la atención a los solicitantes se realiza a través del Sistema de Generación de Citas y Pre-Registro de Trámites (SIGETRAM), un sistema de citas por internet, con lo cual se minimiza el número de desplazamientos del interesado, al mismo tiempo que se eficientizan recursos públicos y favorece una planeación de las demandas ciudadanas.



9) ¿Cuál es la contribución potencial del programa al problema público al que está orientado?

Desde un punto de vista teórico, la oferta de intervenciones en materia migratoria, como el PEAM mismo, tiene la capacidad de contribuir a reducir la vulnerabilidad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población migrante. Es importante anotar que su efecto es contributivo y no determinante.

10) ¿Qué elementos de evaluación deben considerarse para los siguientes años para el programa?

Iniciar los ejercicios de evaluación demanda su estructuración a modo de actividad permanente, por lo que es importante advertir que se requerirán de los recursos públicos para mantener esta importante iniciativa de evaluación.

La evaluación por cascada es una práctica que en materia de evaluación de política pública no es común, por lo que la iniciativa del Consejo de Evaluación de la Entidad es sin duda una buena práctica que podrá servir como referente para otras entidades que están iniciando sus prácticas en materia de evaluación, como para el mismo ámbito federal, donde la articulación de componentes en torno a una estrategia integral no es clara aún.

Cabe anotar que los resultados de la evaluación son un primer acercamiento que desde un punto de vista teórico contribuye con un esquema de intervención integral, agregativo y estratificado, no obstante su implementación práctica requiere el desarrollo de una estrategia de operativización tal que resulte funcional a la institución responsable, lo cual requiere esfuerzos ulteriores en materia de planeación estratégica, como en replanteamiento de procesos para lograr la implementación integral de política.

Es importante señalar que una importante recomendación será la incorporación en el diseño organizacional un área responsable de evaluación y monitoreo.



Síntesis de las recomendaciones centrales

Visibilizar el tema migratorio en Morelos y en la federación. El hecho que Morelos no forme parte de la región tradicional de migración internacional (léase región Centro Occidente de México) no significa que este fenómeno no impacte la dinámica social y económica de la entidad. Por el contrario, los migrantes morelenses y los recursos monetarios que envían a sus familias en forma de remesas han contribuido a promover el mercado interno regional, a mejorar las condiciones de vida de miles de familias del campo y la ciudad, y han contribuido a disminuir los niveles de pobreza en la entidad. De ahí la importancia de reposicionar el tema migratorio en la agenda estatal y federal.

1. **Actualización sistemática del diagnóstico migratorio de Morelos.** En virtud de lo cambiante del fenómeno migratorio, el análisis y el trabajo de diagnóstico son muy importantes. En la actualidad Morelos no cuenta con un diagnóstico sólido, sustentado en investigación científica, apoyado en información de fuentes primarias y secundarias, y con un sustento teórico coherente. Un área de oportunidad se abre con la Encuesta intercesal 2015, recientemente publicada por el INEGI, la cual incluye una batería de preguntas sobre posesión de documentos de identidad (actas de nacimiento) tanto de México como de otros países. Asimismo, es fundamental el diseño y la puesta en marcha de una Encuesta de Migración de Morelos, con marco muestral adecuado al fenómeno que se pretende estudiar. Un diagnóstico del fenómeno migratorio de Morelos constituye una herramienta de negociación fundamental para reposicionar el tema migratorio en la agenda estatal y federal.
2. **La oferta de política pública en materia migratoria es insuficiente.** Los elementos de diagnóstico que ofrece este informe dan cuenta que la Dirección General de Infraestructura Social y Atención a Indígenas, Migrantes a Grupos Vulnerables no cuenta con la estructura institucional en cuanto a recursos humanos y financieros para enfrentar los problemas derivados de la emigración internacional, de la migración de retorno, de la migración de tránsito y de desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes internacionales. No obstante que esta evaluación recomienda centrar la intervención de la oferta de política pública en la población emigrante en el exterior, en los migrantes de retorno y en las familias de los emigrantes, la magnitud de la población a intervenir continúa siendo sumamente amplia.
3. **Adecuar la estructura institucional del PEAM al problema y población que se quiere intervenir.** La experiencia y buenas prácticas en materia migratoria impulsadas en otras entidades del país podrían impulsarse en el estado de Morelos.



Concretamente nos referimos a la necesidad de transformar la estructura institucional del PEAM en un Instituto Morelense de Atención al Migrante. Este nuevo instrumento permitiría ampliar la plantilla de recursos humanos involucrados en el área, constituiría una plataforma más idónea para la gestión y obtención de recursos financieros, y ofrecería mayor autonomía en la definición y cumplimiento de metas, líneas específicas de acción y administración de los recursos financieros.

4. **Aumentar los recursos financieros en materia migratoria.** El logro de objetivos como el de la creación del Instituto Morelense de Atención al Migrante, no son viables sin los recursos financieros que permitan ampliar la cobertura de la oferta de política pública. Al respecto es imprescindible continuar con las gestiones para que Morelos sea incluido en el Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM), ya que se trata de fondos federales que se destinan a proyectos, acciones y obras de infraestructura, que apoyan los trabajadores migrantes de retorno y a las familias que reciben remesas. Asimismo, sería importante explorar la obtención de fondos a través del Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred), cuyas líneas de acción incluyen reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.

5. **Potenciar el área de oportunidad que ofrece el eje 3 “Morelos atractivo, competitivo e innovador”.** El conjunto de intervenciones en materia migratoria se encuentra alineadas exclusivamente con el eje 2 del PED, con lo cual la línea de intervención de política pública en materia de empleo para migrantes de retorno y jornaleros agrícolas observa una interesante área de oportunidad para generar diseños complementarios de política social y económica (eje e del PED), en especial con el Programa de Estabilidad Laboral, Fomento al Empleo y a la Productividad. El tema es relevante en cuanto a que la política en materia migratoria de la entidad se podría beneficiar si el eje social y económico complementan esfuerzos en torno a desarrollo de capacidades, desarrollo de proyectos estratégicos en comunidades de alta y media intensidad migratoria.

6. **Continuar con la práctica de la evaluación.** Una valiosa iniciativa como la creación de un órgano estatal de evaluación observa como oportunidad estratégica establecer las iniciativas de seguimiento a los resultados de la presente evaluación, particularmente en materia de implementación.



FODA del Programa Estatal de Atención a Migrantes

Fortalezas

1. Amplio espectro de apoyos y servicios de gestión. Con una oferta de 18 apoyos y servicios de gestión abarcando desde apoyos económicos para viáticos de migrantes de retorno o traslado de cuerpos, hasta servicios de documentación y asesoría en materia familiar y laboral, el PEAM cubre un amplio abanico de necesidades de la población migrante en sus diferentes segmentos (morelenses en el exterior, morelenses de retorno, familias de migrantes en la entidad), contribuyendo así a que las diferentes situaciones que pueden suceder y afectar a la población migrante –por la compleja dinámica migratoria–, encuentren siempre un espacio de atención y protección para sus derechos en los apoyos y servicios del PEAM.

2. Pertinencia y relevancia de la intervención. El PEAM es una intervención que en sus alcances guarda alineación con las directrices federales en materia de gestión migratoria consignadas en el actual Plan Nacional de Desarrollo, como con los objetivos del Programa Especial de Migración, tratándose así de un instrumento de política pública que desde el ámbito estatal contribuye a la atención de un problema público advertido en la propia agenda nacional.

3. Apoyos y servicios disponibles dinámicamente. La oferta de apoyos y servicios del PEAM opera como un *stock* de capacidades institucionales que se ponen a disposición de los usuarios según sus necesidades específicas, de este modo la oferta responde y se adapta a la condición específica que la población migrante demanda, y no a una determinación *ex ante* del número de apoyos y servicios que se brindarán. Asimismo, los apoyos y servicios del PEAM se ajustan en función del contexto migratorio, evitándose así rigideces en la oferta, que culminan en la pérdida de vigencia de los mismos.

4. Intervención cercana y eficaz. El diseño del PEAM como instrumento de política pública de la entidad, permite al programa lograr intervenciones por proximidad a la población potencial, que reditúan en oportunidad, prontitud y eficacia, aspectos que se entorpecerían de contar únicamente con la oferta de servicios consulares de la SRE, y los servicios migratorios y documentación de la SEGOB.



5. Operación eficiente a través de un sistema de citas remoto. Para eficientar los recursos humanos que dispone la Dirección de Migrantes responsable del PEAM se diseñó un eficiente sistema de citas por internet (Sistema de Generación de Citas y Pre-Registro de Trámites, SIGETRAM) para que los solicitantes elijan el día que acudirán. De este modo se evita traslados innecesarios de los usuarios con los costos económicos que conllevan para ellos, mientras que internamente se dispone de una mejor administración de los recursos humanos, contribuyendo a una mayor eficiencia y planificación.

Debilidades

1. Carencia de documentación normativa y rectora. La evaluación identificó importantes vacíos en materia de documentación normativa y rectora que dé cuenta de los objetivos, misión y visión del PEAM. En particular es importante estructurar claramente cuáles son los alcances que persigue el PEAM como intervención de política pública en claro deslinde con otras intervenciones del orden federal como 3x1 y PAJA, toda vez que a lo largo de los documentos normativos no queda claro si el Programa, además de los servicios y apoyos migratorios, considera a los programas federales como parte de sus componentes.

2. Ausencia de una normateca. Se carece de una normateca en línea donde se pueda consultar de manera estructurada cronológica y temáticamente, los diferentes documentos que actualmente dispone el PEAM.

3. Falta de un sistema estructurado de monitoreo. La ausencia de un sistema de registro y seguimiento sobre los apoyos y servicios otorgados en una línea base, así como la ausencia de cédulas de calidad que den cuenta de la opinión de los beneficiarios sobre los apoyos y servicios brindados por el PEAM, imposibilita las tareas de monitoreo necesarias para advertir áreas de atención correctivas para el correcto desempeño del programa; así como entorpece los ejercicios de rendición de cuentas sobre los alcances de la intervención.

4. Ausencia de servicios de vinculación para el desarrollo de capacidades. La magnitud creciente que acusa los migrantes de retorno, como la vulnerabilidad en sus derechos que observan, subraya la necesidad del PEAM de conocer la oferta de apoyos y servicios de otras instituciones para canalizar posibles demandas de servicios de

certificación y desarrollos de capacidades, como son los actualmente ofertados por la Secretaría de Trabajo de la entidad.

5. Falta de una estrategia de focalización. La carencia de una estrategia de focalización de los apoyos y servicios del PEAM es sintomático de un desconocimiento de la población solicitante en datos demográficos y socioeconómicos fundamentales, a través de los cuales dirigir estratégicamente las acciones de promoción y difusión de los apoyos y servicios.

Amenazas

1. Descontextualización del PEAM de la arquitectura de política pública. De acuerdo a la evaluación, el PEAM no está consignado en los documentos rectores de la política pública de la entidad como son: Programa Estatal de Desarrollo, y Programa Sectorial de Desarrollo Social de la entidad, con lo cual se desdibuja el carácter estratégico de la intervención, máxime que instrumentos como 3x1 y PAJA, que son del orden federal, sí están consignados.

2. Desarticulación del PEAM del eje económico. La descontextualización del PEAM en la arquitectura de política pública de la entidad con el eje económico, limita la capacidad de establecer documentos jurídicos de actuación que contribuyan a fortalecer la coordinación interinstitucional del programa con intervenciones de carácter económico.

3. Carencia de un diagnóstico de la población migrante en la entidad. La falta de un diagnóstico actualizado de la población migrante en la entidad es una importante restricción para diseñar intervenciones de política públicas eficaces y focalizadas, entre ellas el mismo PEAM.

4. Profundización del problema de los migrantes de retorno. El desbordamiento del fenómeno de migrantes de retorno por agravamiento en las restricciones para migrantes indocumentados en EEUU amenazaría la capacidad de respuesta de las políticas migratorias de la entidad, entre ellas el PEAM mismo.

5. Recortes presupuestales.

El desempeño de la economía nacional, como estatal, podría contribuir en caso de recesión, a comprometer los recursos suficientes y necesarios para que el PEAM opere en la escala necesaria para atender las demandas de apoyos y servicios de gestión migratoria que se demanda en la entidad.

Oportunidades

1. Diseños complementarios de intervenciones. Establecer diseños complementarios de política pública a fin que la oferta de apoyos y servicios del PEAM se vertebre a otras estrategias en materia de desarrollo de capacidades y cohesión social, desarrollo de infraestructura social, entre otras que contribuya a una política de atención integral del migrante.

2. Diseño de servicios y apoyos con perspectiva de género. A fin de contar con instrumentos de política pública que respondan a las demandas y circunstancias específicas de hombres y mujeres migrantes, la generación y fortalecimiento de apoyos y servicios del PEAM con perspectiva de género permitiría responder a las demandas diferenciadas que hombres y mujeres morelenses migrantes hacen. En este sentido, una tarea previa que asoma, es contar con un diagnóstico con perspectiva de género acerca de los diferentes segmentos de la población migrante morelense.

3. Análisis de capacidades y habilidades de la población en localidades de alta y media intensidad migratoria. Determinar las capacidades con las que cuenta la población de localidades de alta y media intensidad migratoria para establecer los servicios necesarios para certificación de habilidades y desarrollo de capacidades, como medio para reducir la vulnerabilidad de la población morelense que observa mayor posibilidad de migrar al exterior.

4. Diseño de servicios y apoyos para la población infantil migrante. Diagnosticar las necesidades que enfrentan los menores de edad morelenses con calidad migratoria para diseñar los apoyos y servicios migratorios necesarios para atender la problemática de un grupo, tradicionalmente vulnerable.

5. Constituir el Instituto Morelense para la Atención Integral de la Población Migrante. A fin de establecer institucionalmente la figura rectora que coordine los distintos esfuerzos de atención a la población migrante, se observa como oportunidad estratégica la conformación de un ente especializado, con los marcos de actuación jurídicos y presupuestales, para la gobernanza de las intervenciones de política pública en materia migrante de la entidad.

Tabla FODA del Programa Estatal de Atención a Migrantes

	Fortalezas	Debilidades
Análisis interno	1. Amplio espectro de apoyos y servicios de gestión 2. Pertinencia y relevancia de la intervención. 3. Apoyos y servicios disponibles dinámicamente. 4. Intervención cercana y eficaz. 5. Operación eficiente a través de un sistema de citas remoto.	1. Carencia de documentación normativa y rectora. 2. Ausencia de una normateca 3. Falta de un sistema estructurado de monitoreo. 4. Ausencia de servicios de vinculación para el desarrollo de capacidades 5. Falta de una estrategia de focalización.
	Oportunidades	Amenazas
Análisis externo	1. Diseños complementarios de intervenciones 2. Diseño de servicios y apoyos con perspectiva de género 3. Análisis de capacidades y habilidades de la población en localidades de alta y media intensidad migratoria 4. Diseño de servicios y apoyos para la población infantil migrante 5. Constituir el Instituto Morelense para la Atención Integral de la Población migrante	1. Descontextualización del PEAM de la arquitectura de política pública 2. Desarticulación del PEAM del eje económico 3. Carencia de un diagnóstico de la población migrante en la entidad 4. Profundización del problema de los migrantes de retorno 5. Recortes presupuestales.



Referencias bibliográficas

Banco de México (BANXICO) (2010), Balanza de pagos, consultado en línea en: <http://www.banxico.org.mx> el 2 de diciembre de 2015.

Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos sobre los jornaleros agrícolas en la entidad. Disponible en <http://www.cdhmorelos.org.mx/jornaleros/INFORMEJORNALEROS.html>, consultado el 2 de diciembre de 2015.

Comisión Europea, (2001) EuropeAid Oficina de Cooperación, *Manual de gestión del ciclo de proyecto*, marzo de 2011. Disponible en: [http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/893/Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto.pdf](http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/893/Manual_de_Gesti_n_del_Ciclo_de_Proyecto.pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social (CONEVAL), Pobreza en México. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx, consultado en 29 de noviembre de 2015.

Consejo Nacional de Población (CONAPO), Observatorio de Migración Internacional (OMI). Migración quinquenal México-Estados Unidos. Disponible en: http://www.omi.gob.mx/es/OMI/5_Migracion_quinquenal_MexicoEU, consultado el 10 de diciembre de 2015.

Durand, Jorge y Massey Douglas S., (2003), *Clandestinos Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ.

Gandini, Luciana, Fernando Lozano Ascencio y Selene Gaspar Olvera (2015), *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*, Consejo Nacional de Población y Fondo de Población de Naciones Unidas.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), muestras de los censos de población y vivienda de 1990, 2000, 2010.

_____. “Estadística de finanzas públicas estatales y municipales”. Conjunto de datos: Finanzas públicas municipales. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun, consultado en diciembre de 2015.



IPUMS: Current Population Survey (CPS) 2010, microdatos. Disponibles en: <https://www.ipums.org/international>

Lozano Ascencio, Fernando (1999), "Continuidad y cambios en la migración temporal entre México y Estados Unidos", en Jorge Santibáñez y Manuel Ángel Castillo (Coords.), *Migración y Fronteras*. El Colef/Sociedad Latinoamericana de Sociología/El Colmex. Tijuana, B.C., págs.: 305-319.

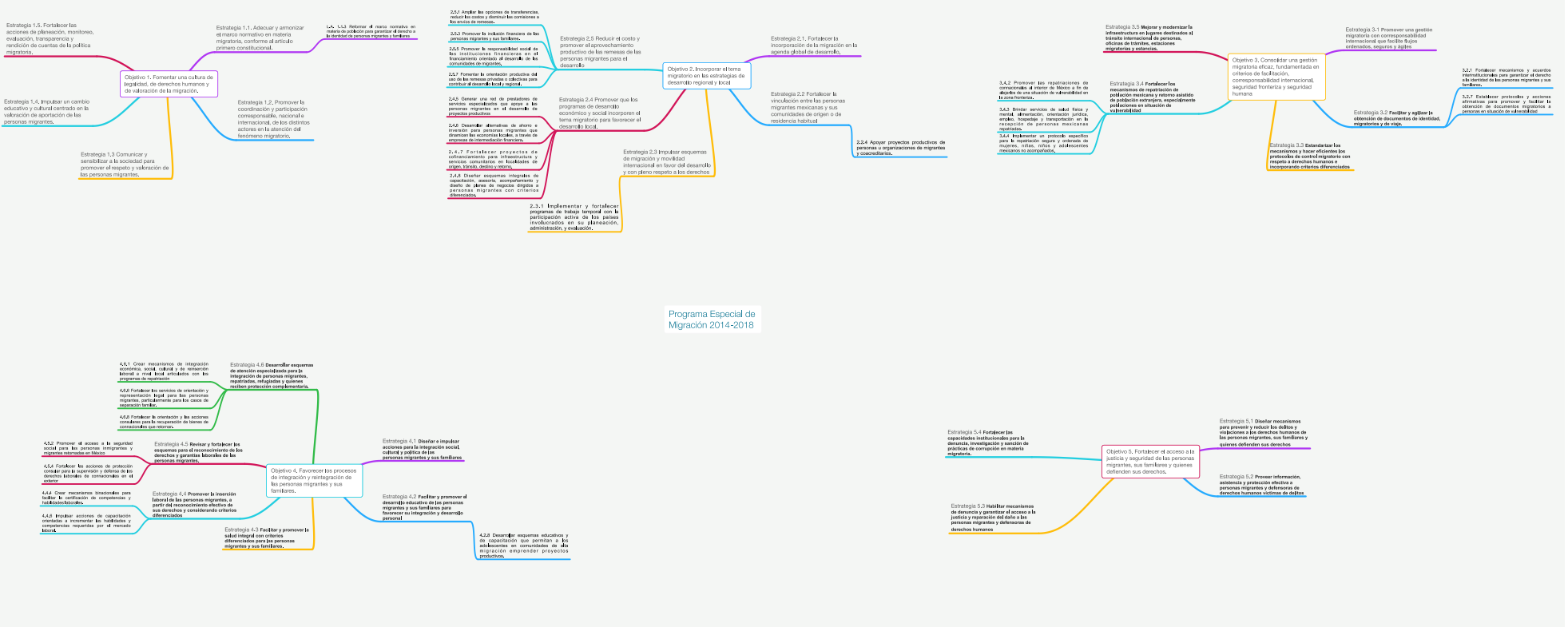
Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Migración de retorno. Disponible en: http://www.crmsv.org/documentos/iom_emm_es/v3/v3s09_cm.pdf , consultado el 28 de noviembre de 2015.

Schiavon, Jorge A. y Gabriela Díaz Prieto (editores) (2011) *Los derechos humanos de las personas migrantes en México: estudios de caso para promover su respeto y defensa*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Disponible en: http://www.dhmigrantes.cide.edu/documentos/libro_schiavonydiaz.pdf, consultado el 9 de febrero de 2016.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Encuesta a Jornaleros Agrícolas (PAJA). Disponible en: <http://www.cipet.gob.mx/Jornaleros/>, consultado el 1 de diciembre de 2015.



ANEXO 1. Estructura del Programa Especial de Migración, 2014-2108



El Programa Estatal de Atención a Migrantes se concibe como una estrategia integral de atención al migrante y su familia, determinando como eje rector mejorar las condiciones de vida de la población migrante y sus familias. La preocupación del ejecutivo estatal para la atención a los migrantes y sus familias se pone de manifiesto en la aplicación de programas que coadyuven con los gobiernos municipal y federal, donde se destaca la importancia de atender, asesorar y apoyar a las familias de migrantes en la problemática que presentan dentro y fuera del país, así como motivar la organización de los morelenses que radican en el extranjero, con el propósito de implementar proyectos de infraestructura social básica y productivos. Ante este panorama, el programa estatal de atención al migrante tiene como objetivo generar una estrategia integral de atención a las familias de los migrantes, a través de la generación de proyectos y programas que ayuden a subsanar en gran medida los problemas que, esencialmente, se originan en cuanto a la dependencia de las remesas dentro del núcleo familiar, así como la invasión transcultural que origina en los hijos de los migrantes el abandono de sus estudios y, principalmente, el rol que enfrenta la mujer, ya que adquiere la responsabilidad del padre de familia; situaciones que van en aumento en nuestras familias morelenses.

Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social

**C. Hemenegildo Galeana 4, 2o. Piso, Despacho 209,
Edificio de la Beneficencia Española, Colonia Centro,
C.P. 62000 Cuernavaca, Morelos, México.**

www.coeval.morelos.gob.mx

www.evalua.morelos.gob.mx

Twitter: @MORELOSEVALUA

Facebook: /morelos.evalua



Comisión Estatal de Evaluación del
Desarrollo Social