

Los retornados: ¿Cómo responder a la diversidad de migrantes mexicanos que regresan de Estados Unidos?

por Mónica Jacobo y Nuty Cárdenas Alaminos



Los retornados: ¿Cómo responder a la diversidad de migrantes mexicanos que regresan de Estados Unidos?

Autoras: Mónica Jacobo y Nuty Cárdenas Alaminos

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG).

El Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios del CIDE (CIDE-MIG) tiene como objetivo general posicionar al CIDE entre la academia, el sector público, privado, y la sociedad civil, como una institución experta en el análisis y discusión del tema migratorio desde una perspectiva integral e interdisciplinaria, que realiza investigaciones con alto rigor académico y, al mismo tiempo, con relevancia par la toma de decisiones y para informar a la opinión pública.

Las opiniones y los datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE.

Este documento fue posible gracias al apoyo invaluable del CIDE, El Colegio de México, el PUED-UNAM y la Fundación Vidanta.

1ª edición, abril de 2018.

©, 2018, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe,
C.P. 01210, Delegación Álvaro Obregón, Ciudad de México

Editado e impreso en México.

ISBN: en trámite

Los autores agradecen los comentarios de los dictaminadores anónimos y el apoyo de la Fundación Vidanta.

Contenido

- 5** Resumen ejecutivo
- 6** La relevancia de la migración de retorno en México
- 8** Las características de la población de retorno en México
- 11** Las acciones del gobierno federal en materia de recepción y reintegración
- 12** Los alcances y desafíos de la respuesta del gobierno federal
- 16** ¿Cómo responder a las necesidades de los retornados?
- 19** Referencias

DPM GT



ACION

SEGOB
REPATRIA

Los retornados: ¿Cómo responder a la diversidad de migrantes mexicanos que regresan de Estados Unidos?

- **Mónica Jacobo*** y **Nuty Cárdenas Alaminos****

Resumen ejecutivo

El patrón históricamente establecido de mexicanos migrantes hacia Estados Unidos se ha revertido, al ser hoy, mayor el volumen de aquellos que regresan ante los que llegan a ese país. Si bien la migración de retorno no es un fenómeno nuevo en México, el reciente flujo de mexicanos desde Estados Unidos está caracterizado por 1) el carácter involuntario en el regreso de un importante número de mexicanos, 2) la heterogeneidad de perfiles migratorios, y 3) el énfasis antinmigrante de las acciones y el discurso público de las últimas administraciones estadounidenses, particularmente la de Donald Trump.

Ante las 2.8 millones de repatriaciones hacia México –realizadas bajo la administración de Barack Obama–; el retorno voluntario de migrantes, cuyo motivo para regresar es distinto a una orden deportación –sea por reunificación familiar, enfermedad, situación económica, envejecimiento o por decisión propia, ante un clima crecientemente anti-inmigrante– más el ingreso de algunos de los más de medio millón de hijos de migrantes mexicanos nacidos en Estados Unidos –quienes vienen siguiendo a sus padres en su regreso a nuestro país–, el gobierno mexicano se ha visto motivado a emprender acciones dirigidas a esta población tan diversa.

Hasta ahora, existe poca información sistematizada respecto a cuáles han sido los esfuerzos del gobierno mexicano para recibir, acompañar e integrar a los ciudadanos que retornan al país. El objetivo del presente documento es analizar el alcance y limitaciones de las principales acciones emprendidas por las administraciones de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). Asimismo, se emiten una serie de recomendaciones en materia de política pública para la recepción y reintegración de la población en retorno.

Sobre las autoras

*Profesora y Catedrática CONACYT del Programa Interdisciplinario Sobre Política y Prácticas Educativas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). monica.jacobo@cide.edu

**Profesora Asociada del Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). nuty.cardenas@cide.edu

Las autoras agradecen los comentarios realizados por Liliana Rivera Meza y Claudia Masferrer, los cuales fueron de gran ayuda en la revisión de este documento.

Los retornados: ¿cómo responder a la diversidad de migrantes mexicanos que regresan de Estados Unidos?

La relevancia de la migración de retorno en México

En la última década los patrones de migración mundial se han transformado, revirtiendo importantes flujos humanos. En la región de Norteamérica, políticas restrictivas en Estados Unidos, aunadas a la crisis financiera en la primera década del siglo XX, han forzado la salida de miles de migrantes hacia México y Centroamérica. Como resultado, el patrón históricamente establecido de mexicanos migrantes hacia Estados Unidos se ha revertido al ser hoy mayor el volumen de aquellos que regresan ante los que llegan a ese país. (González-Barrera 2015; Passel *et al.*, 2012). Sin embargo, la migración de retorno no es un fenómeno nuevo en México, un número considerable de mexicanos fueron deportados desde Estados Unidos en la década de 1930 y el gobierno federal respondió con programas de atención a su población deportada ese momento (Alanís, 2015). A diferencia de la migración de retorno en oleadas anteriores, el reciente flujo de mexicanos desde Estados Unidos está caracterizado por 1) el carácter involuntario en el regreso de un importante número de mexicanos, 2) la heterogeneidad de perfiles migratorios, y 3) el énfasis antimigrante de las acciones y el discurso público de las últimas administraciones estadounidenses, particularmente la de Donald Trump. Ha sido este contexto binacional hostil, además de la amenaza de un retorno masivo de mexicanos desde Estados Unidos, lo que ha motivado al gobierno mexicano a emprender acciones dirigidas a la población de retorno. Así, el gobierno federal enfrenta un importante desafío: proveer servicios que favorezcan la reintegración exitosa de una nueva diáspora en retorno.

Pero, ¿qué entendemos por migrante de retorno? La migración de retorno es definida por la OCDE como el flujo de personas que regresan a su país de origen después haber sido migrantes internacionales, por un periodo largo o corto, y cuya intención es permanecer en su lugar de origen *por al menos un año* (2001). Si bien la intención de residir en el lugar de origen por un tiempo determinado abre espacio a debate, partimos de esta definición pues nos permite analizar a los dos principales subgrupos que componen el retorno. La primera categoría la constituye el retorno forzado o involuntario, compuesto por aquellos migrantes sujetos a procesos de remoción (*removal*) o quienes reciben una orden de retorno (*return*) que los obliga igualmente a salir del territorio estadounidense. En general, estos migrantes se apegan al proceso de repatriación en su entrada a México, lo que permite al Instituto Nacional de Migración contabilizarlos. En la segunda categoría, el retorno voluntario, están los migrantes cuyo motivo para regresar es distinto a una orden de salida o deportación, por ejemplo, reunificación familiar,

La migración de retorno es definida por la OCDE como el flujo de personas que regresan a su país de origen después haber sido migrantes internacionales, por un periodo largo o corto, y cuya intención es permanecer en su lugar de origen por al menos un año (2001).

enfermedad, situación económica, envejecimiento o por decisión propia ante un clima crecientemente anti-inmigrante. Este flujo puede contabilizarse en los Censos de Vivienda y Encuestas Intercensales. Un tercer grupo, excluido de la definición de la OCDE, lo conforman los hijos de migrantes mexicanos nacidos en Estados Unidos, quienes siguen a sus padres en su regreso a México. En estricto sentido, este movimiento no constituye un retorno si los hijos no han vivido en México. No obstante, es importante destacar su importancia para las estimaciones del retorno: no sólo forman parte de una unidad familiar que regresa a México, sino que presentan necesidades de (re) integración específicas.

Existe actualmente un avance importante en la caracterización demográfica de la población retornada (BBVA 2016, 2017; Gandini *et al.*, 2015; Masferrer y Roberts, 2012) lo cual ha permitido identificar prioridades a atender durante el proceso de reintegración. Un diagnóstico general apunta a una mayor gama de necesidades entre aquellos mexicanos que no tuvieron la oportunidad de planear su regreso pues han sido forzados a salir de Estados Unidos. Sin embargo, aquellos mexicanos que regresan voluntariamente también enfrentan una variedad de retos, desde tramitar documentos de identidad vigentes hasta obtener servicios de salud, educación y trabajo para ellos y sus dependientes económicos cuando su familia los acompaña (UNICEF, 2015; MATT, 2013, Medina y Menjívar, 2015, García 2014, 2017). A pesar de las 2.8 millones de repatriaciones hacia México realizadas bajo la administración de Obama, el retorno voluntario y la existencia de más de medio millón de hijos de migrantes mexicanos nacidos en Estados Unidos, existe poca información sistematizada respecto a cuáles han sido los esfuerzos del gobierno mexicano para recibir, acompañar e integrar a los ciudadanos que retornan al país. Este policy brief responde a dicho vacío al analizar el alcance y limitaciones de las principales acciones emprendidas por las administraciones de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). La respuesta del gobierno federal mexicano a su creciente diáspora en retorno es de gran relevancia ante la transformación del flujo migratorio México–Estados Unidos y dada la diversidad de perfiles migratorios y de necesidades de reintegración. También existen acciones a nivel local que varían en su alcance y objetivo dependiendo de la proactividad de los gobiernos locales. En materia educativa, por ejemplo, Tamaulipas implementó un programa de apostillamiento de documentos para facilitar la entrada a escuelas tamaulipecas de alumnos provenientes de Estados Unidos un par de años antes de que se realizará a nivel federal.

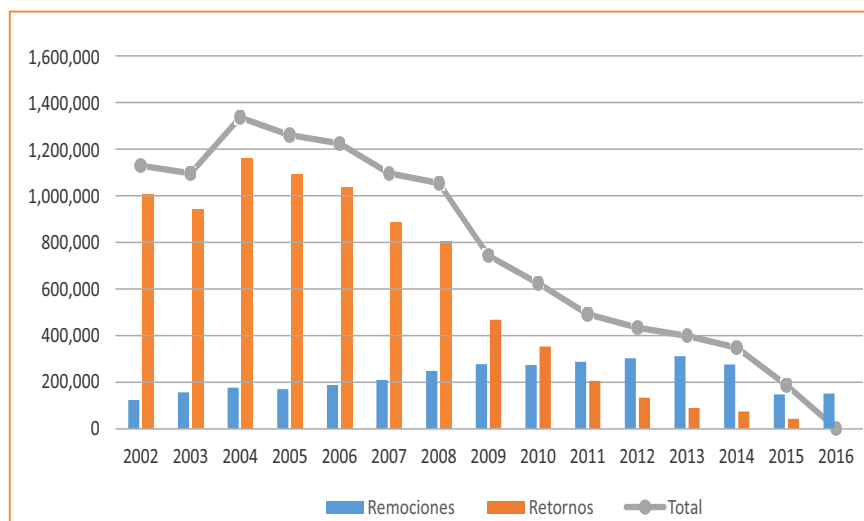
tracciones hacia México realizadas bajo la administración de Obama, el retorno voluntario y la existencia de más de medio millón de hijos de migrantes mexicanos nacidos en Estados Unidos, existe poca información sistematizada respecto a cuáles han sido los esfuerzos del gobierno mexicano para recibir, acompañar e integrar a los ciudadanos que retornan al país. Este policy brief responde a dicho vacío al analizar el alcance y limitaciones de las principales acciones emprendidas por las administraciones de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). La respuesta del gobierno federal mexicano a su creciente diáspora en retorno es de gran relevancia ante la transformación del flujo migratorio México–Estados Unidos y dada la diversidad de perfiles migratorios y de necesidades de reintegración. También existen acciones a nivel local que varían en su alcance y objetivo dependiendo de la proactividad de los gobiernos locales. En materia educativa, por ejemplo, Tamaulipas implementó un programa de apostillamiento de documentos para facilitar la entrada a escuelas tamaulipecas de alumnos provenientes de Estados Unidos un par de años antes de que se realizará a nivel federal.

Las características de la población de retorno en México

- a. Las administraciones Bush y Obama detonaron un flujo importante de retorno hacia México; el retorno forzado adquiere relevancia durante el periodo 2008-14.

Las cifras del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (*Department of Homeland Security*) indican que el flujo total de retorno hacia México fue mayor durante la administración de George W. Bush (2001-2008) que bajo el presidente Barack Obama (2009-2017) (ver Gráfica 1). El mayor aumento de deportaciones (removals) ocurrió entre 2008 y 2014, periodo que coincide con la creación y expansión bajo la administración Obama del programa federal de deportaciones Comunidades Seguras. Este programa permitió la colaboración entre policías locales y agentes migratorios con el objetivo de priorizar la identificación y detención de inmigrantes que hubiesen cometido faltas graves a la ley. A partir de fuertes críticas, el programa fue reestructurado, pues se evidenció que la mayoría de los migrantes removidos a través de él no contaban con antecedente penal alguno o habían cometido sólo una falta menor, señalando así un uso racista y discriminatorio del programa hacia la población latina, en particular aquellos de origen mexicano y centroamericano (Golash-Bosa, 2015; TRAC, 2013; The New York Times, 2001; Jacobo, 2015).

Gráfica 1. Total de mexicanos que salieron de los Estados Unidos, por la vía del retorno y la remoción, 2002-2016



* No hay datos desagregados para los mexicanos retornados en 2016.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS) (2017).

¹ La categoría que conforma la mayor parte del flujo en estos años, incluye una minoría de nacionales de países distintos de México pues así se reportan los datos para esos años. La mayoría de los retornos realizados entre 2002 y 2008 fueron ciudadanos mexicanos que habían sido aprehendidos por la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos.

Hasta ahora, existe poca información sistematizada respecto a cuáles han sido los esfuerzos del gobierno mexicano para recibir, acompañar e integrar a los ciudadanos que retornan al país.

- b. **El retorno reciente está caracterizado por migrantes con estancias de residencia más largas en Estados Unidos, lo que produce más y mayores necesidades durante el proceso de reintegración a México**

El programa Comunidades Seguras fue altamente eficaz en producir un número importante de deportaciones desde el interior del territorio, en comparación con aquellas realizadas por la patrulla fronteriza. Una deportación desde el interior del territorio implica expulsar a un migrante que ha pasado mayor tiempo en Estados Unidos, suficiente para establecerse, que aquel que ha cruzado la frontera recientemente. En realidad, el flujo de retorno en la última década incluye a migrantes que han vivido largos periodos en Estados Unidos, lugar que una mayoría considera como su residencia (Paris, 2010). Una implicación directa es que su vida familiar, laboral, y educativa acontece principalmente en Estados Unidos y no en la comunidad de origen, como sucede con los migrantes cíclicos. Las deportaciones desde el interior también implican una mayor probabilidad de encontrar jefes de familia, los cuales son arrancados violentamente de su vida cotidiana y muy probablemente serán seguidos por sus cónyuges e hijos en su salida de Estados Unidos. Una vez en México, la integración puede dificultarse por la falta de redes familiares y sociales sólidas, la falta de conocimiento del sistema burocrático o, incluso, la falta de documentos de identidad, todos estos aspectos probables cuando se ha vivido en otro país de manera prolongada.

- c. **Una mayoría de los retornados se encuentra en edad productiva o escolar, por lo que su reintegración laboral y educativa es prioritaria.**

Siete de cada diez mexicanos que regresaron de Estados Unidos entre 2009 y 2014 tenían entre 18 y 45 años (BBVA, 2016), la edad promedio de los hombres fue de 37 años y para las mujeres fue 35.5 años. Para esta población, la búsqueda de empleo y la posibilidad de tener y/o continuar con su educación superior son indispensables. Reportes recientes muestran que la inserción laboral, entendida como obtener un primer empleo al regreso, no es necesariamente una barrera infranqueable. En promedio, los retornados tienen mayores tasas de ocupación que sus pares sin experiencia migrante y se insertan en el mercado laboral relativamente rápido (García y Gaspar, 2017). Alrededor del 70 por ciento encuentra trabajo en los primeros tres meses después de su regreso (Díaz, 2013; BBVA, 2016). El reto sustantivo durante la reintegración laboral apunta a la precariedad o no precariedad del empleo que se obtiene al regresar de Estados Unidos. Los retornados presentan una mayor tasa de autoempleo que los no migrantes: alrededor de un tercio de los hombres retornados son auto-empleados y 60 por ciento trabaja como subordinado, indicando un bajo perfil en la reintegración laboral. En consecuencia, los retornados tienen menor acceso a prestaciones médicas y de retiro que sus contrapartes no migrantes (Masferrer, Sánchez y Rodríguez, 2017). Un tercer desafío laboral es hacer uso de la experiencia adquirida en Estados Unidos y continuar

desarrollando habilidades profesionales en México (MATT, 2013; García y Gaspar, 2017; García y del Valle, 2017). En general, los migrantes de retorno no se insertan en el sector donde tienen mayor experiencia laboral. Mientras que en Estados Unidos la mayor parte de los migrantes trabajaba en la industria de la construcción o en el sector de servicios (educativos, salud, hotelería y restaurantes), en México los hombres retornados se concentran en la agricultura y la pesca (62 por ciento), mientras que las mujeres se emplean en el sector de ventas y el de servicios (60 por ciento) (Gandini *et al.*, 2015).

Para los menores de 18 años, la incorporación y/o la continuidad de su educación básica, secundaria y bachillerato, según sea el caso, constituye una necesidad inmediata e idealmente previa a la reintegración laboral. Los niños y jóvenes retornados enfrentan diversos retos para acceder a las escuelas en México, desde revalidar sus estudios realizados en los Estados Unidos y continuar su educación en México, hasta utilizar el español, y ya no el inglés, como lengua para el aprendizaje en el aula, entre otros. Los problemas de integración educativa son más complicados con los hijos de inmigrantes mexicanos nacidos en Estados Unidos, ya que las autoridades en ocasiones requieren apostillas y traducciones oficiales de sus certificados de nacimiento como requisito para matricularse en la escuela o revalidar sus estudios (Jacobo y Landa, 2015). Para estos individuos en edad escolar son necesarios mecanismos que faciliten su transición al sistema educativo en México.

Si bien la migración de retorno no es un fenómeno nuevo en México, el reciente flujo de mexicanos desde Estados Unidos está caracterizado por 1) el carácter involuntario en el regreso de un importante número de mexicanos, 2) la heterogeneidad de perfiles migratorios, y 3) el énfasis antinmigrante de las acciones y el discurso público de las últimas administraciones estadounidenses, particularmente la de Donald Trump.

d. El Gobierno federal mexicano ha dirigido sus esfuerzos para quienes ingresan por los puntos oficiales de repatriación, limitando así la población que puede beneficiarse de los programas de apoyo.

Hasta ahora, el gobierno federal mexicano ha dirigido sus esfuerzos básicamente a la población repatriada, es decir, sólo a aquellas personas que ingresaron por los puntos de entrada controlados por el Instituto Nacional de Migración. Esto es una limitante, pues sólo pueden ser beneficiarios de los programas ofrecidos por el gobierno federal mexicano aquellos que ingresaron por los puntos de repatriación y que obtuvieron un documento oficial u hoja de repatriación para identificarse, misma que tiene una validez de seis meses. Al delimitar la ayuda a aquellos que han sido repatriados únicamente, se deja de lado a hijos y cónyuges que siguen a sus familiares deportados, a quienes entran por un punto distinto a los sitios de repatriación oficiales, o bien a quienes regresan de manera voluntaria.

Las acciones del gobierno federal en materia de recepción y reintegración

Las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto han respondido a la migración de retorno en dos niveles. Primero, creando leyes y reglamentos que delimitan los derechos con los que cuentan los migrantes retornados y sus familias. Segundo, diseñando programas y líneas de acción para la recepción y reintegración de las personas repatriadas.

Durante la administración del presidente Calderón se dieron algunos pasos favorables para regular la migración, incluyendo la creación de la primera Ley de Migración a nivel nacional y su reglamento en el 2011 y, un año más tarde, las modificaciones a la Ley de Población. En esta última se regula por primera vez a nivel de ley las condiciones de repatriación y recepción de mexicanos, así como las instancias responsables de dichos procesos. En realidad, el establecimiento de las condiciones de recepción para los mexicanos provenientes de Estados Unidos fue una de las primeras acciones emprendidas a nivel federal para la población de retorno. Desde el 2004, se firmaron los primeros acuerdos entre México y Estados Unidos² con el objetivo de regular los puntos de recepción, horarios y garantías en el proceso de deportación. Con base en estos primeros acuerdos se creó el Programa de Repatriación Humana (PRH) en el 2007 y, posteriormente, fue reemplazado por el programa *Somos Mexicanos* en 2013.

El Programa *Somos Mexicanos* es implementado por el Instituto Nacional de Migración (INM) y constituye actualmente la principal estrategia a nivel federal para asistir a los mexicanos repatriados. Más que un programa, *Somos Mexicanos* funciona como un paraguas bajo el cual se ofrecen diversos servicios de recepción y reintegración. Dentro del primer rubro se incluyen servicios brindados de manera inmediata a la llegada a México y generalmente en los puntos de recepción establecidos por el INM: comida, agua, llamadas telefónicas, apoyo económico para transporte hacia la comunidad de origen, así como servicio médico y psicológico. Los servicios de reintegración tienen un objetivo de largo plazo y buscan facilitar que el migrante se reestablezca y adapte a sus comunidades (Rietig y Dominguez, 2015). Para México, los servicios de reintegración son aún escasos y se operan a través varias dependencias federales dependiendo del tipo de apoyo otorgado. Por ejemplo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través del Servicio Nacional de Empleo, opera Repatriados Trabajando, iniciativa que busca empatar las habilidades de los repatriados con la oferta laboral. Su objetivo es apoyar a connacionales repatriados de los Estados Unidos para que regresen a su lugar de origen y obtengan empleo. El programa tiene dos fases. En la primera etapa se apoya económicamente a los repatriados que hayan llegado a los estados fronterizos o al aeropuerto de la Ciudad de México con hasta \$2,500 pesos para comprar un boleto de avión o de autobús y regresar a su lugar de origen. Una vez que ya están en su lugar de origen o residencia, la segunda etapa consiste en darles orientación y

²El Memorandum de Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos se firmó en 2004 y el Arreglo local para la repatriación de mexicanos entre California y Baja California en 2008.



brindarles información necesaria para la búsqueda de empleo. En caso de no existir vacantes, son canalizados a otros de los subprogramas del programa de Acceso al Empleo. Asimismo, se les da un apoyo económico equivalente a un salario mínimo mensual, el cual se entrega en dos partes de acuerdo con requisitos específicos.³ Una vez en el lugar de origen, se otorga un apoyo complementario para la búsqueda de empleo de \$500 a \$1,000 pesos, según sea el estado de destino. Se provee, además, información y orientación para la vinculación laboral. Quienes deseen participar en el subprograma Repatriados Trabajando deben de estar registrados en los listados de eventos de repatriación del INM y/o en los Consulados de México en la frontera norte máximo 15 días previos a solicitar el apoyo. Es decir, existe un periodo muy corto a partir de su regreso a México para ser elegible para este apoyo.

Además de *Somos Mexicanos*, la administración de Felipe Calderón creó el Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM) en 2009. Este fondo fue creado de manera emergente como un subsidio bajo el ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con el fin de “apoyar a los trabajadores migrantes en retorno y a las familias que reciben remesas para que puedan encontrar una ocupación en el mercado formal, cuenten con opciones de autoempleo, generen ingresos y mejoren su capital humano y vivienda” (DOF, 2012: 1). Dado que los recursos del Fondo tienen el carácter de subsidio, deben ser destinados a proyectos, acciones y obras de infraestructura, mismos que les servirían a los trabajadores en retorno a encontrar empleo en el mercado formal o auto emplearse, generar ingresos, mejorar su capital humano y vivienda, apoyar a la operación de los albergues que los atienden, y financiar el traslado a sus comunidades de origen (Osorno, 2014). Los recursos del Fondo son destinados a 24 entidades federativas, específicamente a municipios caracterizados por su marginación, altos índices de migración y con una dependencia importante de las remesas. Para la operación de los recursos están involucradas diversas dependencias a nivel federal y estatal, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de la Contraloría y los gobiernos locales.

Los alcances y desafíos de la respuesta del gobierno federal

En general, los esfuerzos del gobierno federal mexicano durante la administración Calderón se centraron en promulgar leyes y reglamentos en materia migratoria mientras que el avance durante el gobierno de Peña Nieto ha sido en la creación de programas y líneas de acción específicas para fomentar la reintegración social, económica y educativa de la población retornada. Sin embargo, observamos importantes desafíos y limitaciones en las acciones del gobierno federal. Los programas

³ El primer monto (medio salario mínimo mensual) se da siempre y cuando el solicitante acuda a la Oficinas del Servicio Nacional de Empleo en su lugar de origen o residencia, dentro de los veinte días hábiles posteriores a la fecha de su repatriación, y que haya ingresado por alguno de los puntos oficiales. La segunda parte del monto (medio salario mínimo mensual) se da cuando presente evidencia de haberse presentado a todas las entrevistas de las vacantes o informe el estatus de su incorporación a alguno de los subprogramas del PAE.

diseñados para atender a la población retornada, como son el Programa *Somos Mexicanos* y el Fondo de Apoyo al Migrante, tienen poca prioridad presupuestaria en la agenda nacional, su diseño y operación no responde adecuadamente al perfil y necesidades de los beneficiarios que buscan servir, y en general, se desconoce la eficiencia y eficacia de dichos programas pues no existen objetivos específicos a cumplir y las evaluaciones están ausentes.

La baja prioridad presupuestal hacia la población retornada se evidencia mediante recursos económicos escasos y presupuestos no etiquetados. Si bien un mayor presupuesto no garantiza eficacia en los resultados, cuando los recursos son limitados se restringe la puesta en marcha de los programas además de reducir el tamaño de la población beneficiada. Primero, el programa Especial de Migración no ha tenido presupuesto asignado desde su creación, por lo que sus líneas de acción altamente elaboradas y comprehensivas simplemente carecen de recursos para llevarse a cabo. Segundo, *Somos Mexicanos*, la principal estrategia para atender a la población retornada no cuenta con recursos etiquetados⁴ para su operación (Castaño, 2016; FUNDAR, 2016). En palabras del titular del INM, *Somos Mexicanos* es más una estrategia de operación pues el presupuesto proviene de las unidades responsables de ejecutar los distintos componentes del programa. Por ejemplo, la STyPS destina recursos para ejecutar Repatriados Trabajando, uno de los varios componentes de *Somos Mexicanos*. En un informe que el INM presentó al Poder Legislativo se indicó que el presupuesto de *Somos Mexicanos* en 2012 fue de \$11.9 millones, aproximadamente \$44 pesos por persona retornada. En contraste, el titular del INM señaló que \$584 millones serían necesarios para atender de manera adecuada al promedio de 400 mil repatriaciones anuales, aproximadamente \$1,450 pesos por mexicano repatriado (INM, 2013). En tercer lugar, el Fondo de Apoyo al Migrante (FAM) ha sufrido constantes modificaciones desde el 2009 y en los últimos años sus recursos se han reducido (Cuadro 1).

Cuadro 1. Presupuesto del Fondo de Apoyo al Migrante en millones de pesos

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
300	100	100	300	200	200	300	300	267

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación. SHCP (2017, 2013).

Al presupuesto insuficiente se suman limitaciones importantes en el diseño de los programas de atención al retorno, específicamente, *la definición de población objetivo es sumamente restrictiva limitando de manera importante quien recibe el apoyo y cuando*. Los servicios ofrecidos bajo el Programa *Somos Mexicanos* están disponibles solo a aquellas personas que llegaron por los puntos de repatriación y que presenten su Constancia de Repatriación, la cual tiene una validez de seis meses. Con ello, dejan de lado a los migrantes que fueron deportados, pero que no fueron recibidos por el INM en los centros de repa-

⁴ Se solicitó al INM y a la Cámara de Diputados el presupuesto anual asignado a *Somos Mexicanos*, desagregado por rubro de gasto. En ambos casos, la respuesta fue que no hay recursos etiquetados para este programa por lo que su asignación puede variar de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

triación; a aquellos que tienen más de seis meses en el país y que aún requieren de asistencia para conseguir un trabajo, documentación, una vivienda, etc. También se excluye a las personas cuyo retorno es considerado "voluntario", aun cuando ellos experimenten también dificultades severas para reintegrarse. En este grupo están aquellos que siguen a un familiar deportado en su regreso a México, en general sus dependientes económicos, aquellos que regresan de manera no planeada por complicaciones de salud y migrantes que firman una orden voluntaria de retorno.

A pesar de que la población elegible para beneficiarse de los programas federales de retorno es reducida, la eficacia de los programas en términos de personas atendidas es baja. El porcentaje de personas que ha recibido apoyo del Programa *Somos Mexicanos* es modesto, aunque su cobertura aumentó entre 2010 y 2015 (Tabla 2). Sin embargo, la mayor cobertura del programa se debe a que el número de repatriaciones, el universo a atender, disminuyó en casi 36% durante ese periodo. Cabe señalar que *Somos Mexicanos* incluye una amplia gama de servicios y la información contenida en el cuadro 2 puede hacer referencia a cualquier tipo de ayuda proporcionada, desde proveer comida en el punto de repatriación hasta asesoría laboral.

Cuadro 2. Eventos de repatriación de mexicanos y apoyos otorgados por PRH/Somos Mexicanos (2010-2015)

Año	Eventos de repatriación	Beneficiarios del programa	Porcentaje de cobertura
2010	469,268	267,317	56.9
2011	405,457	269,197	66.3
2012	369,492	273,300	73.9
2013	332,865	239,932	72.1
2014	243,196	198,876	81.7
2015	207,398	171,858	82.8

Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín estadístico de la Unidad de Política Migratoria. (SEGOB, 2017).

Si consideramos solo Repatriados Trabajando, uno de los principales componentes del Programa *Somos Mexicanos*, tampoco ha producido un número importante de beneficiarios (Cuadro 3). Si se considera el número de apoyos otorgados respecto al total de repatriaciones anuales, vemos que el porcentaje de cobertura de los potenciales beneficiarios es mínimo. Dentro de aquellos que reciben algún tipo de asesoría y apoyo para la inserción laboral, el éxito de dicha ayuda, entendido como eventos de colocación es bajísimo (cuarta columna). ¿A qué se debe el poco éxito en la cobertura de los programas federales para retornados? En primer lugar, hay un gran desconocimiento entre la población retornada sobre los programas a los que pueden acceder, lo que nos lleva a cuestionar la difusión y estrategia de comunicación por parte del gobierno. Un estudio llevado a cabo en el punto de repatriación ubicado en Tijuana muestra que 92 por ciento de las personas encuestadas no tenían conocimiento alguno del programa *Somos Mexicanos* y los servicios que éste ofrece, aún cuando se les entrevistó

justo después de ser recibidos por el personal del INM (López, 2012). Lo anterior se podría explicar porque el estado psicológico en que retornan los connacionales les impide retener la información que las autoridades migratorias mexicanas les proveen al recibirlos en el módulo de repatriación. De ser esto cierto, una alternativa es proporcionar la información de manera reiterada a partir de que el migrante regresa al país y por un periodo mayor a 15 días, plazo máximo para acceder a las principales ayudas. También se puede difundir la información a través de la red consular en Estados Unidos y las organizaciones de la sociedad civil que atienden a la población migrante en Estados Unidos. Otra hipótesis es que la información acerca del programa y sus beneficios no es transmitida de manera clara y concisa. Estas situaciones no son excluyentes, pueden coexistir y reforzar la poca y pobre información que reciben los migrantes sobre programas de ayuda en su retorno.

Cuadro 3. Apoyos y eventos de colocación. Repatriados Trabajando (2005-2017)

Año	Eventos de repatriación	Apoyos	Eventos de colocación
2005	536,767	144	26
2006	514,779	1,463	694
2007	528,473	6,701	1355
2008	577,826	21,171	4,890
2009	601,356	19,093	7,377
2010	469,268	27,621	776
2011	405,457	26,649	396
2012	369,492	26,488	293
2013	332,865	10,143	S/D
2014	243,196	12,669	S/D
2015	207,398	3,820	S/D
2016	219,905	6,769	S/D
2017	S/D	60	S/D

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal del Empleo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2005-2017).

Una tercera hipótesis asociada a la poca cobertura de los programas de retorno, y por tanto a su bajo éxito, es la ausencia de mecanismos de coordinación claramente establecidos entre las dependencias participantes en *Somos Mexicanos*. No existe documento alguno que defina qué agencia tiene la responsabilidad última por los resultados del programa, quien los define e incluso cómo han de ejecutarse los recursos monetarios. A la fecha, no existe una sola evaluación o informe que sistematice los resultados del Programa *Somos Mexicanos*. Estas deficiencias, sin duda, afectan el éxito del programa.

Además, de las dificultades ya mencionadas, un desafío final para atender a la población retornada es implementar acciones que respondan a sus necesidades más apremiantes. Si bien la reinserción laboral es una prioridad básica, obtener un documento que avale la identidad personal es una necesidad inmediata para acceder a cualquier servicio en México. Irónicamente, los retornados encuentran múltiples dificul-

Ante las 2.8 millones de repatriaciones hacia México, el retorno voluntario de migrantes cuyo motivo para regresar es distinto a una orden de deportación, el gobierno mexicano se ha visto motivado a emprender acciones dirigidas a esta población tan diversa.

tades para demostrar que son mexicanos, lo que constituye una barrera para la obtención de servicios de toda índole –desde rentar una vivienda, abrir una cuenta de banco o simplemente comprar un celular– y, por tanto, para su reintegración. De acuerdo con la organización *Mexicans and Americans Thinking Together* (2015), 40 por ciento de los mexicanos que regresaron en 2015 carecía de algún documento que probara su nacionalidad. Facilitar la obtención inmediata de la credencial de elector ha sido una petición constante de la población de retorno en general, no solo los repatriados. El gobierno federal mexicano ha respondido de manera parcial y tardía a este problema facilitando la emisión de actas de nacimiento, un requisito básico para tramitar la credencial de elector. A través de la campaña *Tu Acta en Línea*, en coordinación con los gobiernos de los estados,⁵ el gobierno federal ha facilitado la emisión de copias certificadas del acta de nacimiento, iniciativa que se complementa con el programa *Soy México* que busca registrar la doble nacionalidad de los hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos. Con todo, estas medidas no hacen expedita la obtención de la credencial de elector, la identificación oficial más aceptada y requerida para los mayores de edad. En su lugar, los migrantes repatriados reciben el “documento de repatriación”, que fuera de hacerlos acreedores a *Somos Mexicanos*, no es admitido como identificación oficial para ningún trámite (López, 2017). Resulta inverosímil que aún en 2017 –años después de la mayor entrada de retornados al país– aún no existen módulos del INE en los puntos de recepción de los repatriados.

¿Cómo responder a las necesidades de los retornados?

Con base en la información presentada, se recomiendan las siguientes acciones por orden de prioridad.

Apoyos otorgados a la población de retorno:

- **1. Asegurar la obtención de documentos de identidad oficiales.** La carta de repatriación no es un documento equivalente a una identificación oficial y para la mayor parte de los trámites básicos, como abrir una cuenta de banco o rentar un departamento, no es aceptado. La credencial de elector debe ser ofrecida, y tramitada de forma expedita, a la población retornada ya sea que regresen voluntaria o involuntariamente e independientemente del punto por el que entren a territorio mexicano.
- **2. Proveer atención psicológica:** Los servicios de salud mental han estado ausentes dentro de la estrategia principal del gobierno federal, ignorando así la relevancia de emociones de trauma, tristeza, enojo, impotencia y dolor experimentadas

⁵ Mayor información en <https://www.gob.mx/actas>

durante el retorno, especialmente si es involuntario. Recomendamos priorizar la provisión de servicios de salud mental en dos momentos: a) la llegada y traslado a la comunidad de origen y b) el establecimiento en el lugar de destino. En el primer momento, se sugiere capacitación constante al personal que apoya en la recepción de personas retornadas en temas relacionados con atención psicosocial, habilidades de entrevista para personas en situación vulnerable, entre otras. Posteriormente, cuando el migrante está en la comunidad de destino, se requiere informarlo sobre instituciones y organizaciones que otorgan servicios de salud física y emocional, por ejemplo, los centros de Integración Juvenil. En el caso de la recepción de los menores no acompañados se tiene que hacer una notificación inmediata al Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

- **3. Realizar programas de reintegración educativa:** Se requieren programas que permitan a los menores en retorno desarrollar la lectoescritura en español, una limitante que generalmente existe después de años de escolarización en Estados Unidos. Paralelamente es necesario sensibilizar y capacitar a profesores respecto a las necesidades específicas de estos alumnos con el fin de erradicar conductas discriminatorias. Actualmente, no existen programas que doten a los docentes de herramientas pedagógicas bilingües ni que los sensibilicen a la realidad bicultural de sus alumnos. Se puede iniciar priorizando aquellos municipios con mayor concentración de esta población, por ejemplo, los estados fronterizos y de la región migratoria tradicional.

Política de retorno a nivel federal:

- **1. Ampliar la definición de población retornada.:** Limitar los programas de asistencia al retorno a quienes han sido repatriados es inadecuado y restrictivo. Las ayudas deben estar disponibles para todo aquel que haya regresado de Estados Unidos, independientemente de si lo hizo voluntariamente o no. En segundo lugar, el retorno no es un punto en el tiempo sino un proceso, el cual puede durar meses o años dependiendo del tiempo que el migrante estuvo fuera. Por tanto, se requiere ampliar sustantivamente el periodo para aplicar a las ayudas existentes, así como desarrollar programas de largo plazo enfocados al post-retorno.
- **2. Definir presupuestos, objetivos y responsabilidades en los programas de atención a la población retornada:** la política de atención por parte del gobierno federal hacia la población en retorno tiene que ir acompañada de presupuesto suficiente y constante como mínimo para poder operar. De igual manera, los

programas existentes, especialmente las diversas iniciativas operadas bajo *Somos Mexicanos* requieren especificar claramente sus objetivos y resultados esperados, así como definir responsabilidades respecto a su eficacia en la consecución de resultados.

- **3. *Trabajar colaborativamente con otros sectores especializados.*** Es indispensable una constante coordinación y comunicación entre el gobierno federal y el de los estados, junto con las organizaciones de la sociedad civil no sólo para la recepción de los migrantes, sino para los procesos posteriores de reintegración.

- **4. *Diseñar y ejecutar una campaña de información ciudadana*** que contribuya a eliminar el estigma social que sufren las personas retornadas, particularmente aquellas sujetas a procesos de deportación en sus comunidades de residencia.

- **5. *Realizar evaluaciones formativas y públicas de los programas ya existentes,*** en particular para identificar áreas de oportunidad para conocer sus fortalezas y debilidades. Se requiere también transparentar su operación a través de la creación de una plataforma pública que liste las acciones de los gobiernos estatales incluidas bajo el Programa *Somos Mexicanos*. Es prioritario que la información esté en español y en inglés.

Referencias

- Alanís, F. S. 2015. *Voces de la Repatriación: la sociedad mexicana y la repatriación de mexicanos de Estados Unidos 1930-1933*. México: El Colegio de San Luis-El Colegio de la Frontera Norte-El Colegio de Michoacán.
- Castaño, P. 2016. *Desfavorable el presupuesto 2016 para la atención a personas migrantes y refugiadas*. Disponible en <http://fundar.org.mx/desfavorable-el-presupuesto-2016-para-la-atencion-a-personas-migrantes-y-refugiadas/> [5 de agosto de 2017].
- Department of Homeland Security (DHS). 2015. 2014 “Yearbook of Immigration Statistics”, en *Washington, D.C.: Office of Immigration Statistics*. Disponible en: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_yb_2014_0.pdf [17 de noviembre de 2017].
- Diario Oficial de la Federación. 2012. *Reglamento de la Ley de Migración*. México: Cámara de Diputados.
- Diario Oficial de la Federación. 2017. Ley de Migración. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_190517.pdf. [5 de agosto de 2017].
- Fundación Bancomer BBVA. 2016. *Anuario de Migración y Remesas. México 2016*. México: Fundación Bancomer.
- FUNDAR. Centro de Análisis e Investigación. 2016. *Inconsistencias en el desempeño y gasto del Instituto Nacional de Migración*. Disponible en: <http://fundar.org.mx/inconsistencias-en-el-desempeno-y-gasto-del-instituto-nacional-de-migracion/> [5 de agosto de 2017].
- Gandini, L., Lozano, F. y Gaspar, S. 2015. *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*. México: Consejo Nacional de Población.
- García, R. 2014. “Los impactos y desafíos del retorno de los migrantes mexicanos de Estados Unidos: hacia un programa integral de apoyo integral de los migrantes y sus familias”. Ponencia presentada el 14 de noviembre en el *Seminario Permanente sobre Migración Internacional*. Disponible en: <http://www.colef.mx/wp-content/uploads/2014/11/PPT-Rodolfo-Garcia-Zamora.pdf> [17 de noviembre de 2017].
- García R. y Gaspar S (2017). Migración de retorno de Estados Unidos a seis estados de México. Hacia la reintegración familiar y comunitaria. Rodolfo García (coord.). *El retorno de los migrantes mexicanos de Estados Unidos a Michoacán, Oaxaca, Zacatecas, Puebla, Guerrero y Chiapas 2000-2012*, México: Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas.
- González-Barrera, A. 2015. “More Mexicans leaving than coming to the U.S.”, en *Pew Research Center*. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/2015/11/19/more-mexicans-leaving-than-coming-to-the-u-s/> [5 de agosto de 2017].
- Instituto Nacional de Migración (2013). *Proyecto presupuesto 2014*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/12408/PRESENTACION_PPTO_2014_Y_FORTALECIMIENTO_INSTITUCIONAL_2.pdf [5 de agosto de 2017].
- Instituto Nacional de Migración (INM). (2015). *Guía de Procedimiento de Repatriación al Interior de México PRIM*. México: SEGOB-INM.
- Jacobo, M. y Landa, N. 2015. “La exclusión de los niños que retornan a México”, en *Nexos*. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=25878> [30 de mayo de 2016].
- Jacobo, M. 2015. “De ida y de vuelta. El impacto de la política migratoria estadounidense en México y su población retornada”, en *Carta Económica Regional*, vol. 26, núm. 114, pp. 66-91.
- López, A. 2012. *La deportación de mexicanos desde Estados Unidos: acción gubernamental y social en Tijuana, Baja California*, Tesis de Maestría. México: Colegio de la Frontera Norte.
- López, A. 2017. *Detectan necesidades de repatriados Foro Migrante*. Disponible en <http://www.ccmexico.com.mx/es/noticias/detectan-necesidades-de-repatriados-en-foro-migrante.html>.
- Masferrer, C. Sánchez, L. y Rodríguez, R. 2017. “Condiciones laborales de los migrantes de retorno de Estados Unidos”, en *Apuntes para la Equidad*, No. 2, Mayo. El Colegio de México.
- Masferrer C. y Roberts B. 2012. “The Changing Patterns of Return Migration from the US to Mexico and their Policy Implications”, en D.L Leal y N.P. Rodríguez, *Migration in an Era of Restriction and Recession. Immigrants and Minorities, Politics and Policy*. Suiza: Springer International Publishing.
- Mexicans and Americans Thinking Together (MATT). (2013). *The US/Mexican Cycle: End of an Era*. México: MATT.
- Medina, D. y Menjivar, C. 2015. “The context of return migration: challenges of mixed-status families in Mexico’s schools”, en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 38, núm. 12, pp. 2123-2139.
- Osorno, R. 2014. *Cuarto Reporte en Migración. Agenda Puebla Migrante. Presupuestos Públicos en Materia Migratoria*. México: Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para Migrantes-Puebla/Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.
- París, M. 2010. Procesos de repatriación. Experiencias de las personas devueltas por las autoridades estadounidenses. *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington, DC.
- Passel, J., D’ Vera, C. y González-Barrera, A. 2012. *Net Migration from Mexico falls to zero*. Washington, D.C: Pew Research Center.
- Rietig, V. y Domínguez, R. 2015. *Stopping the revolving door. Reception and Reintegration Services for Central American Deportees*. Washington: Migration Policy Institute.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). 2014. *Programa Especial de Migración (PEM)*. Disponible en: http://www.politica.migratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Especial_de_Migracion_2014-2018_PEM. [30 de mayo de 2016].
- _____. 2017. *Boletines Estadísticos Anuales. Mexicanos Repatriados 2000-2016*. Recuperado de http://www.politica.migratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos, [5 de agosto de 2017].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 2017. Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Recuperado de http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/23/r23_reurgfpp.pdf [5 de agosto de 2017].
- _____. (2013). Presupuesto de Egresos de la Federación http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/Documentos_Recientes.aspx
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2017). Programa del Empleo. Repatriados Trabajando. Recuperado de <https://www.empleo.gob.mx/sne/programa-apoyo-empleo-pae>. en: http://www.nytimes.com/2014/09/06/opinion/the-secure-communities-illusion.html?_r=0 [fecha de consulta]. [5 de agosto de 2017].
- Transaccional Records Access Clearinghouse (TRAC). 2013. “Secure Communities and ICE deportations: a failed program?”, en *TRAC Series on ice deportation*. Disponible en: [http://trac.syr.edu/immigration/reports/349/](http://trac.syr.edu/immigration/reports/349/http://trac.syr.edu/immigration/reports/349/) [5 de agosto de 2017].
- UNICEF, Save the Children, RELAF. 2015. *Niños, niñas y adolescentes retornados. Un análisis de los contextos y las respuestas de los servicios y las políticas de protección en El Salvador, Guatemala, Honduras y México*. Argentina: UNICEF, Save the Children, RELAF.

Los Documentos de Política Migratoria DPM-01 al DPM-07 son resultado del **Seminario “¿Qué hacer frente a la crisis migratoria? Nuevas visiones y propuestas de acción”**, organizado por el CIDE, El Colegio de México, el PUED-UNAM y la Fundación Vidanta, los días 23 y 24 de octubre de 2017 en la Ciudad de México.

Diseño de la imagen de portada

Erick Jeovani Díaz.

Diagramación y producción general

Bernardo García Bravo

Los documentos DPM-01 al DPM-07 fueron realizados gracias al patrocinio de la Fundación Vidanta.

Coordinadores de la Serie

Nuty Cárdenas Alaminos
Guadalupe González González
Carlos Heredia Zubieta
Jorge A. Schiavon Uriegas



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM

